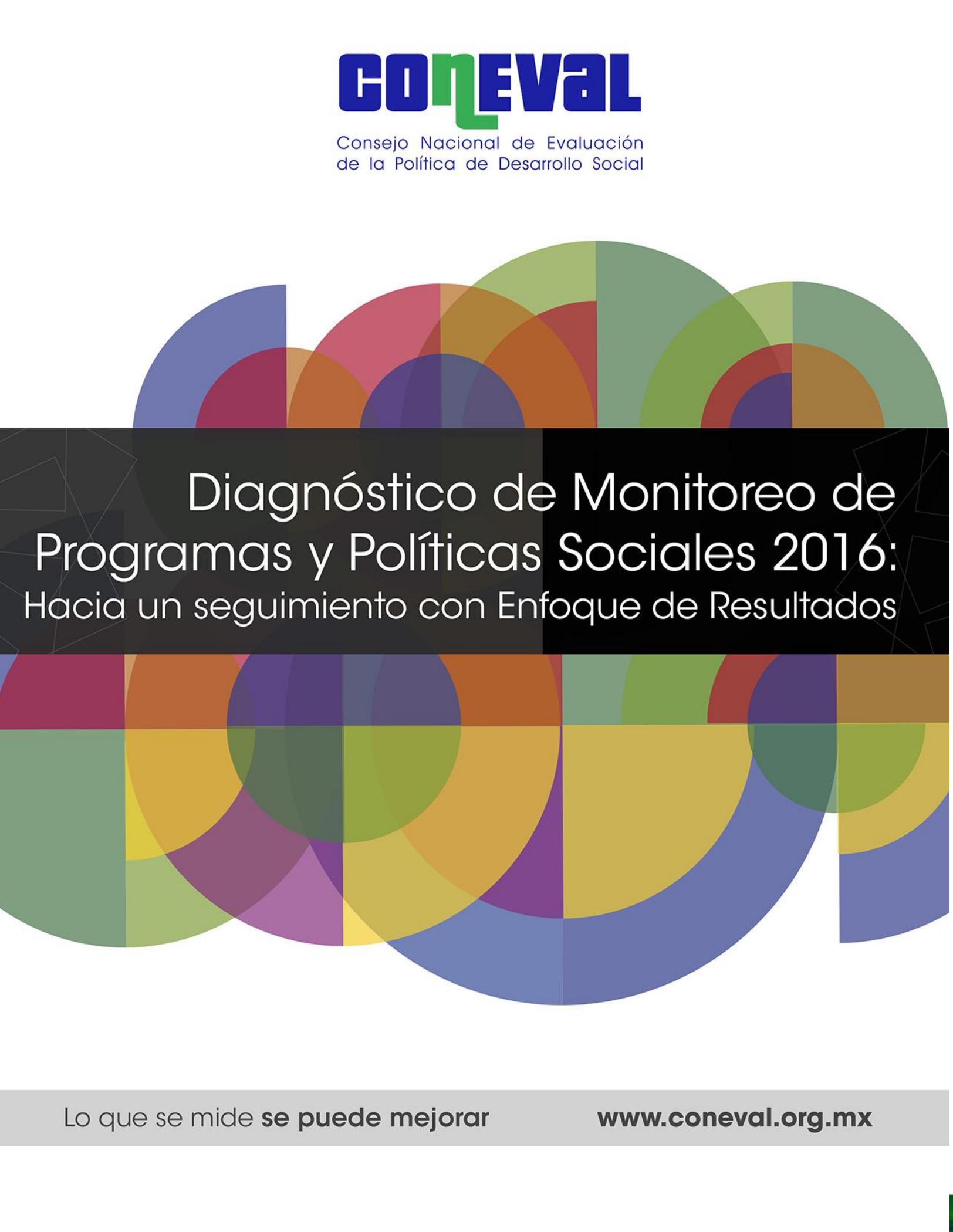




Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social



# Diagnóstico de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales 2016: Hacia un seguimiento con Enfoque de Resultados

Lo que se mide **se puede mejorar**

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## DIRECTORIO

# CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2015\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

CIESAS-Occidente

**Agustín Escobar Latapí**

CIESAS-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

CIESAS-Pacífico Sur

**Salomón Nahmad Sittón**

CIESAS-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Bellismelis**

Universidad Iberoamericana

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Edgar 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

### REVISIÓN TÉCNICA

**Edgar A. Martínez Mendoza**

**José Manuel del Muro Guerrero**

**Naghielli A. Álvarez Chombo**

**Ana Karen Muñoz González**

**Elizabeth A. Martínez González**

## Contenido

Antecedentes.....	4
Primera sección: Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social .....	14
Capítulo 1. Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales .....	14
Capítulo 2. Evolución de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social.....	19
Capítulo 3. Relevancia del Enfoque de Resultados en el Sistema de Monitoreo.....	40
Capítulo 4. Análisis Cuantitativo de los Indicadores de Programas Sociales .....	54
Capítulo 5. Permanencia en el tiempo de los Indicadores de los Programas Sociales.....	68
Capítulo 6. Uso de los Indicadores de los Programas Sociales .....	84
Segunda sección: Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales .....	90
Capítulo 1. Análisis cuantitativo y de seguimiento de los indicadores .....	92
Capítulo 2. Vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 con los derechos sociales e indicadores de los programas sociales.....	109
Resultados principales del Diagnóstico de Monitoreo 2016 .....	119
1. Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales .....	119
2. Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales .....	121
3. Conclusiones generales.....	122

## Antecedentes

Imaginemos un pequeño poblado de apenas 500 habitantes, quienes tienen diferentes características entre sí, de modo que es posible clasificarlos por grupos de edad, género y condiciones socioeconómicas. El análisis de dichas características muestra como resultado que existen diferentes grupos con diferentes necesidades: los adultos mayores requieren de servicios de salud especializados y de un sistema de pensiones que garanticen su calidad de vida; los niños de familias con escasos recursos necesitan ser provistos de vacunas, apoyo alimentario y vigilancia médica en sus primeros años de vida; los jóvenes que han concluido sus estudios de educación básica no pueden continuar con sus estudios de educación media y superior puesto que no cuentan con los recursos económicos para ello de modo que un programa de becas podría ayudarlos a continuar con su formación profesional; finalmente, una gran proporción de los adultos en edad laborable se caracteriza por no tener acceso a cursos de capacitación para el trabajo que les permita tener acceso a un mejor empleo y aquella proporción que labora no cuenta con seguridad social.

Ante las problemáticas anteriores, los habitantes del poblado deciden organizarse y formar un grupo de representantes que se encargará de realizar las acciones necesarias que atiendan estos problemas. Como resultado, se crean diferentes programas públicos que se encargan de atender las diferentes necesidades sociales: salud, educación, vivienda, acceso a infraestructura, entre otros; la existencia de estos programas se vincula a los objetivos de un plan superior que define cuáles son los principales objetivos para alcanzar el bienestar de la población.

Dado que estos programas operan con dinero que aportó toda la población, es de suma importancia que se conozcan los resultados que se están obteniendo en la población; ante esto, los representantes del poblado se plantean la siguiente pregunta: ¿cómo se puede conocer la evolución de los resultados alcanzados a través de los programas? Uno de los representantes propone medir los resultados a través de indicadores pues son herramientas que permiten cuantificar el cumplimiento de objetivos, identificar qué se está haciendo mal con la finalidad de mejorarlo así como analizar la evolución en el tiempo de los diferentes programas existentes. Los indicadores creados constituyen una batería de mediciones con información relevante que le permite a los tomadores de decisión realizar las acciones necesarias para mejorar los programas que atienden las necesidades de la población y con ello, poder construir un sistema de monitoreo que permita a la población dar seguimiento de los principales resultados y acciones que se están generando.

Con la implementación del Sistema de Monitoreo, los representantes del poblado cuentan con información de calidad sostenible en diferentes momentos del tiempo. Dado que con los indicadores que conforman el sistema es posible tener información relevante sobre los resultados obtenidos, se fomenta su uso para tomar decisiones en diferentes aspectos de los programas:

- **Planeación:** A través de los resultados obtenidos en los indicadores, los representantes de cada programa se encuentran en condiciones de hacer ajustes en la planeación de los mismos, por ejemplo: incorporar una nueva actividad para que el programa funcione correctamente, o bien, realizar ajustes en el listado de beneficiarios del programa o ajustes en los tiempos de entrega de los bienes y servicios.
- **Presupuestación:** Dado que los indicadores miden el logro de los resultados obtenidos, pueden ser empleados como referente en la asignación de los recursos. Si los recursos se asignan a partir de los resultados obtenidos previamente, su distribución se realizará de manera eficiente.
- **Evaluación y Monitoreo:** Con la información de los indicadores es posible dar seguimiento a los resultados de los programas y además otorgan la posibilidad de revisar el diseño, los procesos, los resultados y el impacto que cada programa está teniendo en cierta población.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Puesto que los indicadores monitorean los resultados logrados a partir de la ejecución de recursos, la información del Sistema de Monitoreo puede emplearse como base para la transparencia y rendición de cuentas, de modo que se pueda verificar qué se ha logrado con los recursos empleados y si han sido administrados de manera correcta.

Traído a la realidad el caso anterior, las problemáticas que presentaba el pequeño poblado de 500 habitantes se presentan en nuestro país, que de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el año pasado contaba con una población de 119 millones 530 mil 453 habitantes<sup>1</sup>, igualmente con características y necesidades heterogéneas.

Actualmente, el Gobierno Federal cuenta con 655 programas públicos con recursos aprobados, de los cuales 152 son considerados Programas y Acciones de Desarrollo Social (PADS) que con un presupuesto de 953,348 millones de pesos que equivale al 23% del gasto total aprobado en 2016<sup>2</sup>, buscan impulsar el bienestar de las familias mexicanas.

Cada uno de estos programas públicos se deben alinear a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que a su vez cuenta con cinco grandes objetivos, y a los Programas que de él se derivan entre los que se encuentran 81 programas especiales, regionales e institucionales, 17 programas sectoriales y 3 programas transversales. Lo que nos da un esquema amplio de posibilidades de monitoreo.

---

<sup>1</sup> Información consultada en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI y disponible en siguiente liga: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>

<sup>2</sup> Este porcentaje se obtiene a partir del Gasto Programable 2016 cuyo monto equivale a 4,139,957.46 millones de pesos. La base de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se encuentra publicada en el sitio de Transparencia presupuestaria y disponible en la siguiente liga: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

**Figura 1.** Vinculación de los programas que se derivan del Plan Nacional Desarrollo 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: SHCP, 2013, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 y el Listado de Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidad S, U, E y B), con presupuesto original 2016

\*De acuerdo al Listado CONEVAL, éste coordina 152 Programas, de los cuales se debe mencionar que el programa S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social considera la suma de las tres dependencias con las que opera (SEDESOL, SALUD y SEP) al igual que el S071 Programa de Empleo Temporal considera sus tres dependencias (SEDESOL, SEMARNAT y SCT).

\*\*En 2016 Presupuesto Aprobado 2016 existen 655 programas con recursos aprobados, considerando que los programas S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social y S071 Programa de Empleo Temporal, se presentan en 3 Dependencias, se han restado de manera individual para obtener el número de programas en la Administración Pública Federal.

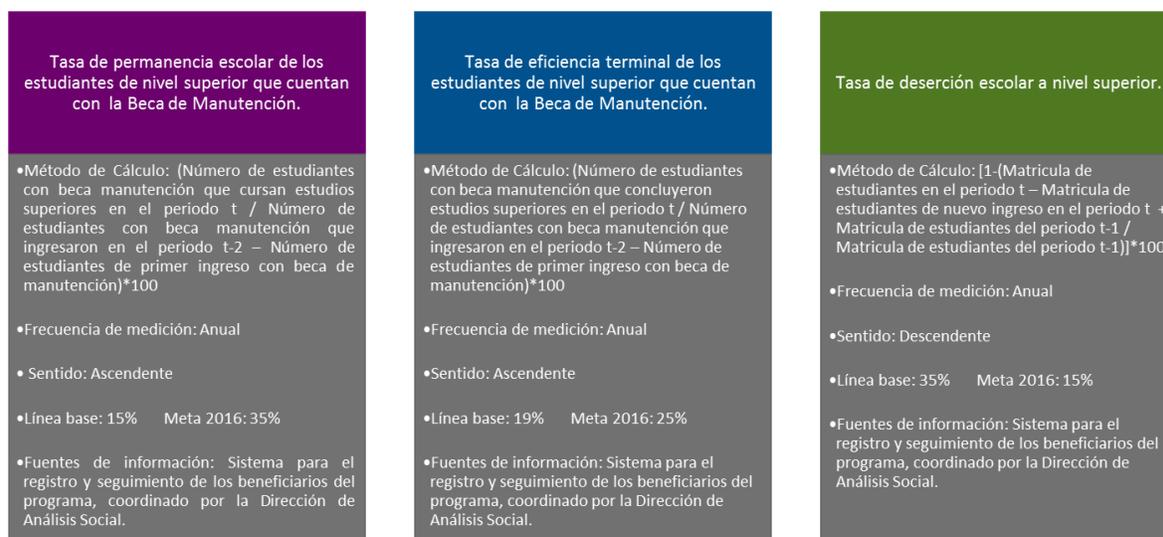
En México, la institucionalización del monitoreo de programas sociales ha sentado las bases para la construcción de un sistema de indicadores que provee de un conjunto de mediciones que aportan información relevante sobre el desempeño de uno o algunos programas.

Sin embargo, ¿por qué la importancia de contar con indicadores que midan el desempeño de los programas públicos? Los indicadores son herramientas que nos permiten analizar y verificar la evolución de los programas, su operación y el cumplimiento del cambio que estos pretenden realizar sobre la población.

Retomando el ejemplo anterior. En el pequeño poblado se instauró un programa que tiene por objetivo lograr que los jóvenes entre 15 y 18 años que han concluido con los estudios de educación básica ingresen al nivel superior y permanezcan hasta concluir su preparación profesional; para ello, este programa otorga una beca para la manutención de los jóvenes, en el primer año la beca es por un monto de 700 pesos, si el joven obtiene un promedio de 8.5 y no reprueba ninguna asignatura es posible continuar recibiendo la beca en el siguiente periodo escolar pero esta vez con un incremento del diez por ciento de su valor, de modo que el segundo año de percepción recibirá 770 pesos; el proceso continua hasta que los jóvenes concluyen sus estudios de educación superior y mientras cumplan los términos planteados por el programa.

Dado que el Programa de Becas de Manutención es creado para apoyar a los jóvenes entre 15 y 18 años que han concluido la educación básica para continuar con sus estudios de nivel superior, los responsables del programa deciden diseñar indicadores que puedan mostrar los resultados del programa, consideran que una buena referencia sobre los resultados del programa se puede encontrar en la medición de la permanencia escolar, la eficiencia terminal de los jóvenes que reciben el apoyo del programa; así como la deserción escolar.

**Figura 2.** Indicadores para el seguimiento del Programa de Becas de Manutención



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Estos indicadores proporcionan información relevante sobre el objetivo del programa, a través de ellos es posible analizar y evaluar cómo la población de jóvenes que han recibido la beca de manutención han mejorado sus condiciones pues se ha incrementado la tasa de permanencia escolar y con ello, se aumenta la probabilidad de aumentar la tasa de eficiencia terminal, lo cual, puede influir a la disminución de la tasa de deserción escolar a nivel superior.

En conclusión, podemos afirmar que este programa se encuentra orientado al logro de resultados y que sus indicadores miden de manera relevante su objetivo.

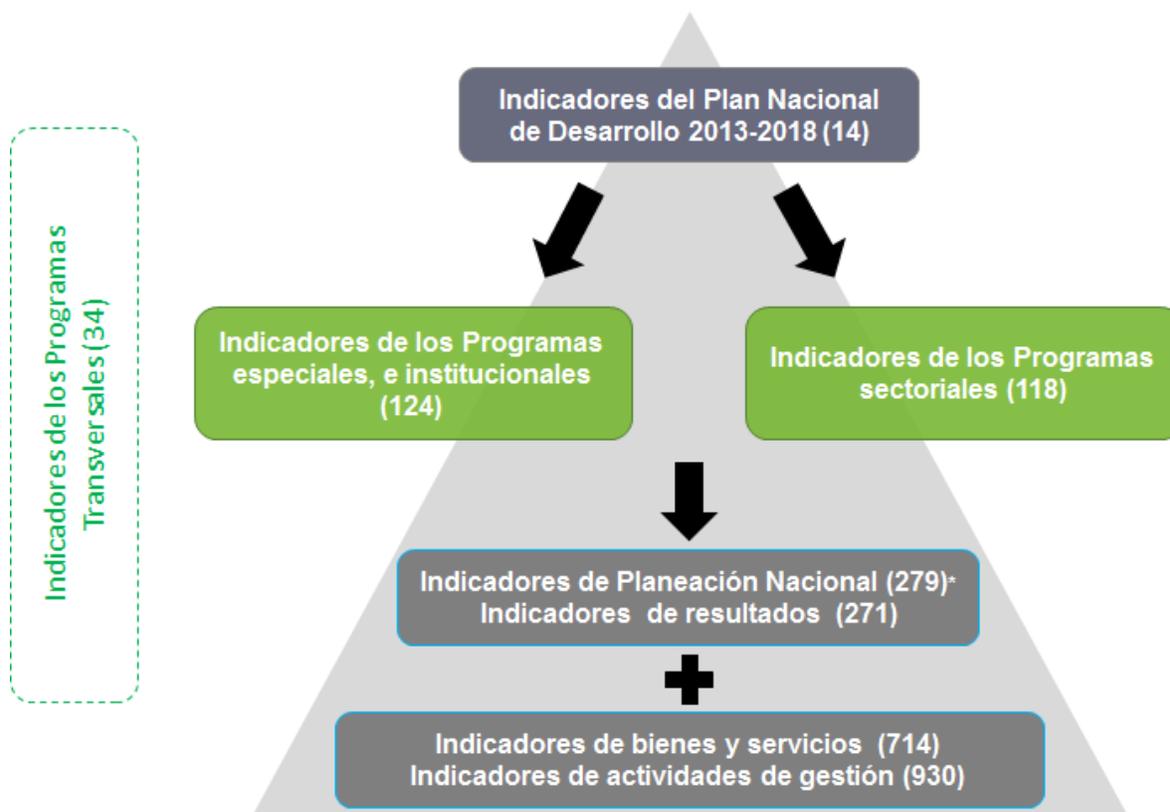
Así como el Programa de Becas de Manutención ha diseñado este conjunto de indicadores para su seguimiento, otros programas creados para solventar las necesidades del poblado cuentan con sus propios indicadores para medir resultados. Dado que la información que se obtiene es relevante y recopilada periódicamente por los responsables de cada programa, éstos cuentan con los elementos necesarios para identificar mejoras en el proceso de entrega de sus bienes y servicios o bien realizar ajustes sobre la cobertura del programa. Por su parte, los tomadores de decisión que representan a los habitantes del poblado se encuentran en condiciones de evaluar si los programas están cumpliendo con su objetivo y con base en ello decidir cómo distribuir el presupuesto en base a resultados y así hacer uso eficiente de los recursos públicos. En conjunto, el diseño de indicadores relevantes, su recopilación periódica y su uso en diferentes procesos, delinear el **Sistema de Monitoreo** de los programas del poblado.

Así como los indicadores del caso hipotético del Programa de Becas de Manutención contribuyen en la formación de un Sistema de Monitoreo, en México, a través de los programas que conforman la estructura de la Planeación Nacional se está en vías de construir el Sistema de Monitoreo para los Programas y Políticas Sociales.

Desde 2008, con la instauración del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Gobierno Federal se ha propuesto monitorear y evaluar los programas públicos a través del uso de indicadores.

Actualmente, el PND cuenta con 14 indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos nacionales, existen 276 indicadores correspondientes a los programas especiales, institucionales, sectoriales y transversales vinculados al desarrollo social, mientras que los 152 Programas y Acciones de Desarrollo Social coordinados por el CONEVAL cuentan con 279 indicadores vinculados a la Planeación Nacional, 271 indicadores para medir sus resultados, 714 relacionados a la entrega de bienes y servicios y 930 que miden la gestión de los programas.

**Figura 3.** Indicadores de los programas que se derivan del Plan Nacional Desarrollo vinculados al Desarrollo Social 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: SHCP, 2013, así como del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)

\*El número de indicadores de Planeación Nacional (279 indicadores) que se encuentran dentro de los Programas y Acciones de Desarrollo Social se conforman por 165 indicadores correspondientes a los diferentes programas sectoriales y que los programas seleccionan para completar su alineación al PND y, 114 indicadores diseñados por los programas sociales que incluyen en el nivel de fin de su MIR.

Como resultado de la valoración periódica de los indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social<sup>3</sup>, y de la recopilación de las experiencias internacionales y nacionales en temas de monitoreo, el CONEVAL ha planteado dar un paso adelante y evolucionar de la formación de un Sistema de Indicadores a un Sistema de Monitoreo. Por definición, el monitoreo es un proceso continuo y permanente de recopilación de información y de análisis sobre el desempeño de los

<sup>3</sup> El CONEVAL realiza diferentes procesos de revisión sobre la calidad en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados así como sus indicadores, entre estos procesos se encuentra la Valoración MIR, el proceso de Aprobación de Indicadores y la Valoración de Enfoque de Resultados. En la siguiente liga se pueden consultar los informes correspondientes a 2016 y años anteriores. <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>.

programas a través de indicadores; la ventaja del monitoreo radica en la oportunidad de detectar y corregir problemas en el desempeño de los programas.

En 2015, el CONEVAL publicó el Diagnóstico de Monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social 2015: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores<sup>4</sup>. En este documento se delimitaron las bases teóricas para la construcción del actual Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales y se analizaron sus principales características con la finalidad de conocer su estado presente, como resultado se definieron los principales retos para el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo y las principales recomendaciones para ello.

**Figura 4.** Retos y recomendaciones planteadas en el Diagnóstico de Monitoreo 2015

- 1 Retomar la sensibilización sobre la importancia de contar con Enfoque de Resultados a nivel de los tomadores de decisión
- 2 Fomentar el seguimiento y recopilación de información de los indicadores por periodos amplios
- 3 Impulsar que los programas publiquen y difundan las series históricas de sus indicadores
- 4 Construir un Sistema de Monitoreo para los indicadores de los programas sectoriales
- 5 Vincular de manera efectiva los programas con los objetivos de los programas sectoriales a través de la emisión de lineamientos
- 6 Fomentar la participación de actores externos para mejorar la calidad de los indicadores
- 7 Utilizar la información de indicadores y metas en el marco de la asignación presupuestal

<sup>4</sup> El Diagnostico de Monitoreo 2015 puede consultarse en la siguiente liga:  
[http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico\\_de\\_monitoreo\\_de\\_programas\\_2015.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico_de_monitoreo_de_programas_2015.pdf)

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores. México, DF: CONEVAL, 2015.

Dada la estructura que posee actualmente la Planeación Nacional y el vínculo con los programas públicos, y en respuesta a los retos planteados en el Diagnóstico de Monitoreo 2015, el CONEVAL se ha encaminado hacia la creación de un Sistema de Monitoreo integral que permita sistematizar la información del desempeño de los programas y objetivos que se encuentran plasmados en el PND 2013-2018, y los programas que de él derivan y que permean el ámbito de desarrollo social.

El Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales no debe ser interpretado como un sistema aislado, por el contrario, debe ser definido como un conjunto de interacciones entre los Programas y Políticas Sociales, y los diferentes elementos que lo conforman.

La base para la construcción del sistema radica en el Enfoque de Resultados. El enfoque de resultados no es una característica directa del sistema, es una cualidad que se construye desde su interior: si el diseño de las políticas y programas orientan sus objetivos e indicadores al logro y medición de resultados se estará contribuyendo a consolidación del Sistema de Monitoreo; por el contrario, si el sistema se construye a partir de programas e indicadores sin enfoque de resultados, no se podrán conocer los posibles avances o retrocesos en la solución de las diferentes problemáticas sociales, debido a que la información contenida en él se vincularía a la gestión de los programas o bien, arrojaría resultados erróneos que no corresponden con los objetivos planteados.

Por su parte, la vinculación existente entre las políticas y los programas sociales funge como elemento indispensable para la conformación del Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales. Como parte del sistema, debe ser posible analizar las características de los diferentes programas derivados de la Planeación Nacional y delimitar las relaciones entre las principales variables de la planeación, a través de los programas derivados (sectoriales, transversales, institucionales), con los diferentes programas de desarrollo social.

Al interior del sistema, los indicadores representan el principal insumo para su conformación. A través de los indicadores, es posible recopilar de manera continua y permanente la información relevante para el monitoreo y evaluación de los programas y políticas.

En 2015 el CONEVAL analizó el Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales, derivado de los retos planteados, el presente Diagnóstico tiene por objetivo contribuir a la construcción del Sistema de Monitoreo de las Políticas y Programas Sociales, para ello el análisis se divide en dos secciones.

En la primera sección se analizan las principales características del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales; la motivación para realizar este ejercicio a un año de la publicación del primer diagnóstico deriva del proceso de reingeniería del

gasto público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) implementó en 2016 de modo que es fundamental conocer cómo los cambios en el gasto público impactaron en la estructura de los programas sociales, sus objetivos y la calidad de los indicadores con que miden sus resultados.

En el primer capítulo de esta sección se retoman los elementos que el CONEVAL definió en el Diagnóstico de Monitoreo 2015 y se fundamentan, en esta ocasión, con la inclusión del Enfoque de Resultados como base del Sistema de Monitoreo. En el segundo capítulo se analiza la evolución de los objetivos e indicadores de los PADS en el periodo 2008-2016 y se hace un acercamiento a la calidad de los objetivos e indicadores de los programas en 2016. El tercer capítulo contiene el análisis de la aplicación de la valoración del Enfoque de Resultados de los PADS. En el cuarto capítulo, se describen de manera cuantitativa los rasgos principales de los indicadores de los programas y acciones sociales exponiendo qué miden y cómo miden, cuáles son sus fuentes de información y cuáles son las características del conjunto de los indicadores. En el quinto capítulo se presenta una actualización del análisis de sostenibilidad en el tiempo de los indicadores de los programas sociales en un horizonte de 2 periodos: 2012-2014 y 2015-2016; se estudia qué tipo de indicadores permanecen más en el tiempo y qué tipo de indicadores son sustituidos. Además, se incluye un análisis sobre la historia que los programas sociales pueden contar a través de sus indicadores en la presente administración. En el sexto capítulo se presenta la recopilación de información que el CONEVAL realizó para la presentación de los datos históricos de los programas y acciones sociales; se describe tanto la metodología usada como los resultados encontrados y se presentan los distintos reportes a los que los usuarios de la información pueden acceder. Finalmente en el séptimo capítulo se presentan los resultados principales de la encuesta de uso en temas de planeación, evaluación, monitoreo, presupuestación y transparencia y rendición de cuentas que realizan los tomadores de decisiones de los programas y acciones sociales.

En la segunda sección se plantea el reto de construcción de un Sistema de Monitoreo para las Políticas Sociales que cuente con Enfoque de Resultados. El objetivo es plantear el panorama actual de los indicadores de los programas que se derivan del PND y su relación con variables de políticas sectoriales – programas sociales, como un primer paso hacia la integración del Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales.

En el primer capítulo de la segunda sección se describen los resultados del análisis de los indicadores de un conjunto de programas que se derivan del PND 2013-2018 y que están vinculados con el tema de desarrollo social; en este análisis se describen las características principales de los indicadores así como su seguimiento. En el segundo capítulo se presenta un estudio sobre la vinculación de los indicadores de los planes en temas de pobreza, derechos sociales y con los indicadores de los programas sociales así como las principales recomendaciones que podrían impactar favorablemente en la integración del Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales.

Finalmente, se integra un apartado de conclusiones generales donde se recopilan los principales hallazgos y retos hacia la conformación integral del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales.

## **Primera sección: Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social**

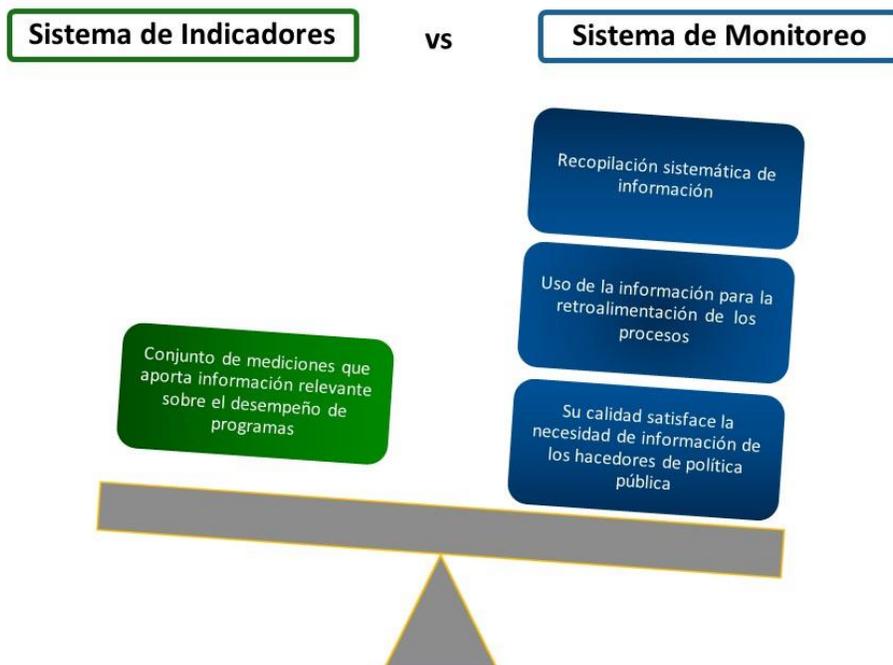
### **Capítulo 1. Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales**

El proceso de construcción de indicadores enmarcado en el Presupuesto basado en Resultados, ha impulsado la conformación del Sistema de Indicadores de los programas públicos; la base para la construcción del sistema ha sido el diseño de indicadores que describan de qué manera se desarrollan los objetivos del programa o la gestión de una institución.

Los indicadores son una rica fuente de información y debe ser explotada para su análisis y apoyo en la toma de decisiones. Con el procesamiento adecuado, los indicadores son capaces de contar la historia de cada programa; mostrar las condiciones en las que se encontraba la población beneficiaria al inicio de su operación y cómo estas condiciones han cambiado con el paso del tiempo como resultado de la entrega de bienes y servicios públicos; son también medios para la rendición de cuentas y transparencia ante la ciudadanía pues expresan cuantitativamente cómo se han empleado los recursos públicos y los resultados obtenidos. Sin embargo, un sistema de indicadores puede limitarse a ser una batería de indicadores o un contenedor estático de información si no se hace uso de él.

Con la finalidad de enriquecer el Sistema de Evaluación en México, es necesario continuar avanzando en la consolidación del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales. Dado que el monitoreo es un proceso continuo y permanente de recopilación de información y análisis sobre el desempeño de los programas a través de indicadores, la ventaja del Sistema de Monitoreo sobre el Sistema de indicadores radica en que el primero permite detectar y corregir problemas en el desempeño de los programas, mientras que el segundo solo genera información sin análisis alguno.

**Figura 6.** Diferencias entre un Sistema de Indicadores y un Sistema de Monitoreo



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Un sistema de monitoreo debe contar con mecanismos de recopilación y análisis de datos para generar información que permitan dar seguimiento al progreso y, en su caso, demostrar los resultados o adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios. Un sistema de monitoreo de acuerdo al planteamiento de Keith Mackay, debe tener al menos tres características: calidad, sostenibilidad y uso de la información<sup>5</sup>.

La propuesta teórica de Mackay ha sido capturada en el esquema presentado en la figura 5 del apartado anterior y que retomamos para profundizar en los rasgos distintivos de un sistema de monitoreo.

El criterio de calidad establece que el Sistema de Monitoreo debe poseer un estándar para determinar si la información generada es buena o no. En términos de calidad, los indicadores deberán proporcionar información relevante y relacionada con los objetivos del programa. Esta característica se define como **“calidad de los indicadores”**.

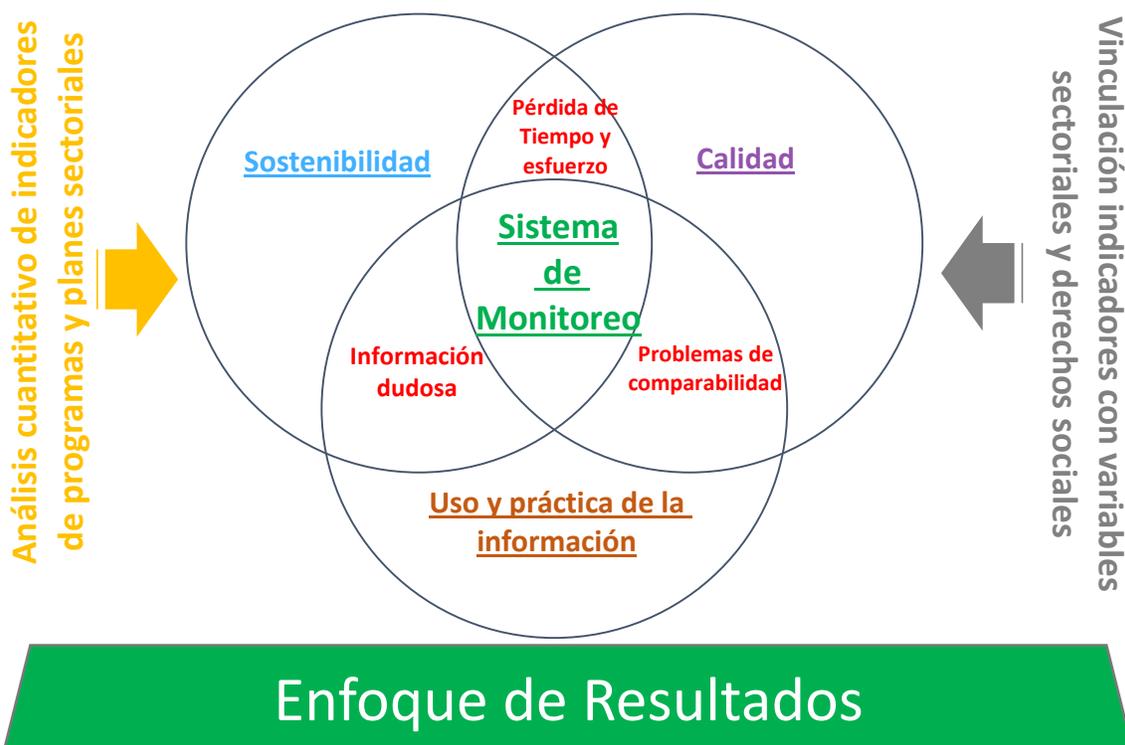
La sostenibilidad es la capacidad del sistema para sobrevivir a un cambio en la administración, de los dirigentes de las dependencias de gobierno o funcionarios de primer nivel. Para analizar esta característica se hace uso del concepto de **“sostenibilidad de los indicadores”**. Si un sistema de monitoreo consiste en la

<sup>5</sup> Keith Mackay (2007). How to Build M&E: Systems to Support Better Government. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 23-24.

recolección sistemática de información, se espera que sus indicadores sean monitoreados por un periodo determinado. Si los programas sustituyen de manera continua la información que genera, el sistema de monitoreo carece de sentido porque no es posible realizar un seguimiento homogéneo de la información.

El criterio de uso de la información refiere que ésta debe emplearse, entre otras cosas, como sustento de la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestales y la planeación nacional, para el análisis del desempeño de los programas, para propósitos de rendición de cuentas y para la administración de programas. El uso es el aspecto más relevante, dado que el objetivo de construir un sistema de monitoreo es que los programas aprovechen la información para detectar, corregir y retroalimentar sus procesos; esta característica es denominada **“uso y práctica de la información”**.

Figura 5. Estructura del Sistema de Monitoreo de las Políticas y Programas Sociales



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Como se ha planteado ya, el Sistema de Monitoreo debe sentar sus bases en el **“Enfoque de Resultados”**. El Enfoque de Resultados es una característica fundamental que debe cumplirse desde el diseño de los programas, sus objetivos e indicadores.

Los programas orientados a resultados deben tener claridad en la definición de la población que sufre una problemática específica y que podría beneficiarse y superar

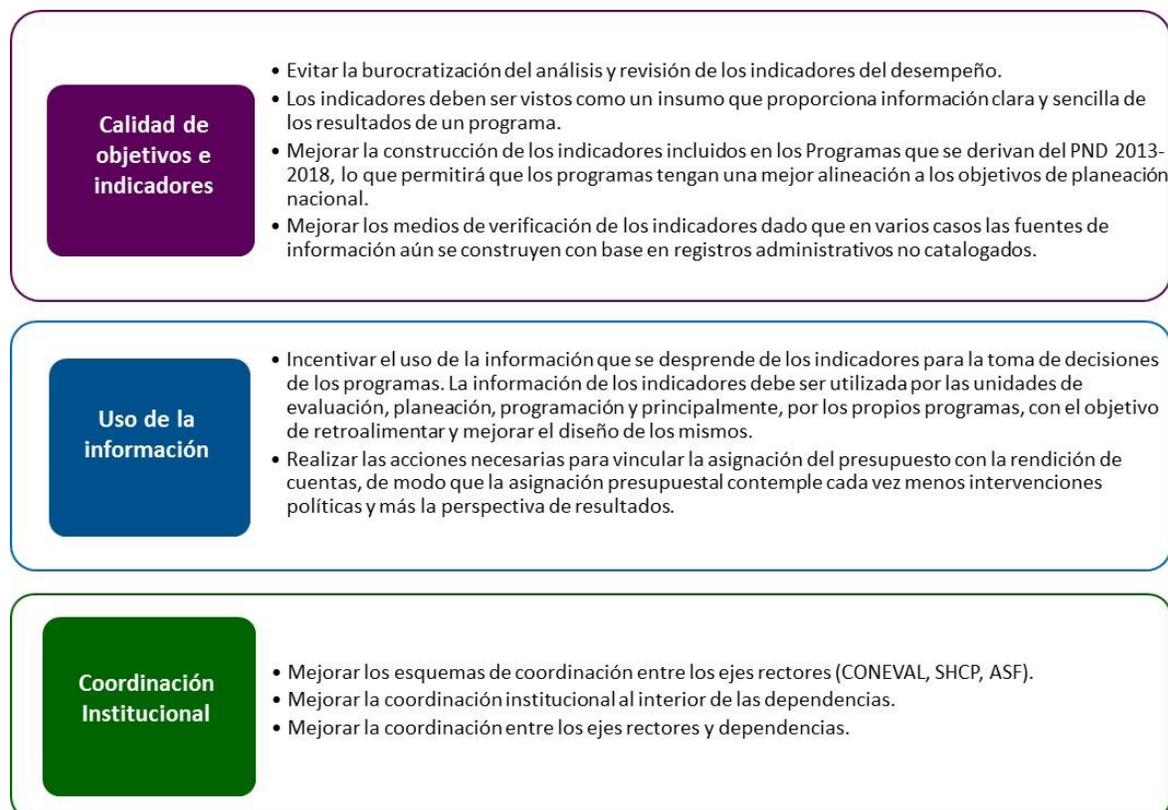
dicha condición a partir de los bienes y servicios que el programa entrega. Por otro lado, el Enfoque de Resultados visto desde la construcción de indicadores, se refiere a la capacidad de un indicador de medir de manera relevante y significativa los avances en el cumplimiento del objetivo principal de cada programa, es decir, es la capacidad de un indicador de medir la mejora que el programa logra sobre su población objetivo.

Como se puede apreciar en el esquema es fundamental que el Sistema de Monitoreo se acerque al cumplimiento de las tres características definidas por Mackay y además se sustente en el Enfoque de Resultados los objetivos e indicadores de los programas, en caso contrario, el sistema podría presentar las siguientes deficiencias:

- A nivel general del Sistema de Monitoreo si los programas, objetivos e indicadores que lo conforman no se orientan a resultados, el sistema no resultará de calidad y utilidad para los hacedores de política pública pues el sistema carecerá de sentido en el monitoreo de los logros alcanzados en las diferentes problemáticas públicas existentes.
- Si el sistema se caracterizara por contar con indicadores de calidad, sostenibles en el tiempo y que son empleados en la toma de decisiones, pero se analizan de manera aislada sin vinculación a la Planeación Nacional, el Enfoque de Resultados del sistema se verá debilitado pues el desempeño de los programas no responderá a un objetivo de prioridad nacional.
- Si se cumple con el criterio de sostenibilidad y con el criterio de uso y práctica de la información pero los indicadores no son de calidad, la información que alimenta el sistema es considerada como dudosa dado que no genera información relevante de los objetivos.
- Otro posible caso es que el sistema cuente con indicadores de calidad que son sostenibles en el tiempo pero que no son empleados la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestales y la planeación nacional, para el análisis del desempeño de los programas, para propósitos de rendición de cuentas y para la administración de programas, entonces se estará cayendo en una pérdida tiempo, esfuerzo y recursos, dado que los indicadores y la información que generan no se emplearán en los procesos de toma de decisiones.
- Finalmente, un último escenario se da cuando el sistema cumple con el criterio de calidad y hace uso de los indicadores en la toma de decisiones, sin embargo, lo hace a partir de indicadores que cambian constantemente en el tiempo dado que no se cumple el criterio de sostenibilidad. En este sentido, se presentarán problemas de sostenibilidad y no será posible analizar claramente la evolución de los programas y sus objetivos.

Aún con el cumplimiento de los criterios no es fácil determinar cuándo un sistema de monitoreo está consolidado debido a que el monitoreo y evaluación son procesos de mejora continua. Ante esto, el CONEVAL, posterior a los análisis presentados en diversos foros de discusión con expertos y representantes de las dependencias y programas sociales, recopiló las diferentes estrategias para la mejora constante de las características del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales.

**Figura 7.** Estrategias para el establecimiento del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

## Capítulo 2. Evolución de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social

Para comenzar con el análisis del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales es necesario iniciar con el estudio de la evolución de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social. Este análisis nos da un panorama sobre cómo se ha avanzado en el diseño general de los programas y evaluar la calidad de la información que contienen.

Diariamente, todos estamos inmersos en actividades de monitoreo y evaluación. Cuando enfermamos, el médico mide nuestros signos vitales y realiza algunas pruebas para conocer el estado actual de nuestra condición física y así poder realizar un diagnóstico que le permitirá identificar el tratamiento adecuado para curar nuestra enfermedad. En la escuela, los estudiantes presentan evaluaciones para monitorear su proceso de aprendizaje a lo largo ciclo escolar y esto permite identificar en qué materias debe duplicar su esfuerzo. Cuando contratamos un servicio, la empresa que lo proporciona realiza encuestas que evalúan la calidad de sus servicios: valoración de los tiempos de entrega, trato por parte del personal, satisfacción con los resultados entregados. ¡Incluso podemos calificar las aplicaciones que descargamos en nuestros *Smartphone*!

Si monitoreamos y evaluamos con tal naturalidad y cotidianidad nuestras acciones diarias con el fin de mejorar, ¿por qué no monitorear y evaluar todas las acciones que emprende el Estado para mejorar de las condiciones del Desarrollo Social?

Desde 2008, el CONEVAL ha promovido e implementado diferentes técnicas y herramientas para el monitoreo de los diferentes Programas y Acciones de Desarrollo Social con la finalidad de identificar todos aquellos aspectos de mejora en el diseño y operación de los programas para el logro de sus objetivos y metas. La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) representa el diseño general de cada programa y mediante una matriz de cuatro columnas por cuatro filas plasma su contribución a la solución de una problemática de política sectorial (Fin), su objetivo principal (Propósito), los bienes y servicios a entregar (Componente) y las acciones de gestión necesarias para su operación (Actividades); así como los instrumentos de medición necesarios para monitorear el avance en el cumplimiento de sus objetivos. La Valoración de MIR cuyos productos son la Ficha del diseño general del Programa y la Ficha de Indicadores, permiten definir si los objetivos e indicadores plasmados en el diseño general de los programas cumplen con las características mínimas de modo que su uso sea factible para su monitoreo.

### 2.1 Valoración del diseño de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social

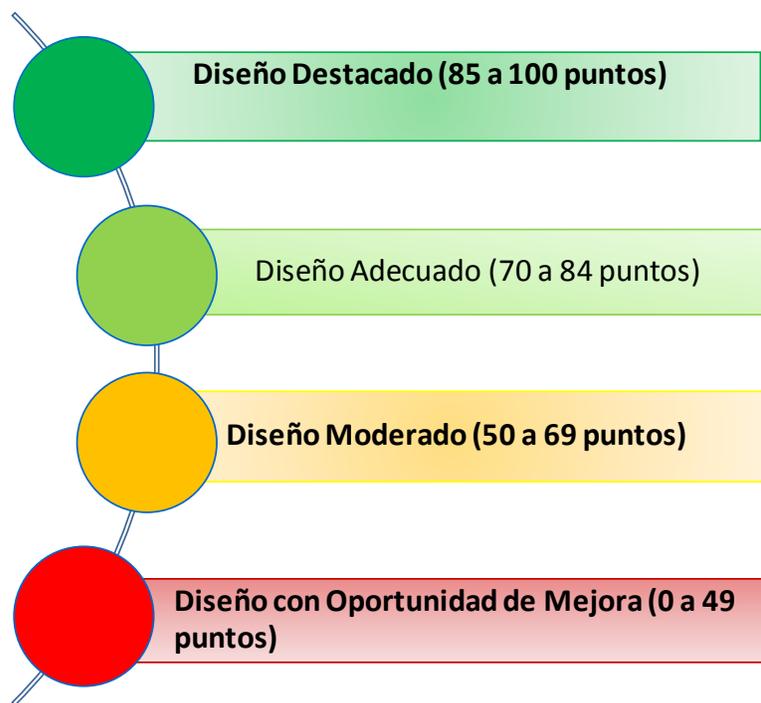
La Matriz de Indicadores para Resultados (o diseño general de los programas) es una herramienta que esquematiza de manera lógica los objetivos de un programa y proporciona los elementos necesarios para la medición de sus logros a través de la construcción de indicadores. Desde 2008, el CONEVAL realiza cada dos años el

ejercicio de valorar y calificar el diseño general de los programas y sus indicadores, como resultado se han realizado los Diagnósticos de la MIR 2008, 2010, 2012, 2014 y ahora la versión 2016<sup>6</sup>.

La Valoración realizada al diseño general de los programas permite evaluar y calificar los objetivos y los indicadores contenidos en las matrices. Como resultado de la Valoración, se obtienen dos productos: la Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Evaluación de los indicadores y se obtienen tres tipos de calificación: calificación total, calificación del diseño de objetivos de los programas y, calificación del diseño de indicadores.

Posteriormente, se construye un semáforo a partir de la agrupación de las posibles calificaciones que un programa puede obtener. En el esquema 1, se muestra las características que delimitan la construcción de la semaforización<sup>7</sup>.

**Figura 8.** Construcción de la semaforización de la Valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados.



Fuente:Elaboración de CONEVAL.

<sup>6</sup> El Diagnóstico MIR 2016 y sus versiones en años anteriores se encuentran disponibles en la siguiente liga:

<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

<sup>7</sup> En la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales se puede consultar mayor información para la construcción del semáforo. La Metodología se puede consultar en la siguiente

liga:  
<http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

## 2.2 Evolución histórica del diseño general de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social

A lo largo del tiempo, el número de programas con MIR ha ido modificándose. En el inicio de la implementación de la Metodología del Marco Lógico (MML), los únicos programas coordinados por el CONEVAL eran aquellos con modalidad “S” y “U” (Programas), los cuales entregan recursos para el logro de sus objetivos. Conforme se intensificó el uso de la MML, se incorporaron al listado de programas coordinados por el CONEVAL los que tuvieran modalidad “B” y “E” (Acciones), específicamente aquellos que a través de la entrega de bienes o servicios logran tener impacto en el ámbito social.

**Gráfico 1.** Evolución histórica de los Programas y Acciones del Desarrollo Social coordinados por el CONEVAL.



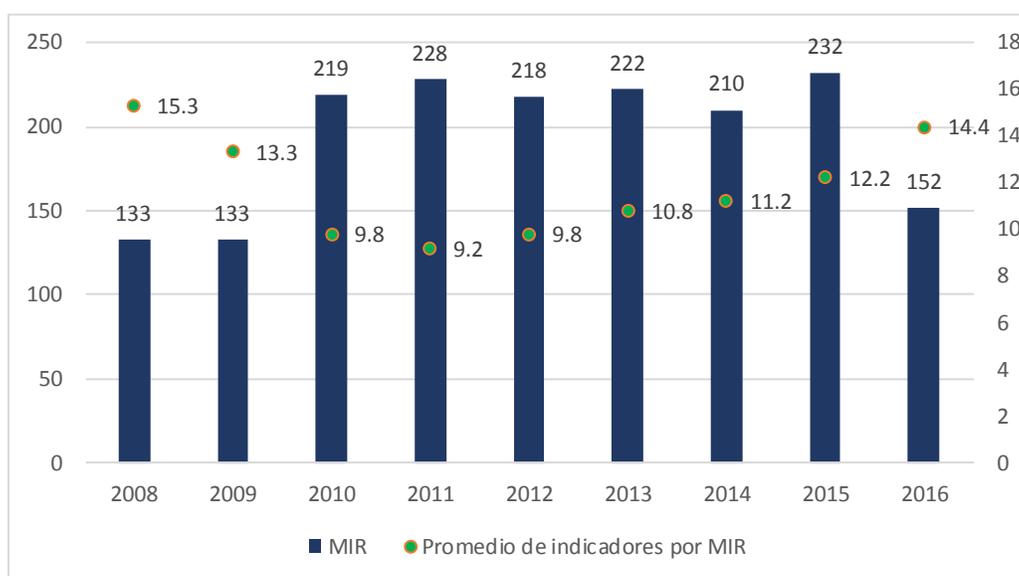
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico 1 es posible observar la evolución de los PADS coordinados por el CONEVAL que a lo largo del periodo 2008–2016 han contado con una Matriz de Indicadores para Resultados. En 2008 se inició con el diseño y registro de 133 matrices: 112 pertenecientes a programas con modalidad “S” y 21 de programas con modalidad “U”; a partir de 2010 el inventario de programas aumentó por la incorporación de las “Acciones Sociales”, de modo que en dicho año existían 219 MIR de programas y acciones sociales: 158 programas (modalidad “S” y “U”) y 61 acciones (modalidad “B” y “E”).

En el gráfico anterior también es posible observar como en el periodo 2014-2016, el número de Programas y Acciones de Desarrollo Social presentó una disminución del 34.5% pues de 232 programas en 2014 (año con mayor número de programas), el listado CONEVAL se redujo a 152 como resultado de la reingeniería del gasto público, conocida como Presupuesto base Cero, que implicó la fusión, escisión, eliminación y creación de programas.

Así como el número de programas con MIR coordinados por el CONEVAL se ha modificado a lo largo del tiempo, igualmente lo ha hecho el número de indicadores; en el gráfico 2 se muestra el comportamiento del promedio de indicadores por programa año con año desde 2008.

**Gráfico 2.** Evolución del promedio de indicadores por programa 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

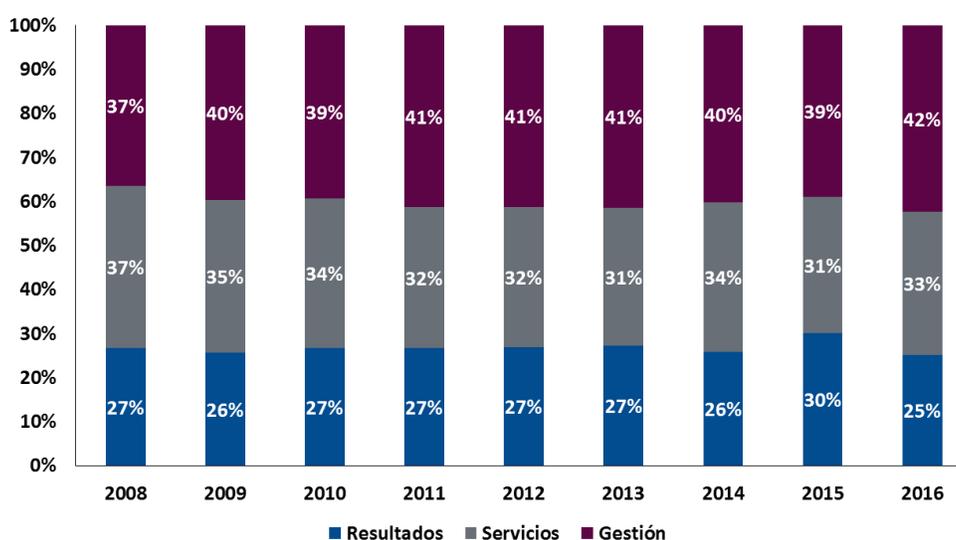
Como se mostró en el gráfico 1 el número de programas coordinados por el CONEVAL disminuyó 34.5% entre 2014 y 2016, sin embargo contrario a este comportamiento, el número promedio de indicadores por programa se ha incrementado. En 2015 existían 12.2 indicadores por programa y en 2016 este promedio ha aumentado dos puntos porcentuales de modo que actualmente se ubica en 14.4 indicadores. Con este incremento, en 2016 cada programa tiene, en promedio, 2 indicadores más que en 2015.

El incremento en el número de indicadores promedio por programa en el 2016 responde al incremento del número de indicadores de gestión. En el gráfico 3 se muestra la evolución de los indicadores por nivel en el periodo 2008-2016; en este gráfico es posible observar cómo en este año la proporción de indicadores de resultados disminuyó en 5 puntos porcentuales.

A pesar de la gran relevancia que tienen los indicadores de resultados para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de cada programa, en 2016, estos indicadores representan solo 25% de la estructura de los indicadores, lo que los sitúa en el nivel más bajo desde la implementación de la MIR.

Por su parte, los indicadores de gestión representan el 42% de los indicadores en 2016, lo que implica un aumento de 3 puntos porcentuales respecto de 2015, colocándose así como el nivel histórico más alto por encima de la cifra alcanzada en 2011, 2012 y 2013 (41%). Cabe mencionar que los indicadores relacionados a los bienes y servicios aumentaron en 2 puntos porcentuales.

**Gráfico 3.** Evolución de indicadores por tipo de objetivo 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A pesar de los cambios realizados en la estructura de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, de sus objetivos e indicadores, una fracción de éstos ha prevalecido en el tiempo. En el periodo 2008-2016, 28 programas se mantenido en listado de los PADS del CONEVAL. En el periodo 2010-2016 son 60 los programas que han permanecido a lo largo del tiempo.

Con la finalidad de presentar la evolución histórica de la Valoración de la Matriz de Indicadores se toman ambos periodos para analizar el comportamiento en la semaforización de los diferentes aspectos de la MIR.

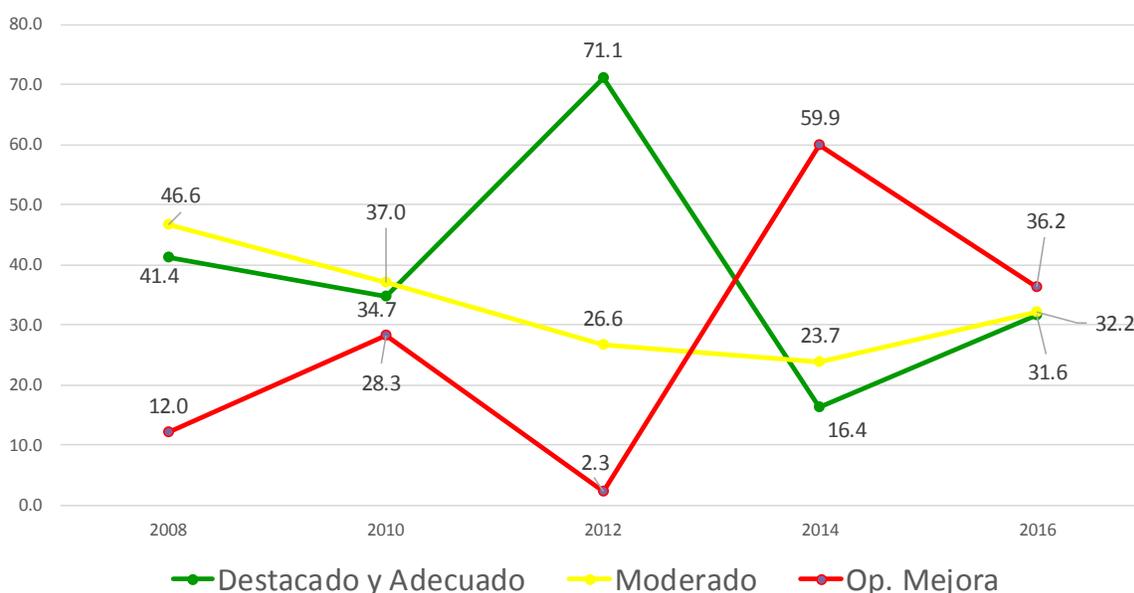
### 2.2.1 Evolución de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, 2008-2016

Realizando un comparativo de la calificación del diseño general de los PADS, obtenida en cada año en que se realizó la Valoración de MIR, se observa que en

2012 se alcanzó el mayor nivel de programas con semáforo verde de modo que el 71.1% de los programas vigentes entraban dentro de la categoría Destacado o Adecuado. Sin embargo, en 2014 esta proporción cayó y alcanzó su nivel más bajo registrando el 16.4% de los programas vigentes en dicho año con semáforo verde mientras que la proporción de programas en Oportunidad de mejora se incrementó considerablemente y alcanzó el 59.9% del total del universo. (Gráfico 4)

Ya en 2016 se puede apreciar una mejora en las matrices pues la proporción de programas en la categoría Destacado y Adecuado alcanzó el 31.6% mientras que los programas con Oportunidades de Mejora disminuyeron representando así el 36.2% de los programas en el año actual. Cabe mencionar que los niveles alcanzados en 2016 son muy similares a los obtenidos por las matrices en 2010.

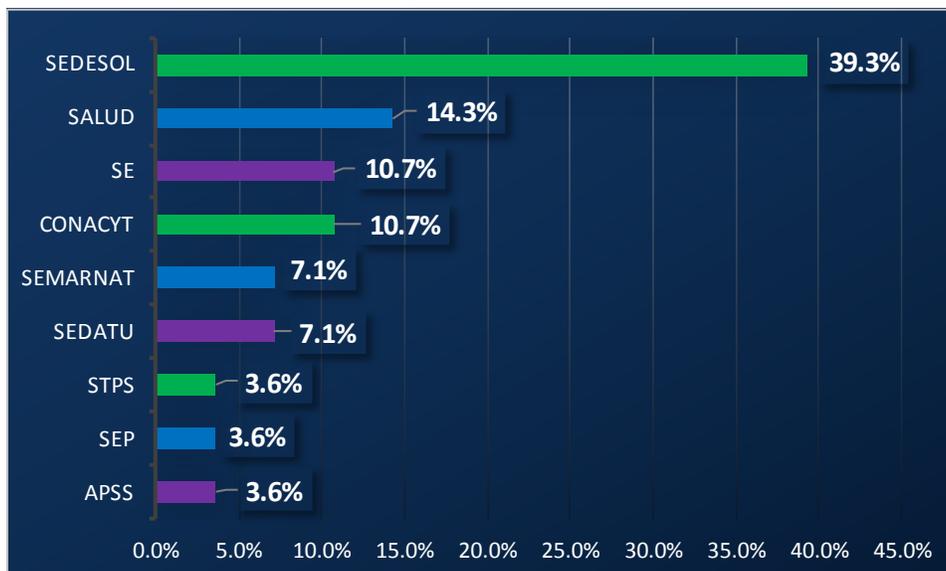
**Gráfico 4.** Evolución de la Calificación del diseño general de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, 2008-20016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Históricamente se tiene registro de que en el periodo 2008-2016, 28 programas han sido constantes en el tiempo y han logrado tener seguimiento en dicho periodo. En el gráfico 5 se muestra la distribución de estos 28 programas entre las diferentes Dependencias coordinadoras.

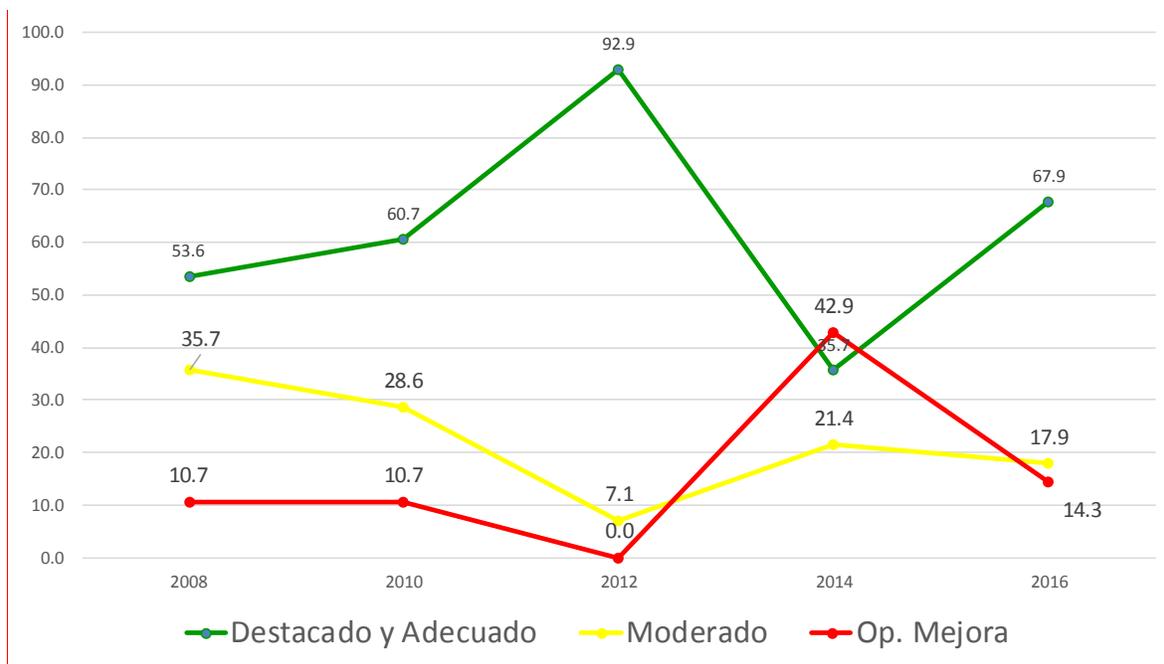
**Gráfico 5.** Distribución de los Programas Sociales que han permanecido en el periodo 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con la finalidad de analizar el diseño general de estos 28 programas, en el gráfico 6 se presenta la calificación general de este conjunto de programas.

**Gráfico 6.** Calificación del diseño general de los programas que prevalecen en el periodo 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este gráfico es posible apreciar que la evolución de los programas en la categoría Destacado y Adecuado presentan el mismo comportamiento observado en el gráfico

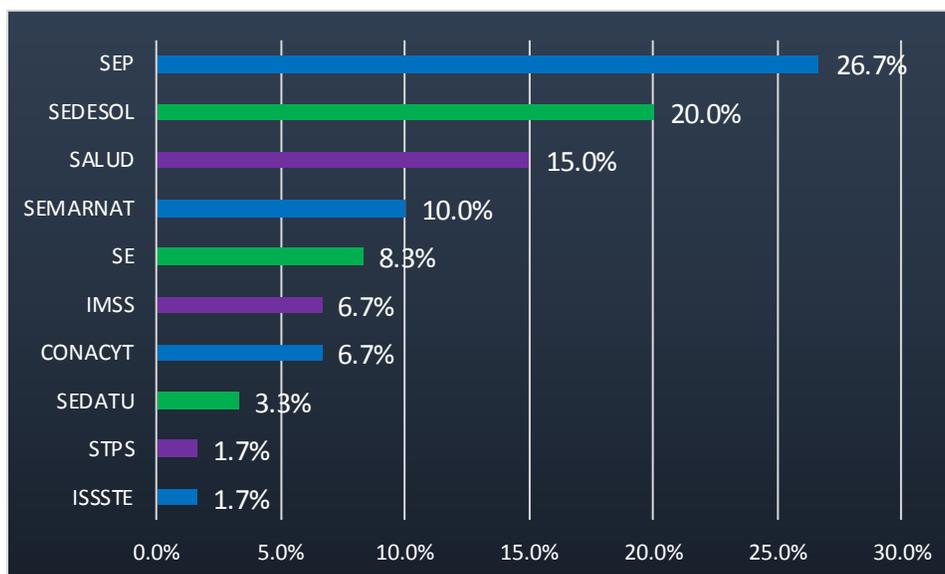
4. En 2012 el 92.9% de estos programas se encuentra en semáforo verde y el 7.1% restante en amarillo, debe subrayarse que en este año ningún programa se encontró en Oportunidad de Mejora. En 2014 esta estructura cambia significativamente el 42.9% de los programas se encuentra en semáforo rojo, el 35.7% semáforo verde y el 21.4% restante semáforo amarillo, es probable que este corte tenga respuesta en el cambio de administración y las modificaciones normativas realizadas posteriormente.

En 2016 nuevamente los programas clasificados como Destacados y Adecuados representan el mayor número de programas (67.9%). Se debe destacar que en este año, el 17.9% de este conjunto cuenta con semáforo amarillo y el 14.3% semáforo rojo, esto último es de gran relevancia pues se acerca a los niveles mínimos obtenidos entre 2008 y 2012, lo que implica que estos programas han trabajado en la mejora de sus objetivos e indicadores.

### 2.2.2 Evolución de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, 2010-2016

En el segundo periodo de análisis, 2010-2016, son 60 programas los que han presentado continuidad y por lo tanto seguimiento. En el gráfico 7 se muestra la distribución de estos programas entre las diferentes dependencias que coordinan programas sociales.

**Gráfico 7.** Distribución de los Programas Sociales que han permanecido en el periodo 2010-2016



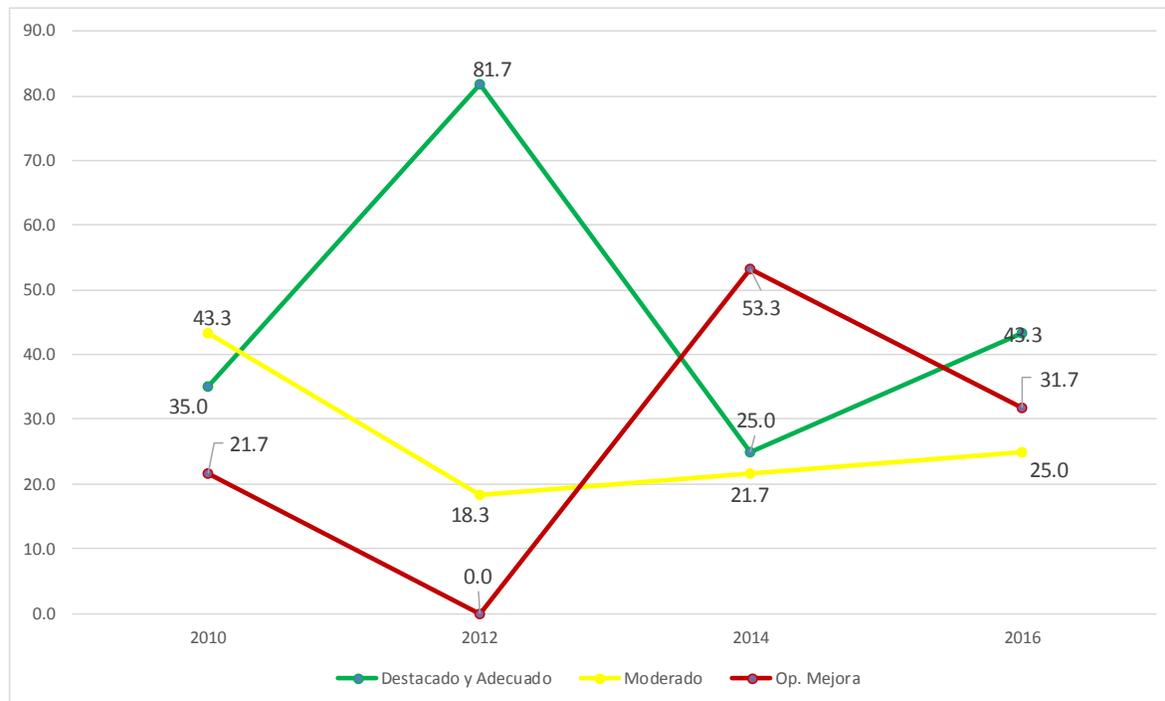
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se debe resaltar que en este grupo de programas es claramente identificable la principal problemática que llevó en 2014 a la caída de la Calificación del diseño general. En el gráfico 8 se muestra como en 2012 prevalece la semaforización de color verde en los Programas y Acciones de Desarrollo Social, en este grupo en

particular esta clasificación abarca el 81.7% de los programas, mientras que el resto se clasifica en el semáforo amarillo (18.3%).

En 2014, de tener cero programas en Oportunidad de Mejora, esta categoría abarcó el 53.3% de los PADS que prevalecen en el periodo 2008-2016, situando a los programas Destacados y Adecuados en 25%.

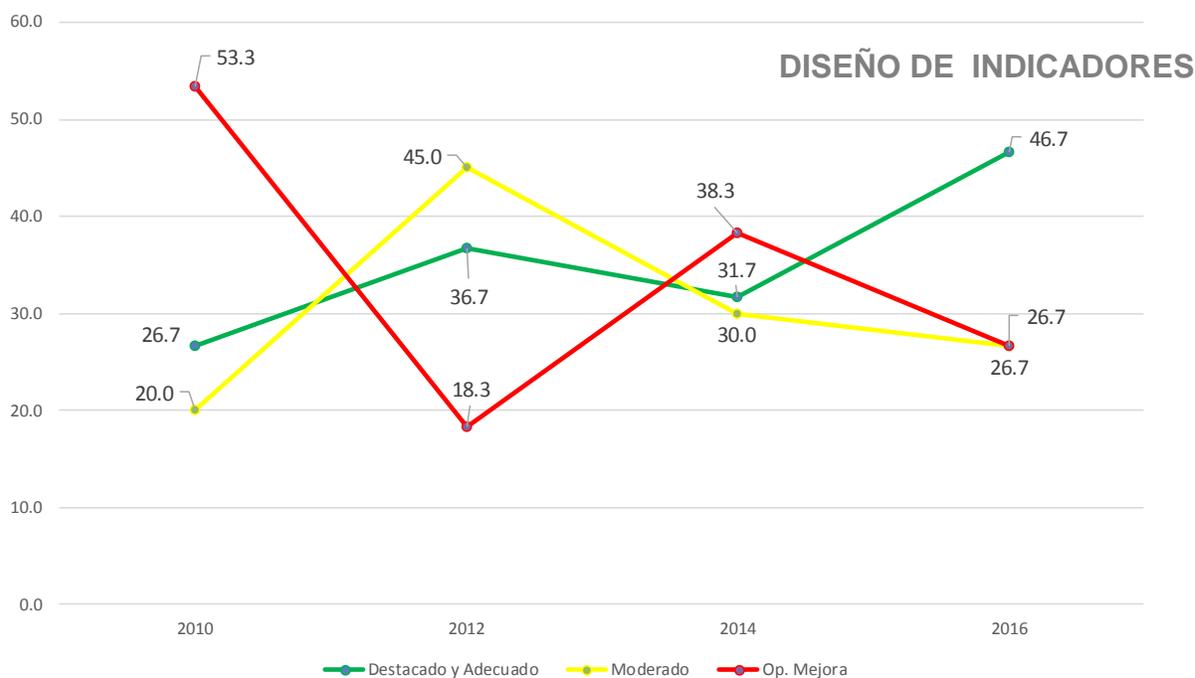
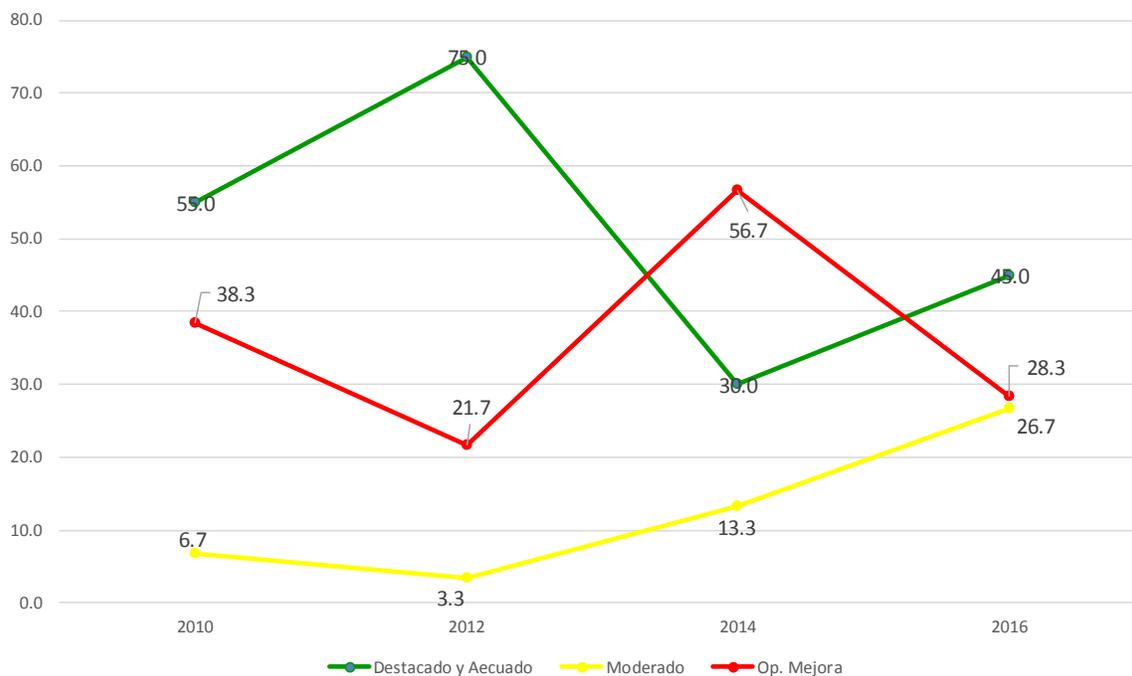
**Gráfico 8.** Calificación del diseño general de los programas que prevalecen en el periodo 2010-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Hasta aquí la dinámica es completamente semejante a la observada en el gráfico 4, si hacemos un comparativo entre las calificaciones alcanzadas en el diseño del programa y el diseño de indicadores se observa claramente que en 2012, la calidad en el diseño de las matrices de estos 60 programas permitió paliar el efecto de los problemas para la construcción de indicadores, sin embargo, en 2014 la disminución en la calidad en el diseño de objetivos de los programas se suma al incremento de las dificultades para la construcción de indicadores que se relacionen de manera pertinente y relevante a sus objetivos.

**Gráfico 9.** Comparativo de la Calificación en el diseño de objetivos y la Calificación en el diseño de indicadores de los programas que prevalecen en el periodo 2010-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico 9 se muestra la comparación entre las calificaciones obtenidas en el diseño de objetivos y de indicadores. En 2012 hubo un claro aumento de programas que mejoraron la calificación del diseño de sus objetivos, entre 2010 y 2012 esta proporción pasó del 55% al 75% es decir, el número de programas con semáforo verde aumentó 20 puntos porcentuales. Igualmente en 2012 la proporción de programas con Oportunidad de mejora en el diseño de indicadores disminuyó 35 puntos porcentuales pues en 2010 se registró el mayor número de programas con semáforo rojo en lo que a indicadores se refiere. En conjunto ambas condiciones permitieron que en 2012 no hubiera programas semaforizados en rojo en la Calificación del diseño general.

Las condiciones son diferentes en 2014 pues tanto la calidad en el diseño de los programas a través del planteamiento de objetivos y supuestos cayó, de igual modo lo hizo la calidad en la construcción de los indicadores y sus medios de verificación. Los programas que tuvieron semáforo rojo en su diseño representaron el 56.7% mientras que los programas con el mismo semáforo pero en diseño de indicadores el 38.3% de la totalidad de los programas.

En 2016 a pesar de la reingeniería del gasto, este grupo de 60 programas logro avanzar en el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL para valorar a una matriz como Destacada o Moderada. En términos del diseño el 45% de los programas lograron obtener semáforo 46.7% realizó lo mismo en términos de indicadores.

La evolución de estos programas muestra que se busca el mejoramiento de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, esto indudablemente es una gran aportación para el Sistema de Monitoreo de los Programas sociales.

### **2.3 Calidad de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016**

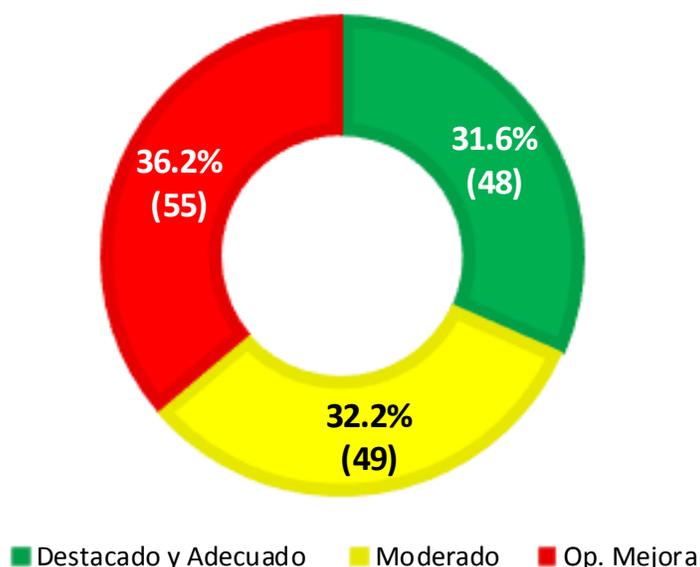
Los resultados obtenidos en la Valoración de los objetivos e indicadores de los PADS 2016 permiten identificar áreas de oportunidad para la mejora del diseño de sus objetivos e indicadores. El mejoramiento del diseño de los programas permite el adecuado planteamiento de objetivos y la construcción de indicadores que midan clara y correctamente los resultados obtenidos de modo que sean valiosos elementos que puedan ser empleados en la toma de decisiones por parte de los responsables de cada programa.

#### **2.3.1 Calificación del Diseño general de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016**

Como es posible apreciar en el gráfico 10, de los 152 Programas y Acciones de Desarrollo Social coordinados por el CONEVAL, el 31.6% es decir, 48 programas, se encuentra en el grupo “Destacado y Adecuado”, de este conjunto, 12 programas son destacados y 36 adecuados. El tipo de cambios requeridos para su

mejoramiento son complementarios pues se considera que la delimitación de los objetivos y el diseño de sus indicadores cumplen con los criterios establecidos por el CONEVAL.

Gráfico 10. Calificación del Diseño general de los PADS 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En semáforo amarillo se encuentran los programas clasificados como “Moderados”, el 32.2% de los PADS (49 programas) se encuentran etiquetados en esta categoría, el tipo de cambios requeridos son intermedios. Por último, en semáforo rojo aparece el 36.2% restante, estos programas se caracterizan por requerir cambios sustanciales pues tanto objetivos como indicadores no cumplen con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL.

### 2.3.2 Calificación del diseño de objetivos de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016

En el diseño de los objetivos de un programa, se evalúa que se cumplan las siguientes características:

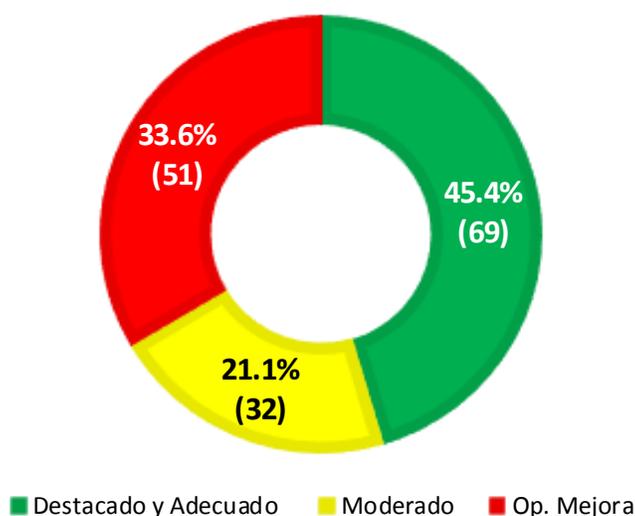
- El programa debe tener una vinculación coherente con los objetivos sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo de nivel Fin),
- El objetivo principal del programa es único y representa un cambio específico en la Población objetivo (objetivo de nivel Propósito),
- Identificar y enlistar los bienes y servicios necesarios y suficientes para el logro del objetivo principal del programa (objetivos de nivel Componente), e

- Identificar y enlistar las acciones de gestión necesarias para la generación de cada bien y servicio proporcionado por el programa (objetivos de nivel Actividad).

En el gráfico 11 se presenta la semaforización del diseño de los objetivos de los PADS, en él es posible observar que en 2016 gran parte de los programas se concentra en el semáforo verde de modo que el 45.4% (69 programas) de los PADS se encuentran en el grupo de programas con diseño de objetivos Destacado y Adecuado; de este total, el 53.6% (37 programas) se encuentran en la categoría Destacado y el 46.3% (32 programas) se encuentran en la categoría Adecuado.

El segundo grupo con mayor cantidad de programas se encuentra dentro de la categoría Oportunidad de Mejora por lo que el 33.6% de los PADS presentan semáforo rojo y requieren de cambios sustanciales para que sus objetivos se encuentren definidos claramente y tengan relación lógica entre sí. En el análisis de los resultados se identificó que la principal problemática que presentan este tipo de programas es el establecimiento de supuestos para cada nivel de objetivos y la falta de claridad para definir el objetivo principal del programa de modo que sea posible identificar el resultado directo sobre la PO. Por último, el 21.1% de los Programas y Acciones de Desarrollo Social se encuentran en semáforo amarillo de tal modo que 32 de estos programas requieren realizar cambios intermedios para mejorar el diseño de sus objetivos.

**Gráfico 11.** Calificación en el diseño de objetivos de los PADS 2016

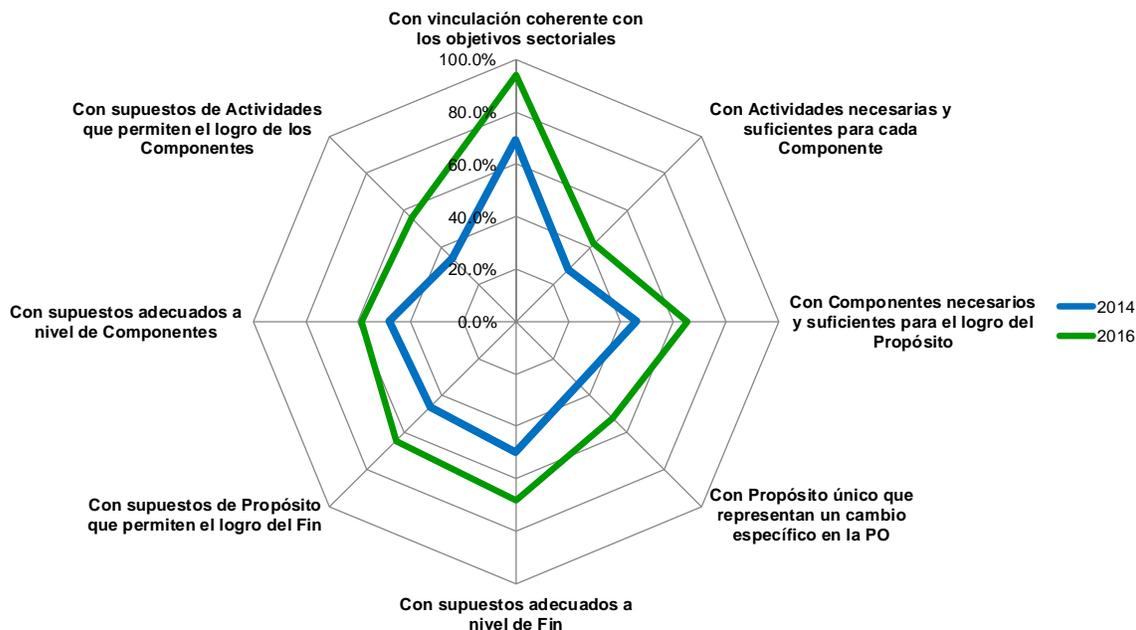


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con la finalidad de profundizar en el análisis de los resultados obtenidos en el análisis del diseño de los objetivos de los PADS, en el gráfico 6 se presenta el grado

de cumplimiento promedio de cada uno de los aspectos que conforman el sentido lógico de un programa.

**Gráfico 12.** Comparativo del cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los PADS 2014-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico superior es visible la mejora en el cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los PADS. Los resultados muestran que la vinculación coherente de los programas con los objetivos de los programas derivados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el aspecto con mayor grado de cumplimiento (94.1%), esto implica que los Programas y Acciones de Desarrollo Social se encuentran vinculados a los objetivos de la Planeación Nacional, lo que nos da una idea de la articulación existente con la planeación nacional.

En general, los aspectos en los que se presentan mayores debilidades en el diseño de objetivos es: 1. el planteamiento de las acciones de gestión del programa pues la tasa de cumplimiento de este criterio es del 42.1%; 2. la construcción de supuestos asociados a las acciones de gestión con una tasa de cumplimiento del 55.9% y; 3. la formulación del objetivo principal cuya tasa equivale al 52.0%. Resulta fundamental que los programas mejoren la construcción de su objetivo principal pues en él debe ser posible identificar la Población objetivo del programa y el cambio o mejora que se espera lograr en ella, esto representa su razón de ser y en la medida que se avance en el cumplimiento de su objetivo se demostrará que los recursos del programa están empleándose con la finalidad de obtener resultados.

### 2.3.3 Calificación del diseño de indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016

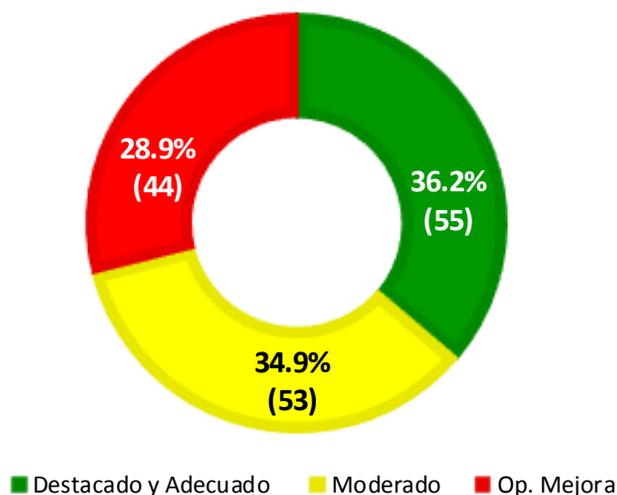
En la valoración del diseño de los Indicadores con los que los programas miden el cumplimiento de sus objetivos, se evalúa que cada uno de ellos cumpla con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL:

- Claridad en el diseño de los indicadores de modo que sean autoexplicables,
- Pertinencia y relevancia de los indicadores asociados a los objetivos del programa de modo que generen información relevante de los mismos,
- Monitoreabilidad de los indicadores a través de los medios de verificación que son la fuente de información para su construcción

Si los indicadores de un programa cumplen con estas características entonces miden de manera relevante el avance en los objetivos a los cuales se encuentran asociados y a su vez cuentan con los medios de verificación necesarios para poder consultar la información que alimenta su construcción y medición.

En el diseño de indicadores los resultados tienen una tendencia similar a los obtenidos en la calificación general de los programas. En el gráfico 13 se muestra la clasificación de los 152 PADS respecto al diseño de indicadores.

Gráfico 13. Calificación en el diseño de Indicadores de los PADS 2016



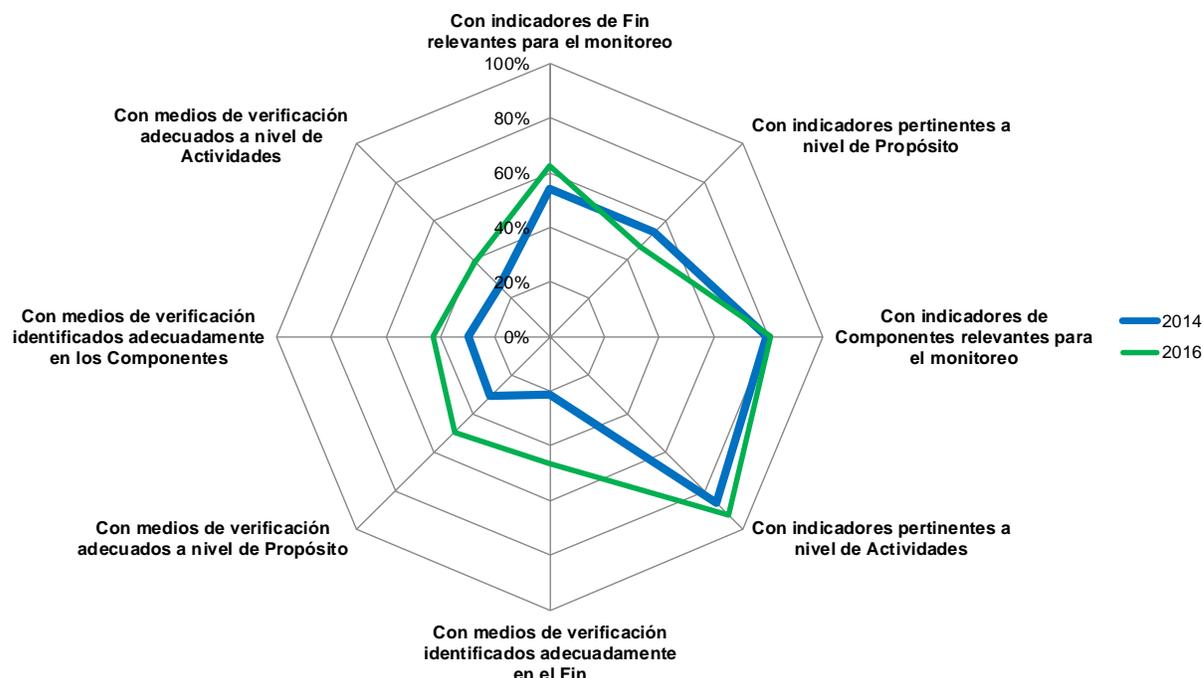
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El 36.2% de los Programas y Acciones de Desarrollo Social cuentan con matrices cuyos indicadores cumplen con los criterios de relevancia y establecimiento de medios de verificación. Este porcentaje se encuentra conformado por 26 programas en la categoría Destacado y 29 en la categoría Adecuado que en total suman 55 PADS. En semáforo amarillo se encuentran 53 programas que equivale al 34.9% de los PADS mientras que el 28.9% restante (44 programas) se encuentran en semáforo rojo, es decir, en Oportunidad de Mejora.

Este comportamiento responde principalmente al nivel de relevancia y pertinencia de los indicadores de bienes o servicios entregados y de acciones. Como se puede apreciar en el gráfico 14 el mayor nivel de cumplimiento promedio de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL se concentran a nivel bienes o servicios (Componentes) y acciones (Actividades). El gran número de indicadores asociados a ambos niveles de objetivos incrementan el número de programas con semáforo verde en cuanto al diseño de indicadores, de los 2,231 indicadores existentes en 2016, 946 corresponden al nivel de actividad y 722 al nivel de bienes o servicios, en conjunto equivalen al 74.7% del total

**Gráfico 14.** Comparativo del cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los PADS 2014-2016

Cumplimiento promedio de la lógica horizontal 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

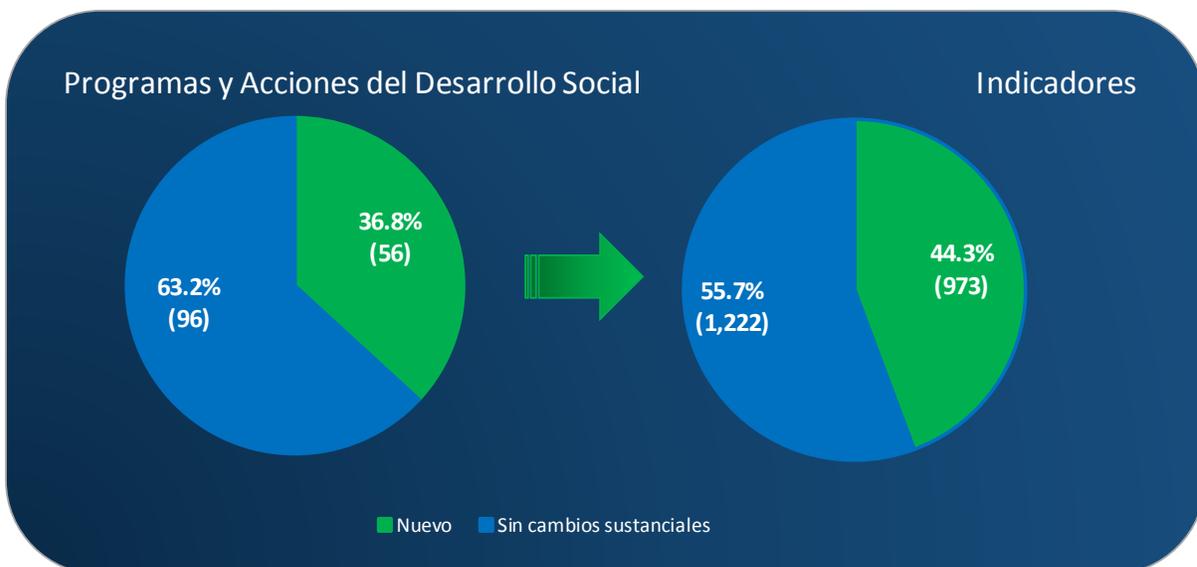
En el gráfico superior es muy clara la problemática central en el diseño de indicadores: baja relevancia de indicadores a nivel de objetivo principal, es sobresaliente que entre 2014 y 2016 el porcentaje de cumplimiento promedio en la pertinencia de estos indicadores paso del 54% al 47%, de modo que disminuyó 7 puntos porcentuales. En general, al interior de los programas prevalece el uso de indicadores de gestión y la medición de los resultados principales de cada programa está disminuyendo. De acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, los indicadores asociados al objetivo principal del programa (propósito) son las herramientas que permiten la medición en el avance y logro en la mejora que el programa espera lograr sobre la población objetivo, si un programa no cuenta con indicadores adecuados que permiten dar cuenta de sus resultados pone en riesgo la asignación presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En cuanto a los medios de verificación, entre 2014 y 2016 la identificación de las fuentes de información para la construcción de los indicadores ha mejorado, mientras que en 2014 el porcentaje de cumplimiento se encontraba entre el 21% y el 31%, en 2016 oscila entre el 39% y el 49%. Esto implica que los medios de verificación se encuentran mejor especificados de modo que es claro cuál es la fuente de origen de la información y cuál es el medio para consultar la información.

#### **2.4 Calidad de los objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos 2016**

En el ejercicio de valoración de los objetivos e indicadores de los PADS 2016, destacaron los programas que resultaron de la reingeniería del gasto público, es decir, de aquellos que resultaron de la fusión o escisión de diferentes programas o bien que son de nueva creación.

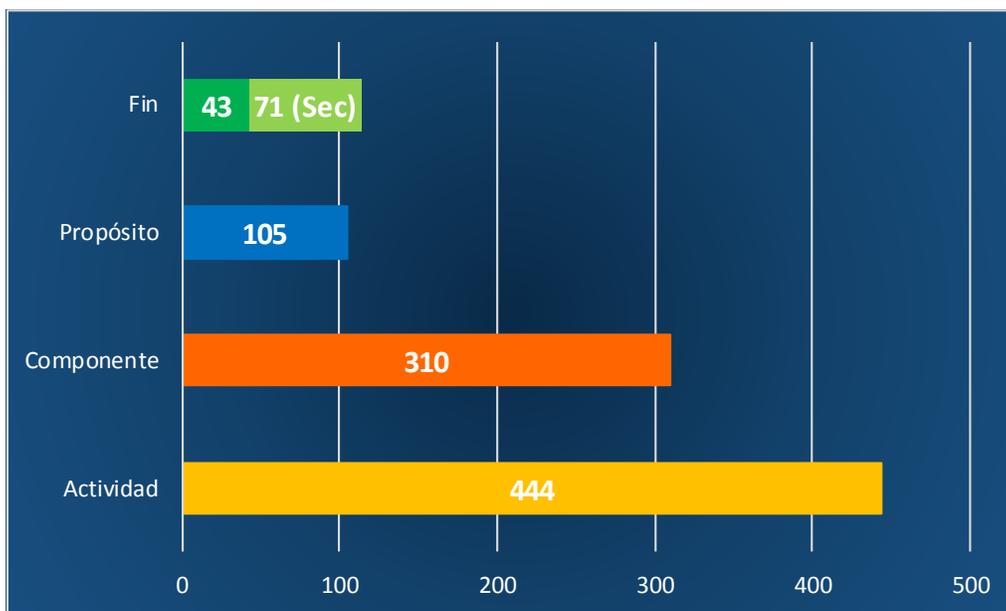
**Gráfico 15.** Composición de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico 15, se muestra la composición del listado de Programas y Acciones de Desarrollo Social conforme al criterio resultante de la reingeniería del gasto público. En 2016, existen 96 programas sin cambios sustanciales (63.2%) los cuales contienen el 55.7% del total de los indicadores, y 56 programas nuevos (36.8%) que cuentan con el 44.3% de los indicadores restantes.

**Gráfico 16.** Estructura de los indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos, 2016

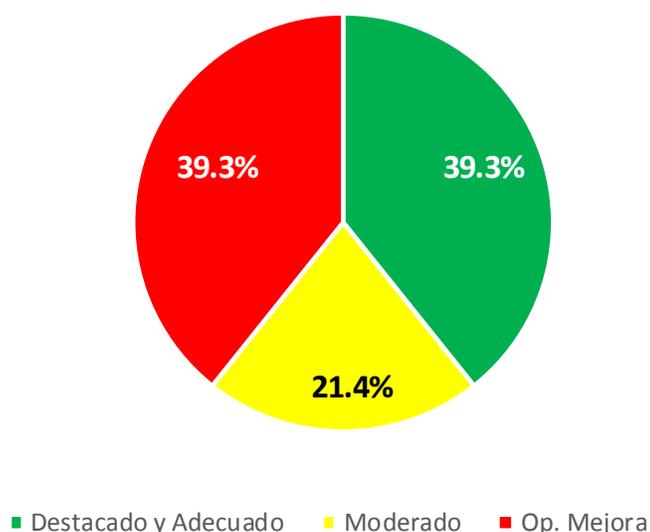


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De los 973 indicadores que se encuentran dentro de las MIR de los programas nuevos del inventario de CONEVAL, 111 son indicadores de nivel de fin de los cuales 71 se derivan de los Programas Sectoriales, 105 se encargan de medir resultados, 310 se asocian a los bienes y/o servicios que generan y entregan los programas y 444 se relacionan a los objetivo de nivel actividad de la MIR. (Gráfico 16)

Derivado de la Valoración de los objetivos e indicadores de los PADS se observó que en la Calificación del diseño general de los programas existe una misma proporción de programas nuevos que se encuentran en semáforo verde y rojo. El 39.3% de estos programas se encuentran dentro del grupo Destacado y Adecuado de tal modo que 6 entran en la categoría Destacado y 22 en la categoría Adecuado, debido a esto el tipo de cambios requeridos son complementarios. Igualmente otro 39.3% de los programas nuevos se encuentran en Oportunidad de Mejora por lo que requieren hacer grandes ajustes en sus matrices, desde el diseño de la MIR y su lógica vertical, hasta la construcción de indicadores y la lógica vertical.

**Gráfico 17.** Calificación Total de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos, 2016

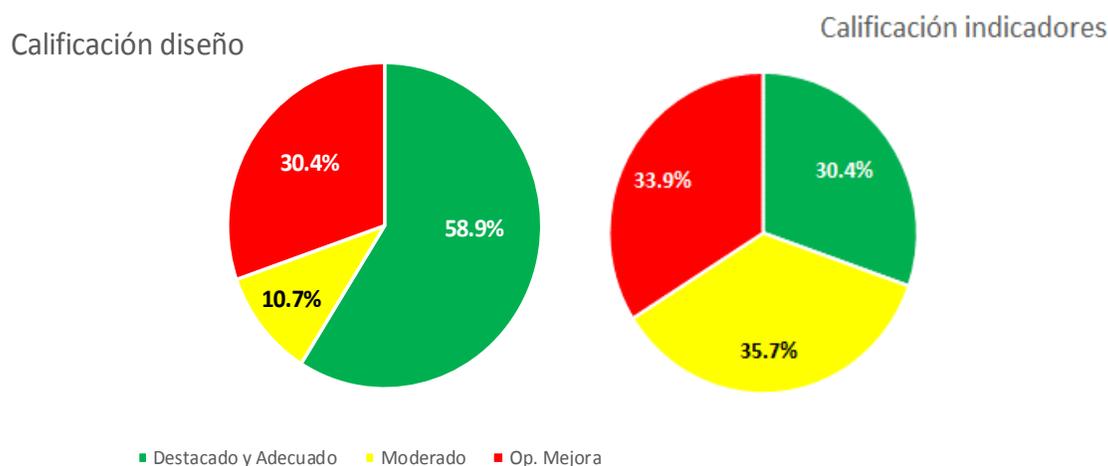


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico 17 se puede apreciar como el 21.4% de los programas nuevos restantes se encuentran en semáforo amarillo, lo que implica que aquellos programas etiquetados en la categoría Moderado requieren de cambios intermedios en el diseño de la matriz y sus indicadores. En suma el 60.7% de los programas nuevos tienen definidos claramente sus objetivos, o en todo caso requieren mejoras mínimas, y han diseñado indicadores relevantes para su monitoreo.

En el gráfico 18 se muestran los resultados relacionados a la calidad en el diseño de objetivos e indicadores. La proporción de programas que se encuentran en semáforo verde, es decir, en el grupo Destacado y Adecuado, es 28.5 puntos porcentuales mayor en el diseño de objetivos en comparación con el diseño de indicadores.

**Gráfico 18.** Calificación del diseño de objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La proporción de programas en semáforo verde en el caso de objetivos, equivale al 58.9% de los PADS nuevos, si a esta categoría sumamos el 10.7% de los programas moderados (semáforo amarillo), en total el 69.6% de los programas nuevos han logrado plantear objetivos claros, de modo que la experiencia en el empleo de la Metodología del Marco Lógico para la construcción de la MIR, les ha permitido consolidarse.

En materia de diseño de indicadores el comportamiento de los programas guarda, entre cada categoría, una proporción similar. El 30.4% de estos programas cumplen con las características mínimas establecidas por el CONEVAL y miden de manera relevante los objetivos a los que se encuentran asociados y el 35.7% está clasificado con semáforo amarillo, en conjunto, esto muestra que el 70% de los programas que resultaron de la reingeniería del gasto público son relevantes para el monitoreo de los PADS; solo el 33.9% de los programas presenta semáforo rojo, aspecto que puede mejorarse a través de acompañamiento técnico por parte del CONEVAL para la mejora de sus herramientas de medición.

## 2.5 Consideraciones finales sobre la calidad de objetivos e indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social

En 2016, la Valoración del diseño de los objetivos e indicadores de los PADS mostró que el 31.6% de los programas cuentan con una calificación Destacada o Adecuada, mientras que el 36.2% se encuentra en Oportunidad de Mejora y el 32.2% en la categoría Moderado. El aspecto que mostró mejores resultados fue el diseño de objetivos pues 69 programas cuentan con semáforo verde (45.4%). El aspecto de diseño de indicadores por su cuenta, presenta 55 programas dentro del grupo Destacado y Adecuado (36.2%) y 97 que se encuentran en Moderado o con Oportunidad de mejora.

A partir del análisis realizado se han identificado principalmente las siguientes problemáticas:

### ***a) Diseño de objetivos y planteamiento de supuestos***

- Problemas para la definición del objetivo principal del programa. Esto se caracteriza por no contar con un objetivo único que busque dar solución a una problemática en específico de la población objetivo del programa.
- Poca claridad para establecer los objetivos a nivel de acciones de gestión. Se debe recordar que al definir las acciones de gestión se enlistan todas aquellas acciones y gestiones necesarias para que el programa pueda generar y entregar los bienes y/o servicios que ofrece.
- Definición de supuestos asociados a las acciones de gestión. En conjunto, la identificación de las acciones de gestión de los programas y de los supuestos, permitirán el cumplimiento de los objetivos relacionados a la entrega de bienes y servicios por parte del programa.

### ***b) Diseño de indicadores e identificación de medios de verificación***

- La problemática principal se encuentra en la construcción de los indicadores de resultados asociados al objetivo principal. Existe una clara tendencia a incrementar el uso de indicadores de gestión y de bienes y servicios, sin fortalecer el diseño de los indicadores que dan cuenta de los resultados principales del programa.
- Finalmente, aunque se ha avanzado en la definición de los medios de verificación resulta necesario que los programas incluyan las características principales de las fuentes de información que se pueden consultar para extraer los datos de consulta y estimación de los indicadores, como lo son: Nombre del documento o sistema donde se encuentra la información, liga de acceso o nombre del Área que dentro del programa gestiona los datos, así como la frecuencia con la que se obtiene y con que se puede disponer de la información.

### Capítulo 3. Relevancia del Enfoque de Resultados en el Sistema de Monitoreo

En el capítulo anterior analizamos los resultados generales en el diseño de objetivos e indicadores que un programa puede tener: desde aquellos que hacen referencia a las acciones de gestión y los bienes y servicios del programa hasta aquellos que plasman cuál es el resultado primordial que el programa busca lograr y cómo este resultado impactará en los objetivos derivados de la Planeación Nacional. En este capítulo realizamos un acercamiento al objetivo principal de cada programa y a sus indicadores, con la finalidad de evaluar si cuentan con los elementos característicos del Enfoque de Resultados.

En el día a día, las decisiones gubernamentales tienen influencia en la vida de los ciudadanos; con el uso de los recursos públicos se implementan diferentes programas y acciones que en conjunto buscan incrementar el bienestar social y económico de la población del país, por lo que se vuelve necesaria la pregunta si dichos programas están alcanzando los resultados esperados y si están solucionando las problemáticas por las que fueron creados.

En México, los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales se plasman en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). El CONEVAL coordina a los 152 programas y acciones del desarrollo social cuya asignación presupuestaria en conjunto asciende a 953,347 millones de pesos que se destinan a diferentes ámbitos: educación, salud, medio ambiente, desarrollo territorial y urbano, productividad y competitividad, desarrollo social, empleo y género. Sin embargo, ¿cuáles son los resultados esperados de los programas que promueven el desarrollo social?, ¿qué impacto tienen los programas de inversión, productividad y competitividad?, ¿a quién se encuentran dirigidos los programas vinculados al medio ambiente?, ¿cómo se pueden medir los resultados alcanzados en materia de salud? Estas interrogantes sin duda se encuentran vinculadas al Enfoque de Resultados.

El Enfoque de resultados es una característica propia de los objetivos principales de cada programa y de los indicadores asociados a ellos (nivel de Propósito): si en el objetivo principal del programa es posible identificar la población que está padeciendo cierta problemática pública y es claro el cambio o mejora que el programa pretende lograr, y adicionalmente el o los indicadores diseñados para su monitoreo proveen de información relevante sobre el logro alcanzado por el programa, entonces podemos decir que cuenta con Enfoque de Resultados.

La valoración del Enfoque de Resultados ha sido implementada por primera vez en 2016 en respuesta de la necesaria evaluación del diseño de los programas toda vez que la reingeniería del gasto público modificó la estructura de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, y se espera, a través de ella, complementar el Diagnóstico de la Matriz de Indicadores para Resultados que se hace cada dos

años<sup>8</sup>. Sin embargo, la principal motivación para la construcción de esta valoración, es la importancia que el Enfoque de Resultados tiene en la construcción del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales, si desde el diseño de los objetivos e indicadores de los programas encaminados al desarrollo social se deja de lado la orientación a resultados, la base del Sistema de Monitoreo es entonces frágil pues no existe una ruta definida para lograr los principales objetivos del ámbito social.

### **3.1 Valoración del Enfoque de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social**

Con la finalidad de realizar una revisión del objetivo principal de los programas así como de sus indicadores y bienes o servicios que entrega a su población objetivo (PO), el CONEVAL diseñó una valoración orientada a evaluar el enfoque de resultados de los objetivos e indicadores de nivel propósito, es decir, se analiza directamente el objetivo del programa y la medición de sus resultados. La finalidad de la Valoración de Enfoque de Resultados es poder identificar todas aquellas mejoras posibles para que los Programas y Acciones de Desarrollo Social se orienten correctamente al logro de sus resultados y que cuenten con los indicadores necesarios para medir el avance de sus logros. El fortalecimiento de los programas contribuye al fortalecimiento del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales.

El Enfoque de Resultados es la orientación del objetivo principal del programa (Propósito) al claro planteamiento e identificación de la PO así como la problemática a resolver o mejora que se espera realizar. En esencia se trata de poder responder ¿a quién beneficia el programa? y ¿qué mejora buscar realizar sobre sus beneficiarios? El Enfoque de Resultados, es una característica necesaria para todo programa pues si no es posible identificar y plantear correctamente el objetivo principal de un programa entonces no tiene razón de ser pues no estará solucionando ninguna problemática pública y los recursos asignados se emplearían de manera ineficiente.

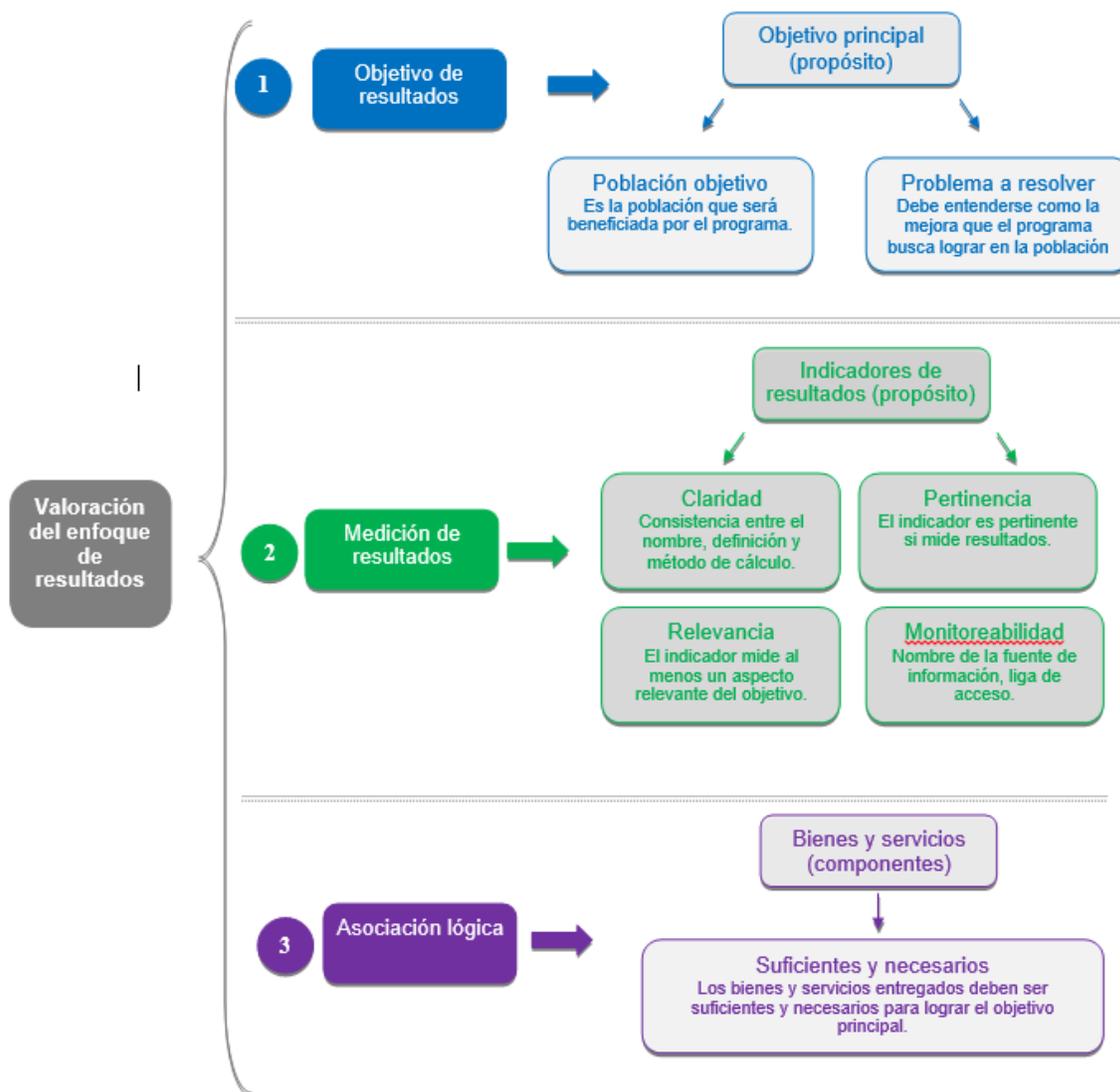
Para poder evaluar de manera integral que los Programas y Acciones de Desarrollo Social se encuentren orientados a resultados, la Valoración de Enfoque de Resultados evalúa tres aspectos del objetivo principal del programa. En la figura 9. “Elementos evaluados en la Valoración de Enfoque de Resultados”, es posible observar la estructura de la Valoración y los elementos que la conforman.

---

<sup>8</sup> La valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados se realiza cada dos años, a través de esta valoración se verifica si los objetivos de resultados y gestión tienen lógica causal entre sí y si los indicadores con que se mide su desempeño cumplen con los criterios mínimos para afirmar que se tratan de indicadores de calidad. Los resultados de la valoración se plasman en el Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados, del cual se cuentan con las ediciones 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Los diagnósticos pueden consultarse en la siguiente liga electrónica:

<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>

Figura 9. Elementos evaluados en la Valoración de Enfoque de Resultados

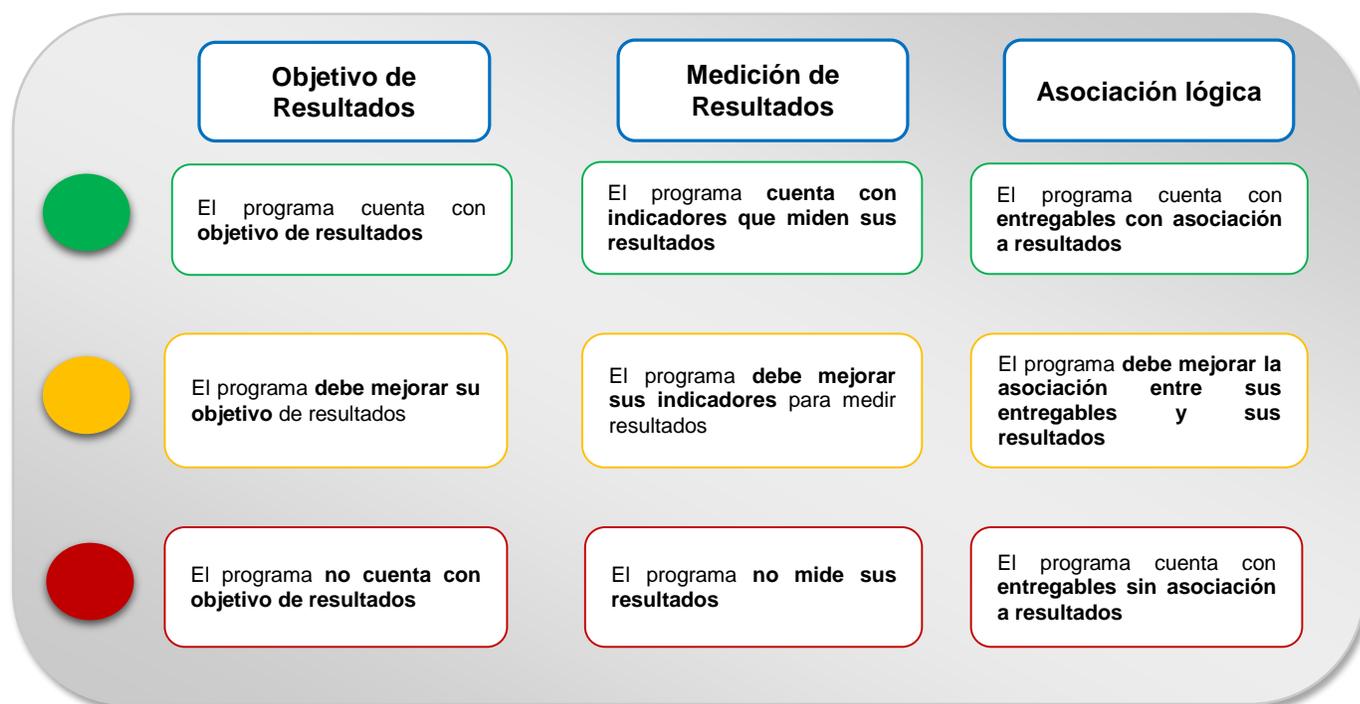


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La valoración consiste en la aplicación de un cuestionario de siete reactivos que se contesta a partir de un sistema binario, es decir, con valores “1” y “0”. El reactivo se valora con “1” cuando el elemento de la MIR cuenta con la característica evaluada, y se contesta con “0” cuando el objeto no contiene la característica evaluada por el reactivo.

Con los resultados obtenidos, se construye un semáforo que clasifica el estatus de los tres aspectos valorados, lo cual permite realizar la evaluación global sobre el Enfoque de Resultados del Programa, como se presenta a continuación:

**Figura 10.** Semáforo de la Valoración del Enfoque de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 3.1 Resultados de la Valoración de Enfoque de Resultados 2016

En esta sección se presenta el análisis derivado de la aplicación de la valoración del enfoque de resultados de los PADS 2016. Los hallazgos se exponen de acuerdo con las diferentes etapas que constituyeron la valoración a fin de mostrar el avance en la implementación del enfoque de resultados.

#### 3.1.1 Enfoque de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016

En el primer aspecto evaluado, objetivo de resultados, de acuerdo a las cifras obtenidas, 47 de los 152 programas analizados, cuentan con objetivo de resultados, 64 (42.1%) programas se encuentran en fase intermedia, y 41 (27%) programas y acciones sociales aún cuentan con importantes retos para orientarse a resultados.

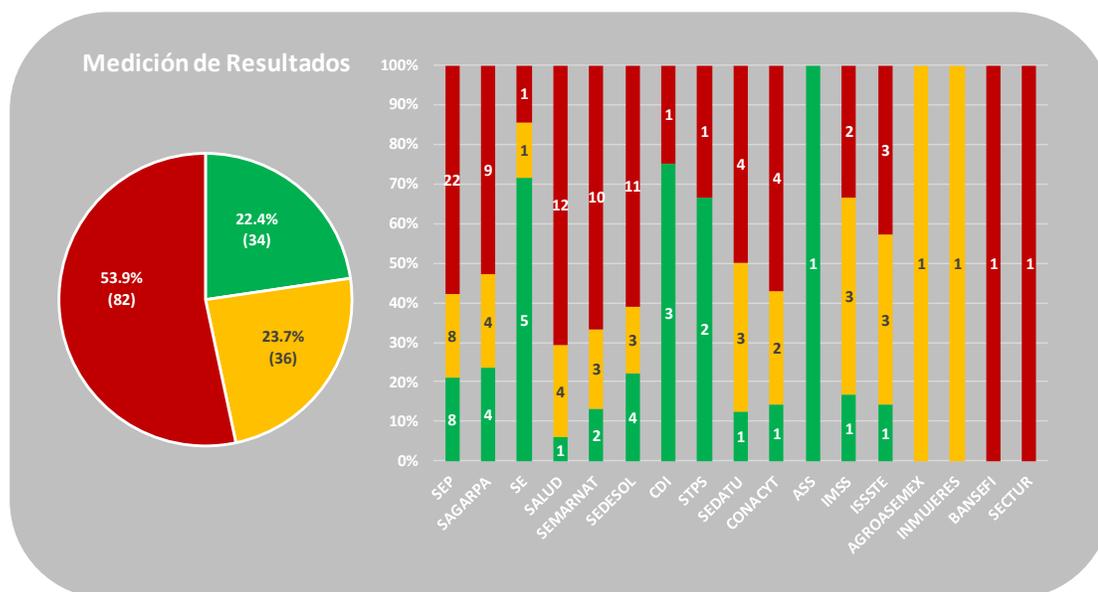


SEDATU (50%), así como Agroasemex y Bansefi, que solo coordinan un programa y el cual no se encuentra orientado a resultados.

### 3.1.2 Medición de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016

En relación al aspecto de medición de resultados que valora si los indicadores se asocian al objetivo principal y cumplen con los criterios mínimos (claridad, pertinencia, relevancia y monitoreabilidad), se obtuvieron las cifras menos favorables. Es de suma importancia que los indicadores midan efectivamente los resultados alcanzados por los programas para evaluar y verificar si estos están cumpliendo con el propósito para el cual fueron creados.

**Gráfico 20.** Resultados de la Valoración de Enfoque de Resultados por Dependencia, Medición de Resultados 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

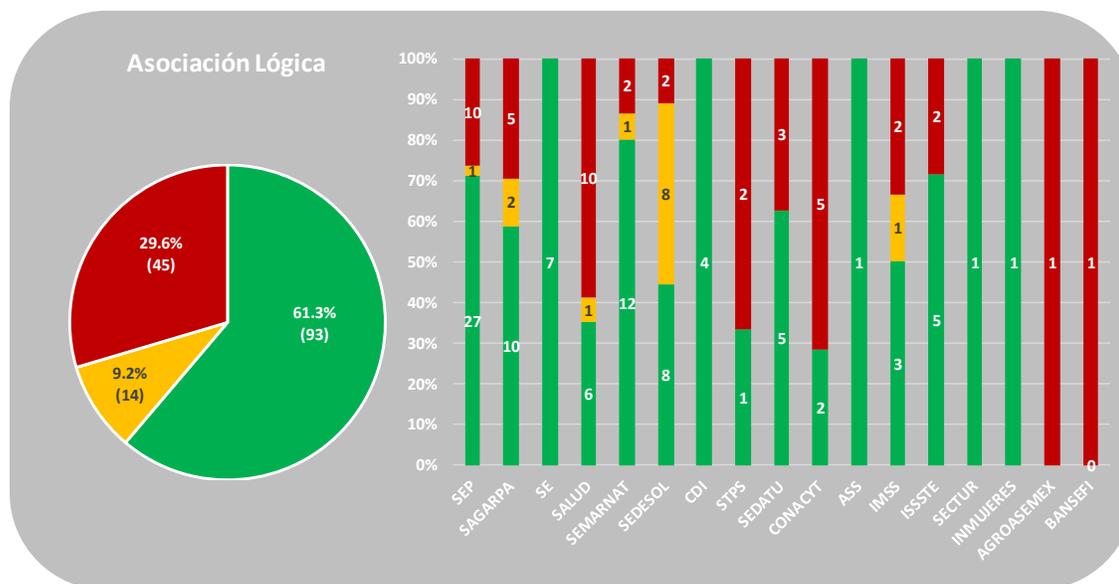
En el gráfico 21, se puede observar que en semaforización verde (programas que cuentan con mediciones de resultados a nivel de Propósito), 22.4% de los PADS cumplen con este elemento. En este caso, los programas de la Secretaría de Economía (SE) son los que cuentan con mayor proporción ya que 5 de sus 7 programas coordinados, es decir, el 71.4% se encuentran orientados a medir los resultados alcanzados. Similar es el caso de la CDI, aunque en términos absolutos el número de programas es menor respecto a la SE, el 75.0% de sus programas, es decir, 3 de 4, cuentan con indicadores a nivel de propósito que miden adecuadamente sus resultados; en la misma situación se encuentra la STPS cuya proporción equivale al 66.7%.

En semáforo amarillo, el 50% de los programas del IMSS y el 42.9% de los programas del ISSSTE tienen posibilidades de mejora pues sus indicadores se caracterizan por tener problemas con los aspectos de claridad y monitoreabilidad; en este sentido, las mejoras a realizar son menores pues son mediciones relevantes y pertinentes. En esta misma categoría entran los programas coordinados por Agroasemex y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

De acuerdo a la información contenida en el gráfico 3, del 53.9% de los programas con semáforo rojo, es decir 82 programas, éstos se encuentran principalmente en la SEP, la Secretaría de Salud y la SEDESOL, pues de estos 82 programas, cada uno representa el 26.8% (22 programas), 14.6% (12 programas) y 13.4% (11 programas), correspondientemente. Otras dependencias como la Secretaría de Turismo y Bansefi se caracterizan por tener semáforo rojo en el 100% de los programas coordinados, otras instituciones con características similares son SEMARNAT y CONACyT, pues el 66.7% (10 programas) y el 57.1% (4 programas) correspondientemente, no miden adecuadamente los resultados o logros alcanzados.

3.1.3 El último aspecto calificado en la Valoración del Enfoque de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016, es la Asociación Lógica. En términos generales, este es el aspecto mejor valorado pues el 61.3% de los PADS cuentan con MIR cuyos productos se identifican de tal manera que se asocian lógicamente con el propósito del programa, lo cual implica que son suficientes y necesarias para el cumplimiento de su objetivo. El resto de los programas se distribuyen de la siguiente manera: 29.6% de los PADS se encuentran en semáforo rojo pues no identifican correctamente los bienes y/o servicios entregados; el 9.2% restante corresponde a los programas semaforizados en amarillo.

**Gráfico 21.** Resultados de la Valoración de Enfoque de Resultados por Dependencia, Asociación Lógica 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico 22 es posible observar la distribución de los programas por dependencia de acuerdo a los resultados obtenidos en la valoración de la Asociación Lógica. La mayor cantidad de programas con semáforo amarillo se encuentran en la SEDESOL (8 programas), lo que representa el 44.4% de los programas coordinados por la dependencia. En semáforo rojo, las dependencias con mayor número de programas son la SEP y la Secretaría de Salud, ambas con 10 programas, lo que en conjunto equivale al 44.4% de la totalidad de programas con semáforo rojo. Mismo es el caso de la SAGARPA y el CONACyT, ambas con 5 programas lo que representa el 29.4% y 71.4% de la totalidad de los programas coordinados, correspondientemente.

Por último, las dependencias que cuentan con mayor número de programas con semáforo verde y que se encuentran por encima de la media (64%) son, la SEP (71.1%), el ISSSTE (71.4%), la SEMARNAT (80.0%), Bansefi, SE, Aportaciones a la Seguridad Social (APSS), SECTUR y CDI, éstas últimas cinco dependencias cuentan con el 100% de sus programas en semáforo verde.

### 3.2 Valoración de Enfoque de Resultados 2016: Programas nuevos y Programas sin cambios sustanciales

Con la intención de analizar la estructura de los diferentes aspectos que conforman el Enfoque de Resultados de los programas nuevos resultado de la reingeniería del gasto público, se presenta a continuación el siguiente análisis considerando únicamente a dichos programas.

Como vimos en el capítulo anterior, los PADS, a partir de la reingeniería del gasto público, se conforman por el 36.8% de programas nuevos y 63.2% de programas sin cambios sustanciales. Tal y como lo muestra el gráfico 23, la dependencia con

mayor número de programas nuevos es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de los 17 programas coordinados por esta dependencia, 10 son programas nuevos. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuenta con el mayor nivel de permanencia en términos absolutos, pues, 30 de los 38 programas que coordina, no presentaron cambios sustanciales.

**Grafico 22.** Distribución de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016

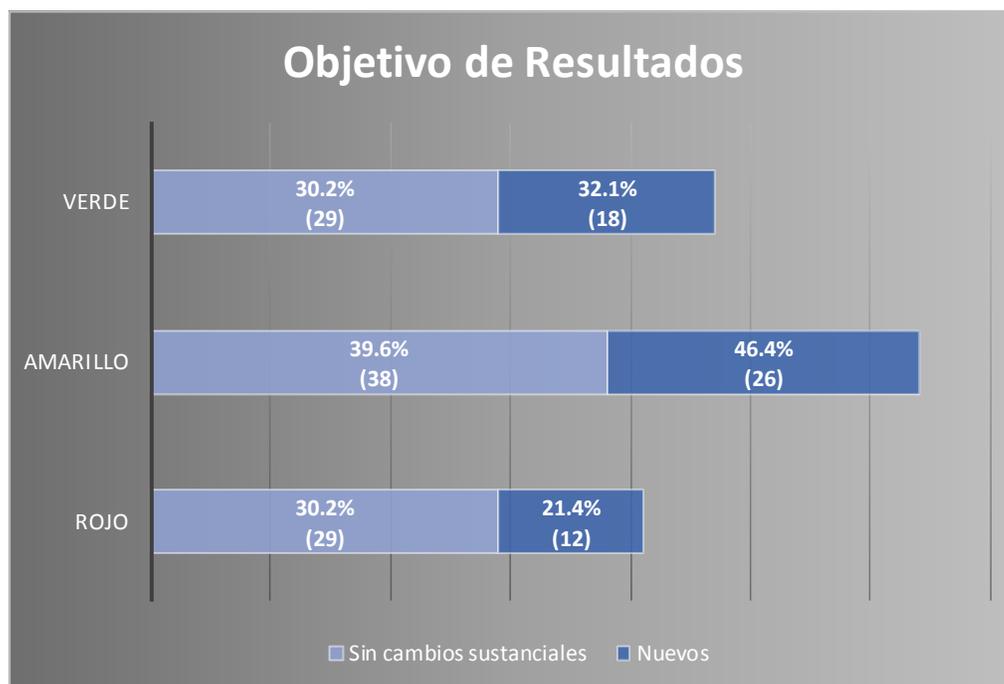


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 3.2.1 Objetivo de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos y sin cambios sustanciales 2016

Así como la valoración del diseño general de los PADS muestra que los programas tienen mayor calidad en el diseño de objetivos e indicadores, en la Valoración del Enfoque de Resultados, los datos muestran que en términos relativos, los programas nuevos tienen mayor orientación a resultados que los programas que no presentaron cambios sustanciales. De los 56 programas nuevos, 18 se encuentran en semáforo verde, lo que representa el 32.1% de este total, mientras que en el caso de aquellos sin cambios sustanciales, 29 programas de 96, es decir, el 30.2%, presenta esta semaforización. En ambos casos, la mayoría de los programas obtuvieron semáforo amarillo, es decir, la mayoría de los PADS identifican de manera adecuada la población objetivo, sin embargo, presentan dificultades para clarificar y establecer la problemática que atienden y por tanto, la mejora que buscan realizar; en la categoría “Sin cambios sustanciales”, el 39.6% (38 programas) se clasifican en esta semaforización, mientras que en la categoría “Nuevos”, esta proporción es equivalente al 46.4% (26 programas).

**Gráfico 23.** Valoración del Enfoque de Resultados 2016. Clasificación de los programas Nuevos y Sin cambios sustanciales por Objetivo de Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, la proporción de programas semaforizados en rojo, es decir, aquellos que no cumplen con la identificación de la población objetivo y la problemática atendida, es mayor en el caso de la categoría “Sin cambios sustanciales”, pues el 30.2% (29 programas) entra en esta clasificación, mientras que en la categoría “Nuevos”, solo el 21.4% (12 programas) se encuentra en ella.

Existe una clara tendencia tanto en programas nuevos y aquellos programas sin cambios sustanciales a tener mayor claridad en la población objetivo que en la problemática que atienden, de modo que prevalece la semaforización en color amarillo. Entre los casos más comunes, esto deriva del planteamiento de: a) objetivos múltiples, es decir, que se expresa más de una situación de cambio deseada y, b) el resultado esperado en la población no representa una mejora.

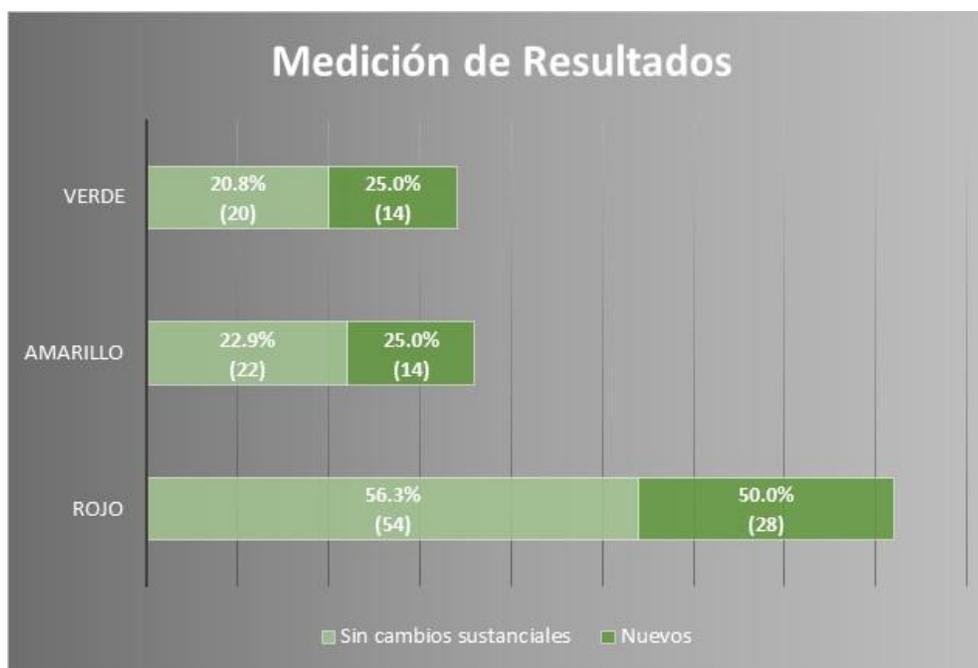
### 3.2.2 Medición de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos y sin cambios sustanciales 2016

Tal y como se mostró en el numeral 3.1.2, los resultados obtenidos muestran que el 53.9% de los programas y acciones de desarrollo social no cuentan con indicadores, en el nivel de propósito de la MIR, que midan el cambio o mejora realizada en la población objetivo.

En el gráfico 25, se puede observar que esta tendencia prevalece en la clasificación de los programas en “Nuevos” y “Sin cambios sustanciales”; en ambas categorías

el 50% o más de los programas presentan indicadores con problemas de relevancia y pertinencia. Contrario a los datos obtenidos en Objetivo de Resultados, el 50% de los programas nuevos, diseñó y empleó en el ciclo 2016, indicadores no relevantes ni pertinentes; en el caso de los programas sin cambios sustanciales esta proporción equivale al 56.3%.

**Gráfico 24.** Valoración del Enfoque de Resultados 2016. Clasificación de los programas Nuevos y Sin cambios sustanciales por Medición de Resultados.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el gráfico anterior es posible observar que de los programas restantes en la categoría “Nuevos”, tanto el semáforo amarillo como verde representan, cada uno, el 25% del total, mientras que en la categoría “Sin cambios sustanciales”, el semáforo amarillo representa el 22.9% mientras que el semáforo verde el 20.8%.

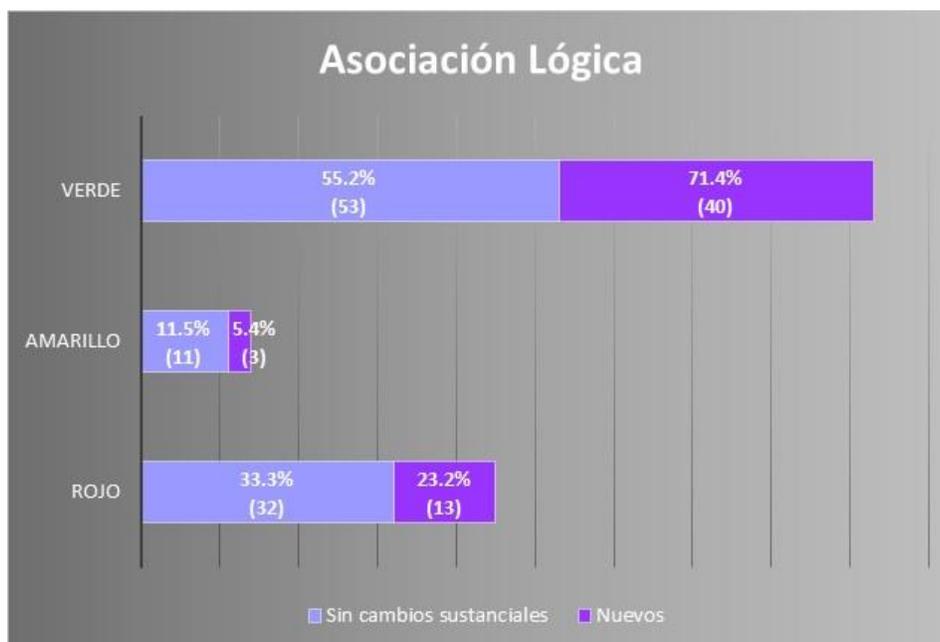
Las problemáticas más comunes identificadas en los indicadores de nivel propósito son las siguientes: a) empleo de indicadores que miden la cobertura del programa, es decir, cuál es la proporción de la población atendida respecto de la población identificada como objetivo o bien, que se planea atender en un determinado periodo y, b) uso de indicadores de gestión asociados a la entrega de recursos o en el avance del ejercicio de los recursos presupuestarios del programa.

### 3.2.3 Asociación lógica de los Programas y Acciones de Desarrollo Social nuevos y sin cambios sustanciales 2016

Contrario al aspecto de Medición de Resultados, los datos finales muestran en el aspecto de Asociación Lógica que la mayoría de los programas tanto nuevos como aquellos sin cambios sustanciales presentan semáforo verde, es decir, cuentan con

bienes y/o servicios orientados a la generación de los resultados esperados en la población objetivo. En el gráfico 26 es posible observar que 53 de los programas sin cambios sustanciales (55.2%) y 40 programas nuevos (71.4%) se asocian correctamente con el nivel de propósito.

**Gráfico 25.** Valoración del Enfoque de Resultados 2016. Clasificación de los programas Nuevos y Sin cambios sustanciales por Asociación Lógica.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el caso de la semaforización en color rojo se encuentran el 33.3 % y 23.2% de los programas sin cambios sustanciales y nuevos correspondientemente. Éstos se caracterizan por contar con un objetivo de nivel propósito no orientado a resultados y bienes y/o servicios no identificados correctamente.

Finalmente, en semáforo amarillo la proporción es menor. Tan solo el 5.4% de los programas nuevos se enlistan en esta categoría, mientras que la proporción de aquellos sin cambios sustanciales alcanza el 11.5%. Aquellos programas clasificados con esta semaforización, es necesario mejoren el enfoque de resultados de su objetivo, pues aunque los bienes y/o servicios que generan y entregan se encuentran correctamente identificados, no es posible asociarlos lógicamente pues no es claro cuál es el resultado que se espera obtener.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la Valoración de Enfoque de Resultados, la clasificación de dependencias y sus programas en el aspecto de Asociación Lógica es muy clara, pues en conjunto, el 61.1% de los programas y acciones de desarrollo social (93 en total), se encuentran en semáforo verde. (Consultar el Grafico 1. Comparativo de los resultados obtenidos en las dos etapas de la valoración).

### 3.4 Consideraciones finales de la Valoración de Enfoque de Resultados

La Valoración de Enfoque de Resultados de los Programas y Acciones de Desarrollo Social ha permitido al CONEVAL identificar las principales problemáticas en torno a la orientación a resultados de los programas de desarrollo social. En la medida que los programas orienten sus objetivos de forma clara al cumplimiento de objetivos y cuenten con indicadores que les provean de información relevante, se estará avanzando en el fortalecimiento de los programas y del Sistema de Monitoreo. A su vez, el estado actual del Enfoque de Resultados de los PADS, da la pauta a que los programas sociales mejor su diseño general y puedan hacer un mejor uso de su información en la toma de decisiones.

Las principales problemáticas identificadas son las siguientes:

a) Objetivo principal del programa (objetivo de nivel propósito)

- Problemas para la definición de la población objetivo del programa, es decir, aquella que sufre cierta problemática y que podría beneficiarse de los bienes y/o servicios que éste ofrece. Esta falta de claridad no permite saber a qué sector de la población o área de enfoque está destinado el programa y por tanto, no es posible conocer a quién o en qué se verán reflejados los beneficios.
- Existencia de multiplicidad de poblaciones objetivo, de modo que en la narrativa del propósito es posible detectar más de una población que puede ser sujeta a los beneficios del programa. Dado que los programas operan con cierta restricción presupuestaria, no es posible atender a la población en su totalidad por lo que es importante definir las características de la población que podría verse sujeta a los beneficios del programa.
- Falta de claridad o multiplicidad en el objetivo de nivel propósito, por lo que no es claro cuál es el cambio que el programa busca realizar o bien, su objetivo hace referencia a más de una situación de mejora.

b) Medición de los resultados de los programas (indicadores de nivel propósito)

- Limitación para medir los resultados del programa derivada de la ausencia de claridad en el objetivo al cual se encuentran asociados los indicadores. Si no se define con claridad cuál es la población objetivo así como la problemática a resolver, existe mayor dificultad para diseñar indicadores que permitan medir los logros obtenidos por la acción del programa, es decir, son indicadores que no se orientan a medir resultados.
- Diseño de indicadores que no son pertinentes para la medición de resultados. La principal problemática en el diseño de indicadores de nivel de propósito de la MIR, o bien, de indicadores que deben medir los resultados de los programas es la falta de pertinencia, de modo que los indicadores existentes miden la cobertura de atención de los programas o bien el grado de avance en la entrega de los bienes y/o servicios que el programa ofrece, lo cual no

da cuenta de cómo el programa está logrando un cambio sobre su población objetivo (PO).

b) Asociación lógica entre bienes y/o servicios y resultados del programa (Componentes del programa)

- Los problemas encontrados en el aspecto de asociación lógica se encontraron principalmente en aquellos programas que no están orientados a resultados. Un programa, al no tener claridad de cuál es su PO y la problemática atender, sufre la falta de consistencia en los bienes y/o servicios que entrega y los resultados que espera obtener. Aunque los componentes de un programa estén correctamente definidos, si éste carece de enfoque de resultados, no habrá asociación lógica.
- En una pequeña proporción, otra problemática que se presenta en este aspecto es que no se definen con claridad cuáles son los bienes y/o servicios a entregar por un programa.

## Capítulo 4. Análisis Cuantitativo de los Indicadores de Programas Sociales

Dado el papel que tienen los indicadores, el CONEVAL elaboró un análisis cuantitativo de los mismos para los 152 programas y acciones sociales vigentes en el año 2016. En el presente análisis se genera información sobre las características principales de los indicadores: número de indicadores, dimensión, método de cálculo, frecuencia de medición, sentido del indicador, líneas base, metas planeadas, entre otras; de tal forma, que se muestra una panorámica general sobre el tipo de indicadores que están utilizando los programas sociales para medir el cumplimiento de sus objetivos, y que permiten dar seguimiento al desempeño de la política de desarrollo social.

En el día a día, es común interactuar con indicadores, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones pasan desapercibidos. Imaginemos que una persona tiene una entrevista de trabajo y al despertar se da cuenta que su reloj se ha detenido; quizá observando la posición del sol podría estimar la hora, pero ¿estaría realmente seguro de su estimación? Probablemente no, por lo que debe salir corriendo. La única forma de llegar es por medio del metro pero al entrar a la estación correspondiente, esta persona se da cuenta de que los señalamientos y el nombre de las estaciones han desaparecido; tal vez, contando el número de paradas se bajaría en la estación correcta. Ahora bien, una vez en el edificio, al ingresar en el elevador los números o letras del mismo no se iluminan ¿estaría segura la persona en qué nivel debe bajar?, seguramente no. Sin duda alguna, sin la ayuda de todos estos indicadores no hubiera llegado a su entrevista o por lo menos hubiese llegado retrasado y por tanto no obtener el puesto de trabajo deseado.

En el caso de los programas y acciones de desarrollo social, éstos también cuentan con indicadores. La visión principal del CONEVAL es que los indicadores sean una base sólida para construir un marco de monitoreo que deberá tener como objetivo primordial ser una fuente de información relevante, confiable y de calidad así como representar un mecanismo de exposición para conocer cómo van los programas y acciones sociales en el cumplimiento de sus resultados pretendidos y contribuir a una mejor toma de decisiones para alcanzar resultados en mejora de las condiciones de la población.

### 4.1 Estructura 2016 de los indicadores de los programas y acciones sociales

De todos los programas federales, el CONEVAL da seguimiento a los programas y acciones federales del ámbito de desarrollo social. Para el año 2016, en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social<sup>9</sup> fueron

---

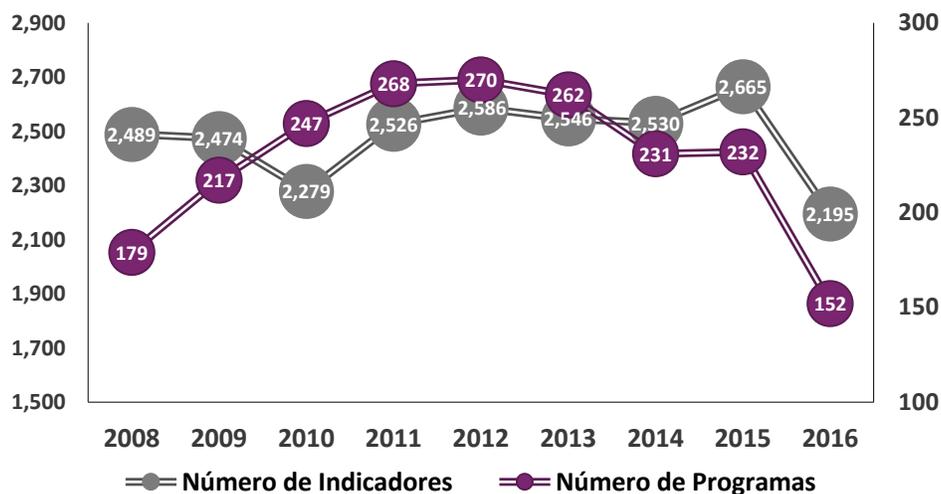
<sup>9</sup> <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

registrados 152 programas y acciones sociales, los cuales en su conjunto conforman un sistema de 2,195 indicadores<sup>10</sup>.

Como parte de la nueva estructura programática presentada por el Ejecutivo Federal a través de la reingeniería del gasto público se reconfiguró el universo de programas presupuestarios establecido en 2015, disminuyendo el número a través de la eliminación o fusión de los mismos. Esto significó una disminución del 34.5 por ciento en el número de programas y acciones sociales para el año 2016, respecto del año anterior, y un decremento del 15 por ciento respecto del año 2008, año en el cual CONEVAL comenzó a dar seguimiento a los programas de desarrollo social.

En el periodo 2008 a 2015 se observó una tendencia ascendente en el número de indicadores; sin embargo, resultado de la reestructuración del gasto público, en el presente año se registró una reducción del 17.6 por ciento, respecto del año 2015 y una baja del 11.8 por ciento en comparación con el año 2008. A pesar de ello, para el año 2016 la media de indicadores que utilizan los programas resulta ser la más alta en el periodo 2008-2016 (14 indicadores), mientras que la media de 2008 a 2016 es de aproximadamente 11 indicadores. ¿Cómo se distribuyen en los distintos niveles de la MIR?, ¿son indicadores que miden resultados, entrega de servicios o aspectos de gestión?, ¿qué tipo de método de cálculo utilizan?, ¿a qué dimensión pertenecen?, ¿qué tipo de fuentes de información usan? Más adelante, se responderá a estos cuestionamientos.

**Gráfico 26.** Estructura de los indicadores de los programas sociales, 2008 -2016\*



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2008-2016.

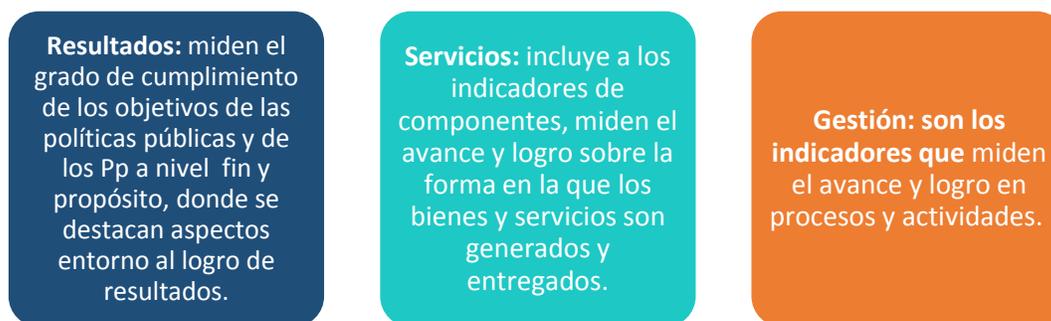
<sup>10</sup> El CONEVAL conformó el Sistema de Indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social que expone el seguimiento de los indicadores de dichos programas. Véase: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>

\* En el gráfico, el número de programas que diseñan objetivos e indicadores 2008, corresponde al número de programas contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008 y pudiera no corresponder con otros gráficos o tablas de este documento donde se consideran únicamente las MIR analizadas en dichos períodos.

## 4.2 Estructura de los indicadores de los programas y acciones sociales por nivel de objetivo

La MIR se encuentra diseñada en cuatro niveles de objetivos (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)<sup>11</sup>, de tal forma que en cada uno de los indicadores se expresan conceptos relevantes a medir de cada uno de ellos. Asimismo, los indicadores se pueden clasificar por tipo de objetivo, distinguiendo entre aspectos de resultados por un lado y aspectos de gestión y servicios por otro.

**Figura 11.** Indicadores por tipo de objetivo



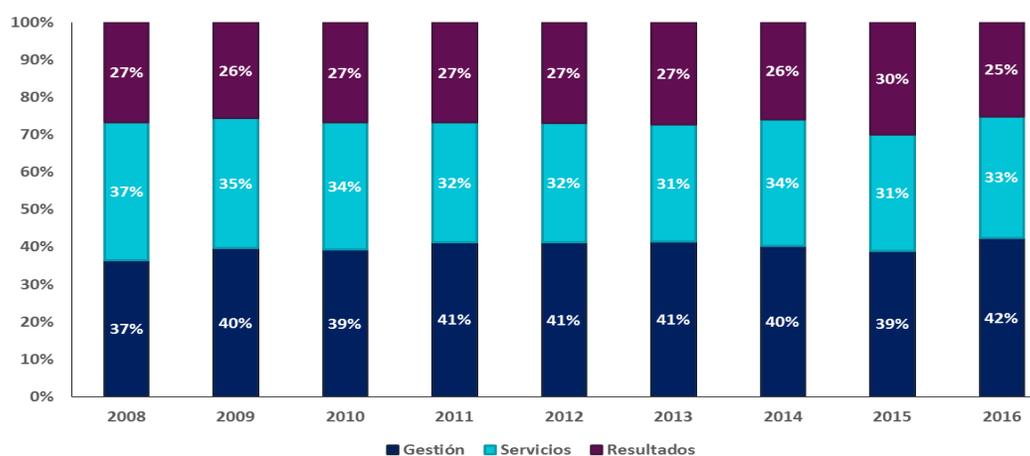
Fuente: elaboración de CONEVAL.

Al igual que el número total de indicadores, la generación de indicadores de resultados se había incrementado a partir del año 2008; en dicho año, se tenían registrados 664 indicadores para el seguimiento de los resultados de los programas sociales. Sin embargo, para 2016 estos decrecieron en 17 por ciento (551 indicadores). Dada la reducción en el número de programas y por consiguiente del número de MIRs, este decremento es esperado, no obstante, la participación de indicadores de resultados para el año 2016 es menor que la del periodo 2008-2016 (25 por ciento versus 26.8 por ciento). A pesar de ello, durante el periodo de 2008 a 2016 el promedio de indicadores utilizados para medir resultados es de 2.9 indicadores, mientras que para el año 2016 los programas utilizan en promedio 3.6 indicadores para la medición de resultados. De hecho, la participación de los indicadores para las mediciones de resultados se redujo en 5 puntos porcentuales, entre 2015 y 2016, la mayor caída a partir de la implementación de la MML.

<sup>11</sup> Fin: descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados; Propósito: resultado directo del programa sobre la población objetivo; componentes: bienes y servicios entregados a la población beneficiaria; actividades: principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes.

Por otro lado, entre 2008 a 2016 los indicadores diseñados para dar seguimiento a los bienes y servicios entregados de los programas se redujeron en 22.05 por ciento, mientras que los indicadores de gestión aumentaron 2.3 por ciento, esto a pesar del decremento en el número de programas sociales. Es así, que 2016 es el año en que la participación de indicadores para medir la gestión de los programas resulta mayor (42 por ciento). En el siguiente gráfico se muestra la información de los indicadores de los programas sociales por tipo de objetivo.

**Gráfico 27.** Estructura de los indicadores de los programas sociales por objetivos, 2008-2016



Fuente: elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

Con base en la cantidad de indicadores, se puede decir que hubo un retroceso en la inclusión de más indicadores que muestren los resultados alcanzados por sus programas. Si bien, el seguimiento a los servicios y a la gestión es un aspecto relevante, el énfasis de los programas debería estar enfocado hacia los resultados.

### 4.3 Análisis de las principales características de los indicadores

#### 4.3.1 Dimensión de los indicadores

Los indicadores deben permitir monitorear el logro de los objetivos a los que se encuentran asociados; a su vez, es posible medir diferentes dimensiones del desempeño para un mismo objetivo. La dimensión del indicador se define como el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, esto es, la perspectiva con que se valora cada objetivo. Aunque lo ideal sería medir todas las dimensiones del logro, en la práctica esto no resulta una tarea sencilla ni económica.<sup>12</sup> A continuación se presentan los tipos de dimensiones.

**Figura 12.** Dimensiones de los indicadores

<sup>12</sup> Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México.

**Indicadores de eficacia:** miden el grado del cumplimiento del objetivo establecido, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.

**Indicadores de eficiencia:** miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento.

**Indicadores economía:** miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros.

**Indicadores de calidad:** miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen.

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

El cuadro 1 muestra la distribución de los indicadores de los programas sociales en cuanto a las dimensiones utilizadas para cada nivel de objetivo, para medir sus avances en el año 2016; generalmente, no es estrictamente necesario que todos los programas usen todas las dimensiones; sin embargo, cada una ellas proporciona información relevante desde diferentes perspectivas y entre mayor y mejor sea esta, el programa dispondrá de mejores elementos para la toma de decisiones.

**Cuadro 1.** Estructura de los indicadores de los programas sociales por dimensión y nivel de objetivo, 2016

	Calidad	Economía	Eficacia	Eficiencia	Total
Fin	1	0	270	9	280
Propósito	7	0	247	17	271
Componente	24	14	609	67	714
Actividad	24	36	756	114	930
Total	56	50	1,882	207	2,195

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

### Estructura de los indicadores por dimensión

- Los indicadores de eficacia son los que presentan un mayor uso en el diseño de la MIR (85.7 por ciento), lo que refleja el esfuerzo de los programas por mostrar el cumplimiento de sus objetivos para cada uno de los niveles, sin embargo, la estructura debería de estar más diversificada.
- Del total de indicadores tan solo el 9.43 por ciento se utilizan para medir eficiencia, 2.55 por ciento para medir calidad y 2.28 por ciento para la medición de economía.
- En promedio los programas sociales utilizan por MIR, 12 indicadores de eficacia, 1.36 de eficiencia, 0.4 de calidad y 0.3 de economía.

#### 4.3.2 Unidad de medida, sentido del indicador y frecuencia de medición

##### Unidad de medida y método de cálculo

Presentar los indicadores como una relación entre dos o más variables permite tener el contexto sobre el cual se desarrolló el programa. En el diseño de indicadores, los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el índice. Aunque éstos no son las únicas expresiones, sí son las más frecuentes.

**Figura 13.** Método de cálculo de los indicadores

#### Porcentaje:

- Es la forma de expresar un número como partes de cada cien. Los porcentajes son el cociente entre dos variables con una misma unidad de medida en el mismo periodo; representan, en la mayoría de los casos, un conjunto de menor dimensión de otro conjunto.

#### Tasa de variación:

- Es la forma de expresar un cambio relativo en el tiempo; es el cociente de dos observaciones de una misma variable en diferentes periodos.

#### Razón / Promedio

- Es el cociente entre dos variables cualesquiera en un cierto periodo y es la forma de expresar un tanto de unidades del numerador por cada unidad del denominador. El promedio es una particularidad de la razón y se representa como la suma finita de un conjunto de valores dividida entre el número de sumandos.

#### Números índice

- Es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una magnitud o de más de una en relación con el tiempo o el espacio. Los índices son medidas construidas que tienen un consenso metodológico y son utilizadas por instancias nacionales e internacionales.

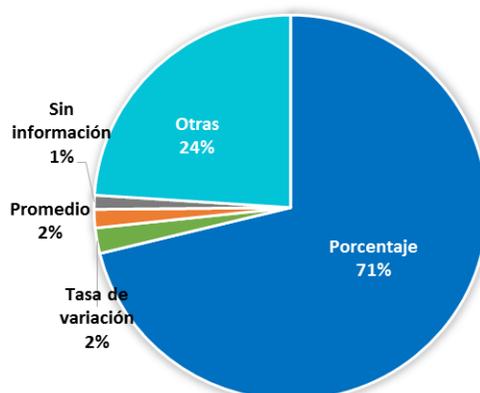
Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Para la construcción de indicadores alineados a los diferentes niveles de objetivos, los responsables de los programas optan en un su mayoría por proponer indicadores tomando como unidad de medida porcentajes (71 por ciento). Por otro lado, se identificó que tan solo el 2 por ciento de los indicadores miden tasas de variación, 2 por ciento promedios y el 1 por ciento no indica el método de cálculo al cual se refiere. El 24 por ciento de los indicadores corresponden a la categoría de otros. Asimismo, se estima que el 5.1 por ciento de los indicadores (110) son de tipo absoluto, es decir, no presentan un punto o referencia de comparación que permita tener bases suficientes para emitir una opinión o un juicio acerca del desempeño de determinado objetivo.

Con la finalidad de contar con indicadores que midan el desempeño de los programas con el paso del tiempo se sugiere que los indicadores que se asocian al objetivo principal de cada programa se diseñen a partir de tasas de variación pues este tipo de indicadores son capaces de mostrar cómo la población objetivo va evolucionando respecto de la problemática que padece.

Conforme los programas sociales hagan mayor uso de la tasa de variación para el diseño de sus indicadores, se acercarán a la medición de resultados.

**Gráfico 28.** Unidad de medida de los indicadores de los programas sociales

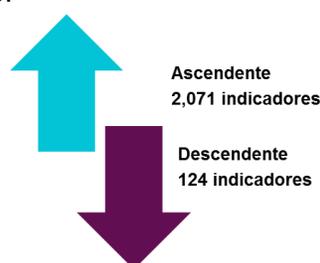


Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

### Sentido del indicador

El sentido del indicador está en función de los valores y las variables que tome el indicador, lo que determinará si éste crece, se reduce o mantiene. Para el periodo analizado se encontró que el 94 por ciento de los indicadores presentan un sentido ascendente, es decir, se busca alcanzar cada vez mayores valores para el avance en el desempeño del cumplimiento de los objetivos de los programas. Por otra parte, tan solo el 5.6 por ciento de los indicadores tienden a buscar el descenso de los en sus valores para el cumplimiento de metas. Por ejemplo, el programa de Educación para Adultos (INEA) de la SEP tiene como indicador a nivel fin “Porcentaje de la población de 15 años y más en rezago educativo”, se busca la reducción de la población que se encuentra en situación de rezago educativo, en caso el indicador debería de comportarse de descendente.

Figura 14. Sentido del indicador



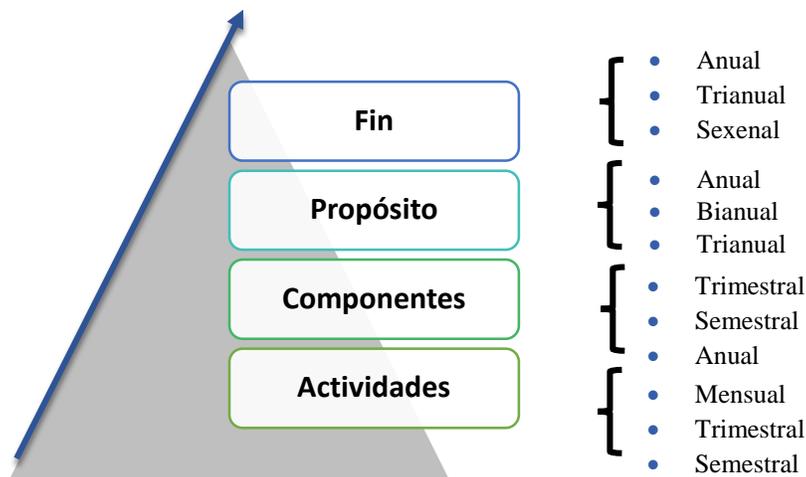
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PASH, 2016.

### Frecuencia de medición

En general, la frecuencia de medición de los indicadores de los programas sociales se liga a su nivel de objetivo, una mayor frecuencia (reportes más frecuentes) se asocia con objetivos de gestión, en contraste que las menores frecuencias se asocian con objetivos más de resultados. Con base en los ámbitos de desempeño y el proceso de seguimiento del programa, los resultados se presentan en orden

cronológico, es decir, el cumplimiento de las actividades se realiza antes de los componentes y mucho antes que el propósito o el fin.

Figura 15. Frecuencia de medición del indicador



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Es fundamental que la información de los indicadores sea la adecuada y que permita a la ciudadanía comprender cada cuándo se mide, de tal forma que se refleje el cumplimiento de metas planteadas. A partir de la información disponible es posible efectuar un análisis sobre las características de los indicadores que comprende la frecuencia de medición. En el cuadro 4 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores de acuerdo con los niveles de objetivo al que pertenecen. Así, se muestra que, para el universo de indicadores 2016, en 38.4 por ciento de estos (843) su seguimiento es trimestral, mientras que el 37.6 por ciento (826) tiene una frecuencia anual. Asimismo, en un caso reducido de indicadores (tan solo 2) su medición se realiza tres veces al año, mientras que 4 indicadores se miden de manera sexenal.

Cuadro 2. Frecuencia de medición de indicadores de los programas sociales

	Mensual	Bimestral	Trimestral	Cuatrimestral	Semestral	Bianual	Trianual	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal
<b>Fin</b>	9	-	9	-	10	5	2	199	22	3	6	12	3
<b>Propósito</b>	2	-	29	1	26	3	-	205	3	1	-	-	1
<b>Componente</b>	10	11	273	7	201	1	-	211	-	-	-	-	-
<b>Actividad</b>	37	14	532	8	128	-	-	211	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	58	25	843	16	365	9	2	826	25	4	6	12	4

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

## Estructura de los indicadores por frecuencia de medición

- A nivel fin, la mayor parte de los indicadores presentan una frecuencia de medición igual o mayor a un año (88 por ciento). Sin embargo, 35 indicadores presentan mediciones menores a un año, lo cual no resulta ser lo más adecuado para la medición de resultados de largo plazo.
- En lo que respecta al nivel propósito el 77 por ciento de los indicadores presenta una frecuencia anual y bienal. No obstante, 21 por ciento de los indicadores presentan una frecuencia de tipo mensual, trimestral y semestral, lo que podría indicar una inadecuada especificación de los indicadores para medir dicho nivel de objetivo.
- En general, existe una especificación pertinente para la medición de los componentes; el 97 por ciento de los indicadores presentan mediciones de uno o varios reportes al año.
- Para el caso de actividades el 60 por ciento de los indicadores presentan una frecuencia de medición de tipo: mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral y semestral, mientras que el 38 por ciento de los indicadores se mide anualmente.

### 4.3.3 Líneas base y metas

La línea base es el valor que se fija como punto de referencia para evaluar y darle seguimiento a un indicador, mientras que las metas son los avances en el cumplimiento de objetivos que el programa se propone alcanzar en determinado periodo. La importancia de estas reside en la posibilidad de observar cuáles son los avances que los programas pretenden alcanzar en un periodo de tiempo determinado respecto de una referencia. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la revisión de las metas y líneas base de los 2,195 indicadores. La revisión se llevó a cabo en dos etapas; en la primera se verificó si tanto las metas como la línea base definidas eran distintas de cero y en el segundo se constató si las metas difieren de la línea base. Si bien es cierto, que definir la línea base o meta como cero y presentar las metas con un valor igual al parámetro de referencia no son consideradas inconsistencias como tal, sí pudieran provocar confusión al momento de calcular el avance logrado por los indicadores.

**Cuadro 3.** Especificación de metas planeadas y líneas bases de los indicadores de los programas sociales

Línea base	Diferente de Cero	No	349
		Sí	1,679
Meta planeada absoluta	Diferente de 0	No	7
		Sí	1,892
	Diferente a la línea base	No	119
		Sí	1,663
Meta planeada relativa	Diferente de 0	No	11
		Sí	1,986
	Diferente a la línea base	No	546
		Sí	1,329

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

### Principales hallazgos

- De los 2,195 indicadores, el 92 por ciento especifica una línea base, lo cual permite establecer un parámetro de referencia para la medición de los indicadores.
- Fueron encontrados 349 indicadores con el establecimiento de una línea base igual a 0, dicha situación no es considerada una inconsistencia como tal, sin embargo provoca confusión al momento de medir el grado de avance en los objetivos planeados.
- Por su parte, el 76 por ciento de los indicadores especifica una línea base diferente de cero (1, 679).
- Tan solo el 9 por ciento de los indicadores (198) no mostró información sobre la meta planeada relativa.
- El 90 por ciento de los indicadores de los programas y acciones sociales muestra una meta planeada relativa distinta de cero, mientras que el 61 por ciento de los mismos presenta una meta planeada relativa distinta de la línea base.
- El 86 por ciento de los indicadores establece una meta absoluta diferente de cero, mientras que el 76 por ciento de los indicadores revela una meta planeada absoluta distinta de la línea base.

Cabe resaltar, que existe un esfuerzo por parte de los programas por establecer líneas bases y metas planeadas relativas, ya que, la mayor parte de los indicadores cuentan con ellas, 92 por ciento y 91 por ciento, respectivamente. Esto puede considerarse una buena práctica para el monitoreo de los programas y acciones sociales, ya que a partir de la especificación de líneas base y metas es posible conocer el avance de los objetivos y en su caso ajustar, mejorar y corregir la ejecución de un programa. El establecer metas retadoras no es asunto sencillo ni automático sino que requiere de un análisis histórico y de variables que influyen en el comportamiento del indicador.

Por otra parte, si comparamos la información respecto de los indicadores que existían en 2012, se observa un incremento del 11.5 por ciento de los indicadores que muestran una línea base igual a cero, asimismo, hubo un incremento del 122 por ciento de los indicadores que no especifican una línea base. También, gran parte de los indicadores incluyeron metas poco coherentes, es decir, que la definición de la información presenta deficiencias en cuanto a la definición de las líneas base y metas planeadas, o bien, el programa no las especifica; sin esta información es imposible monitorear los objetivos de los programas sociales.

#### Cuadro 4. Metas poco coherentes

Motivo	Núm. de Indicadores 2012	Núm. de Indicadores 2016
La línea base es igual a la meta absoluta	153	119
La línea base es igual a la meta relativa	632	546
La línea base es igual a 0	313	349
No hay línea base	75	167
Sin información de meta absoluta	384	296
Sin información de meta relativa	193	198

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

Asimismo, se realizó un ejercicio para determinar la distancia entre la meta planeada que establecen los programas respecto de la línea base, es decir, para un indicador con tendencia ascendente, en qué porcentaje por arriba de la línea base se estableció la meta planeada, mientras que para un indicador con sentido descendente en qué porcentaje por debajo de la línea base se estableció la meta. En el cuadro 5 se observa el resultado de la variación estimada para los 1,475 indicadores que es posible realizar su cálculo. Cabe precisar que establecer un incremento de diez por ciento no es mejor ni peor que referenciarlo respecto a uno de cincuenta por ciento. Para ello, se requiere un análisis del contexto del programa y del comportamiento de la propia problemática.

Del ejercicio realizado se observó que 32 por ciento de los indicadores presenta un crecimiento de su meta planeada 2016 respecto de la línea base del 0 por ciento, esto como resultado de la igualación de líneas bases y metas planeadas. Mientras, que el 22 por ciento de los indicadores presenta un incremento entre el 0 y 25 por ciento. Por otra parte, 19 por ciento de los indicadores presentan un retroceso respecto de su línea base.

**Cuadro 5.** Rangos de metas planeadas respecto a la línea base

Tipo	Sentido del Indicador	Negativo (-)					0	Positivo (+)				
		Infinito%-100%	100%-75%	75%-50%	50%-25%	25%-0%	0%	0%-25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	100%-Infinito%
Meta absoluta	Ascendente	0	20	8	5	6	70	19	5	1	3	134
	Descendente	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	19
Meta relativa	Ascendente	0	49	18	19	128	393	286	65	24	24	135
	Descendente	0	1	3	7	17	6	3	2	0	1	2
Total	Ascendente	0	69	26	24	134	463	305	70	25	27	269
	Descendente	0	2	3	7	17	6	4	2	0	1	21

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

#### 4.3.4 Medios de verificación

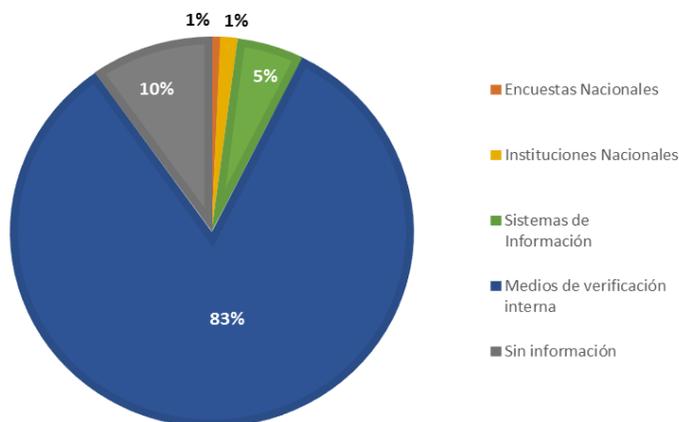
Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se emplean para el cálculo de los indicadores. Estos deben permitir que cualquier persona calcule los indicadores y verifique la información. Dichos medios pueden ser documentos oficiales, documentos o reportes internos que genera el programa, bases de datos procesadas, entre otros. Se analizó la información presentada, con el objetivo de determinar la fuente principal de información para construir sus indicadores. Así se determinaron cuatro tipos de fuentes de información principales:

1. Instituciones nacionales ajenas a la dependencia coordinadora.
2. Encuestas nacionales oficiales.
3. Sistemas de información.
4. Medios de verificación internos.

Los resultados se muestran en el gráfico 4, cabe precisar que un indicador puede tener más de una fuente de información; asimismo se destaca que el 10 por ciento de los indicadores no cuentan con medios de verificación, es decir, para 215 indicadores no es posible su reestimación o por lo menos, conocer las fuentes de información con las que fueron construidos.

Cabe mencionar, que los medios de información de la mayoría de los indicadores son fuentes internas de la entidad encargada de monitorear los indicadores (83 por ciento), el 8 por ciento de los indicadores corresponde a reportes internos. Es preferible que los indicadores sean construidos con base en fuentes externas de tal forma que se constate la independencia de la información.

**Gráfico 29.** Fuentes de información de los indicadores



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información del PASH, 2016.

#### 4.4 Consideraciones finales sobre el análisis cuantitativo de los indicadores de Programas Sociales

La visión principal del CONEVAL es que los indicadores sean una base sólida para construir el Sistema de Monitoreo que deberá tener como objetivo primordial ser una fuente de información relevante, confiable y de calidad así como representar un mecanismo de exposición para conocer cómo van los programas y acciones sociales en el cumplimiento de sus resultados pretendidos. Del análisis llevado a cabo, resultaron algunas observaciones principales:

- El sistema de indicadores de los programas y acciones sociales de desarrollo social se encuentra integrado por 22, 290 indicadores (de 2008 a 2016).
- Se considera que hubo una reducción en el número de indicadores que miden objetivos de resultados para el 2016, ya que, en el período 2008-2016, este último fue el año en el que el porcentaje de indicadores que miden resultados fue menor (25 por ciento).
- Los porcentajes son el método de cálculo más utilizado (73 por ciento), lo que permite conocer el grado de avance o cobertura de alguna variable, sin embargo, deja de lado otro tipo de mediciones que expresan otros aspectos relevantes como el avance en el tiempo.
- Los indicadores son calculados en un alto porcentaje de manera anual y trimestral (70 por ciento).
- Se detectó una alta proporción de indicadores que miden la eficiencia del programa (86 por ciento), por lo que resulta de interés medir otras dimensiones de los indicadores (eficacia, calidad y economía).
- Se observa un esfuerzo por parte de los programas de establecer líneas bases y metas planeadas, ya que, la mayor parte de los indicadores cuentan con ellas, 92 por ciento y 91 por ciento, respectivamente.
- Si bien es cierto, que la mayoría de los indicadores especifican el medio de verificación (90 por ciento), la mayoría de las fuentes de información provienen de medios de información internos, como registros, reportes y

bases de datos internas (83 por ciento), lo que no asegura la independencia de la información.

En ocasiones los procesos de mejora son mecanismos que requieren cierto tiempo. Por tal motivo, es preciso echar mano de toda la información disponible y analizarla de manera cuidadosa para establecer algunas recomendaciones factibles que permitan corregir las debilidades detectadas y reforzar las fortalezas identificadas. En el tema de las características de los indicadores se detectó que existen áreas de oportunidad de mejora. Derivado del presente análisis se tienen las siguientes recomendaciones:

- Incrementar el porcentaje de indicadores que midan los resultados de los programas.
- En cuanto al método de cálculo se recomienda favorecer las tasas de variación, con el fin de revelar el avance del objetivo a través del tiempo.
- Si bien es cierto que resulta difícil medir todas las dimensiones de los indicadores, es importante diversificarlas, ya que, del total de los indicadores el 86 por ciento miden eficacia.
- En cuanto a la definición de las líneas bases, se recomienda el establecimiento de líneas base diferentes de 0, de tal forma que se pueda calcular el grado de avance de la meta planeada, y con ello dar seguimiento al desempeño de los objetivos del programa.
- En el tema de medios de verificación, se encontró que el 10 por ciento de los indicadores no presenta referencias de información, lo que impide la monitoreabilidad de los indicadores. Por lo que se invita a los responsables del programa a incluir los elementos indispensables para cumplir con dicha característica.
- Asimismo, se encontró que el mayor porcentaje de medios de verificación son internos (83 por ciento), por lo que se recomienda a los programas incluir cada vez más indicadores de encuestas nacionales o instituciones nacionales que aseguren la independencia de la información.

En general, atendiendo estas recomendaciones, el diseño adecuado de indicadores y la identificación de los medios de verificación dotarán al Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales de información de calidad que puede ser usada en los diferentes procesos para la toma de decisiones presupuestarias o bien en la rendición de cuentas.

## Capítulo 5. Permanencia en el tiempo de los Indicadores de los Programas Sociales

Hasta aquí, se han revisado tres de los elementos del Sistema de Monitoreo: se ha analizado la calidad del diseño general de los PADS, se ha realizado un acercamiento sobre su enfoque de resultados y se han analizado de manera cuantitativa los diferentes aspectos que caracterizan los indicadores. Con la finalidad de contar con una visión completa del sistema, en este capítulo abordamos el análisis de la sostenibilidad de los indicadores visto a través de la permanencia en el tiempo de los indicadores de los Programas Sociales.

Imaginemos que una señora tiene un hijo de 6 años, el cual recién entró a la primaria y bimestralmente recibe una boleta con sus calificaciones en 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, 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, no es tan claro en 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 diferentes asignaturas que toma su hijo. La señora y los demás padres de familia saben que es importante que las calificaciones de los niños, 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, refuercen la atención que deben poner a cada materia. Por ello, los padres de familia se reúnen para solicitarle a la directora que exista una homologación en el nuevo nombre de las materias con la finalidad de dar seguimiento a la evolución de las calificaciones de sus hijos, y al final saber si acreditó o no la materia. 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, incluso para saber si deciden seguir en esa escuela o ver opciones para mejorar el gasto que realizan en la educación de sus hijos.

En relación a la sostenibilidad de los indicadores, una de las tres principales características del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales, el CONEVAL analiza anualmente la permanencia de los indicadores con los que se mide el cumplimiento de los diferentes objetivos que de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, un programa puede tener.

La permanencia de los indicadores 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 a lo largo del tiempo. La permanencia de los indicadores es una característica crucial para su análisis: si los indicadores de un programa son modificados constantemente, la labor del monitoreo del cumplimiento de sus

objetivos incrementa su complejidad pues evita analizar su evolución a lo largo del tiempo, lo cual indudablemente

Derivado de las continuas revisiones a los indicadores de resultados y de gestión de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, ocurre comúnmente que los responsables de cada programa decidan realizar acciones de mejora en los indicadores de sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Sin embargo, es necesario que ante los cambios que se puedan realizar en los indicadores de la MIR, éstos cumplan con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL, por lo tanto, deberán presentar 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, sin embargo no se debe dejar de lado que aquellos indicadores que prevalecen en el tiempo o bien aquellos indicadores de nueva incorporación en una MIR deben cumplir los criterios anteriormente mencionados para proporcionar información significativa.

Para la medición y análisis de la permanencia se utiliza la **tasa de permanencia de los indicadores** que mide la proporción de indicadores que ha perdurado a lo largo de 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 indica que los programas han mantenido sus mediciones por lo que se puede dar seguimiento a los resultados de los indicadores.

Para realizar el análisis de la permanencia de los indicadores, se utilizaron los indicadores de todos los niveles registrados en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas de la Administración Pública Federal (APF) de 2008 a 2016 con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Se acotó a aquellos programas que se encuentran dentro del Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL<sup>13</sup>.

### 5.1 Análisis de la Tasa de Permanencia de los Indicadores de los Programas Sociales en el periodo 2008-2016

Desde 2008 el CONEVAL ha implementado acciones encaminadas a mejorar la MIR de los programas sociales. Durante estos 8 años se han llevado a cabo acciones en materia de monitoreo encaminadas a mejorar el diseño de la MIR y sus indicadores con el fin de contar con los mejores indicadores y estos permanezcan en el tiempo.

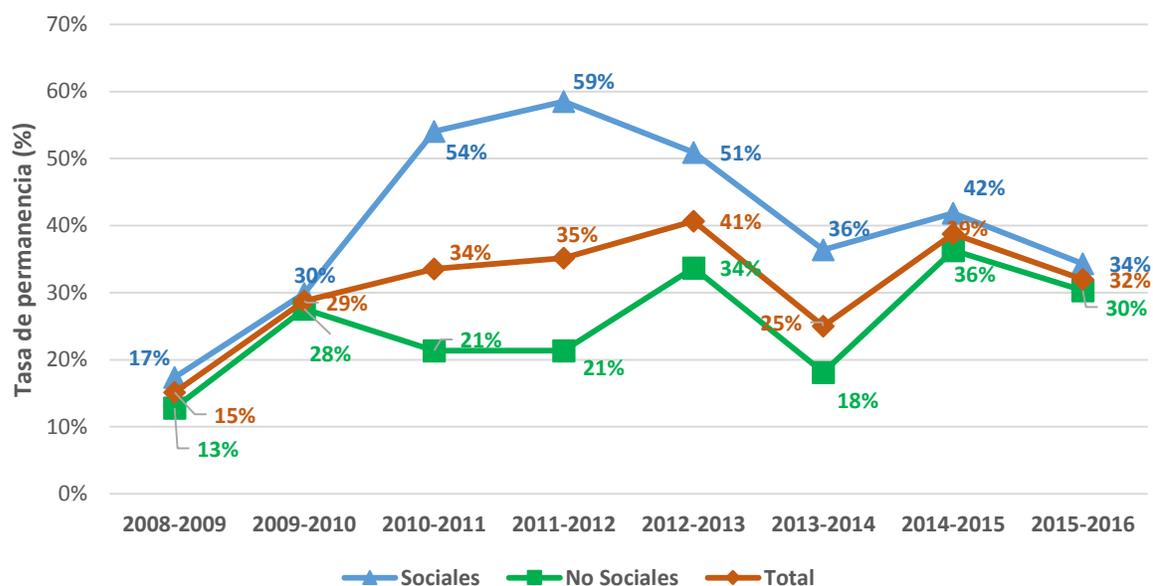
De acuerdo con los resultados, la tasa de permanencia promedio anual de los indicadores del ámbito social es de 41 por ciento; es decir, cada año permanecen en promedio, para su seguimiento, 4 indicadores por cada 10 respecto de los que se utilizaban el año previo. En la gráfica 31 se observa la tasa de permanencia de

---

<sup>13</sup> Para 2008 y 2009 algunos programas dentro del Inventario no cuentan con información dentro del PASH

los indicadores de 2008 a 2016, destacando que ésta es consistentemente más alta en los indicadores de los programas sociales que la de los no sociales, estando en promedio 15 puntos porcentuales por debajo de los sociales.

**Gráfica 30.** Tasa de permanencia de los indicadores en el ámbito federal y social, 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La tasa de permanencia tiene su punto máximo en 2012 con una tasa del 59%. Esto puede explicarse por ser el final de la Administración Pública Federal (APF) 2006-2012 donde los programas trabajaron en sus indicadores, los mejoraron y permanecieron en el periodo. Después de 2012 la permanencia de los indicadores cayó en más de 20 puntos porcentuales, lo cual se debió prácticamente al ajuste que los programas tuvieron que hacer para alinearse a la nueva planeación nacional. Para 2014-2015 comenzó la recuperación de la tasa de permanencia pero en 2016, derivado de la reingeniería del gasto público, se reajustaron los programas cayendo la tasa de permanencia.

En el caso de los programas no sociales tuvieron su punto máximo en 2014-2015 con una tasa del 36%, sin embargo siempre su evolución en el tiempo muestra que dicha tasa ha prevalecido por debajo de la tasa de los programas sociales y de la tasa de permanencia total, cabe destacar que en los últimos años esta diferencia ha disminuido.

La tasa de permanencia de los programas sociales, visto por dependencia, presenta mayor variabilidad; existe una clara tendencia en algunas dependencias por

encontrarse por debajo de la media del total de programas considerados en el análisis. En el cuadro 6 se observa la tasa de permanencia de los indicadores por cada una de las dependencias que coordinan programas y acciones del ámbito social.

**Cuadro 6.** 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
<b>APSS</b>	*	63%	63%	91%	83%	80%	3%	50%
<b>CONACYT</b>	*	13%	70%	75%	60%	24%	29%	31%
<b>IMSS</b>	7%	67%	59%	74%	51%	76%	54%	47%
<b>ISSSTE</b>	47%	26%	15%	55%	74%	59%	53%	59%
<b>SAGARPA</b>	7%	35%	86%	75%	43%	47%	32%	25%
<b>SALUD</b>	35%	29%	53%	52%	67%	46%	30%	36%
<b>SE</b>	52%	35%	48%	58%	42%	13%	10%	19%
<b>SEDATU</b>	25%	17%	45%	25%	26%	31%	16%	23%
<b>SEDESOL</b>	22%	30%	67%	76%	30%	42%	29%	48%
<b>SEMARNAT</b>	23%	19%	39%	41%	43%	51%	35%	26%
<b>SEP</b>	33%	18%	47%	55%	56%	20%	24%	44%
<b>SHCP</b>	34%	54%	45%	36%	41%	23%	24%	42%
<b>STPS</b>	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 donde prácticamente todos los periodos se encuentra 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 Crédito Público (SHCP) donde la tasa de permanencia se encuentra comúnmente por debajo del promedio, lo cual, dificulta el análisis de la evolución del alcance de los objetivos de sus programas coordinados.

La Secretaría de Economía (SE) hasta 2012-2013 presenta 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, alejándose del promedio. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha presentado un patrón deseable pues se encuentra por arriba del promedio en la mayor parte de los periodos y en los demás se encuentra cerca del promedio.

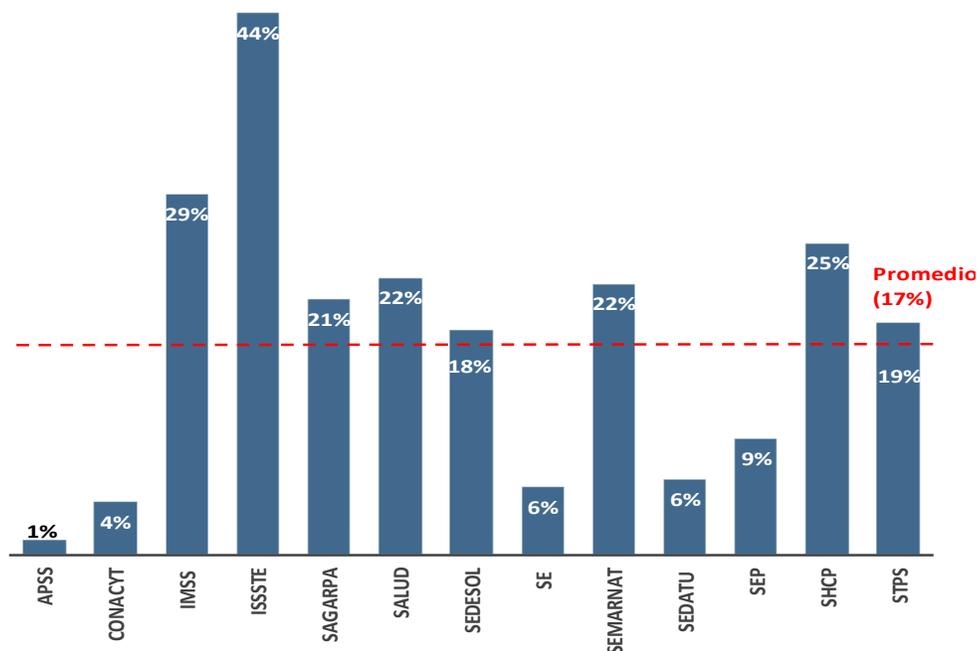
## 5.2 Análisis de la Tasa de Permanencia de los Indicadores de los Programas Sociales en el periodo 2012-2015

En 2012 comenzó la nueva Administración Pública Federal 2012-2018, por lo tanto los programas tuvieron que alinear sus objetivos al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 resultando en la sustitución de indicadores para medir los nuevos objetivos. Debe destacarse que en este periodo todos los programas deben alinearse con algún Programa Sectorial en el nivel de Fin de la MIR, retomando el objetivo sectorial e indicador asociado a este.

La tasa de permanencia para el periodo 2012-2015 fue de 17%. A pesar de que los indicadores de 2012 corresponden a diferente APF que los de 2015 algunos indicadores se conservaron, esto puede ocurrir porque algunos programas ya los tenían correctamente identificados pues habían estado en un proceso de mejora continua por más de 4 años.

A pesar de los cambios en la APF, 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 mantener algunos indicadores que consideran los mejores y les han dado continuidad en el tiempo. En el gráfica 32 se muestra la tasa de permanencia por dependencia.

Gráfica 31. Tasa de permanencia por dependencia, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

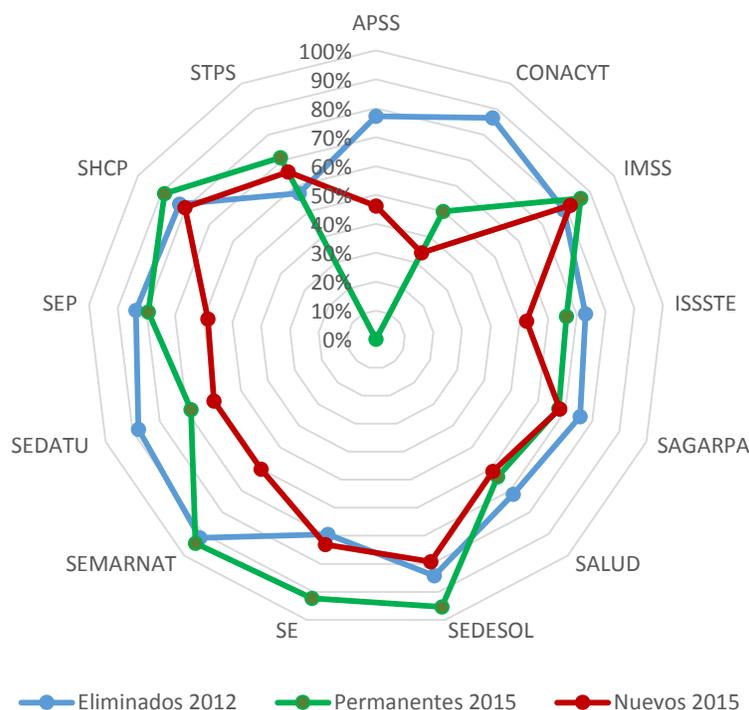
El ISSSTE es la dependencia que presenta la mayor tasa de permanencia y se encuentra veintisiete puntos porcentuales por encima del promedio, seguida por el

IMSS que se encuentra diecisiete puntos porcentuales arriba del promedio (17%). Caso contrario es el de APSS (1%), CONACYT (4%), SE (6%), SEDATU (6%) y SEP (9%) las cuales se encuentran muy por debajo del promedio, sin embargo, cabe destacar que APSS únicamente coordina un programa mientras que la SEP para este periodo cuenta con 27 programas permanentes por lo tanto la baja tasa de la SEP es mucho más grave respecto a la de APSS.

Es importante que los indicadores permanezcan en el tiempo pero es fundamental que los indicadores que permanezcan sean buenos indicadores. Uno de los principales criterios que deben cumplir es el relacionado con la relevancia, un indicador es relevante cuando mide algún factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado.

En la gráfica 33 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 “eliminados 2012” son aquellos indicadores que estaban en 2012 pero en 2015 ya no están. Los “permanentes 2015” son aquellos que se encuentran en ambos años. Los “nuevos 2015” son aquellos que están en 2015 pero no estaban en 2012.

Gráfica 32. Relevancia de los indicadores, 2012-2015.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica

que ocho de cada diez indicadores lo cumple. 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.

Con excepción de APSS, la mayor parte de los indicadores que permanecieron en 2015 son relevantes, destacando SEMARNAT, SE y SEDESOL donde más del 90% cumplen con el criterio. Lo ideal es que todos los indicadores que permanezcan sean relevantes ya que es un criterio fundamental; en el caso que el indicador no sea relevante, se estaría dando seguimiento a información que no es significativa para medir el cumplimiento del objetivo.

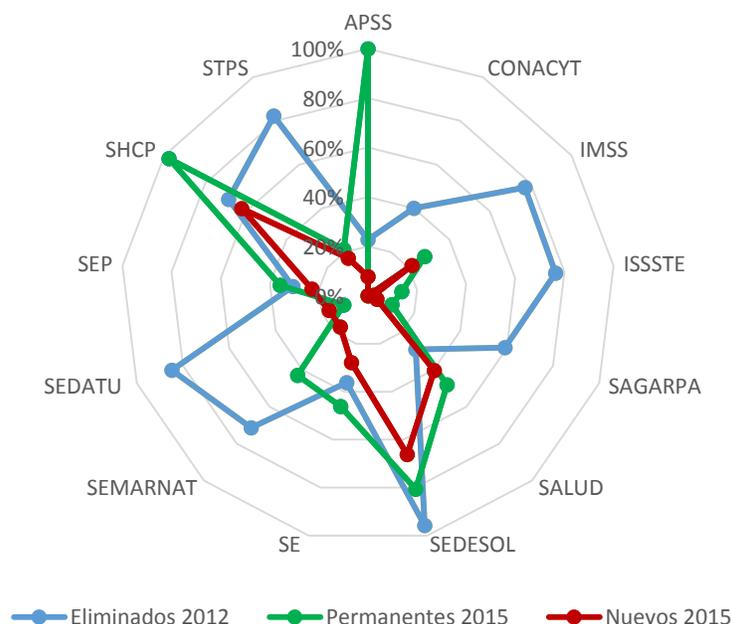
Lo deseable es que los indicadores cumplan con el “Principio de sustitución de mejora” donde los indicadores nuevos son mejores que los eliminados. Sin embargo, en el periodo de análisis el principio no se cumple pues los indicadores eliminados se sustituyeron por indicadores menos relevantes.

Una de las razones por lo cual no se cumple el “Principio de sustitución de mejora” para el periodo se puede atribuir 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 orientan a la Planeación Nacional vigente de modo que si sus objetivos se modificaron, igualmente modificaron sus indicadores, los cuales al estar a mitad de la APF se encuentran en proceso de mejora.

La monitoreabilidad de los indicadores es otro criterio importante en el análisis, para ello se analiza si los medios de verificación reportados permiten a cualquier persona realizar una comprobación independiente del avance del indicador.

Gran parte de los programas reportan como medio de verificación el uso de informes internos o bases de datos, sin embargo, no se dice nada dónde consultar la información o quién es el responsable de la misma, para que la persona logre tener acceso a la información se debe incluir nombre completo del informe, el área responsable, periodicidad y, en su caso, la liga electrónica donde puede consultarse. En la gráfica 34 se muestra la monitoreabilidad de los indicadores en el periodo 2012-2015.

**Gráfica 33.** Monitoreabilidad de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La monitoreabilidad es el criterio donde es menor la proporción de indicadores que cumple con el criterio, se tiene un gran reto para mejorar la definición de los medios de verificación de los indicadores. Los programas deben ser transparentes respecto a las metas que reportan y los medios de verificación son un elemento importante para hacer transparente el reporte de los avances del programa.

En dependencias como SALUD, SE y SEP la mayoría de los indicadores (eliminados, permanentes y nuevos) no son monitoreables implicando que no se ha puesto atención en la mejora de este criterio. En general, los indicadores que fueron eliminados estaban mejor evaluados en el rubro de monitoreabilidad.

La permanencia de los indicadores en 2012-2015 aumentó considerablemente respecto al periodo anterior, los programas dieron un mayor seguimiento a sus indicadores pues de cada 100 de los indicadores en 2012 se les dio seguimiento a 17 en 2015. Sin embargo, a pesar de que mejoró la permanencia no sucedió lo mismo con la calidad, los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes y monitoreables que aquellos que se incorporaron en las MIR.

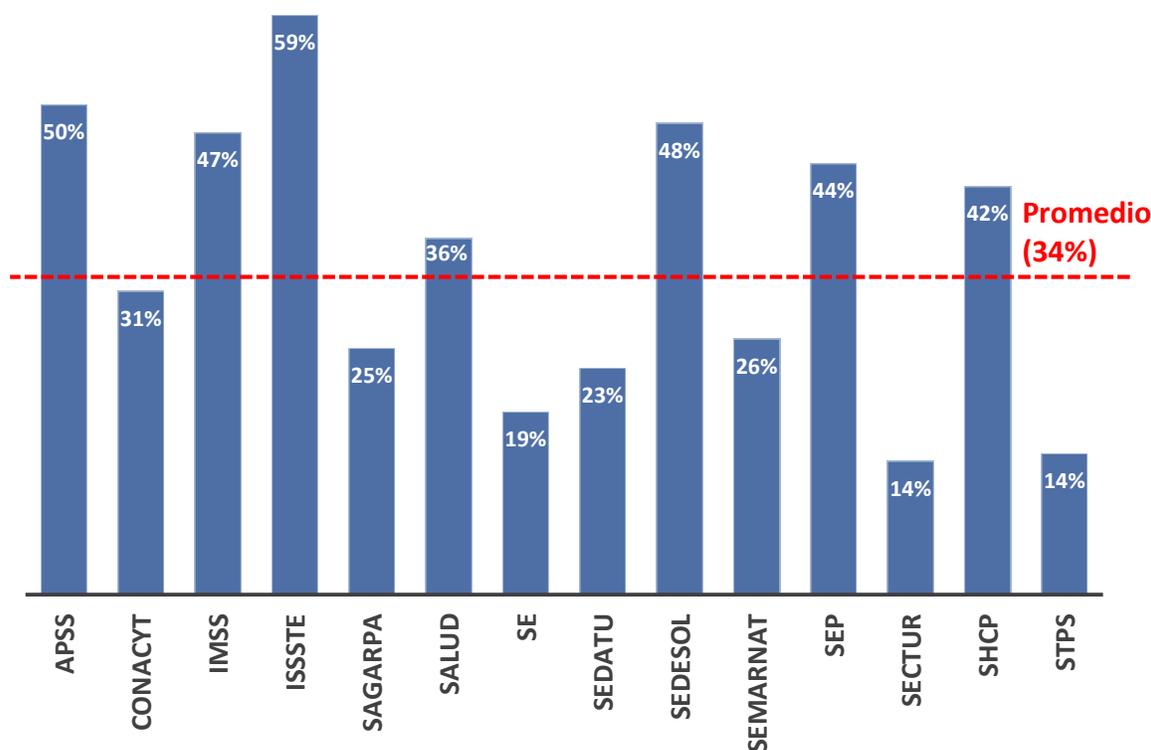
### 5.3 Análisis de la Tasa de Permanencia de los Indicadores de los Programas Sociales en el periodo 2015-2016

Usualmente a mitad de administración se espera que la tasa de permanencia se encuentre al alza dado que los programas se encuentran consolidados y alineados a la planeación sexenal; sin embargo, en 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevó a cabo la reingeniería del gasto público donde se revisaron los programas para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades,

teniendo como resultado fusiones entre programas, re-sectorizaciones y eliminaciones. En 2015 se tenían 235 programas y acciones de desarrollo social, en 2016 se redujo a 152. A consecuencia de lo anterior la tasa de permanencia anual se redujo ya que los programas se tuvieron que ajustar a la nueva Estructura Programática. La tasa de permanencia en el periodo fue de 34%.

Los cambios en la Estructura Programática implicaron grandes retos para algunos programas ya que se rediseñaron completamente y, en el caso de los fusionados, tuvieron que definir el objetivo principal en común del conjunto de programas. A pesar de los cambios, algunas dependencias obtuvieron una tasa de permanencia mayor a 50% implicando que le dieron seguimiento a más de la mitad de sus indicadores, estas dependencias son: APSS, SEP e ISSSTE. En la gráfica 35 es observa la tasa de permanencia por dependencia para 2015-2016.

**Gráfica 34.** Tasa de permanencia por dependencia, 2015-2016.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

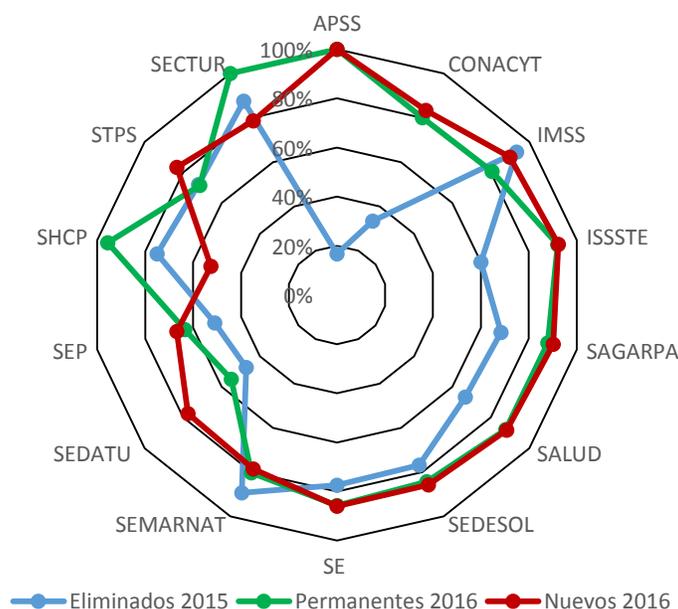
El ISSSTE es la entidad que tuvo una mayor permanencia de sus indicadores, para el periodo presenta una tasa del 59%, es decir, por cada 10 indicadores en 2015 se le dio seguimiento a casi 6. La SEP (44%), APSS (50%), SEDESOL (48%), IMSS

(47%), SHCP (14%) y SALUD (36%) son las dependencias que tuvieron una tasa de permanencia por arriba del promedio. Por otro lado, la SE, SECTUR y STPS son las dependencias que dieron una menor continuidad a sus indicadores ya que tuvieron tasas inferiores al 20%.

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

En cuanto a la relevancia de los indicadores que permanecieron entre 2015 y 2016, en la gráfica 36 se puede observar los resultados en la valoración, específicamente de este rubro, de los indicadores eliminados, permanentes y nuevos.

**Gráfica 35.** Relevancia de los indicadores, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Hasta 2015 los programas de INMUJERES y CDI estaban coordinados por la SHCP, a partir del 2016 fueron resectorizados al ramo 47 Entidades No Sectorizadas. Para términos gráficos estos programas fueron incluidos en la SHCP.

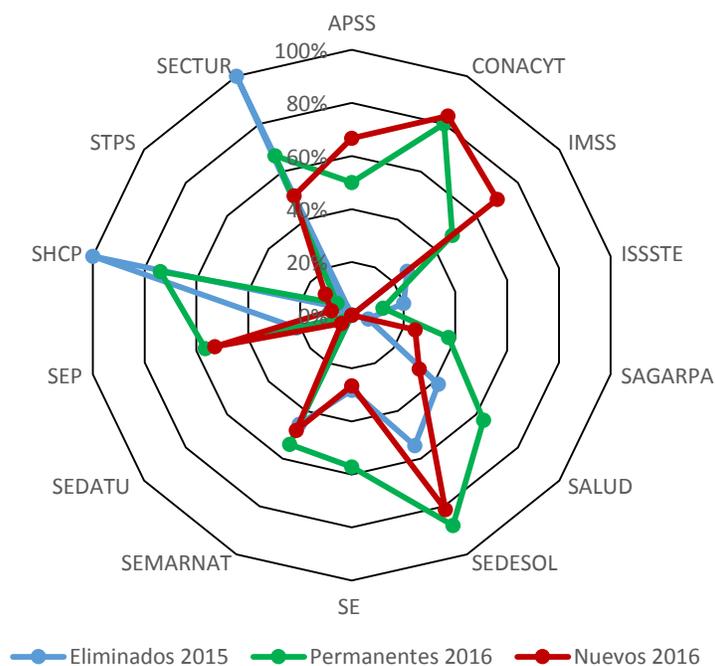
En general, se observa que la proporción de indicadores relevantes para el monitoreo mejoró respecto al periodo anterior. La proporción de indicadores que permanecieron y de indicadores nuevos en 2016 que son relevantes es mayor en comparación con aquellos que fueron eliminados en 2015, tal comportamiento es el

que se espera pues esto significa que los indicadores que permanecieron son buenos y la sustitución de indicadores implicó una mejora.

Algunas dependencias como APSS, ISSSTE, SAGARPA y SALUD mejoraron considerablemente la relevancia de sus indicadores eliminando aquellos que no lo eran y dejando y/o incorporando indicadores relevantes. Por el contrario, SEMARNAT e IMSS eliminaron indicadores que eran en su mayoría relevantes sustituyendo por algunos que lo eran pero no en la misma proporción.

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 el periodo 2015-2016 tienen un bajo cumplimiento de este criterio. En la gráfica xx se aprecia la monitoreabilidad de los indicadores para el periodo 2015-2016.

Gráfica 36. Monitoreabilidad de los indicadores, 2015-2016.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Hay dependencias que siguen teniendo gran oportunidad de mejora respecto a sus medios de verificación, ejemplo de ello es ISSSTE, SEDATU y STPS donde la mayoría de sus indicadores no cumplen con ser monitoreables. En el caso de APSS y CONACYT se observa mejora en la monitoreabilidad de los indicadores pues aquellos que permanecieron y los nuevos son más monitoreables que aquellos que fueron eliminados.

En criterio de monitoreabilidad no se observa 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 mejoren sus medios de verificación.

#### 5.4 La Historia de los Programas Sociales a través de sus indicadores

Es importante que los indicadores permanezcan en el tiempo ya que es la forma en que los programas cuentan su historia, varios de ellos llevan décadas de existencia, en la cual, han acumulado información basta pero no siempre está a disposición o incluso, se perdió en algún momento del tiempo.

Los indicadores de los programas y acciones sociales muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos por lo que, para conocer una buena parte de su historia, se vuelve 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 para lo que va de esta administración. Para conocer qué tanta historia conocemos de los programas y acciones sociales, es necesario conocer el número de observaciones anuales en promedio por indicador y su relación con los años de existencia del programa o bien, al menos de algún periodo de tiempo, el cual podría ser lo que van de esta administración.

Para conocer qué tanto de la historia de los programas se cuenta a través de sus indicadores, se construyó un porcentaje considerando las observaciones anuales históricas promedio de los indicadores de Propósito y Componente de los programas respecto a años que van de la presente administración (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 el presente año, de acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, se cuenta con 149 programas y acciones sociales, de los cuales, para este análisis fueron considerados solo 127, que son los que tienen más de un año en operación.

El indicador indica que tanta historia el programa puede contar durante la presente administración. A continuación se presentan la fórmula de cálculo del indicador:

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

Donde: POHA: Porcentaje de Observaciones Históricas respecto a la presente Administración.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la presente administración, en este caso, 4 (2013-2016). Supongamos que los indicadores de un programa tienen en promedio 3 observaciones anuales históricas por lo tanto el programa, a través de sus indicadores actuales, puede contar el 75% de su historia

en esta administración. Los programas fueron clasificados en las siguientes categorías de acuerdo a los resultados del indicador:

### Gráfica 37. Clasificación POHA



Para el caso general, considerando los 127 programas y acciones sociales que llevan en operación más de un año, en promedio, se tienen 2 observaciones anuales históricas por programa; es decir, prácticamente todos los indicadores cuentan con las observaciones en los años 2015 y 2016 mientras que en promedio los programas tienen 13 años de existencia, al comparar con las observaciones anuales históricas promedio se observa que se ha perdido gran cantidad de información a través de los años.

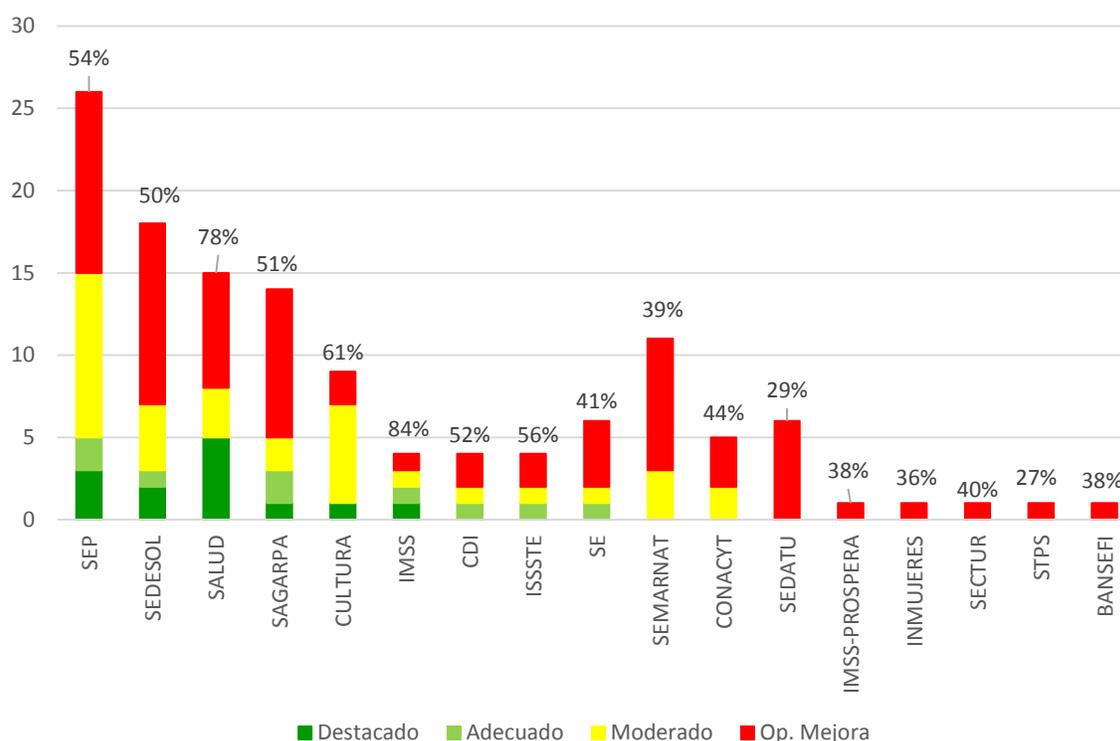
Para poder conocer el desempeño de los programas a lo largo de la administración es necesario que sus indicadores cuenten con la historia desde el inicio de ésta. De los 127 programas analizados, 102 han estado durante todo lo que va de la administración (2013-2016), quienes en promedio tienen 2.2 observaciones anuales históricas y cuentan el 54% de su historia en lo que va de la presente administración; por otro lado, 16 programas fueron creados durante la administración y llevan 3 años en operación; estos, tienen en promedio 1.5 observaciones anuales históricas y cuentan el 49% de su historia<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Los promedios de historias (54% y 49%) se obtuvieron de la media aritmética de los promedios de observaciones históricas por programa.

Por ejemplo, el Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.) tiene en promedio 4.1 observaciones históricas; es decir, estos datos son suficientes para describir la historia a lo largo de la actual administración.

En la Gráfica 17 se muestra el porcentaje de programas que se encuentra en cada una de las clasificaciones por dependencia considerando los resultados del indicador Porcentaje de observaciones respecto a la administración.

**Gráfica 38. Clasificación de programas según su promedio de observaciones respecto a la administración por dependencia**



La gráfica anterior muestra la categorización de los programas de acuerdo a qué tanta historia pueden contar a través de sus indicadores respecto a la presente administración; se muestra, por ejemplo, que los programas de la SEP (Secretaría de Educación Pública) cuentan en promedio, el 54% de su historia en esta administración; también que 5 de sus programas fueron categorizados como "Destacados" o "Adecuados" (miden al menos 75% de su historia – 3 observaciones) mientras que 10 de ellos en "Moderado" (cuentan al menos la mitad de su historia – 2 observaciones) y 11 en "Oportunidad de Mejora" (solo observación 2016).

También, la gráfica muestra que los programas de la SEDATU cuentan sólo el 29% de su historia en esta administración y todos ellos fueron categorizados con "Oportunidades de Mejora" al tener, en promedio, una sola observación (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 inicio de la administración (2009); es decir, sus indicadores cuentan la historia completa en la administración y 88% más.

### 5.5 Consideraciones finales sobre la permanencia de los indicadores

La permanencia de los indicadores es la generación periódica de un mismo indicador, con lo cual es posible dar seguimiento al indicador a lo largo del tiempo. Una tasa de permanencia baja no quiere decir que los programas han dejado de dar seguimiento a su desempeño, es el resultado de la sustitución de unos indicadores por otros, la sustitución puede ser por dos razones principales: mejorar los indicadores o en respuesta a una nueva Planeación Nacional. Sin embargo, hay otros aspectos que pueden influir en la modificación de los indicadores como las observaciones que realizan la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la SHCP, o por ejemplo, las fusiones de los programas realizadas en 2016, pero el reto es que los cambios, que la sustitución de indicadores, sea para mejorar el monitoreo de los programas.

Adicional a la permanencia de los indicadores es importante evaluar la calidad de los indicadores. El CONEVAL realiza diversas acciones con el objetivo de mejorar la calidad de los indicadores y así contar con información que sea útil en la toma de decisiones.

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

- La permanencia de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, alcanzando su tasa máxima en 59 por ciento. En cambio, entre 2012 y 2014 la permanencia decayó 23 puntos porcentuales recuperándose en 2015, sin embargo, en 2016 volvió a caer.
- Aportaciones a la Seguridad Social (APSS) es la dependencia donde la tasa de permanencia anual, en casi todos los años, está por arriba del promedio, siendo la que tiene mejor comportamiento.
- Para el periodo 2012-2015 la tasa de permanencia fue del 17%. El ISSSTE es la dependencia que presentó una mayor tasa de permanencia (44%) y APSS fue la que presentó la menor (1%).
- El “Principio de sustitución de mejora” es aquel donde los indicadores que son eliminados es porque serán sustituidos por indicadores de mejor calidad. Para 2012-2015 este principio no se cumple ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes y monitoreables que los nuevos.

- Derivado de la reingeniería del gasto público se analizó al periodo 2015-2016 aparte. La tasa de permanencia fue del 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 respecto al periodo anterior, todas las demás aumentaron, destacando la SEP con una tasa del 80%.
- Para 2015-2016 se cumplió el “Principio de sustitución de mejora” para los criterios de relevancia y monitoreabilidad.
- En general, la tasa de permanencia tiene 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, especialmente en monitoreabilidad donde un menor porcentaje de los indicadores cumplen con el criterio.

## Capítulo 6. Uso de los Indicadores de los Programas Sociales

Como se planteó en el capítulo 1, el rasgo fundamental de todo Sistema de Monitoreo es el uso de la información. Si los indicadores se orientan a la medición de resultados, éstos poseerán mayor calidad que ofrecerá información sustancial a los tomadores de decisiones, por lo tanto, esto podría fomentar su uso en la formulación de políticas gubernamentales, asignación de recursos presupuestales, análisis del desempeño de los programas, para propósitos de rendición de cuentas y para la administración de programas.

El uso de la información con enfoque de resultados, de calidad y sostenible en el tiempo, permite a los responsables de los programas aprovechar la información para detectar, corregir y retroalimentar sus procesos.

Con la finalidad de conocer en qué proporción se hace uso de información y en qué aspectos se emplea más, el CONELVAL elaboró cinco tipos de cuestionario multinivel correspondientes a los cinco componentes fundamentales del uso potencial de la MIR y de los indicadores en la gestión para resultados de los programas: a) Cuestionario a Responsables del Programa; b) cuestionario a Responsables de las Unidades de Evaluación de las Coordinadoras de Sector; c) cuestionario a Responsables de las Unidades de Planeación y Programación de las Coordinadoras del Sector; d) cuestionario a Responsables de las Unidades de Asignación Presupuestaria de las Coordinadoras del Sector; e) cuestionario a Responsables de las Unidades de Monitoreo de las Coordinadoras de Sector.

Los cuestionarios fueron respondidos por funcionarios de la APF de acuerdo a dos clasificaciones, las Unidades Responsables de Operación y por las Unidades de Planeación, de Monitoreo, de Evaluación y de Asignación y Seguimiento Presupuestario. La estructura de los cuestionarios está organizada en secciones, las cuales corresponde a los procesos analizados dentro de un ciclo de gestión de un programa, cada sección está compuesta de un conjunto de preguntas, de las cuales la mayor parte son cerradas, ya sea con respuestas graduadas de cantidad o calidad y de respuestas binarias.

El cálculo del *Indicador de uso de la MIR e Indicadores* utiliza la información obtenida de las preguntas con respuestas multinivel, así como de algunas preguntas de respuestas binarias directamente relacionadas con el uso de la MIR e indicadores. Por su parte, las preguntas con respuestas graduadas de calidad o con respuestas abiertas, se incluyeron por la relevancia de la información que reporta en términos cualitativos.

### 6.1 Metodología para la construcción del Indicador de Uso y Práctica de la MIR e Indicadores

El *Indicador de Uso y Práctica de la MIR e Indicadores* consideró en su construcción la metodología utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la elaboración del “Índice de Gestión para Resultados en América Latina y el Caribe”,

esto debido a que existen pocos antecedentes para la medición de la gestión de un programa o policía pública.

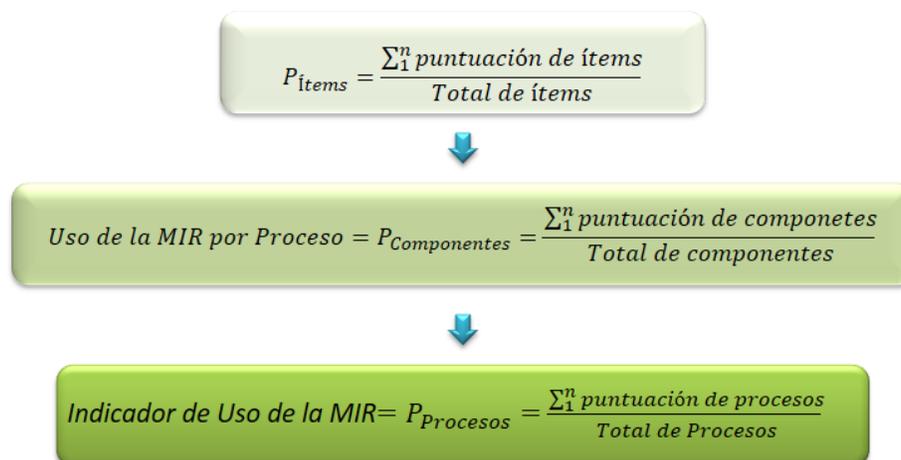
Con base en ello se propone un análisis sobre el uso y la intensidad de la MIR e indicadores basado en el *Indicador de Uso y Práctica de la MIR e Indicadores desglosado en dos indicadores principales:*

- i) *Indicador del Uso de la MIR e Indicadores a nivel Programa:* mide el grado en que las unidades responsables de la operación del programa social hacen uso de la MIR en cada uno de los procesos correspondientes a su ciclo de vida: planeación, asignación y seguimiento presupuestal, monitoreo y evaluación; además de considerar las actividades vinculadas a la transparencia y rendición de cuentas.
- ii) *Indicador del Uso de la MIR e Indicadores a nivel Institucional:* mide el grado en el uso de la MIR que se deriva de prácticas institucionales implementadas y promovidas por las áreas coordinadoras de los procesos de planeación, asignación y seguimiento presupuestal, monitoreo y evaluación al interior de cada dependencia o entidad coordinadora de sector.

Estos indicadores se construyen con la información de los Cuestionarios Multinivel, para realizar la valoración de las respuestas, se asigna un valor numérico ascendente de 0 a 3 a cada una de las múltiples opciones que los actores tienen para responder en cada pregunta. De acuerdo con la naturaleza de la investigación, mientras más alta sea la puntuación, mayor será el uso que se le da a la MIR y a los indicadores en los procesos antes señalados.

Cada uno de los dos indicadores se calcula con base en un cociente que refleja la relación entre el total de valores obtenidos a partir de las respuestas multinivel y binarias otorgadas a las preguntas por cada programa social o institución y el total de programas o instituciones que respondieron los cuestionarios.

**Imagen 16.** Método de cálculo del indicador de uso de la MIR



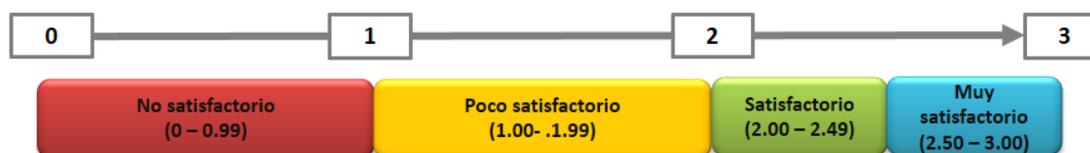
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El *Indicador del Uso de la MIR e Indicadores a nivel Programa* consideran cinco procesos: i) Planeación, ii) Asignación y Seguimiento Presupuestal, iii) Monitoreo, iv) Evaluación y v) Transparencia y rendición de cuentas, así como un total de 17 *componentes* y 55 *ítems*. La información para el cálculo del indicador es obtenida del *Cuestionario A. Diagnóstico sobre la práctica y uso de la MIR e Indicadores en las Unidades Responsables de Programas*.

Por su parte, el *Indicador del Uso de la MIR e Indicadores a nivel Institucional* considera cuatro procesos: i) Planeación, ii) Asignación y Seguimiento Presupuestal, iii) Monitoreo y iv) Evaluación, así como un total de 20 *componentes* y 67 *ítems*. Este indicador toma como base para sus estimaciones la información obtenida a partir de cuatro cuestionarios: Cuestionario B. Diagnóstico a las Unidades de Evaluación, Cuestionario C. Diagnóstico a las Unidades de Planeación, Cuestionario D. Diagnóstico a las Unidades de Programación y Presupuesto y Cuestionario E. Diagnóstico a las Unidades de Monitoreo.

Con base en el fundamento teórico, el valor del Indicador del Uso de la MIR e Indicadores puede oscilar entre 0 y 3. Esta es una medida de la intensidad con la que se utiliza la MIR en las diferentes etapas de gestión de un programa, la siguiente figura muestra la escala de valoración del uso de la MIR e Indicadores, la cual va desde el uso mínimo o nulo, el uso para dar sólo cumplimiento a los requerimientos, el uso en varios proceso del ciclo de gestión del programa, hasta llegar al uso de la MIR e indicadores para todos los proceso de la gestión del programa.

**Imagen 17.** Valoración del Uso de la MIR e Indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

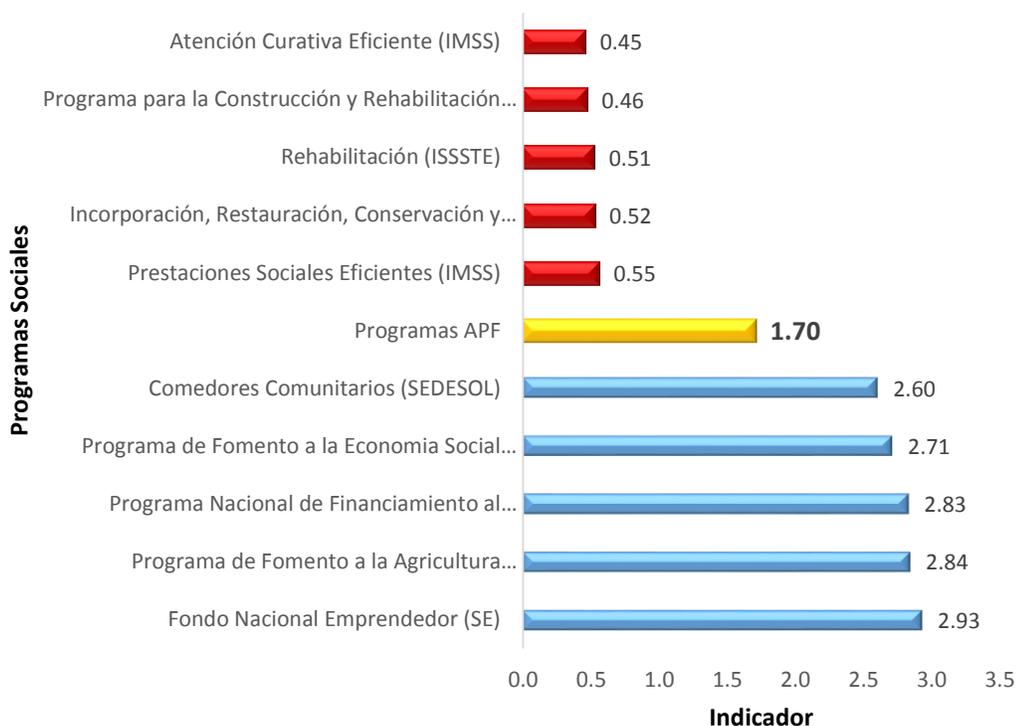
## 6.2. Resultados del Indicador del Uso de la MIR e indicadores a nivel Programa

En términos generales, las unidades responsables de la operación de los programas sociales analizados hacen un uso poco satisfactorio de la MIR e Indicadores en los diferentes procesos, de modo que el resultado promedio del Indicador de Uso de la MIR e Indicadores a nivel Programa para toda la APF asciende a 1.70 para el ejercicio fiscal 2015. Este resultado sugiere que los responsables de los programas utilizan la MIR para dar cumplimiento a los requisitos normativos de instituciones como la SHCP, CONEVAL, ASF y SFP, además de un uso estratégico muy limitado y sólo para algunos procesos del ciclo de gestión.

En el análisis por programa social, se identificó que el 50% (70 programas) utilizan la MIR de forma poco satisfactoria, 31.4% (44 programas) lo hacen de forma satisfactoria, 12.2% (17) de forma no satisfactoria y tan solo 6.4% de los programas (9) hacen un uso muy satisfactorio de la herramienta. Cabe señalar que aquellos programas sociales cuyo valor del indicador se encuentra por debajo de la media obtenida por toda la APF, son programas operados por órganos desconcentrados o entidades paraestatales.

En la siguiente figura se presentan los cinco programas sociales con mayor y menor calificación en el Indicador de Uso de la MIR e Indicadores a nivel Programa de la APF.

**Gráfica 39. Indicador del Uso de la MIR e Indicadores**



Fuente: Elaboración propia.

Considerando los procesos del ciclo de gestión de un programa por separado, los resultados sugieren que en el ejercicio fiscal 2015 el mayor uso que se le dio a la MIR e Indicadores en la APF fue en el proceso de monitoreo de los programas, con un valor promedio de 2.30 que se considera como un uso satisfactorio. Para el resto de los procesos el uso de la MIR e indicadores fue poco satisfactorio y presentó el siguiente orden descendente de calificación: evaluación (1.90), transparencia y rendición de cuentas (1.60), planeación (1.53) y asignación y seguimiento presupuestal (1.18). En la siguiente tabla se

presenta el indicador desglosado por proceso para los cinco programas con los valores más altos y más bajos del indicador global, junto con los valores promedio de toda la APF para cada proceso.

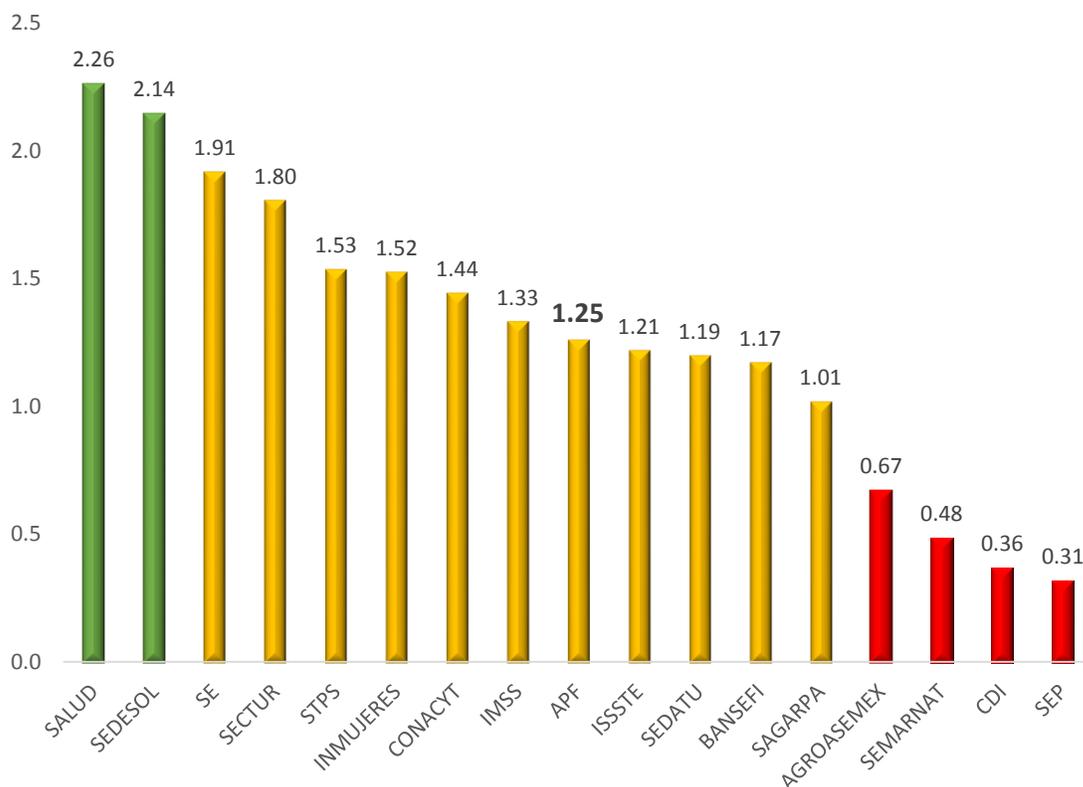
### **6.3 Indicador del Uso de la MIR e indicadores a nivel Institucional**

Los resultados del indicador global señalan que el uso de la MIR e indicadores como herramienta de gestión por parte de las instituciones de la APF a cargo de programas de desarrollo social es poco satisfactorio, al obtener en promedio, 1.25 puntos de 3 posibles para el ejercicio fiscal 2015.

Las instituciones que hacen un uso satisfactorio de la MIR en prácticamente todo el ciclo de gestión de un programa son Salud (2.26) y la Sedesol (2.14). Aquellas cuyo uso de la MIR e indicadores resultó no satisfactorio son: Agroasemex (0.67), la Semarnat (0.48), la CDI (0.36) y la SEP (0.31). El resto de las instituciones hace un uso poco satisfactorio de la MIR e indicadores (Ver Gráfica 40).

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, aquellas instituciones cuyo indicador global resultó por debajo de la media de la APF, son dependencias o entidades en las que el uso de la MIR se implementó en etapas subsecuentes a la inicial, o en su caso, cuentan con unidades de planeación, evaluación y monitoreo que también realizan otras actividades sustantivas.

#### **Gráfica 40. Indicador del Uso de la MIR e Indicadores a nivel Institucional**



Fuente: Elaboración propia.

El valor promedio del indicador para la APF es el siguiente: evaluación (1.58), monitoreo (1.43), planeación (1.07), y asignación y seguimiento presupuestal (0.94). Los valores obtenidos indican que la APF hace un uso poco satisfactorio de la MIR e indicadores en cada uno de los procesos por separado.

De manera particular, el proceso de asignación y seguimiento presupuestal es el proceso en el que las instituciones hacen menor uso de la MIR e indicadores, al obtener la calificación más baja; resultado que coincide con la valoración otorgada por los responsables de operar los programas sociales.

## Segunda sección: Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales

En México, existen grandes problemáticas de interés nacional a las cuales la Administración Pública Federal (APF) pretende dar solución, algunas de ellas son el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación, el desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente, la igualdad de género, entre otras. En la planeación nacional, de la que se desprenden los programas sectoriales, especiales, transversales, regionales e institucionales, quedan enmarcados las metas, objetivos, líneas de acción e indicadores que buscarán dar atención a estas problemáticas, con el fin último de generar bienestar en la población.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es el principal mecanismo de planeación que articula las políticas públicas de la APF, precisa los objetivos nacionales, metas, estrategias y prioridades de desarrollo, además de establecer las acciones específicas para alcanzarlos y proyectar los indicadores que permiten medir los avances obtenidos<sup>15</sup>.

El PND tiene como objetivo general lograr que “México alcance su máximo potencial” para lograrlo establece cinco metas nacionales: 1) “México en Paz”, 2) “México Incluyente”, 3) “México con Educación de Calidad”, 4) “México Próspero” y 5) “México con Responsabilidad”, y puntualiza tres estrategias transversales: para “Democratizar la Productividad”, para alcanzar un “Gobierno Cercano y Moderno”, y para tener una “Perspectiva de Género” en toda la APF<sup>16</sup>.

De los objetivos y metas mencionados se desprenden planes transversales, sectoriales, especiales, regionales e institucionales dirigidos a establecer y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades de la APF deberán poner en marcha para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas.

Para analizar la forma en que las mediciones repercutirán en la solución de las problemáticas del país relacionadas con el ámbito del desarrollo social, la presente sección se ha dividido en dos capítulos. En el primer capítulo se describen los principales resultados del análisis y la valoración de los objetivos e indicadores de los planes. Asimismo, se analizan las características principales de los indicadores como frecuencias de medición, determinación de metas o fuentes de información de los datos para el cálculo de dichas mediciones. De igual manera, se da seguimiento a los indicadores de los planes respecto del establecimiento de las metas sexenales, esto con el objetivo de conocer su desempeño. Por otra parte, en el segundo capítulo, se provee de información sobre la vinculación entre los indicadores de los planes y aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales. Así como, información sobre la vinculación existente entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas sociales.

---

<sup>15</sup> Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, p. 9. Visto en: <http://pnd.gob.mx/>

<sup>16</sup> *Ibíd.* p.13

Para realizar lo anterior, se utilizó una serie de metodologías elaboradas y adaptadas a los indicadores derivados de los planes<sup>17</sup>, las cuales han sido aplicadas en la revisión de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de desarrollo social. Asimismo, se diseñaron nuevas propuestas metodológicas para analizar la vinculación de los indicadores con derechos sociales y la vinculación con indicadores de los Pp.

De esta forma, el análisis de las políticas sociales se convierte en un documento que escudriña cuáles son las problemáticas prioritarias del país a las que se está dando atención en la actual administración y cómo ha sido su comportamiento hasta el momento, a manera de dar a conocer las características principales de los indicadores con los que se toman decisiones y al mismo tiempo informar los avances en las prioridades que se marcó la APF actual.

¿Es posible dar seguimiento a los objetivos que plantea la Administración Pública Federal para solucionar las grandes problemáticas del país relacionadas con el ámbito social? ¿qué tipo de objetivos e indicadores se utilizan para monitorear estos temas de interés nacional? ¿cuál ha sido el comportamiento a mitad de sexenio de los indicadores que miden el desempeño de las políticas nacionales enfocadas al desarrollo social? ¿existe una planeación conducente en la articulación de las políticas nacionales y los programas presupuestarios en el ámbito del desarrollo social? ¿los indicadores utilizados en la planeación nacional miden aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales? Estos y otros cuestionamientos se intentarán resolver a lo largo de esta sección.

---

<sup>17</sup> A lo largo de este documento se empleará la palabra planes para denominar en general a los programas que se derivan del PND.

## Capítulo 1. Análisis cuantitativo y de seguimiento de los indicadores

La naturaleza de cada indicador dependerá de la información que los tomadores de decisiones desean obtener para medir el desempeño de los objetivos que se plantean lograr, esta situación no es la excepción para los indicadores de los programas que miden las principales políticas nacionales.

Los indicadores presentan características particulares como método de cálculo, frecuencia de medición, medios de verificación, entre otras. Además, pueden orientarse a la medición de un enfoque de resultados, es decir, la solución de problemáticas concretas, o bien, pueden presentar un enfoque de gestión y servicios, es decir, medir aspectos relacionados con las entrega de bienes o servicios o acciones de gestión interna. También, se esperaría que los indicadores derivados de la planeación nacional cumplieran con una serie de criterios mínimos como: claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia. Todas estas características serán analizadas en esta sección.

Una vez hecho el análisis de las características generales que poseen los indicadores de los planes, en la segunda sección de este capítulo se dará seguimiento a los indicadores derivados de la planeación nacional, esto con el objetivo de ver el grado de avance y comportamiento que presentan los indicadores a la mitad de la Administración Pública, y que pudieran sugerir que objetivos se logran al finalizar el sexenio.

### 1.1. Análisis cuantitativo

En total se revisaron y analizaron veinticinco planes del ámbito de desarrollo social que se derivan del PND 2013-2018. Los veinticinco planes analizados reúnen un total de 136 objetivos que describen las prioridades de política pública relacionadas con el desarrollo social; asimismo, cuentan con 276 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos, lo que significa un promedio de dos indicadores para medir un objetivo.

De estos planes, 44 por ciento cuentan con la categoría de especiales, el 36 por ciento como sectoriales, 12 por ciento transversales y el 8 por ciento restante como institucionales. La información se obtuvo de los programas publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y de cada una de las dependencias coordinadoras.

En el cuadro 1 se enlistan los planes usados en el análisis, así como el número de objetivos e indicadores incluidos en cada uno.

**Cuadro 1.** Programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculados al desarrollo social

Nombre del programa	Núm. de Objetivos	Núm. de Indicadores
<b>Programas Especiales</b>	<b>61</b>	<b>104</b>
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	6	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018	6	8
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	6	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	4	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	6	8
Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018	6	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	6
<b>Programas Institucionales</b>	<b>10</b>	<b>20</b>
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	5	12
<b>Programas Sectoriales</b>	<b>48</b>	<b>118</b>
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	5	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	6	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	6	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	6	17
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	6	16
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	4	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	5	11
<b>Programas Transversales</b>	<b>17</b>	<b>34</b>
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018	6	18
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	6
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	5	10
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>276</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Respecto de la información de los objetivos, se observa que la mayoría se agrupa en los planes especiales los cuales comprenden 45 por ciento, seguido de los planes sectoriales que agrupan el 35 por ciento. En cuanto a los indicadores, se encontró que los programas sectoriales abarcan la mayoría de ellos, con 43 por ciento; en cambio, los planes especiales comprenden 38 por ciento de los indicadores, y los planes institucionales y transversales engloban 19 por ciento de la información restante.

Sin embargo, tal número de objetivos e indicadores por sí solos no aporta información sobre el diseño ni la calidad de los programas; hay que analizar la información de manera más detallada con el fin de saber si es relevante o no.

A continuación, se presenta un análisis sobre algunas de las características de los objetivos e indicadores contenidos en los planes; entre ellas, se analizará el tipo de enfoque, criterios mínimos, método de cálculo y medios de verificación.

### **1.1.1. Enfoque de resultados, servicios y gestión**

Si bien es cierto que los programas derivados del PND 2013-2018 fueron contruidos - con metodologías diversas enfocadas hacia el diseño de objetivos e indicadores, la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala que al llevar a cabo la planeación se deberá “priorizar tener buenos indicadores, en oposición a tener más indicadores. Es decir, es preferible tener indicadores que midan resultados que insumos”<sup>18</sup>.

En la presente sección, el CONEVAL realizó un análisis para valorar los objetivos e indicadores de los planes seleccionados, diferenciando entre aspectos de gestión por una parte, y aspectos de resultados, por la otra.

#### **Nivel de resultados de objetivos**

Los objetivos son los resultados positivos que se pretenden alcanzar en el programa. De acuerdo a la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>19</sup>, para la determinación de objetivos es importante que los planes tomen en consideración los siguientes elementos:

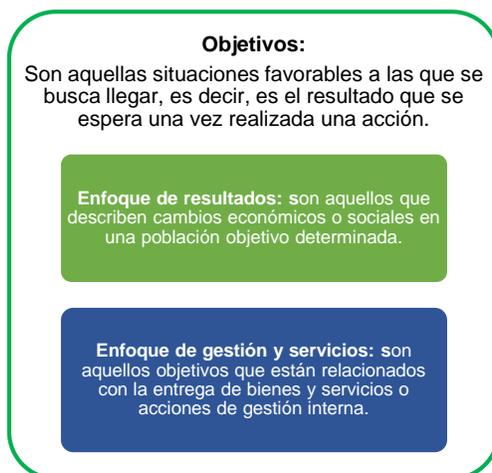
1. Tener una declaración clara de resultados.
2. Ser de largo plazo y perdurable en el tiempo.
3. Ser susceptibles de medición.
4. Incluir su población potencial o área de enfoque.
5. Reflejar el impacto de acuerdo con las atribuciones de las dependencias y entidades que contribuyan en su implementación.

---

<sup>18</sup> [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

<sup>19</sup> *Ibíd.*

Figura 1. Enfoque de los objetivos

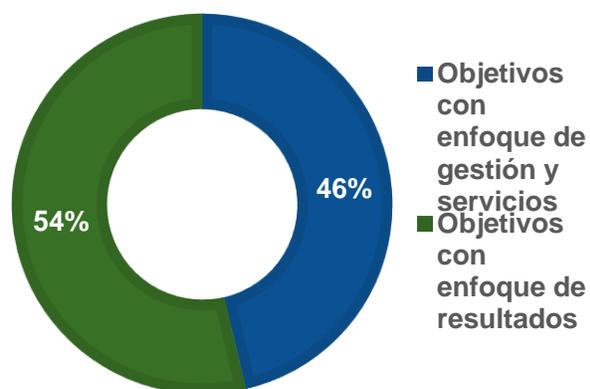


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Los objetivos pueden presentar un enfoque de resultados o de gestión y servicios. Aquellos que cuentan con un enfoque de resultados son los que pretenden dar solución a una problemática social; por ejemplo, la reducción del número de personas que presentan rezago educativo. Por otro lado, los objetivos con enfoque de gestión y servicios son los que se relacionan con la entrega de bienes o servicios o con acciones o procesos de gestión interna; por ejemplo, el otorgamiento de becas.

De los 136 objetivos de los planes analizados, se considera que 54 por ciento (73 objetivos) mide aspectos relacionados con resultados; en otras palabras, mide la solución de problemas concretos. Por otro lado, el 46 por ciento (63 objetivos) mide aspectos vinculados a la entrega de bienes o servicios a la población beneficiaria o a la gestión

Gráfica 1. Objetivos de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En su mayoría los planes han optado por establecer objetivos que miden la solución de problemáticas sectoriales, sin embargo, aun el 46 por ciento de los objetivos de la planeación nacional se enfocan a actividades de gestión o entrega de bienes o servicios. En la medida de lo posible, la APF debiera transitar a la incorporación de un mayor porcentaje de objetivos de resultados que reflejen verdaderamente las problemáticas prioritarias a las que el Estado pretende dar solución.

### Nivel de resultados de indicadores

Los indicadores son herramientas que brindan información de manera simple y precisa sobre el avance en el logro de los objetivos, además de que proveen información para el monitoreo y la evaluación de los resultados de los programas. Al igual que los objetivos, los indicadores tienen enfoques tanto de resultados como de gestión y servicios. Los primeros miden los aspectos relacionados con la solución de una problemática social y los segundos miden la provisión de bienes y servicios, e incluso los procesos que se llevan a cabo para la producción dichos bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria.

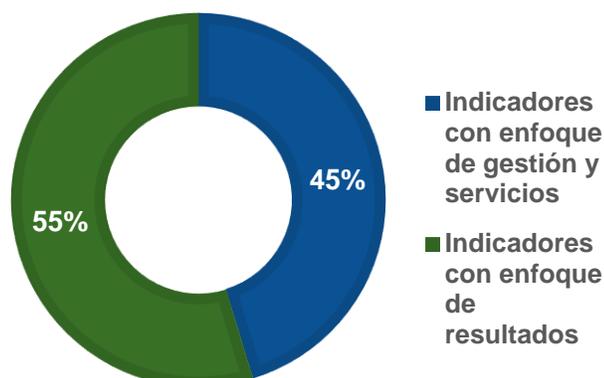
Figura 2. Enfoque de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016

En la gráfica 2 se hace evidente que en los 276 indicadores la configuración de los enfoques hacia resultados y hacia gestión y servicios es muy parecido a lo presentado en los objetivos: 55 por ciento (152 indicadores) mide la solución de problemas concretos, por lo que se considera con un enfoque hacia resultados; el restante 45 por ciento (124 indicadores) se dirige a monitorear aspectos sobre servicios y gestión.

**Grafica 2.** Indicadores de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Al igual que en el tema de los objetivos, en su mayoría los indicadores se han orientado a medir la solución de problemáticas concretas, dicho de otra forma resultados. No obstante ello, aún existe una alta proporción de indicadores (45 por ciento) que mide acciones de gestión interna o bien la entrega de bienes o servicios. Los indicadores utilizados por la APF debieran transitar a medir cada vez más la solución de las problemáticas prioritarias del país y con ello facilitar la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.

Además de conocer el enfoque de los objetivos e indicadores de los planes, resulta interesante saber cuántos de ellos son de calidad, es decir, si es que cumplen con las características mínimas de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia. El cumplimiento de estos criterios nos asegura que la información obtenida a través de los indicadores será confiable para la toma de decisiones, lo que derivará en el mediano o largo plazo en mayor probabilidad de obtener efectos positivos en la solución de problemáticas sectoriales.

### 1.1.2. Criterios Mínimos: claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia

De acuerdo con la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los indicadores deben cumplir con los criterios de claridad, relevancia y monitoreabilidad. En ese sentido, la Guía técnica establece que cada indicador debe ser:

- Claro: precisos e inequívocos.
- Relevante: reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.
- Monitoreable: permitir su comprobación<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Véase: [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

Asimismo, en 2012 el CONEVAL implementó la *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*<sup>21</sup> que establece los criterios mínimos necesarios que deben presentar los indicadores de los programas sociales para medir los objetivos a los cuales se encuentran relacionados. En una primera etapa (valoración específica) se busca medir si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de diseño: relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad. En una segunda etapa (valoración específica) la metodología establece que los indicadores de fin y propósito de la MIR, deberán cumplir con los criterios mínimos de consistencia: pertinencia temática y factibilidad técnica.

Dicha metodología es retomada en el presente análisis para conocer en qué medida se da cumplimiento a dichas características en los indicadores derivados de los planes. Cabe decir, que para este estudio se evalúan únicamente los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia; esto, debido a que comprenden aspectos conceptuales y técnicos que debe cumplir cualquier indicador que busque medir los resultados logrados por un programa derivado de la planeación nacional. En la figura 3 se describe en que consiste cada criterio.

**Figura 3.** Características de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Metodología de Aprobación de Indicadores de los programas sociales.

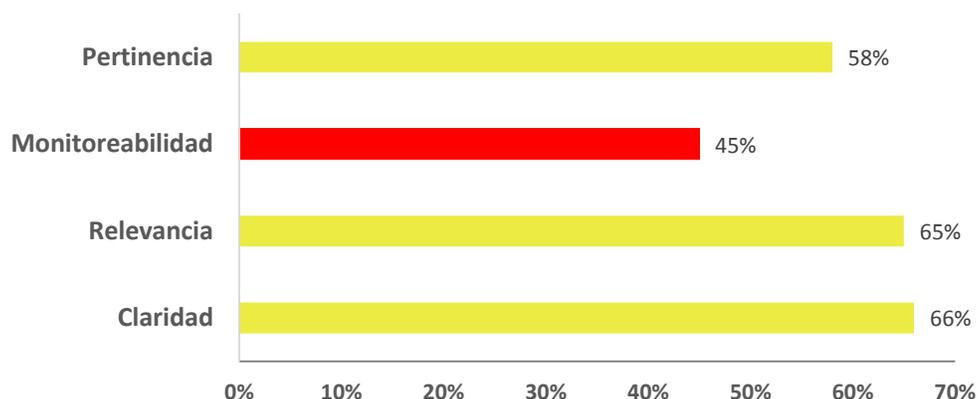
Con los indicadores de la planeación nacional se miden los objetivos de las principales problemáticas del país como: seguridad alimentaria, rezago educativo, productividad, entre otras. Por lo que se esperaría que estos cumplieran en su mayoría con las características mínimas antes mencionadas, ya que, la información que brindan los indicadores es clave para orientar el rumbo que perseguirá la APF

<sup>21</sup> Para mayor información. Véase:

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)

para dar solución a cada una de las problemáticas que se ha trazado. En la gráfica 3 se presentan los principales resultados mediante una semaforización<sup>22</sup> del conjunto de los planes.

**Gráfica 3.** Características de los indicadores de los planes vinculados al desarrollo social



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En promedio el cumplimiento de las características fue del 59 por ciento, solamente el 45 por ciento de los indicadores de los planes cumplen con el criterio de monitoreabilidad; es decir, más de la mitad de los indicadores no cuentan con información suficiente acerca de sus fuentes. Por su parte, la claridad es el aspecto que mayor cumplimiento tiene en los indicadores (65 por ciento); sin embargo, se considera que este nivel es aún bajo.

Por otro lado, la pertinencia solo se cumple en el 58 por ciento de los indicadores de los planes; es decir, más de la mitad de los indicadores hacen referencia a soluciones de problemáticas alcanzadas y abordan una problemática de interés sectorial vinculada a los objetivos de los programas. En cuanto a la relevancia 6 de cada 10 indicadores miden aspectos esenciales del objetivo al que se encuentran alineados.

Respecto de las características mínimas con las que deberían contar los indicadores de la planeación nacional, se presenta un bajo cumplimiento, principalmente en los criterios de pertinencia y monitoreabilidad, por lo que en futuros ejercicios los planes deberán optar por incluir más indicadores que brinden información sobre un resultado alcanzado y que aborden una temática de interés sectorial. Adicionalmente, es necesario que se incorporen fuentes de información claras y precisas.

<sup>22</sup> Los rangos de la semaforización son los siguientes: se considera con oportunidad de mejora (rojo) cuando la proporción de indicadores que cumplen el criterio se encuentra entre 0 y 50 por ciento; si la proporción va de 51 a 70 por ciento, es moderado (amarillo); en caso de que la proporción se ubique entre 71 y 85 por ciento, se considera adecuado (verde claro), y cuando la proporción se ubica entre 86 y 100 por ciento, se cataloga como destacado (verde oscuro).

### 1.1.3. Medios de verificación

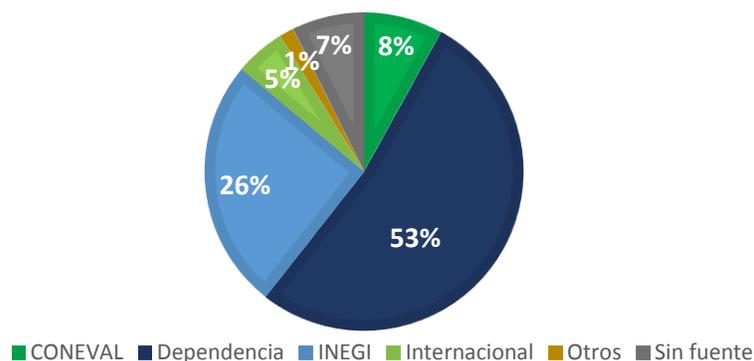
Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se emplean para el cálculo de los indicadores. Estos deben permitir que cualquier persona que lo desee estime los indicadores y verifique la información. Dichos medios pueden ser documentos oficiales, documentos o reportes internos que genera el programa, bases de datos procesadas, entre otros. Se analizó la información presentada, con el objetivo de determinar la fuente principal de información para construir sus indicadores. Así se determinaron cinco tipos de fuentes de información principales:

- Información generada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Información generada por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Información de institutos internacionales.
- Información generada al interior de la dependencia.
- Otros.

Los resultados se muestran en la gráfica 4<sup>23</sup>. Asimismo, se destaca que el 7 por ciento de los indicadores no cuentan con medios de verificación, es decir, para 28 indicadores no es posible su reestimación o por lo menos, conocer las fuentes de información con las que fueron construidos.

Por otra parte, los medios de información de la mayoría de los indicadores son fuentes internas de la entidad encargada de monitorear los indicadores (53 por ciento). Es preferible que los indicadores sean construidos con base en fuentes externas de tal forma que se constate la independencia de la información.

Gráfica 4. Medios de verificación los indicadores derivados de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

<sup>23</sup> Cabe precisar que un indicador puede tener más de una fuente de información cuando se utilizan dos variables o más para la construcción del indicador.

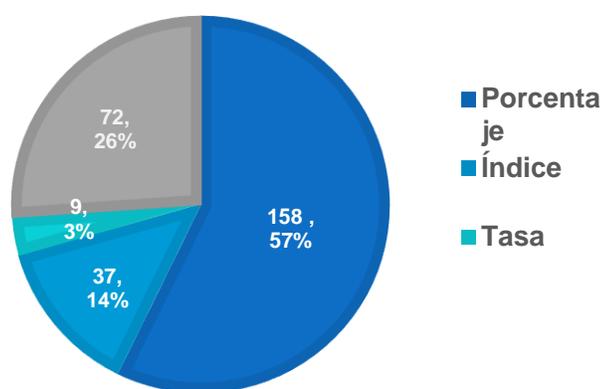
Cabe resaltar que 1 de cada 4 indicadores utilizan información generada por el INEGI para la estimación de sus indicadores. Mientras que casi 1 de cada 10 indicadores menciona como fuente de información algún documento generado por el CONEVAL, segunda institución cuya información es más utilizada. Asimismo, casi 1 de cada 10 indicadores utilizan fuentes internacionales para la estimación de sus datos.

#### 1.1.4. Método de cálculo

Presentar los indicadores como una relación entre dos o más variables permite tener el contexto sobre el cual se desarrolló el programa. En el diseño de indicadores, los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice. Si bien éstas no son las únicas expresiones para los indicadores, sí son las más frecuentes.

Para la construcción de indicadores de los planes, los responsables de los mismos optan en su mayoría por proponer indicadores tomando como unidad de medida porcentajes (57 por ciento). Por otro lado, se identificó que el 14 por ciento de los indicadores miden índices y tan solo el 3 por ciento tasas. El 24 por ciento de los indicadores corresponden a otros, dentro de los cuales se encuentran categorías como pesos, hectáreas, personas, entre otras; casi el 50 por ciento de los indicadores de esta categoría (35 indicadores) son valores absolutos, por lo que no permiten hacer un análisis detallado pues solo representan un dato y no a una referencia respecto a algún parámetro.

Gráfica 5. Unidad de medida de los indicadores derivados de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Por otro lado, resulta prioritaria la integración de un mayor número de indicadores que midan tasas de variación, con el objetivo de que se cuente con una panorámica del desempeño de los objetivos planteados más adecuada que refleje el avance que han tenido los objetivos con el paso del tiempo.

## 1.2. Seguimiento de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018

¿Cuál es la importancia de incluir indicadores en el diseño de los planes?, ¿Es posible dar seguimiento a los objetivos que plantea la APF para solucionar las grandes problemáticas del país? ¿cuál ha sido el comportamiento de los indicadores utilizados para medir las políticas nacionales? El hecho de que los planes cuenten con indicadores que midan sus objetivos, permite tener información precisa y oportuna sobre su desempeño, esta información cobra relevancia al momento de la toma de decisiones.

Por tal motivo, en esta sección se da seguimiento a los indicadores de los planes, ¿cada cuándo se estiman? ¿Cómo han avanzado en la consecución de su meta 2018?, ¿Cuántos indicadores presentan un desempeño adecuado? Estas preguntas se intentarán responder en esta sección.<sup>24</sup>

### 1.2.1. Frecuencia de medición

La frecuencia de medición es la periodicidad con la que se realiza la medición del indicador<sup>25</sup>. Aunque en general es intuitivo determinar dicha frecuencia, en el caso de los indicadores derivados de los planes al ser estos los indicadores de fin de los programas y acciones sociales . deberían de presentar preferentemente una frecuencia de medición anual, bienal, quinquenal o sexenal. Sin embargo, su determinación estará en función de la disponibilidad de la información de los datos de las variables que conforman el indicador. En el cuadro 2 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores de acuerdo con el tipo de planes al que pertenecen. Así, se muestra que el 67 por ciento realiza un seguimiento anual, mientras que el 15 por ciento se miden cada dos años.

**Cuadro 2.** Frecuencia de medición de los indicadores de los planes

Tipo de programa	Mensual	Trimestral	Semestral	Bianual	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal	Total
Especial	-	1	-	3	90	33	2	-	5	3	137
Institucional	3	-	-	-	16	1	-	-	-	-	20
Sectorial	11	4	4	3	95	18	1	18	5	3	162
Transversal	-	-	-	-	45	4	-	-	-	-	49
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>246</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>368</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

<sup>24</sup> Para dar seguimiento a los objetivos, los planes, además de utilizar los indicadores principales, incluyeron subindicadores, que se refieren a desagregaciones de los indicadores principales, por lo que en esta sección el universo de indicadores utilizados para el análisis aumenta a 368.

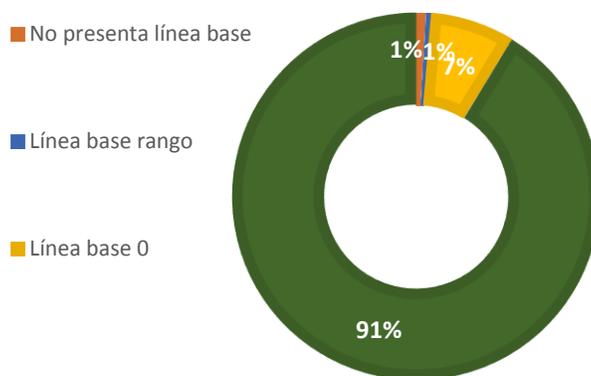
<sup>25</sup> Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México. Véase:

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

### 1.2.2. Líneas base

La línea base es el valor que se fija como punto de referencia para evaluar y darle seguimiento a un indicador. En la gráfica 6 se presentan los resultados de la revisión líneas base para los indicadores derivados de los planes. En lo que respecta a fijar un parámetro de referencia, se ve un esfuerzo por parte de los programas por cumplir con dicha condición, ya que el 99 por ciento de los indicadores presenta línea base, lo que permite dar seguimiento a los indicadores tomando como referencia un parámetro previamente establecido. Cabe señalar que por el momento no se emite ninguna valoración acerca de la calidad del planteamiento de las líneas base.

Gráfica 6. Establecimiento de líneas base de los indicadores de los planes

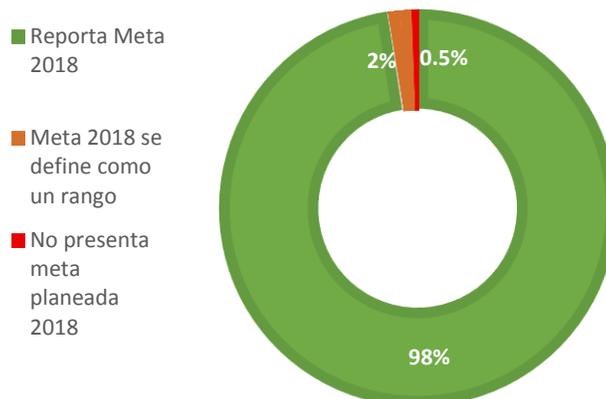


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

### 1.2.3. Metas sexenales

La meta sexenal o meta planeada 2018 es el valor al que se desea llegar una vez finalizado el sexenio. Con base en la meta sexenal y la línea base podemos estimar el recorrido que tiene que realizar el indicador a lo largo del periodo (2013 -2018). En la gráfica 7 se presentan los resultados del tema de metas; al igual que en la especificación de líneas base, se muestra un cumplimiento por parte de los planes, ya que, el 98 por ciento de los indicadores reporta una meta planeada 2018.

**Gráfica 7.** Establecimiento de metas sexenales de los indicadores de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

#### 1.2.4. Metas alcanzadas

Las metas alcanzadas son los valores logrados que reportan los programas cada determinado periodo de tiempo, conforme a su frecuencia de medición. Con base en esta información podemos dar seguimiento al desempeño de los programas en un corte en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente la mayor parte de los indicadores presentan una frecuencia de medición anual (69 por ciento), esto indica que el valor de la meta alcanzada debería ser reportado cada año. No obstante, 15 por ciento de los indicadores con frecuencia de medición anual no cumplen con dicha condición; 7 indicadores no presentan reporte del valor alcanzado mientras que 31 presentan su último reporte en años anteriores a 2015, esto, sin que exista una justificación o explicación.

**Cuadro 3.** Último valor reportado para las metas alcanzadas de los indicadores de los planes

Año del último valor reportado	Mensual	Trimestral	Semestral	Bianual	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal	Total
2012	-	-	-	1	0	1	1	6	2	6	17
2013	-	-	-	-	6	3	1	-	1	-	11
2014	-	-	-	-	25	34	-	-	2	-	61
2015	14	5	4	5	208	16	1	-	2	-	255
Sin reporte	-	-	-	-	7	2	-	12	3	-	24
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>246</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>368</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

#### 1.2.5. Desempeño de los indicadores

¿Cuál ha sido el comportamiento de los indicadores que miden las principales políticas del país a las que la APF desea dar atención?. Si un indicador tiene una

meta alcanzada a la mitad del sexenio (2015) o lo más cercana a este año (por frecuencia de medición) y una meta final una vez terminado el sexenio (2018) podríamos esperar que el cumplimiento de la meta alcanzada (2015) esté cercano a la mitad de la meta final (2018). Sin embargo, el avance varía dependiendo de la naturaleza del indicador y el contexto bajo el cual opera cada uno de los planes. Dado lo anterior, se decidió valorar el avance de los indicadores con una metodología en donde se asume que el comportamiento de los indicadores no se da estrictamente de forma lineal, por lo que un comportamiento (para el ejemplo de la meta alcanzada) esperado estaría en un rango de “aceptabilidad” entre 32 por ciento y 68 por ciento.

Para dar seguimiento a los indicadores de los planes, en una primera etapa se calculó el avance de cada uno de ellos con base al último valor reportado, es decir, de acuerdo con la última meta reportada y la meta final 2018. Posteriormente, se realizó un análisis de clusterización jerárquica basada en la minimización de las distancias del conjunto de observaciones con respecto a su vecino más cercano. Derivado del proceso de clusterización se obtuvieron seis grupos que nos dan una idea del avance en el desempeño de los indicadores.

Figura 4. Clasificaciones de la variable desempeño



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

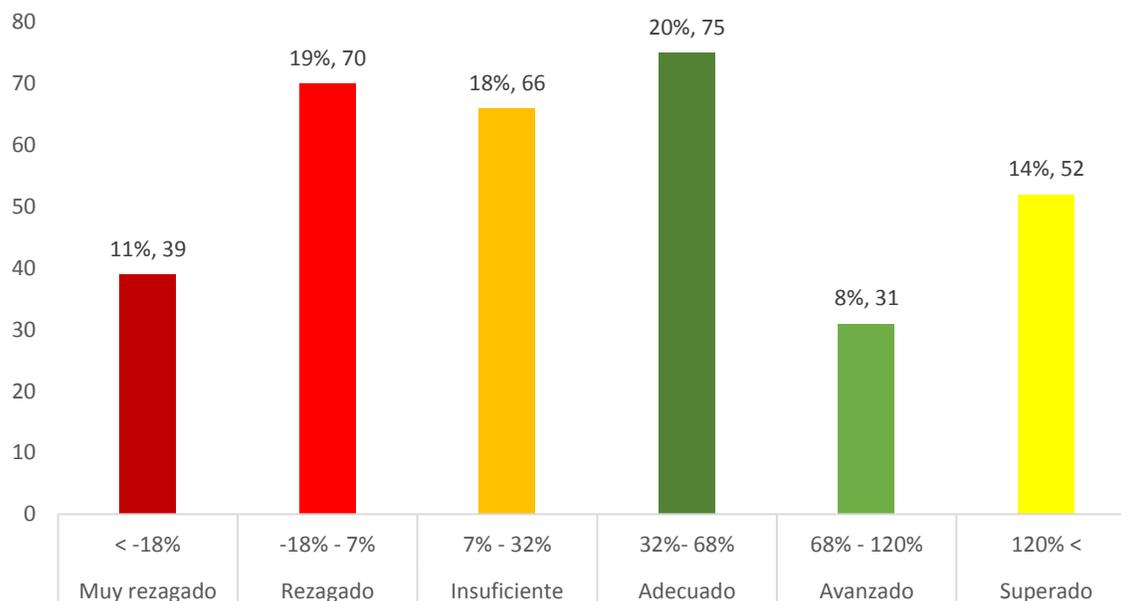
Los indicadores con un desempeño adecuado, es decir, aquellos que cuentan con un avance del cumplimiento de su meta sexenal con un rango entre 32 y 68 por ciento, son el 20 por ciento (75 indicadores) del total. En estos indicadores la probabilidad de éxito de cumplimiento de la meta 2018 se considera que es alta. Asimismo, el 8 por ciento de los indicadores presentan un desempeño por encima de lo esperado (avanzado), por lo que seguramente alcanzarán la meta sexenal. Por su parte, existe un conjunto de indicadores 14 por ciento que ya rebasaron la meta planeada (superado), por lo que es probable que éstas hayan sido subestimadas.

Por el contrario, existe un conjunto de indicadores cuyo desempeño no ha sido el mejor; 30 por ciento de los indicadores (109) presentan un avance inferior al 7 por ciento (muy rezagado y rezagado), por lo que se cree que no se logrará cumplir con la meta sexenal.<sup>26</sup> Asimismo, el 18 por ciento de los indicadores (66 indicadores) presentan un avance insuficiente, por lo que es necesario que el programa conjunte esfuerzos si es que desea alcanzar la meta 2018.

<sup>26</sup> 4 indicadores quinquenales y 6 sexenales se encuentran en la categoría de insuficiente, no obstante para este tipo de indicadores habrá que esperar para ver cuál ha sido su resultado una vez terminado el sexenio.

En resumen, se prevé que uno de cada cuatro indicadores cumplirá la meta sexenal.

**Gráfica 8.** Desempeño de los indicadores derivados de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

### 1.2.6. Desempeño y calidad de los indicadores

No obstante que hay indicadores que han tenido un desempeño alto, se debe analizar cuál es la calidad de los mismos. Pudiera ser que un indicador presente un desempeño adecuado pero éste sea de mala calidad, por lo que no brindaría información confiable y significativa para la toma de decisiones; o el caso contrario, existir indicadores de calidad pero con un desempeño bajo.

Contar con indicadores que midan el desempeño de los planes es un gran logro para conocer la situación en la que se encuentran los objetivos derivados de la planeación nacional, sus avances y con base a la información generada facilitar la toma de decisiones. No obstante, si bien es importante el uso de indicadores, esto no es suficiente, los indicadores deberían de ser de calidad<sup>27</sup>; es decir, claros, relevantes, monitoreables y pertinentes. Con el objetivo de conocer cuales indicadores además de tener un desempeño adecuado cumplen con las

<sup>27</sup> La calificación de calidad se asigna a partir del cumplimiento de los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia.

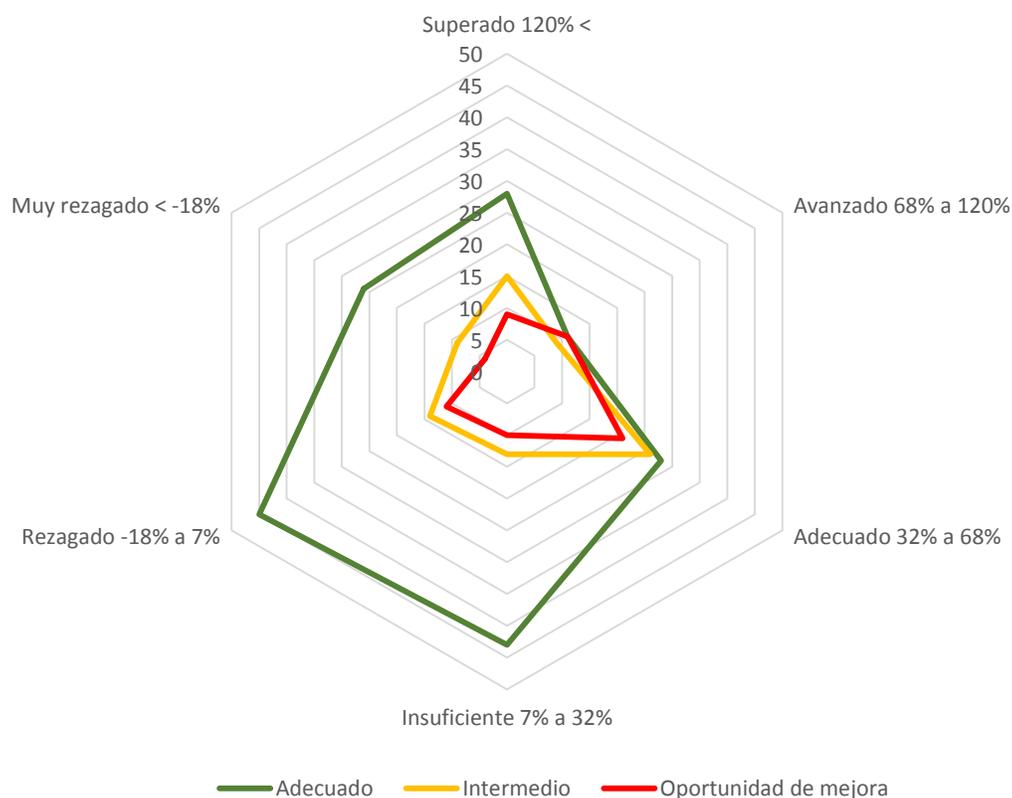
- Adecuado: cuando el indicador cumpla con al menos tres características.
- Intermedio: cuando el indicador presente dos características.
- Oportunidad de mejora: cuando el indicador presente una característica o ninguna.

características mínimas de los indicadores se realizó un análisis donde se intersectan estas dos variables.

En la gráfica 9 se presentan los resultados del análisis sobre el desempeño y la calidad de los indicadores. Cabe resaltar que de los 75 indicadores que presentan un desempeño adecuado, tan solo el 37 por ciento (28 indicadores) cuenta con una calidad adecuada, es decir, que presenta al menos tres de los cuatro criterios mínimos (claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia).

Por otra parte, el mayor porcentaje de indicadores cuya calidad es adecuada van rezagados en su cumplimiento de metas (25 por ciento). Por lo contrario, el mayor porcentaje de indicadores cuya calidad presenta oportunidad de mejora son adecuados en cuanto a desempeño (32 por ciento).

**Gráfica 9.** Desempeño y calidad de los indicadores de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Es importante destacar que de los 368 indicadores analizados tan solo el 7.6 por ciento de los indicadores de los planes presenta un desempeño y calidad adecuados

(28 indicadores). En la medida en que los indicadores tengan mejor calidad, la información será más confiable para la toma de decisiones, lo que repercutirá de forma positiva en la solución de las principales problemáticas del país.

## **Capítulo 2. Vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 con los derechos sociales e indicadores de los programas sociales**

Los indicadores que se derivan de la planeación nacional son los que se encargan de medir el desempeño de las políticas nacionales, sería de esperarse que dichos indicadores midieran variables o aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales. Además, esperaríamos que las variables medidas en los indicadores de los planes fueran retomadas por los indicadores de los programas y acciones sociales, lo que indicaría una articulación adecuada entre los programas nacionales y los programas presupuestarios.

Dicho lo anterior, en este capítulo se analiza en primer lugar la relación de los indicadores de los programas derivados de la planeación nacional con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, esto a través de la relación entre las variables de los indicadores de los planes y las variables principales de los derechos sociales. En segundo lugar, se realiza un análisis sobre la posible vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas y acciones sociales, asumiendo que el cumplimiento de los indicadores de los programas sociales vinculados influirá en la probabilidad de éxito del indicador del plan asociado, esto toda vez que el indicador de propósito del plan asociado presente un desempeño adecuado. De igual manera, dicha vinculación se realiza a través de la relación entre las variables relevantes de ambos conjuntos de indicadores.

### **2.1. Vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico**

No cabe duda que el aseguramiento de los derechos sociales es una temática de interés nacional. El cumplimiento al derecho a la alimentación, a la salud, una vivienda digna, la educación, seguridad social, el trabajo, la no discriminación, contar con un medio ambiente sano, generan bienestar en la población. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos todas las personas gozaran de los derechos humanos. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad<sup>28</sup>. Entre mejores políticas sean implementadas, la probabilidad de éxito en la cobertura y acceso efectivo de los derechos, se incrementará.

---

<sup>28</sup> Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Figura 5. Derechos sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

La planeación nacional, en especial los programas ligados a la política de desarrollo social, de acuerdo con sus enfoques esenciales y sin que sean desviados de sus objetivos principales, deberían presentar, parcial o totalmente, un enfoque hacia el cumplimiento efectivo de los derechos sociales sobre la población en su conjunto. Una forma de medir esta vinculación es a través de los indicadores que utilizan los programas para medir su desempeño. De esta manera, con el objetivo de analizar el grado de vinculación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, en esta sección se presenta el análisis de la relación entre las variables de los indicadores de los programas derivados del PND, los indicadores utilizados para la medición de la pobreza y los elementos principales para cada derecho social establecidos en las Constitución.

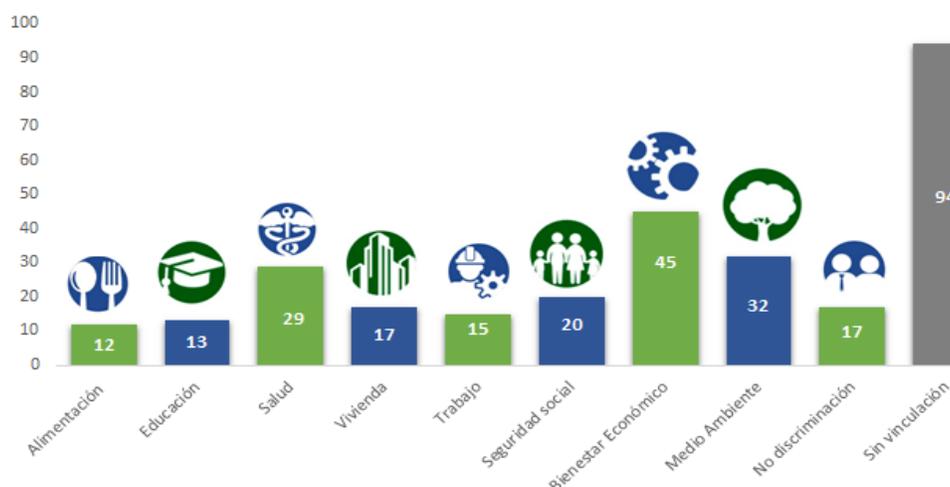
### 2.1.1. Vinculación indicadores, derechos sociales y bienestar económico

Contar con indicadores que midan aspectos relacionados con los derechos sociales nos puede proporcionar información valiosa sobre su cumplimiento y el resultado en el bienestar de la población. De los 276 indicadores de los planes el 66 por ciento (182 indicadores) tienen algún grado de vinculación a algún derecho social o la dimensión de bienestar económico, mientras que el 34 por ciento de los indicadores (94 indicadores) no presenta ningún tipo de vinculación a algún derecho social.

En la gráfica 10 se presentan los resultados de los indicadores vinculados con los derechos sociales y el bienestar económico. El derecho a la alimentación es el que presenta el menor número de indicadores vinculados (12), algunos de ellos son el “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria” y “Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación”, este tipo de indicadores nos brindan información valiosa sobre la población que cuenta con los recursos suficientes para tener acceso a los alimentos suficientes y necesarios y que cuentan con una nutrición adecuada.

La dimensión del bienestar económico es la que tiene el mayor número de indicadores, éstos brindan información sobre el ingreso que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado<sup>29</sup> como es el caso del “Ingreso medio de las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico” y el “Porcentaje de jóvenes que cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar”.

**Gráfica 10.** Indicadores de los planes analizados que presentan alguna vinculación a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Si bien un elevado número de indicadores de los planes se encuentran vinculados a los derechos sociales, no todos brindan información sobre su cumplimiento, otros muestran aspectos relevantes de los cuales se podría inferir si se está o no dando

<sup>29</sup> Metodología para la medición de la pobreza p. 39.

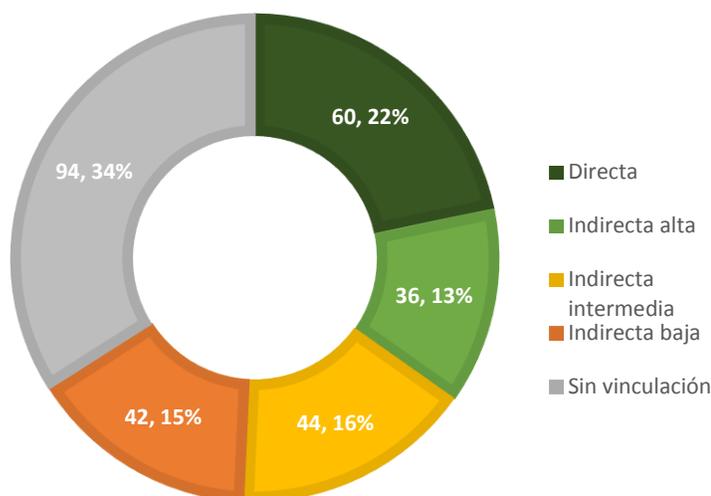
cumplimiento al derecho, o bien que pudieran contribuir a ello. Por ejemplo: el indicador “Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades” si bien no nos indica la cantidad de niños que asisten a un centro de salud o que accedan a alimentos nutritivos, nos revela que existe cierto porcentaje de la población infantil que presenta desnutrición por lo que probablemente no se estén cumpliendo los derechos a la alimentación y a la salud de este grupo de población.

Derivado de lo anterior, los indicadores pueden presentar una vinculación directa o indirecta. El tipo de vinculación depende de la magnitud de la relación entre las variables de los indicadores del PND con los elementos principales de cada derecho social establecidos en las Constitución. Se considera que un indicador tiene una vinculación directa cuando efectivamente brinda información sobre el cumplimiento de los derechos sociales o la dimensión del bienestar económico; como pueden ser los indicadores de carencia social. En cambio los indicadores que presentan vinculación indirecta son aquellos que pudieran contribuir, en distintos grados, al cumplimiento a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. Cabe señalar que la vinculación indirecta cuenta con los subniveles alta, media y baja, que categorizan la magnitud de la vinculación dependiendo de la relevancia o la información que desprenda el indicador sobre derechos sociales y bienestar económico. A continuación, las clasificaciones:

- Vinculación directa: incidencia directa en un derecho social.
- Vinculación indirecta alta: para incidir en un derecho social debe influir antes, en otra variable o elemento que se derive de un derecho.
- Vinculación indirecta intermedia: para incidir en un derecho social, la variable influye antes, en dos variables, (incluyen entregas de bienes o servicios).
- Vinculación indirecta baja: para incidir en un derecho social, la variable influye antes, en tres variables (incluyen aspectos de gestión o gasto).

Como ya se mencionó anteriormente, el 66 por ciento de los indicadores se encuentran vinculados a algún derecho social, sin embargo resulta necesario clasificarlos dependiendo del grado de vinculación con el que cuentan los indicadores, ya sea vinculación directa o indirecta. El 22 por ciento de los indicadores se vinculan directamente con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, lo que significa que 60 indicadores de los planes nos brindan información sobre el cumplimiento de algún derecho social. Por otro lado, el 44 por ciento de los indicadores se vinculan de manera indirecta a los derechos sociales; en otras palabras, nos brindan información relacionada con entregas de bienes y servicios o aspectos de gestión que pudieran llevar al cumplimiento de determinado derechos social.

**Gráfica 11.** Indicadores de los planes vinculados a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, por tipo de vinculación



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Dados los resultados del análisis, los derechos a un medio ambiente sano y a la salud son los que presentan el mayor número de indicadores vinculados de manera directa, 18 por ciento (12 indicadores) y 15 por ciento (10 indicadores), respectivamente. Por lo contrario, son los derechos a la educación y a la alimentación los que presentan el menor porcentaje de indicadores que brinden información de manera directa, 6 por ciento (4 indicadores) y 8 por ciento (5 indicadores), correspondientemente.

### 1.3 Desempeño de los indicadores vinculados a los derechos sociales y el bienestar económico

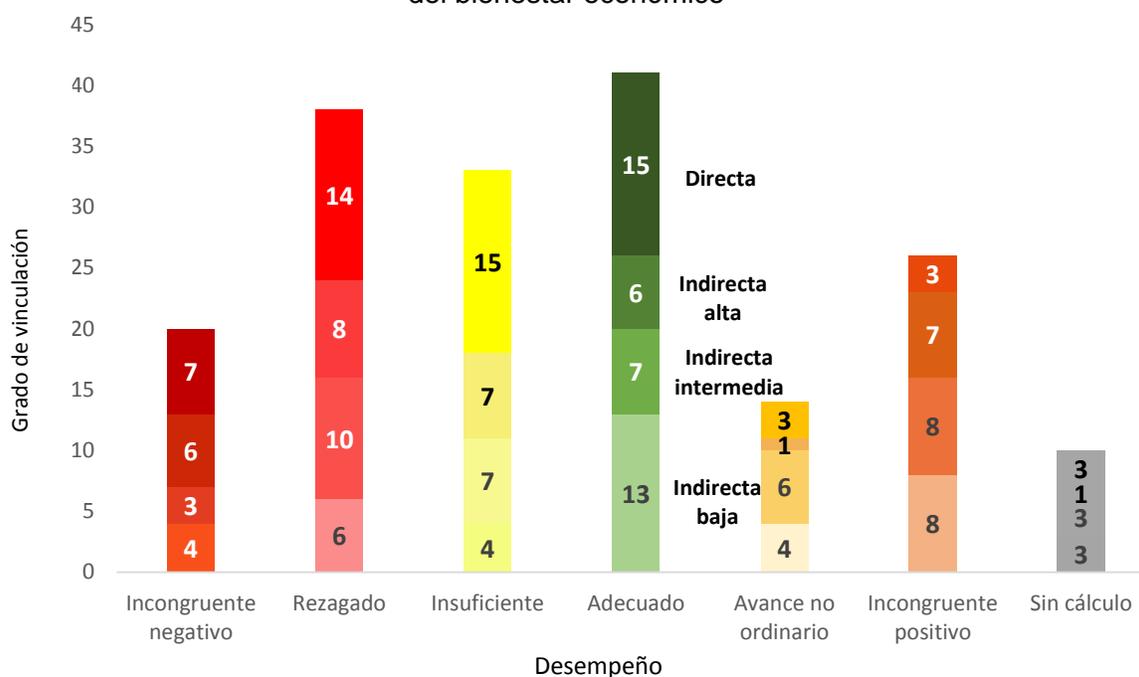
Hasta el momento sabemos que existe un conjunto de indicadores (182) que incorporan aspectos ligados a los derechos sociales y el bienestar económico, pero ¿cómo ha sido su desempeño? En la gráfica 12 se presentan los resultados del comportamiento de los indicadores vinculados a los derechos sociales, asumiendo que si los indicadores presentan un buen desempeño se llegará a la meta sexenal y por lo tanto habrá resultados positivos en lo que respecta al cumplimiento de los derechos sociales en la población.

Derivado de este análisis se obtuvo que la mayor participación (23 por ciento) de los indicadores vinculados a los derechos sociales, presentan un desempeño adecuado (41 indicadores). Se prevé que 1 de cada 4 indicadores lograrán cumplir su meta sexenal, lo que implica un avance en el tema de derechos, dentro de los cuales se encuentran los temas de bienestar económico, medio ambiente, salud y seguridad social. Por lo contrario, existe un conjunto de indicadores (58 indicadores) de los cuales no se espera su cumplimiento en 2018 (desempeño muy rezagado y rezagado).

Cabe señalar que solo 15 indicadores que se vinculan directamente al cumplimiento de los derechos sociales, presenta un desempeño adecuado, tal como el indicador “Porcentaje de la población de 65 años de edad o más que presenta carencia por acceso a la seguridad social” del Programa Nacional de Desarrollo Social; éste se encuentra vinculado directamente al derecho a la seguridad social y presenta un avance adecuado del 40 por ciento, esto hasta el año 2014, lo que implicaría un avance en el tema del aseguramiento de los adultos mayores y que con alta probabilidad alcanzaría sin problema la meta establecida para el final del sexenio.

Por otro lado, el indicador “Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional” se encuentra directamente relacionado con el aseguramiento de una vivienda digna, sin embargo, su desempeño negativo de -11 por ciento, es decir, rezagado, pudiera inferir que la meta establecida para el indicador no se cumpla y además, que en la medición de la pobreza repercuta en que haya un retroceso en dicha temática.

**Gráfica 12.** Indicadores de los planes vinculados a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico



Nota: a medida de que el color disminuye el nivel de vinculación con los derechos sociales y el bienestar económico baja, conforme a las cuatro categorías establecidas anteriormente.

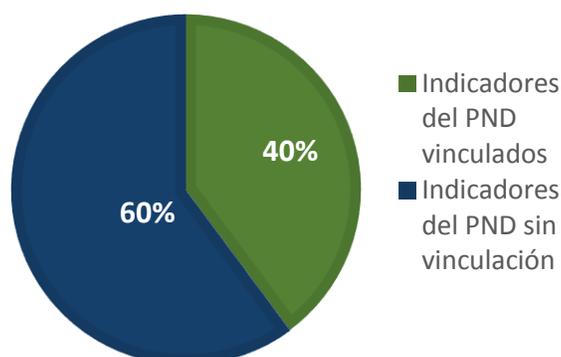
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## 2.2. Vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 y los indicadores de los programas sociales

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los programas derivados del PND debería existir una articulación con los programas presupuestarios. Una forma de analizar este vínculo es a través de los indicadores; es por ello que en el presente documento se analiza la vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas sociales, asumiendo que el cumplimiento de los indicadores de los programas sociales vinculados influirá en la probabilidad de éxito del indicador del plan asociado, esto toda vez que el indicador de propósito del plan asociado presente un desempeño adecuado.

Derivado del análisis realizado en el que se vincularon las variables de los indicadores de los planes con las variables principales de los indicadores de nivel propósito de los programas y acciones sociales, se obtuvo que menos de la mitad de los indicadores de los planes se encuentran vinculados con algún indicador de los programas sociales. Dicho de otra forma, 6 de cada 10 indicadores no presentan relación con los indicadores de los programas sociales lo que podría aumentar la probabilidad de incumplimiento de sus metas, al ningún programa tomar acciones sobre elementos relevantes de determinado objetivo de los planes. Por ejemplo, el indicador “Número de finalistas mexicanos en competencias internacionales de rango olímpico y mundial” no presenta vinculación con ninguno de los indicadores de propósito de los programas presupuestarios, lo que reduce la probabilidad de éxito de cumplir con el objetivo de mejorar el desempeño del país en competencias internacionales; esta situación se puede ver reflejada en los resultados obtenidos por la delegación mexicana en los recién concluidos Juegos Olímpicos. Por otro lado, el indicador “Emisiones de metano mitigadas por año” no presenta ningún indicador vinculado, lo que podría afectar el cumplimiento de reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta propiciando cobeneficios de salud y bienestar de la población.

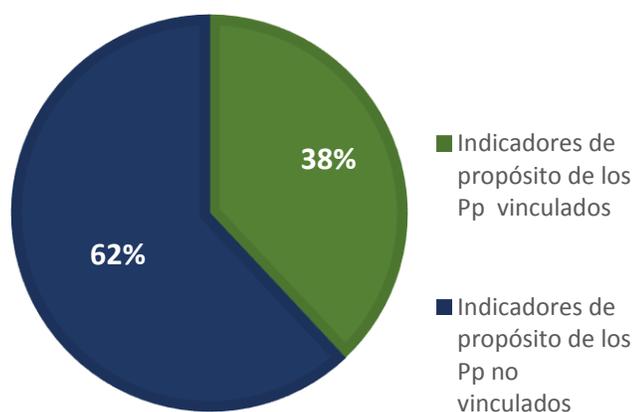
**Gráfica 13.** Indicadores de los planes vinculados con los indicadores de propósito de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Ahora bien, si se analizan los indicadores del objetivo principal (Propósito) de los programas y acciones sociales que están retomando en sus mediciones variables de los indicadores de los planes, resulta que de los 271 indicadores que utilizan los programas para monitorear su objetivo principal en 2016, tan solo el 38 por ciento (103 indicadores) están midiendo algún factor relevante de al menos un indicador de los planes, independientemente del ramo al que pertenezcan. Por su parte, el 62 por ciento de los indicadores del objetivo principal (168) no incluyen dentro de sus mediciones variables fundamentales de los indicadores de los planes, lo cual, pudiera significar una desalineación entre las problemáticas a las que se encuentran dando atención.

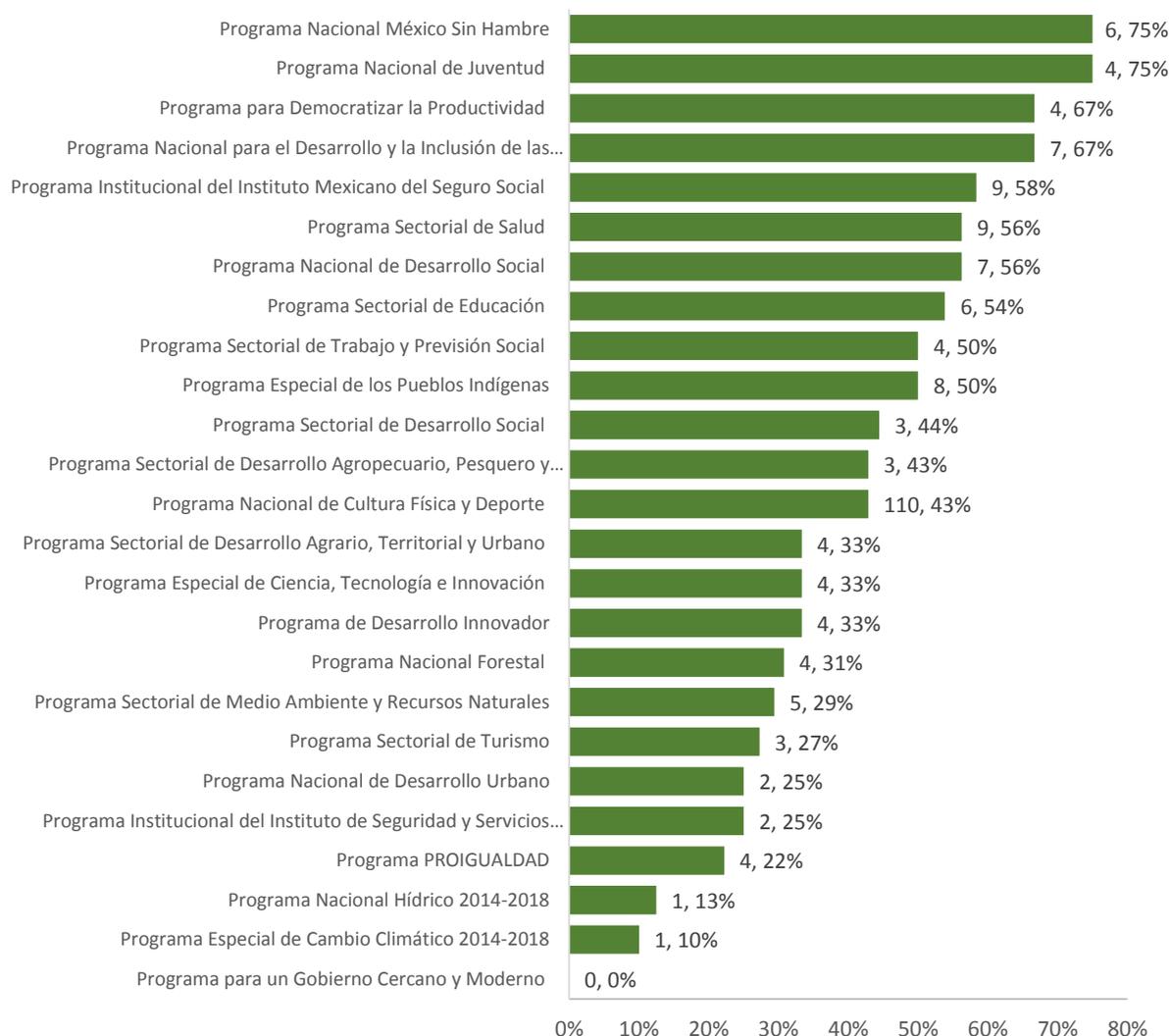
**Gráfica 14.** Indicadores de propósito de los programas sociales vinculados a los indicadores de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En la gráfica 15 se presentan los resultados de vinculación por plan. Cabe resaltar que el 75 por ciento de los indicadores (6) del Programa Nacional México Sin Hambre se encuentran vinculados a algún indicador de propósito de los programas sociales, lo que pudiera implicar un desempeño adecuado de los indicadores relacionados al tema del acceso a alimentación, y por ende una mayor cumplimiento de este derecho en la población. Igualmente, el 75 por ciento de los indicadores del Programa Nacional de la Juventud (6), se encuentran vinculados a algún indicador de propósito de los programas sociales. Por lo contrario, ningún indicador del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno presenta vinculación con los indicadores de propósito de los programas sociales, lo que podría afectar el cumplimiento de sus metas sexenal.

**Gráfica 15.** Indicadores de los planes vinculados con los indicadores de propósito de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

### Desempeño de los indicadores vinculados a los programas presupuestarios

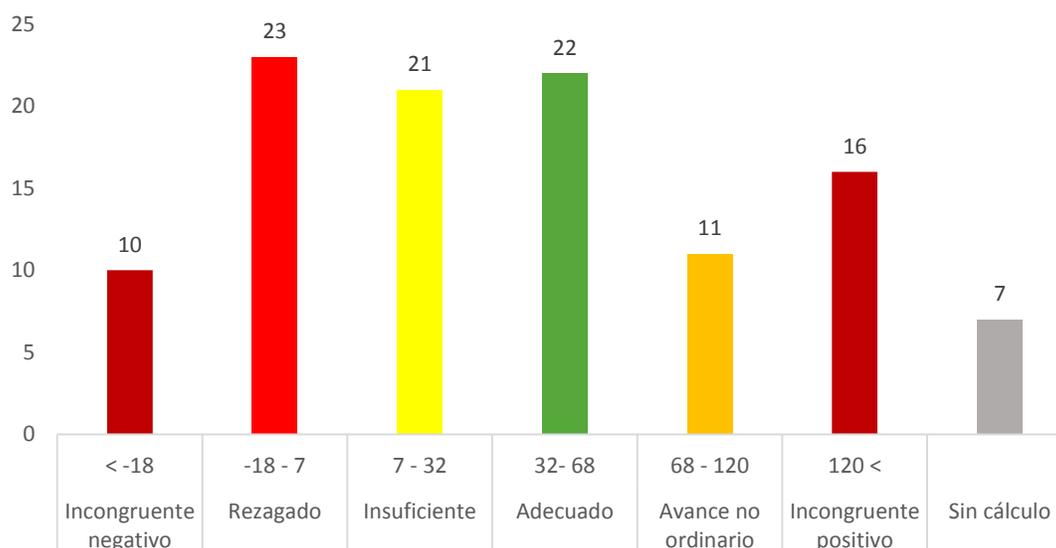
¿Cuál es el desempeño de los indicadores de los planes que presentan vinculación con los indicadores de propósito de los programas sociales? Esperaríamos que el desempeño fuera adecuado, ya que los programas sociales están abordando variables relevantes de las políticas nacionales; esto se cumpliría en tanto el desempeño de los indicadores de propósito también fuera conveniente. En la gráfica 16 se analiza el desempeño de los indicadores de los planes vinculados.

Derivado del análisis, se obtuvo que 1 de cada 3 indicadores que tienen vinculación con los programas sociales, han tenido un desempeño adecuado, ésta es la

categoría con mayor participación; para estos indicadores, se potencializa el cumplimiento de la meta de final de sexenio, dentro de esta categoría se encuentran indicadores como: la “Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita” y “Tasa de mortalidad infantil”.

Por el contrario, el 30 por ciento de los indicadores que tienen alguna asociación con los indicadores de los programas sociales han tenido un desempeño rezagado o muy rezagado, lo que lleva a sugerir que las acciones de los programas no han sido suficientes, como el indicador “Productividad Total de los Factores de las Industrias Manufactureras” o bien, el “Porcentaje de población de 5 a 19 años con sobrepeso y obesidad infantil”.

**Gráfica 16.** Desempeño de los indicadores de los planes vinculados con los indicadores de propósito de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Resultados principales del Diagnóstico de Monitoreo 2016

Desde 2008, año en que se institucionalizó el diseño y uso de indicadores para medir el desempeño de los programas públicos, el CONEVAL ha desarrollado diferentes metodologías para la construcción y valoración de los indicadores empleados para medir el desempeño de los programas sociales. A través de la revisión de los indicadores y del acompañamiento técnico mediante asesorías y cursos de capacitación, el CONEVAL ha contribuido a fortalecer la calidad, la sostenibilidad y el uso de los indicadores que conforman el Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales.

En 2016, ante los cambios en los programas sociales que resultaron de la reingeniería del gasto público, el CONEVAL evaluó de nueva cuenta cada uno de los aspectos que caracterizan un sistema de monitoreo: calidad de la información, enfoque de resultados, sostenibilidad de los indicadores y uso de la información. Adicionalmente, como un paso hacia la construcción de un sistema de monitoreo integral, el CONEVAL realizó el Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, con los resultados obtenidos se puede contribuir en la mejora de los objetivos e indicadores de los programas derivados de la Planeación Nacional con la finalidad de fortalecer el vínculo entre las variables nacionales y los programas sociales.

En este apartado realizamos un recuento de los principales hallazgos y retos hacia el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social.

### 1. Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales

- En la construcción del objetivo principal de los programas sociales se identificaron dos problemas que se presentan de forma general: a) falta de claridad para identificar a la población objetivo del programa, y, b) definición múltiple de poblaciones dentro de un mismo programa. Ambos casos dificultan la orientación a resultados de los programas lo cual impacta en la base estructural del Sistema de Monitoreo.
- Se identificó que el vínculo entre los bienes y servicios de los programas y las actividades de gestión necesarias, se ha visto debilitado por la falta de claridad en la definición de supuestos, es decir, en la definición de aquellas situaciones externas que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos.
- Las problemáticas anteriormente puntualizadas pueden ser atendidas a través de la focalización de las asesorías técnicas y cursos de capacitación impartidos por el CONEVAL, para aquellos programas que presentan dificultades en la definición de la población objetivo o bien, de la problemática que deben atender.

- Ante el cambio de administración se observó una caída de 23 puntos porcentuales a partir de 2012, aunque en 2015 la sostenibilidad de indicadores tuvo un comportamiento positivo, en 2016 como resultado de la reingeniería del gasto público los indicadores cambiaron y disminuyó así la tasa de permanencia.
- El “Principio de sustitución de mejora” plantea que los indicadores que son eliminados es porque serán sustituidos por indicadores de mejor calidad. Para 2012-2015 este principio no se cumple ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes y monitoreables que los nuevos. Sin embargo, en el periodo 2015-2016 el principio se cumple, específicamente para los criterios de relevancia y monitoreabilidad.
- Derivado de la reingeniería del gasto público de la SHCP se encontró que en el periodo 2015-2016 la tasa de permanencia fue del 34%.
- Con la finalidad de contrarrestar la tendencia de la tasa de permanencia, el CONEVAL propone la creación de lineamientos que dictamen la factibilidad de los indicadores, sobre todo aquellos vinculados a los resultados principales del programa. La finalidad es que se definan cuáles son los elementos que un indicador debe poseer para que pueda permanecer a lo largo del tiempo.
- De igual modo, a través de la atención de las observaciones emitidas en las valoraciones que realiza el CONEVAL, es posible incrementar la calidad de los indicadores, de modo que al contar con mejores indicadores es posible incrementar su uso y por lo tanto disminuir la tasa de sustitución de los indicadores.
- La MIR e indicadores se usa de regular a mucho para efectos de monitoreo de las acciones y resultados de los programas. De tal manera que en el 51% de los programas sociales se hizo un uso muy satisfactorio de la MIR e indicadores en el proceso de monitoreo.
- En relación al proceso de asignación y seguimiento presupuestal, uno de los principales usos que se puede dar a la información de los indicadores, la evidencia presentada es que se utilizan poco la MIR y los indicadores.
- Debe fomentarse un mayor uso de los indicadores para mejorar la planeación y la asignación presupuestal.
- Para poder fomentar el uso de los indicadores, deben crearse canales institucionales que asimilen el empleo de la información como parte de los procesos en los que un programa se encuentra involucrado; para ello se requiere que los diferentes actores lleguen a un consenso sobre el uso de la información.

## 2. Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales

Aunque el trabajo realizado por el CONEVAL es un primer paso para lograr la integración de un sistema de monitoreo para programas y políticas sociales, a través de la revisión de la información correspondiente a veinticinco planes especiales, transversales, sectoriales e instituciones, se llevó a cabo el análisis de sus principales características, la inclusión del enfoque hacia resultados, el seguimiento de a los indicadores, la vinculación con los programas presupuestarios, y la vinculación con los derechos sociales. De ello, se obtuvieron los siguientes hallazgos y sugerencias:

- En su mayoría los planes han optado por establecer objetivos que miden la solución de problemáticas sectoriales, lo cual, pudiera verse ya como un primer logro. No obstante ello, 46 por ciento de los objetivos de la planeación nacional se enfocan a actividades de gestión o entrega de bienes o servicios.
- La incorporación de indicadores es un avance importante en la planeación nacional debido a que son un mecanismo útil para monitorear los logros de las políticas que instrumenta el gobierno. Sin embargo, se considera que aun el porcentaje los indicadores con enfoque de resultados es bajo. Aunque estos aportan información interesante, no proporcionan datos relevantes sobre los avances de los objetivos.
- En una alta proporción los indicadores no aportan información sobre una problemática de intereses sectorial vinculada con los objetivos de cada programa y solamente dan cuenta de aspectos relacionados con la entrega de bienes o servicios o bien de gestión.
- Si bien los planes definieron objetivos e indicadores para su seguimiento, los datos sobre las fuentes de información son poco claras. Estas deberían indicar dónde se encuentra la información que se utiliza para la construcción de los indicadores y con base a ello el cálculo de los avances.
- Derivado del análisis se muestra que los indicadores optan en su mayoría por utilizar el porcentaje como método de cálculo. Sin embargo, se deben explorar otro tipo de mediciones como la tasa de variación que refleje el desempeño de los objetivos con el paso del tiempo.
- En cuanto al seguimiento de los indicadores, es probable que para una parte importante de los indicadores, las metas no hayan sido bien diseñadas, algunas fueron sobreestimadas, mientras que otras subestimadas; tan solo el 20 por ciento de los indicadores de los planes presentan un desempeño adecuado en el avance planeado respecto la meta sexenal.

- En cuanto a la vinculación con los derechos sociales, se ve un esfuerzo por parte de los responsables de los planes por incluir aspectos relacionados con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. El 66 por ciento de los indicadores de los planes incorporan variables que miden el aseguramiento de los derechos sociales. Sin embargo, hay temas como el de la alimentación y educación a los cuales se les debería dar mayor atención.
- La vinculación de los indicadores de los planes y los indicadores de resultados de los programas sociales, constituye un esfuerzo encaminado a dar mayor coherencia a los programas públicos. Se evidencia que tan solo el 40 por ciento de los indicadores de los planes se vinculan con variables de los indicadores de propósito de los programas sociales; lo que podría llevar a pensar que existe una desarticulación entre el diseño de los planes nacionales y los programas presupuestarios.

### 3. Conclusiones generales

Con la finalidad de contar con mejor información para la toma de decisiones, es necesario avanzar hacia la integración del Sistema de Monitoreo de los Programas y Políticas Sociales, el cual permite detectar y corregir problemas en el desempeño de los programas y vincular sus objetivos con las principales variables de la Planeación Nacional.

El Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social debe cumplir con una serie de características que permita ser de utilidad para el seguimiento de los programas y políticas sociales para cualquier usuario de información desde los tomadores de decisiones hasta la propia ciudadanía.

En el Diagnóstico de Monitoreo 2016 se realizó una valoración de cada uno de los aspectos que caracterizan el Sistema de Monitoreo en México; si bien los resultados nos hablan sobre un sistema en construcción, los resultados obtenidos nos permiten identificar las áreas de mejora para, por un lado, fortalecerlo y, por el otro, avanzar en su consolidación.

En general, la calidad de la información que se obtiene a partir de los objetivos e indicadores de los programas de desarrollo social debe fortalecerse. A lo largo del tiempo se ha visto que la calidad de la información no ha logrado consolidarse debido a los constantes cambios que sufren los programas lo que los lleva a redefinir su población objetivo o bien la problemática que deben atender. Dado que la definición clara y concreta de los objetivos es la base para el diseño de los indicadores de desempeño, en cuanto no se logre que los programas definan objetivos orientados a resultados, sus indicadores difícilmente podrán proporcionar información relevante sobre su desempeño y los resultados alcanzados.

De acuerdo a al análisis de las MIRentre 2008 y 2012, aproximadamente el 71.1 por ciento de los programas tenían objetivos e indicadores con diseño adecuado

mientras que de 2013 a 2016 es mayor la proporción de programas cuyo diseño de objetivos e indicadores debe ser fortalecido.

Debe subrayarse que es necesario trabajar en la mejora de los indicadores que son el insumo principal para la conformación del sistema de monitoreo, desde los indicadores de gestión hasta los que buscan el seguimiento de los resultados intermedios y finales. En general, los indicadores de gestión presentan problemas en la definición de líneas base y metas, de modo que a pesar del adecuado diseño, el monitoreo a través de sus metas puede no proporcionar información precisa sobre el desempeño del programa. En lo que respecta a los indicadores de resultados, el análisis mostró que poco más del 50 por ciento de los programas deben mejorarlos en cuanto a su vinculación al objetivo principal pues no necesariamente proporcionan información relevante sobre los cambios que está logrando en su población objetivo; una problemática común es que los indicadores de resultados son sustituidos por indicadores de gestión o de cobertura en la población y debe recordarse que los indicadores de resultados deben medir el avance en el cambio que el programa está logrando en su población objetivo.

En relación a la sostenibilidad del sistema de monitoreo, se ha explicado que esta característica debe cumplirse a través de la permanencia en el tiempo de los indicadores. A lo largo del periodo de análisis se logró detectar que los indicadores son eliminados o sustituidos con frecuencia derivado, principalmente, por los cambios al interior de la Administración Pública Federal.

Dado que en el inicio de cada administración se define un nuevo Plan Nacional de Desarrollo donde se definen las prioridades nacionales es común que los programas modifiquen su orientación y se vinculen a nuevos objetivos de planeación nacional, lo cual se traduce en que cada seis años se esperaría que cayera la tasa de permanencia de los mismos, sin embargo, a través del análisis realizado se muestra que en 2016 la permanencia de los indicadores fue del 34 por ciento; es decir, que para cada 10 indicadores que había en 2015, solo puede darse seguimiento a poco más de 3 en 2016; este cambio en la sostenibilidad es explicado principalmente por la reingeniería del gasto público que llevó a una nueva Estructura Programática planteada por la SHCP. Es decir, en 2016, el 36 por ciento de los programas sociales son nuevos y en la mayoría de los casos son resultado de la fusión de diferentes programas por lo que estos cambios implicaron la redefinición de los objetivos y por tanto de sus indicadores.

La sostenibilidad del sistema de monitoreo y sus indicadores es un gran reto para su consolidación toda vez que la construcción de estos insumos se encuentra en función de cuestiones administrativas, sin embargo, mientras mayor sea la calidad con que se diseñan mayor es la estabilidad que un indicador puede poseer: si el indicador proporciona información relevante sobre el desempeño del programa entonces se optará por conservar dicho indicador para realizar las actividades de monitoreo.

En el diagnóstico de monitoreo se ha explicado también la importancia que tiene el uso de información de los indicadores. Es fundamental que la información que se genera dentro del sistema de monitoreo sea empleada en las decisiones que se toman en los diferentes procesos por los que atraviesa un programa de lo contrario el sistema de monitoreo carece de sentido y es poco productivo.

Entre las diferentes esferas en las que los indicadores pueden ser usados se encuentran el monitoreo, evaluación, planeación asignación de recursos y rendición de cuentas. En el análisis realizado se encontró que los indicadores se usan principalmente en las actividades de monitoreo y evaluación; sin embargo, su uso en los procesos de planeación, rendición de cuentas y presupuestación es menor, sobretodo en este último mencionado; este comportamiento puede responder a dos situaciones: primero a la calidad en el diseño de los indicadores, y segundo, a la cultura del monitoreo dentro de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la cultura del monitoreo dentro de la APF es necesario fomentar entre los diferentes niveles de mando el diseño y uso de indicadores. A pesar que desde 2008 se han diseñado indicadores para el monitoreo y evaluación de los programas sociales, existe aún cierto grado de resistencia para que estos sean construidos con claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad y por lo tanto, es difícil su incorporación en la planeación del programa o bien en la rendición de cuentas y asignación presupuestaria.

En relación a la calidad y sostenibilidad de los indicadores, el CONEVAL ha trabajado en la construcción del histórico de los indicadores de los programas sociales y actualmente se cuenta con una herramienta que muestra la evolución histórica de los mismos. El objetivo principal es poder contar la historia de los programas y sus indicadores y fomentar su uso en las diferentes esferas mencionadas.<sup>30</sup>

Tal y como se planteó a lo largo del diagnóstico, el sistema de monitoreo no se encuentra aislado de la planeación nacional, por el contrario, la alineación de los programas sociales a los diferentes objetivos prioritarios a nivel nacional, obliga a realizar una revisión de los diferentes programas derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Este ejercicio ha permitido analizar tanto la calidad en la construcción de los objetivos e indicadores de los programas derivados así como su vinculación con los derechos sociales. En suma, se trata de un análisis completo e integral de los diferentes elementos que conforman el sistema de monitoreo, incluida la planeación nacional.

---

<sup>30</sup> En el Sistema de Monitoreo de la Política Social es posible consultar el histórico de los indicadores de cada programa social así como descargar diferentes reportes y bases de datos. El sistema se encuentra disponible en la siguiente liga: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

Con la finalidad anterior, se revisó y analizó la información correspondiente a veinticinco planes especiales, transversales, sectoriales e instituciones vinculados al desarrollo social, esto permitió conocer sus principales características y poder vincular de manera lógica y efectiva los principales elementos de la Planeación Nacional con los objetivos de desarrollo social.

Cuando hablamos de planeación nacional es de esperar que los objetivos e indicadores estén orientados a medir el impacto de dicha planeación en la esfera social y por lo tanto en el bienestar de la población; sin embargo, los resultados mostraron que el 46 por ciento de los objetivos de los programas derivados del PND se enfocan a actividades de gestión o entrega de bienes o servicios.

Dado que el uso de indicadores es de reciente incorporación en el ámbito de la planeación nacional, es natural que se presenten mayores avances en la construcción de los indicadores de los programas sociales; sin embargo, para contar con un sistema de monitoreo integral se debe avanzar en que los indicadores de planeación también cumplan con los criterios de calidad, sostenibilidad y uso. Es de rescatar que la inclusión de indicadores en los programas que se derivan de la planeación nacional de desarrollo ha sido una buena práctica y un esfuerzo por medir los avances en la consecución de los logros de esta administración.

Por último, respecto de la vinculación de los indicadores de los planes que se derivan de la planeación nacional con los derechos sociales y el bienestar económico, los responsables de los planes incluyeron aspectos relacionados con ellos ; el 66 por ciento de los indicadores de los planes incorporan variables que miden aspectos que pudieran contribuir al acceso a los derechos sociales. Por otra parte, se encontró que tan solo el 40 por ciento de los indicadores de los planes se vinculan con variables de los indicadores de los programas sociales; lo que podría llevar a pensar que existe una falta de articulación entre el diseño de los planes nacionales y los programas presupuestarios vinculados al desarrollo social.

Finalmente, el análisis de todas las variables permite mostrar un Sistema de Monitoreo de la Política Social en México en fase de crecimiento y de mejora; no obstante que existen características que deben mejorar sustancialmente, el caso mexicano puede convertirse en un líder en la materia y tener aportaciones para el establecimiento de sistemas de monitoreo a nivel nacional y local.