

# DIAGNÓSTICO DE MONITOREO DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES 2016:

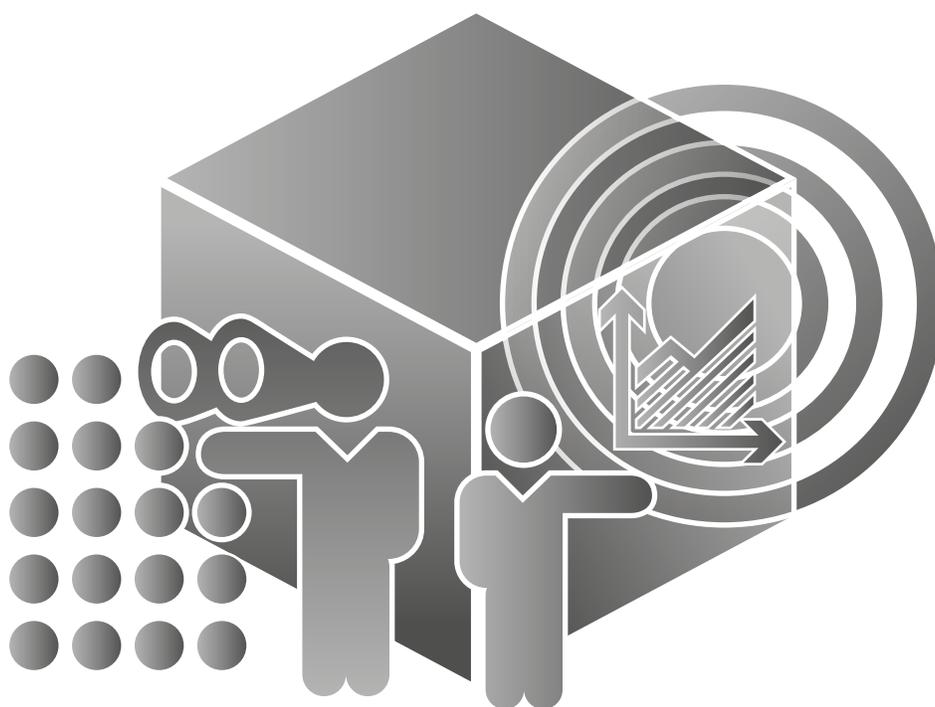


HACIA UN SEGUIMIENTO  
CON ENFOQUE DE RESULTADOS

**CONeVal**

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

**CONeVAL**

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*

Primera edición: abril, 2017

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP. 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
Ciudad de México

Impreso y hecho en México

Citación sugerida: 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. Ciudad de México: CONEVAL, 2017.



## CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA \*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania P. de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

\* Véase: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>



## **EQUIPO TÉCNICO:**

Edgar A. Martínez Mendoza  
José Manuel Del Muro Guerrero  
Elizabeth Alejandra Martínez González  
Ana Karen Muñoz González  
Naghielli Angélica Álvarez Chombo

# Contenido

ANTECEDENTES	4
<b>PRIMERA SECCIÓN: Sistema de Monitoreo de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social</b>	<b>12</b>
INTRODUCCIÓN	
<b>CAPÍTULO 1. SISTEMA DE MONITOREO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 3. RELEVANCIA DEL ENFOQUE DE RESULTADOS EN EL SISTEMA DE MONITOREO</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS INDICADORES DE PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 5. PERMANENCIA EN EL TIEMPO DE LOS INDICADORES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO 6. USO DE LOS INDICADORES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>96</b>
<b>SEGUNDA SECCIÓN: Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales</b>	<b>110</b>
INTRODUCCIÓN	
<b>CAPÍTULO 1. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y DE SEGUIMIENTO DE LOS INDICADORES</b>	<b>110</b>
<b>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</b>	<b>111</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>129</b>





# Antecedentes

Imaginemos un pequeño poblado de apenas 500 habitantes, con características diferentes entre sí, y clasificados por grupos de edad, sexo y condiciones socioeconómicas, cada uno con necesidades distintas: los adultos mayores requieren servicios de salud especializados y un sistema de pensiones que garantice su calidad de vida. Los niños de familias con escasos recursos deben ser provistos con 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 su educación media y superior porque no disponen de los recursos económicos para ello, de modo que un programa de becas podría ayudarlos a seguir su formación profesional. Finalmente, una gran proporción de los adultos en edad laborable no tienen acceso a cursos de capacitación para el trabajo que les permitan obtener un mejor empleo y otra proporción no cuenta con seguridad social.

Ante ello, los habitantes del poblado deciden organizarse y formar un grupo de representantes que se encargará de realizar acciones que subsanen estos problemas. Como resultado, se crean programas públicos para atender las distintas necesidades sociales: salud, educación, vivienda, acceso a infraestructura, entre otros. Dichos programas se vinculan a los objetivos de un plan superior que define los principales objetivos para lograr el bienestar de la población.

En virtud de que estos programas operan con recursos aportados por toda la población, es de suma importancia que se conozcan los resultados que se están obteniendo; ante ello, los representantes del poblado se preguntan ¿cómo se puede conocer la evolución de los resultados alcanzados a través de los programas? Uno de los representantes propone medirlos con 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 programas en operación. Los indicadores constituyen una batería de mediciones con información valiosa que le ayuda a los tomadores de decisiones ejecutar las acciones indispensables para mejorar los programas que atienden las necesidades de la población y, con ello, construir un sistema de monitoreo que facilite a la población dar seguimiento a los resultados y las acciones principales.

Con la implementación del sistema de monitoreo, los representantes del poblado cuentan con información de calidad sostenible en diferentes momen-





tos. Los indicadores que integran el sistema aportan información relevante sobre los resultados obtenidos y, con ello, se fomenta su uso para tomar decisiones en los siguientes aspectos de los programas:

- **Planeación:** los representantes de cada programa podrán hacer modificaciones en la planeación de este; por ejemplo, incorporar una nueva actividad para que el programa funcione correctamente, o bien, realizar ajustes en la lista de beneficiarios o en los tiempos de entrega de los bienes y servicios.
- **Presupuesto:** los resultados obtenidos pueden servir de referente en la asignación de los recursos. Si estos se asignan a partir de los resultados, su distribución se llevará a cabo de manera eficiente.
- **Evaluación y monitoreo:** la información de los indicadores es útil para dar seguimiento a los resultados de los programas y, además, abre 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 a partir de la ejecución de recursos, la información del sistema de monitoreo puede emplearse como base para la transparencia y rendición de cuentas, ya que permite verificar qué se ha logrado con los recursos empleados y si estos han sido administrados de manera correcta.

Los problemas de este poblado con tan solo quinientos habitantes se presentan también en México; de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2016, el país contaba con una población de 119,530,453 habitantes,<sup>1</sup> con características y necesidades heterogéneas.

Actualmente, el gobierno federal opera 655 programas públicos con recursos aprobados, de los cuales 152 son considerados programas y acciones de desarrollo social (PADS); estos programas contaron, con un presupuesto de 953,348 millones de pesos (equivalente a 23 por ciento del gasto total aprobado en 2016),<sup>2</sup> que buscaban impulsar el bienestar de las familias mexicanas.

Cada uno de estos programas públicos se debe alinear con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que cuenta, a su vez, con cinco grandes objetivos, y con los programas que de él se derivan; entre estos se encuentran 81

---

<sup>1</sup> Información consultada en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI: <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 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 está disponible en el sitio de Transparencia Presupuestaria: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)



especiales, regionales e institucionales, 17 sectoriales y 3 transversales. Lo anterior ofrece un panorama amplio de posibilidades de monitoreo.

**Figura 1. Vinculación de los programas derivados 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; Presupuesto de Egresos de la Federación 2016; 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.

\* El Listado del CONEVAL coordina 152 programas; de estos, el S072 Prospera Programa de Inclusión Social considera la suma de las tres dependencias con las que opera (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública); también el S071 Programa de Empleo Temporal toma en cuenta sus tres dependencias (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

\*\* En el presupuesto aprobado en 2016 se incluyeron 655 programas con recursos aprobados; considerando que los programas S072 Prospera Programa de Inclusión Social y S071 Programa de Empleo Temporal se presentan en tres 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 es importante contar con indicadores que midan el desempeño de los programas públicos? Los indicadores son herramientas que permiten analizar y verificar la evolución de los programas, su operación y el cumplimiento del cambio que estos pretenden propiciar en la población.

Retomando el ejemplo anterior: en el pequeño poblado se instauró un programa cuyo objetivo es lograr que los jóvenes de quince a dieciocho años que han concluido sus estudios de educación básica ingresen al nivel superior y permanezcan hasta finalizar su preparación profesional; para ello, este programa les otorga una beca para su manutención; en el primer año, por un monto de 700 pesos; si el joven obtiene un promedio de 8.5 y no reprueba ninguna asignatura es posible que siga recibiendo la beca en el siguiente periodo escolar, pero con un incremento de diez por ciento de su valor; así, el segundo año recibiría 770 pesos. El proceso continúa hasta que los jóvenes terminen sus estudios de educación superior y mientras cumplan los términos planteados por el programa.

Los responsables del Programa de Becas de Manutención, creado para apoyar a los jóvenes entre quince y dieciocho años que han concluido la educación básica para continuar sus estudios de nivel superior, diseñaron indicadores para mostrar los resultados de este; como referencia se puede encontrar la medición de la permanencia escolar, la eficiencia terminal de los jóvenes que reciben el apoyo y la deserción escolar.

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

Tasa de permanencia escolar de los estudiantes de nivel superior que cuentan con la Beca de Manutención	Tasa de eficiencia terminal de los estudiantes de nivel superior que cuentan con la Beca de Manutención	Tasa de deserción escolar a nivel superior
<ul style="list-style-type: none"> <li>Método de Cálculo: <math>(\text{Número de estudiantes con beca de manutención que cursan estudios superiores en el periodo } t / \text{Número de estudiantes con beca de manutención que ingresaron en el periodo } t-2 - \text{Número de estudiantes de primer ingreso con beca de manutención}) * 100</math></li> <li>Frecuencia de medición: Anual</li> <li>Sentido: Ascendente</li> <li>Línea base: 15%</li> <li>Meta 2016: 35%</li> <li>Fuentes de información: Sistema para el registro y seguimiento de los beneficiarios del programa, coordinado por la Dirección de Análisis Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Método de Cálculo: <math>(\text{Número de estudiantes con beca de manutención que concluyeron estudios superiores en el periodo } t / \text{Número de estudiantes con beca de manutención que ingresaron en el periodo } t-2 - \text{Número de estudiantes de primer ingreso con beca de manutención}) * 100</math></li> <li>Frecuencia de medición: Anual</li> <li>Sentido: Ascendente</li> <li>Línea base: 19%</li> <li>Meta 2016: 25%</li> <li>Fuentes de información: Sistema para el registro y seguimiento de los beneficiarios del programa, coordinado por la Dirección de Análisis Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Método de Cálculo: <math>[1 - (\text{Matrícula de estudiantes en el periodo } t - \text{Matrícula de estudiantes de nuevo ingreso en el periodo } t + \text{Matrícula de estudiantes del periodo } t-1 / \text{Matrícula de estudiantes del periodo } t-1)] * 100</math></li> <li>Frecuencia de medición: Anual</li> <li>Sentido: Descendente</li> <li>Línea base: 35%</li> <li>Meta 2016: 15%</li> <li>Fuentes de información: Sistema para el registro y seguimiento de los beneficiarios del programa, coordinado por la Dirección de Análisis Social</li> </ul>



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; esto se refleja en el incremento de la tasa de permanencia escolar y, con ello, la probabilidad de aumentar la tasa de eficiencia terminal, lo cual puede influir en la disminución de la tasa de deserción escolar a nivel superior. En conclusión, este programa se orienta al logro de resultados y sus indicadores miden de manera relevante su objetivo.

Otros programas creados para atender las necesidades del poblado también han diseñado sus propios indicadores para medir resultados. En virtud de que la información que se obtiene es relevante y es recopilada periódicamente por los responsables de cada programa, estos cuentan con los elementos indispensables para identificar mejoras en el proceso de entrega de sus bienes y servicios, o bien, realizar ajustes sobre su cobertura. Por su parte, los tomadores de decisión que representan a los habitantes se encuentran en condiciones para evaluar si los programas están cumpliendo con su objetivo y, a partir de ello, decidir cómo distribuir el presupuesto con base en 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 delinean el sistema de monitoreo de los programas del poblado.

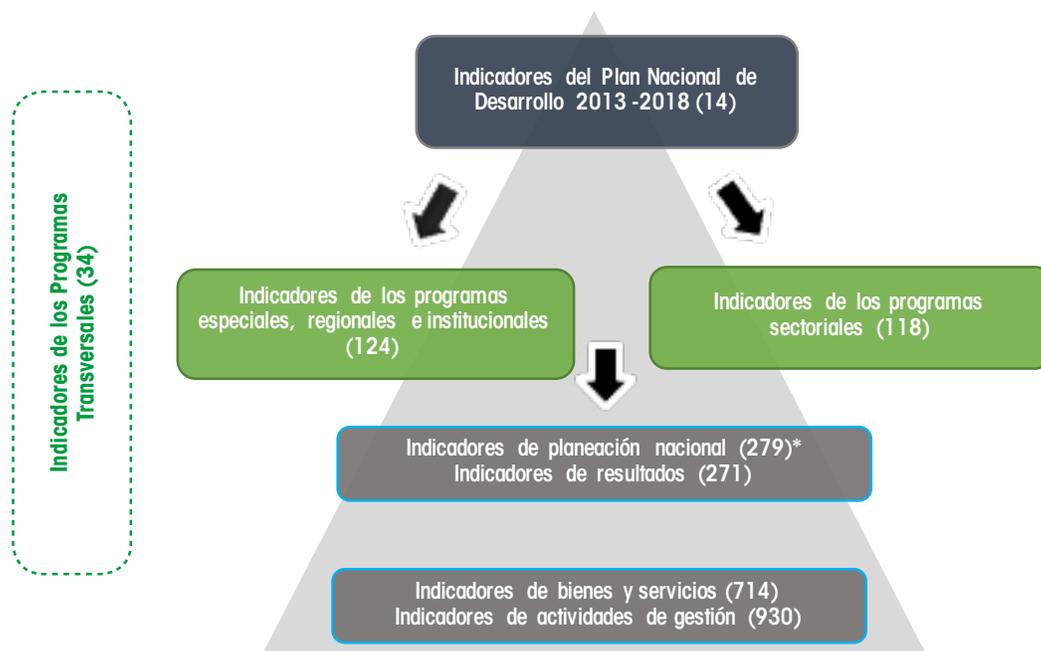
De la misma forma que los indicadores del caso hipotético del Programa de Becas de Manutención contribuyen en la formación de un sistema de monitoreo, México está en vías de construir un sistema de monitoreo para los programas y las políticas sociales que constituyen la estructura de la planeación nacional.

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 por medio de indicadores.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo posee 14 indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos nacionales; existen 276 indicadores correspondientes a los programas especiales, institucionales, sectoriales y transversales vinculados con el desarrollo social, mientras que los 152 PADS coordinados por el CONEVAL cuenta con 279 indicadores que tienen que ver con la planeación nacional; 271, con la medición de sus resultados; 714, con la entrega de bienes y servicios; y 930, con la medición de la gestión de los programas.



**Figura 3. Indicadores de los programas derivados del Plan Nacional Desarrollo vinculados al desarrollo social, 2013-2018**



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

\* El número de indicadores de planeación nacional (279 indicadores) dentro de los PADS es de 165 indicadores correspondientes a los diferentes programas sectoriales que estos seleccionan para completar su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, y 114 indicadores diseñados por los programas sociales que incluyen el nivel de fin de su Matriz de Indicadores para Resultados.

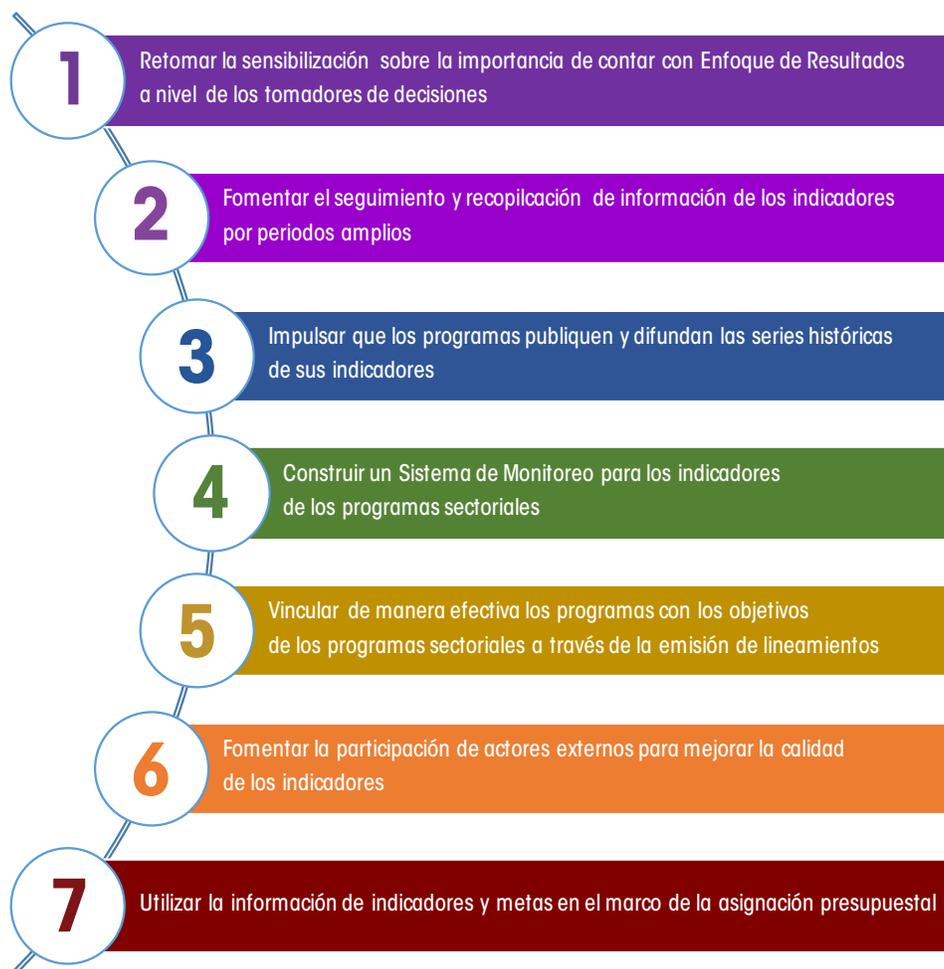
Como resultado de la valoración periódica de los indicadores de los PADS<sup>3</sup> y de la recopilación de las experiencias internacionales y nacionales en temas de monitoreo, el CONEVAL se ha planteado dar un paso adelante y evolucionar de la formación de un sistema de indicadores a uno de monitoreo. Por definición, 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 monitoreo radica en la oportunidad de identificar y corregir problemas en el desempeño de los programas.

<sup>3</sup> El CONEVAL realiza diferentes procesos de revisión sobre la calidad en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como sus indicadores; entre estos procesos se encuentra la valoración MIR, la 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>.



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 el cual se delimitaron las bases teóricas para la construcción del actual Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales y se analizaron sus principales características con la finalidad de conocer su estado presente; como resultado, se definieron los retos para el fortalecimiento del sistema de monitoreo y las recomendaciones para ello.

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



Fuente: CONEVAL. *Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores*. México, DF, 2015.

<sup>4</sup> El diagnóstico está disponible en [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)



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 a la creación de un sistema de monitoreo integral que permita sistematizar la información del desempeño de los programas y objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como de los programas que a partir de él fueron creados y que permean el ámbito de desarrollo social.

El Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales no debe ser interpretado como un ente aislado; al 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 su construcción radica en el enfoque de resultados, el cual no es una característica directa del sistema, sino una cualidad que se construye desde su interior: si el diseño de las políticas y los programas orienta sus objetivos e indicadores al logro y la medición de resultados, se estará contribuyendo a la consolidación del sistema de monitoreo; al contrario, si este se estructura a partir de programas e indicadores sin enfoque de resultados, no se podrán conocer los posibles avances o retrocesos en la solución de las problemáticas sociales; esto, debido a que la información contenida en él se vincularía a la gestión de los programas, o bien, arrojaría resultados erróneos que no corresponden a los objetivos planteados.

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

En el sistema, los indicadores representan el principal insumo para su creación. Gracias a ellos es posible recopilar de manera continua y permanente la información relevante para el monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas.

En 2015, el CONEVAL analizó el Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales, derivado de los retos planteados. El diagnóstico aquí presentado tiene por objetivo contribuir a la construcción del Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales; para ello, el análisis se divide en dos secciones. En la primera se examinan las principales características del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales. La motivación para llevar a cabo 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 este modo, 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 los 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 se aborda 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 tercero contiene el análisis de la aplicación de la valoración del enfoque de resultados de los PADS. En el cuarto se describen de manera cuantitativa los rasgos principales de los indicadores de los PADS y se expone qué miden y cómo miden, cuáles son sus fuentes de información y las características del conjunto de los indicadores.

En el quinto capítulo se actualiza el análisis de sostenibilidad en el tiempo de los indicadores de los programas sociales en un horizonte de dos periodos: 2012-2014 y 2015-2016; se estudia qué tipo de indicadores permanecen más en el tiempo y cuáles son sustituidos. Además, se incluye un análisis sobre la historia que los programas sociales pueden contar a través de sus indicadores en la administración actual. El sexto capítulo contiene la recopilación de información que el CONEVAL realizó para la presentación de los datos históricos de los PADS; se describe tanto la metodología usada como los resultados y se muestran los distintos reportes a los que tienen acceso los usuarios de la información. Finalmente, en el sexto capítulo se comparten los resultados principales de la encuesta de uso en temas de planeación, evaluación, monitoreo, presupuesto, y transparencia y rendición de cuentas que aplican los tomadores de decisiones de los PADS.

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 Plan Nacional de Desarrollo y su relación con variables de políticas sectoriales-programas sociales como un primer paso hacia la integración del Sistema de Monitoreo de Programas y 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 fueron creados a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y vinculados con el desarrollo social; en este análisis se detallan las características principales de los indicadores, así como su seguimiento. En el segundo 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, además de las recomendaciones que podrían impactar favorablemente en la integración del Sistema de Monitoreo de las Políticas Sociales.

Finalmente, se integra un capítulo de conclusiones generales que recopila los hallazgos y retos más importantes hacia la conformación integral del Sistema de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales.

**PRIMERA SECCIÓN:  
SISTEMA DE MONITOREO  
DE LOS PROGRAMAS  
Y LAS 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 creación del Sistema de Indicadores de los Programas Públicos; la base ha sido el diseño de indicadores que describan de qué manera se desarrollan los objetivos del programa o la gestión de una institución.

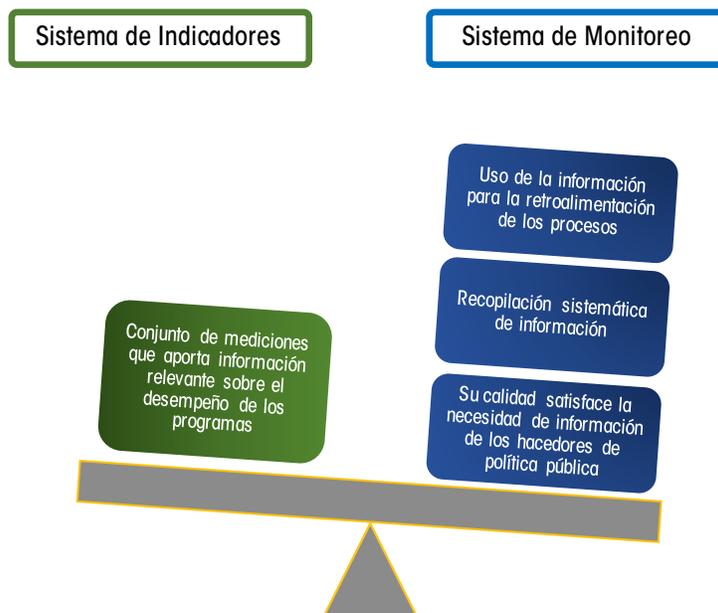
Los indicadores son una rica fuente de información que debe ser explotada para su análisis y apoyo en la toma de decisiones. Con el procesamiento adecuado, los indicadores pueden contar la historia de cada programa y mostrar las condiciones de la población beneficiaria al inicio de su operación y la manera en que estas han cambiado con el tiempo debido a la entrega de bienes y servicios públicos. También son medios para la rendición de cuentas y transparencia ante la ciudadanía, pues expresan cuantitativamente cómo se han empleado los recursos públicos y los resultados. 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 identificar y corregir problemas en el desempeño de los programas, mientras que el segundo solo genera información sin análisis.





**Figura 5.** Diferencias entre un sistema de indicadores y un sistema de monitoreo



Un sistema de monitoreo debe contar con mecanismos de recopilación y análisis de datos para generar información que permita 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 con el planteamiento de Keith Mackay, debe tener al menos tres características: calidad, sostenibilidad y uso de la información.<sup>5</sup> Esta propuesta teórica ha sido plasmada en el esquema de la figura 6 y se retoma 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".

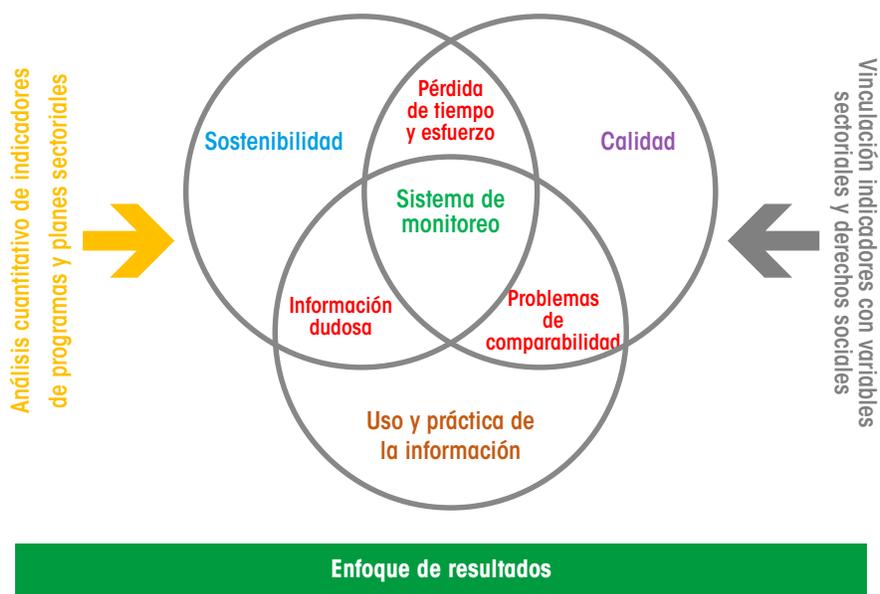
La sostenibilidad es la capacidad del sistema para sobrevivir a un cambio en la administración, de los dirigentes de las dependencias de gobierno o de funcionarios de primer nivel. Para analizar esta característica, se hace uso del concepto de "sostenibilidad de los indicadores". Si un sistema de monitoreo consiste en la recolección sistemática de información, se espera que sus indicadores sean monitoreados durante un periodo determinado. Si los programas sustituyen de manera continua la información que generan, el sistema de monitoreo carece de sentido, ya que no es posible realizar un seguimiento homogéneo de la información.

<sup>5</sup> Keith Mackay. *How to build M&E: Systems to Support Better Government*. Washington, DC: The World Bank, 2007, pp. 23-24.



El criterio de uso de la información refiere que esta debe emplearse como sustento de la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestarios 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 identificar, corregir y retroalimentar sus procesos; esta característica es denominada "uso y práctica de la información".

**Figura 6.** Estructura del Sistema de Monitoreo de las Políticas y los Programas Sociales



Como se ha planteado ya, el sistema de monitoreo debe sentar sus bases en el enfoque de resultados, el cual 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 presenta 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 en forma 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 aprecia en el esquema, es fundamental que el sistema de monitoreo se acerque al cumplimiento de las tres características definidas por Mackay y, además, que los objetivos e indicadores de los programas se sustenten en el enfoque de resultados; en caso contrario, el sistema podría presentar las siguientes deficiencias:

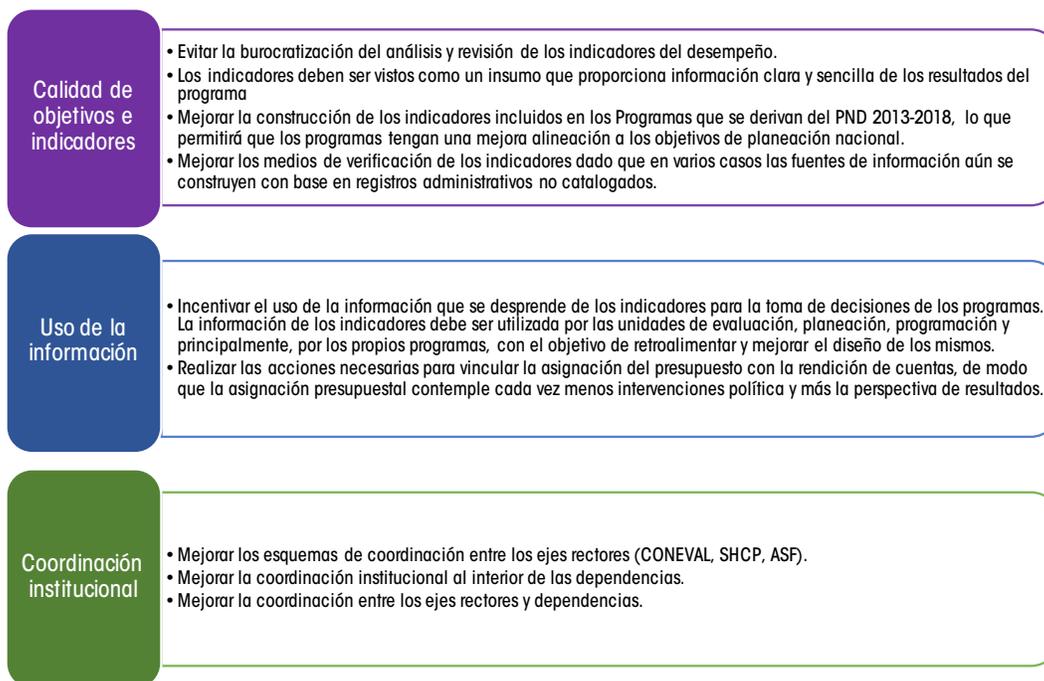


- En general, si los programas, objetivos e indicadores que conforman el sistema de monitoreo no se orientan a resultados, este no resultará de calidad y utilidad para los hacedores de política pública, pues carecerá de sentido en el monitoreo de los logros alcanzados en las problemáticas públicas.
- Si el sistema se caracteriza por contar con indicadores de calidad, sostenibles en el tiempo y empleados en la toma de decisiones, pero se analizan de manera aislada sin vinculación con la planeación nacional, el enfoque de resultados del sistema se debilitará, ya que el desempeño de los programas no responderá a un objetivo de prioridad nacional.
- Si se cumple con los criterios de sostenibilidad y de uso y práctica de la información, pero los indicadores no son de calidad, la información que alimenta el sistema será considerada como dudosa al no generar información relevante de los objetivos.
- Otro caso posible es que el sistema tenga indicadores de calidad que son sostenibles en el tiempo, pero que no son empleados en la formulación de políticas gubernamentales, asignación de recursos presupuestarios, planeación nacional, análisis del desempeño de los programas, propósitos de rendición de cuentas y administración de programas, entonces habrá una pérdida tiempo, esfuerzo y recursos, dado que los indicadores y la información que producen no se emplearán en los procesos de toma de decisiones.
- 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, pero 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 con claridad la evolución de los programas y sus objetivos.

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



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



## Capítulo 2. Evolución de los objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social



Para el análisis del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales, es necesario estudiar la evolución de los objetivos e indicadores de los PADS. Este análisis ofrece un panorama sobre cómo se ha avanzado en el diseño general de los programas y evaluar, así, la calidad de la información que contienen.

De manera cotidiana, todas las personas están inmersas en actividades de monitoreo y evaluación. Cuando enferman, el médico mide sus signos vitales y realiza algunas pruebas para conocer el estado actual de su condición física y elaborar un diagnóstico que le permitirá prescribir el tratamiento adecuado para curar la enfermedad. En la escuela, los estudiantes presentan evaluaciones para monitorear su proceso de aprendizaje a lo largo del ciclo escolar, lo que facilita identificar en qué materias debe duplicar su esfuerzo. Cuando se contrata un servicio, la empresa que lo proporciona aplica 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 se pueden calificar las aplicaciones que son descargadas en un smartphone!

Si se monitorean y evalúan con tal naturalidad y cotidianidad las acciones diarias con la finalidad 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 PADS con el propósito de reconocer todos los aspectos de mejora en el diseño y la 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; 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 la 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 a fin de que su uso sea factible para su monitoreo.



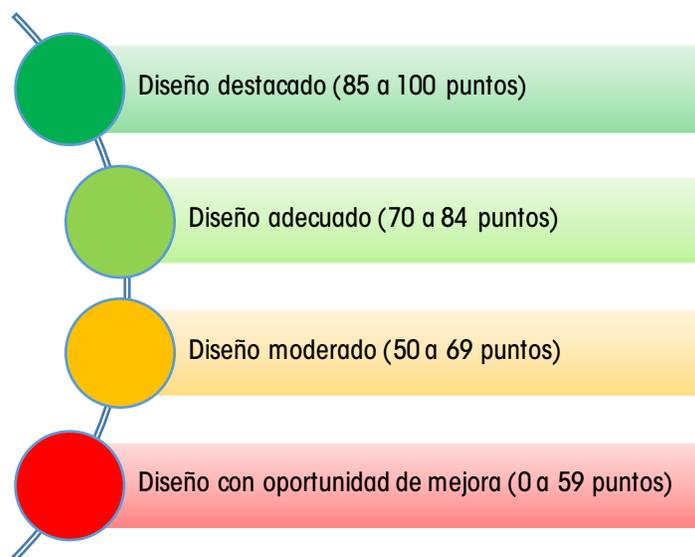
## Valoración del diseño de los objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social

La MIR (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 elaborado los diagnósticos de la MIR 2008, 2010, 2012, 2014 y ahora la versión 2016.<sup>6</sup>

La valoración del diseño general de los programas permite evaluar y calificar los objetivos e indicadores contenidos en las matrices. De ello se obtienen dos productos: la ficha de evaluación de la MIR y la ficha de evaluación de los indicadores, además de tres tipos de calificación: total, del diseño de objetivos de los programas y del diseño de indicadores.

Posteriormente, se diseña un semáforo a partir de la agrupación de las posibles calificaciones que un programa puede obtener. En la figura 8 se muestran 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



<sup>6</sup> El Diagnóstico MIR 2016 y sus versiones de años anteriores están disponibles en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

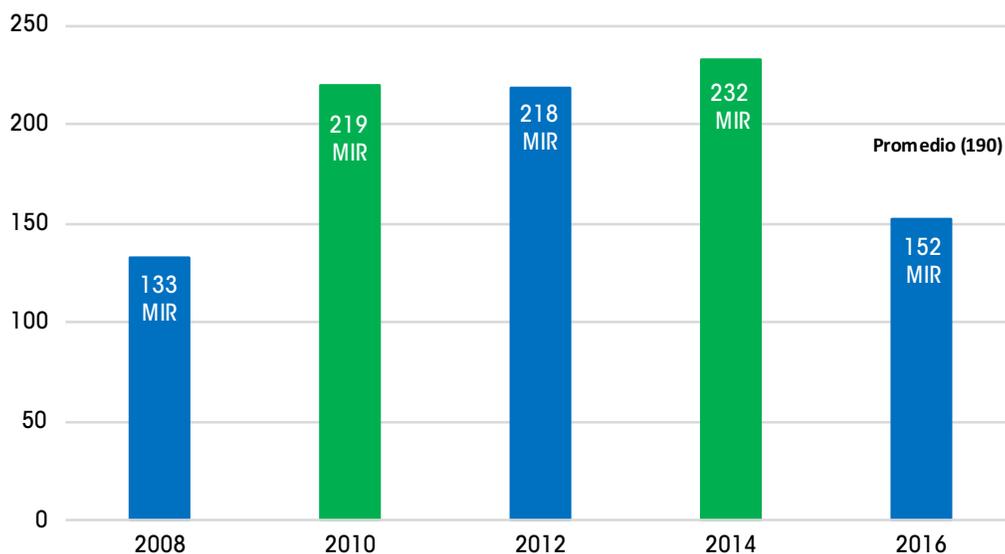
<sup>7</sup> En la metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales se puede consultar la información para la construcción del semáforo; está disponible en <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>



## Evolución histórica del diseño general de los objetivos e indicadores de los programas y las 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, 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 esta metodología, se incorporaron a la lista de programas coordinados por el CONEVAL los que tuvieran modalidad "B" y "E" (acciones), específicamente aquellos que lograran tener impacto en el ámbito social a través de la entrega de bienes o servicios.

**Gráfica 1.** Evolución histórica de los programas y las acciones del desarrollo social coordinados por el CONEVAL



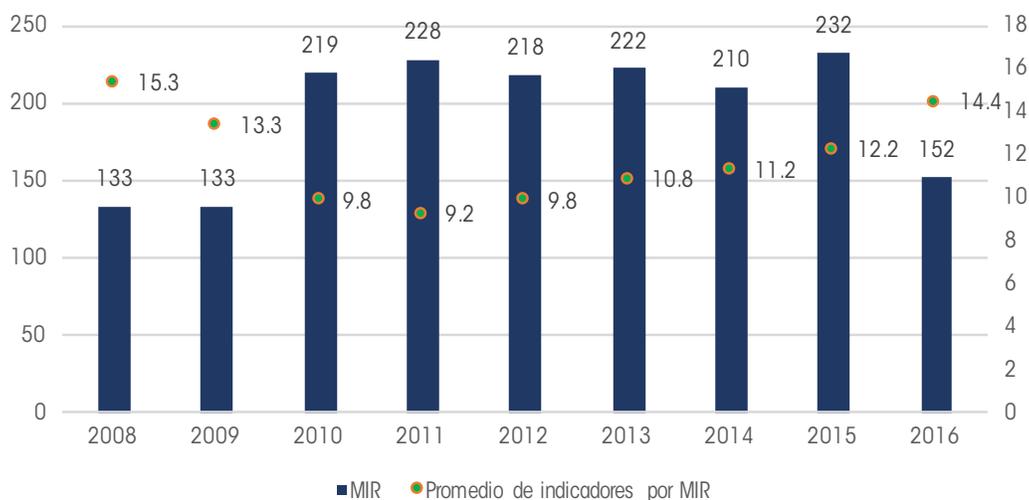
En la gráfica 1 se observa la evolución de los PADS coordinados por el CONEVAL que contaron con una MIR durante el periodo 2008-2016. En 2008 se inició el diseño y registro de 133 matrices: 112 pertenecientes a programas con modalidad "S" y 21 de programas con modalidad "U"; a partir de 2010, el inventario de programas aumentó por la incorporación de las "acciones sociales"; así, en dicho año, existían 219 MIR de PADS: 158 programas (modalidad "S" y "U") y 61 acciones (modalidad "B" y "E").



En la misma gráfica se advierte cómo en el periodo 2014-2016 el número de PADS presentó una disminución de 34.5 por ciento: de 232 programas en 2014 (año con mayor número de programas), en 2016 la lista del 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.

A la par que el número de programas con MIR coordinados por el CONEVAL se ha modificado con el tiempo, la cifra de indicadores también ha cambiado: La gráfica 2 muestra el comportamiento del promedio de indicadores por programa cada año desde 2008.

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



Como se observó en la gráfica 1, el número de programas coordinados por el CONEVAL disminuyó 34.5 por ciento 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 se elevó dos puntos porcentuales para ubicarse en 14.4 indicadores. Así, en 2016 cada programa tuvo en promedio dos indicadores más que en 2015.

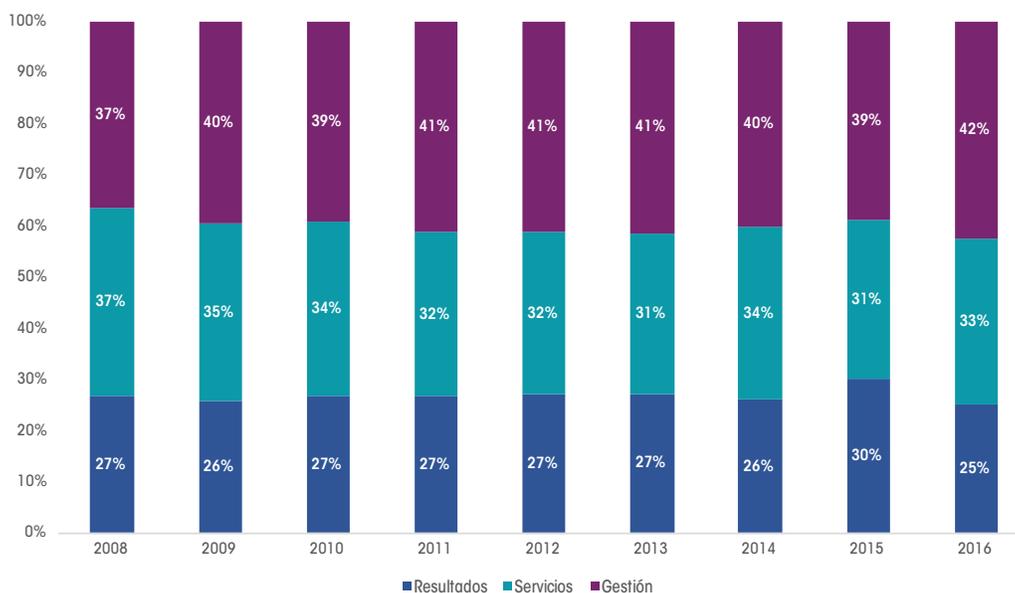
El incremento en el número de indicadores promedio por programa en 2016 responde al aumento del número de indicadores de gestión. En la gráfica 3 se muestra la evolución de los indicadores por nivel en el periodo 2008-2016; en ella se advierte cómo en este año la proporción de indicadores de resultados descendió en cinco 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 representaron solo 25 por ciento de la estructura de los indicadores, lo cual los sitúa en el nivel más bajo desde la implementación de la MIR.

Por su parte, los indicadores de gestión representaron 42 por ciento de los indicadores en 2016, lo que implica un incremento de tres puntos porcentuales respecto de 2015; se colocan, así, como el nivel histórico más alto por encima de la cifra alcanzada en 2011, 2012 y 2013 (41 por ciento). Vale la pena mencionar que los indicadores relacionados con los bienes y servicios aumentaron en dos puntos porcentuales.

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



No obstante los cambios en la estructura de los PADS, de sus objetivos e indicadores, una fracción de ellos ha prevalecido en el tiempo. En el periodo 2008-2016, 28 programas se mantuvieron en la lista de los PADS del CONEVAL, y en 2010-2016, fueron 60.

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

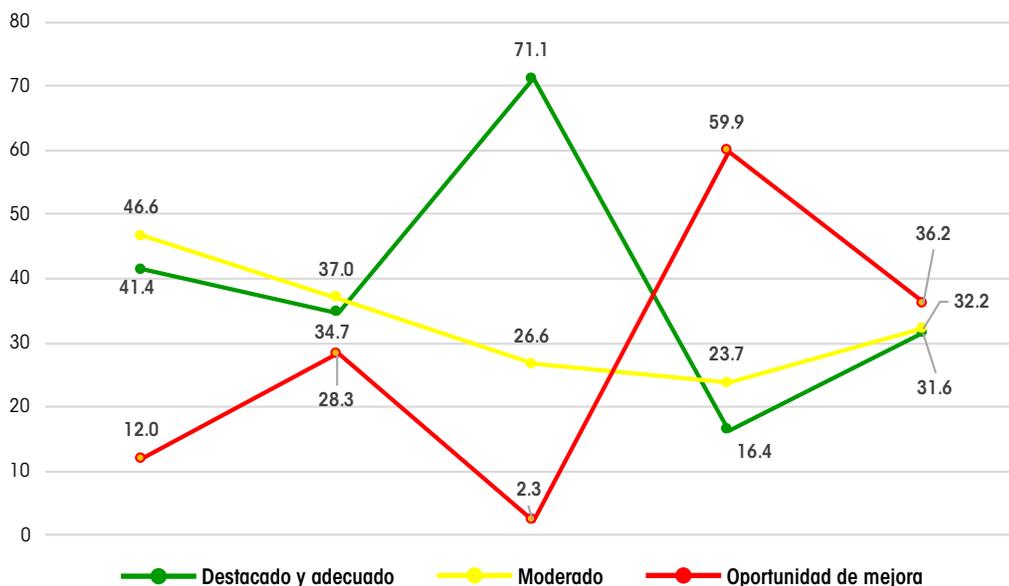


## Evolución de los programas y las acciones de desarrollo social, 2008-2016

Al comparar 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; así, 71.1 por ciento de los programas vigentes entraron dentro de la categoría de destacado o adecuado. Sin embargo, en 2014 esta proporción cayó y registró su nivel más bajo, con 16.4 por ciento de los programas vigentes en dicho año con semáforo verde, mientras que la proporción de programas en oportunidad de mejora se elevó considerablemente y alcanzó 59.9 por ciento del total del universo (ver gráfica 4).

En 2016 se aprecia una mejora en las matrices, pues la proporción de programas en la categoría de destacado y adecuado llegó a 31.6 por ciento, mientras que los programas con oportunidades de mejora disminuyeron al representar 36.2 por ciento de los programas en ese año. Los niveles logrados en 2016 fueron muy similares a los obtenidos por las matrices en 2010.

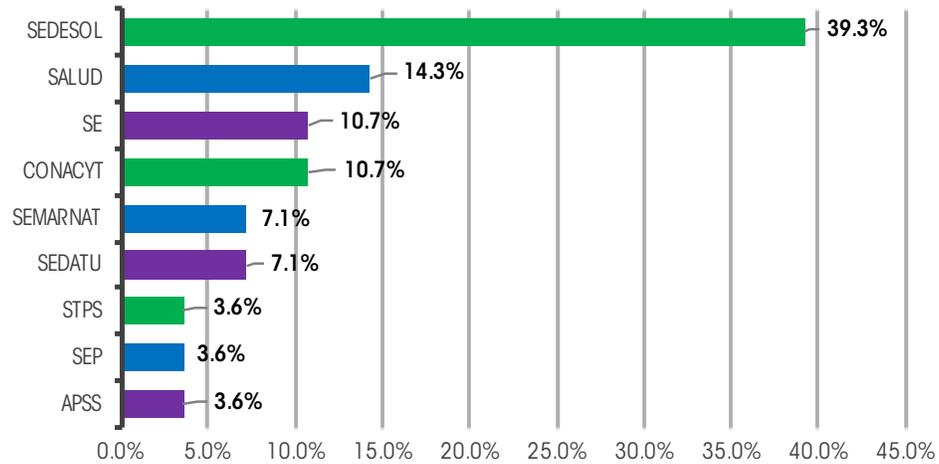
**Gráfica 4.** Evolución de la calificación del diseño general de los programas y las acciones de desarrollo social, 2008-2016



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

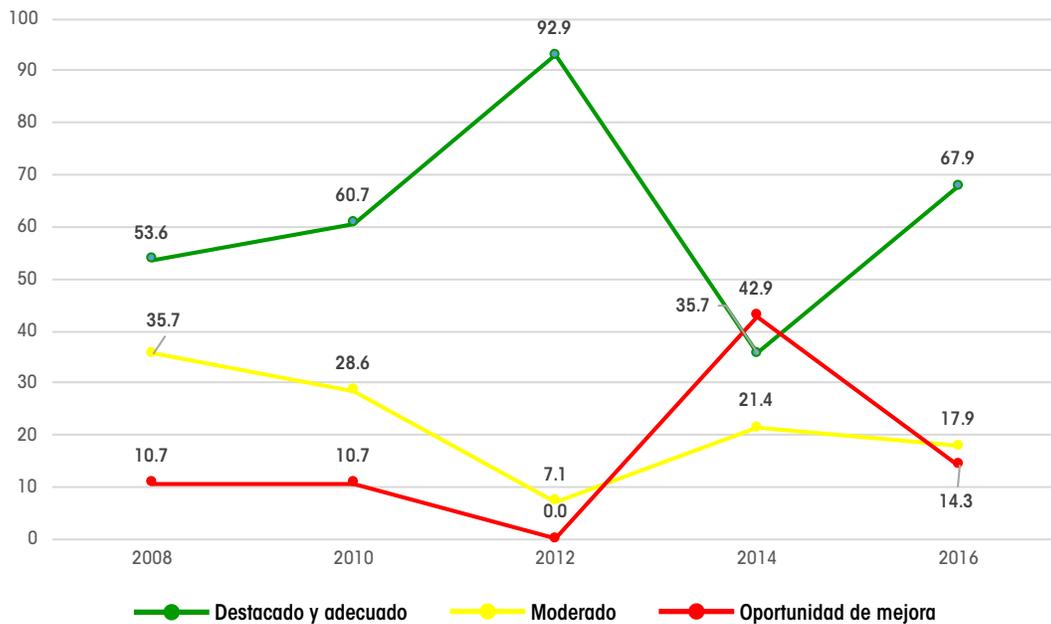


**Gráfica 5.** Distribución de los programas sociales que han permanecido en el periodo 2008-2016



Con la finalidad de analizar el diseño general de estos 28 programas, en la gráfica 6 se muestra su calificación general.

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





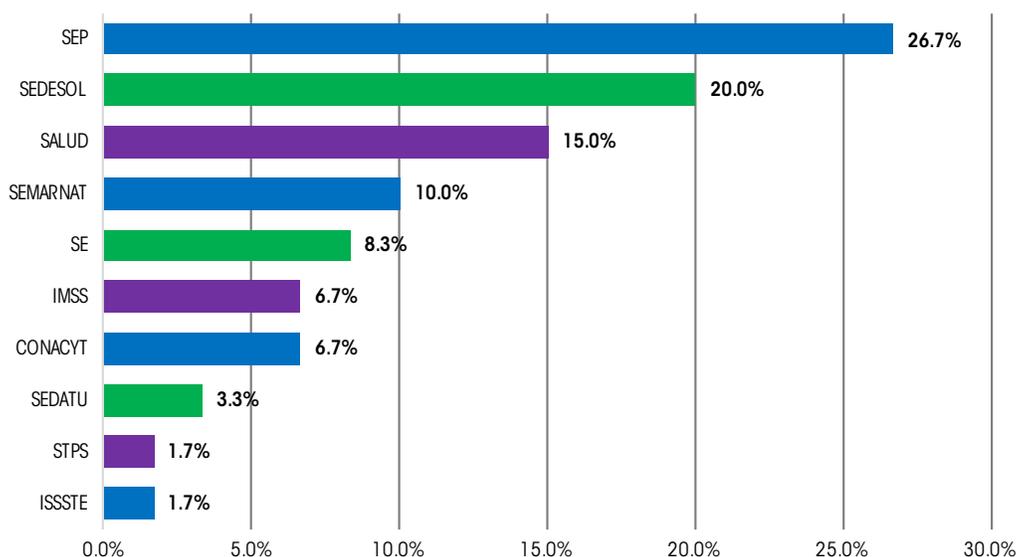
En esta gráfica se aprecia que la evolución de los programas en la categoría de destacado y adecuado presenta el mismo comportamiento observado en la gráfica 4. En 2012, 92.9 por ciento de estos programas se encontraba en semáforo verde y 7.1, en amarillo; debe subrayarse que en ese año ningún programa se colocó en oportunidad de mejora. En 2014 esta estructura cambió de modo significativo: 42.9 por ciento de los programas se ubicó en semáforo rojo, 35.7, en verde, y 21.4, en amarillo. Es probable que este corte tenga respuesta en el cambio de administración y las posteriores modificaciones normativas.

En 2016, de nuevo, los programas clasificados como destacados y adecuados representaron el mayor número del total (67.9 por ciento). En ese año, 17.9 por ciento de este conjunto se situó en semáforo amarillo y 14.3, en 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.

### Evolución de los programas y las acciones de desarrollo social, 2010-2016

En el segundo periodo de análisis, 2010-2016, fueron 60 programas los que presentaron continuidad y, por lo tanto, seguimiento. En la gráfica 7 se muestra su distribución entre las dependencias que coordinan programas sociales.

**Gráfica 7.** Distribución de los programas sociales que permanecieron en el periodo 2010-2016

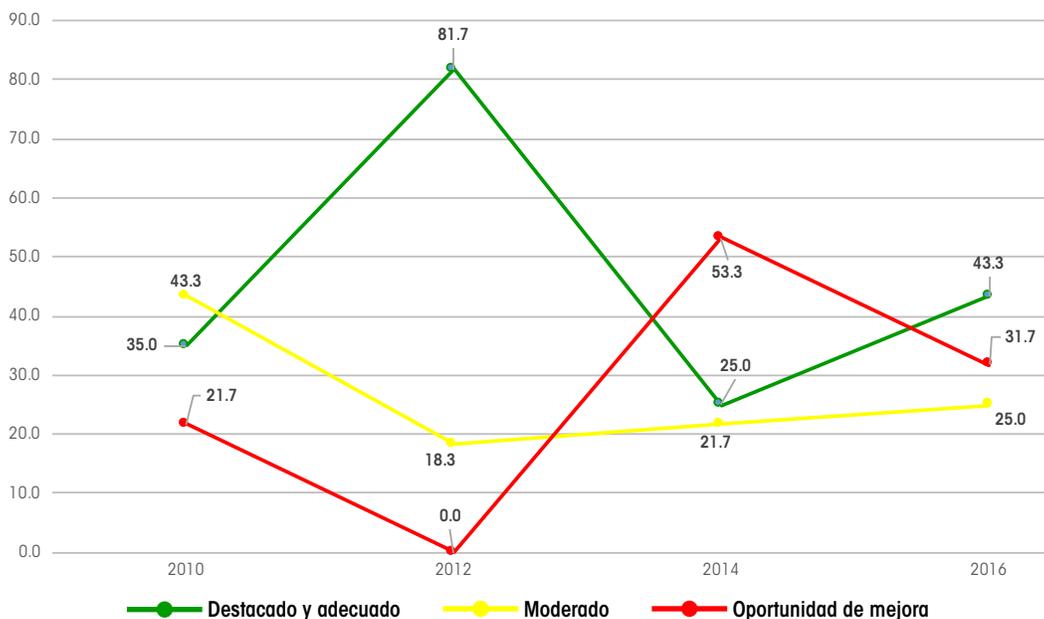




Es de resaltar que en este grupo de programas es claramente identificable la principal problemática que ocasionó, en 2014, la caída de la calificación del diseño general. En la gráfica 8 se observa que, en 2012, prevaleció la semaforización de color verde en los PADS; en dicho grupo, en particular, esta clasificación abarcó 81.7 por ciento de los programas, mientras que el resto se colocó en el semáforo amarillo (18.3 por ciento).

En 2014, de tener cero programas en oportunidad de mejora, esta categoría abarcó 53.3 por ciento de los PADS que prevalecieron en el periodo 2008-2016, y los programas destacados y adecuados se situaron en 25 por ciento.

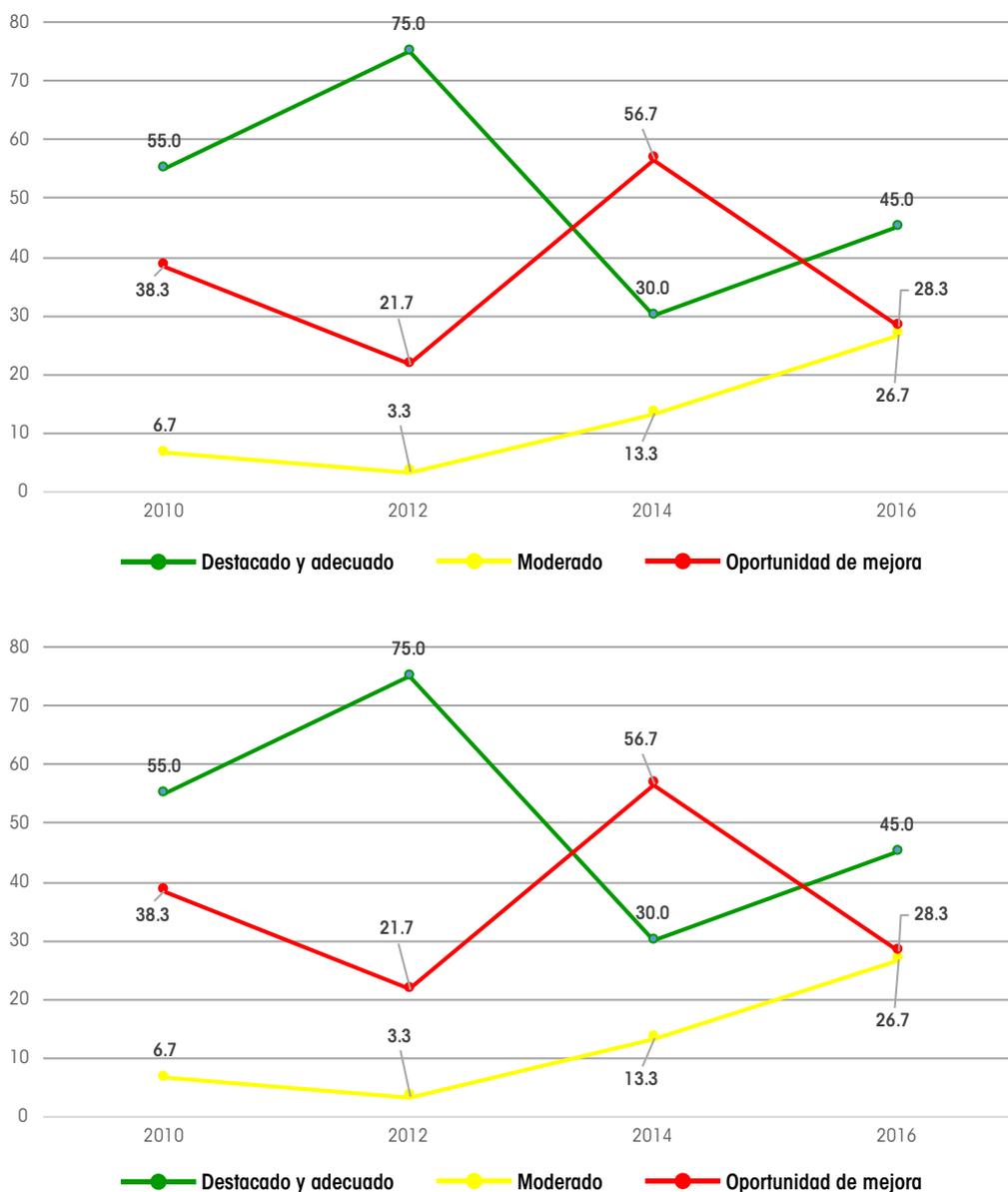
**Gráfica 8. Calificación del diseño general de los programas que prevalecieron en el periodo 2010-2016**



Hasta aquí, la dinámica es semejante por completo a la mostrada en la gráfica 4; si se comparan las calificaciones en el diseño del programa y en el diseño de indicadores, se advierte con claridad que, en 2012, la calidad en el diseño de las matrices de los 60 programas palió el efecto de los problemas para la construcción de indicadores; no obstante, en 2014, la disminución de la calidad en el diseño de objetivos de los programas se sumó a las crecientes dificultades para la construcción de indicadores que se relacionaran de manera pertinente y relevante con sus objetivos.



**Gráfica 9. Comparativo de la calificación en el diseño de objetivos y la calificación en el diseño de indicadores de los programas que prevalecieron en el periodo 2010-2016**



En la gráfica 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 de 55 a 75 por ciento, 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 con semáforo rojo en cuanto a indicadores se refiere.



En conjunto, ambas condiciones ocasionaron que, en 2012, no haya habido programas en semáforo rojo en la calificación del diseño general.

Las condiciones son diferentes en 2014, ya que tanto la calidad en el diseño de los programas a través del planteamiento de objetivos y supuestos como la calidad en la construcción de los indicadores y sus medios de verificación bajaron. Los programas que tuvieron semáforo rojo en su diseño significaron 56.7 por ciento, mientras que los programas con el mismo semáforo, pero en el diseño de indicadores, representaron 38.3 por ciento de la totalidad.

En 2016, a pesar de la reingeniería del gasto, el grupo de 60 programas logró avanzar en el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL para valorar una matriz como destacada o moderada. En cuanto al diseño, 45 por ciento de los programas lograron obtener semáforo verde y 46.7 lo hicieron en términos de indicadores. La evolución de estos refleja que se busca el mejoramiento de los objetivos e indicadores de los PADS; esto, indudablemente, es una gran aportación para el Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales.

## **Calidad de los objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016**

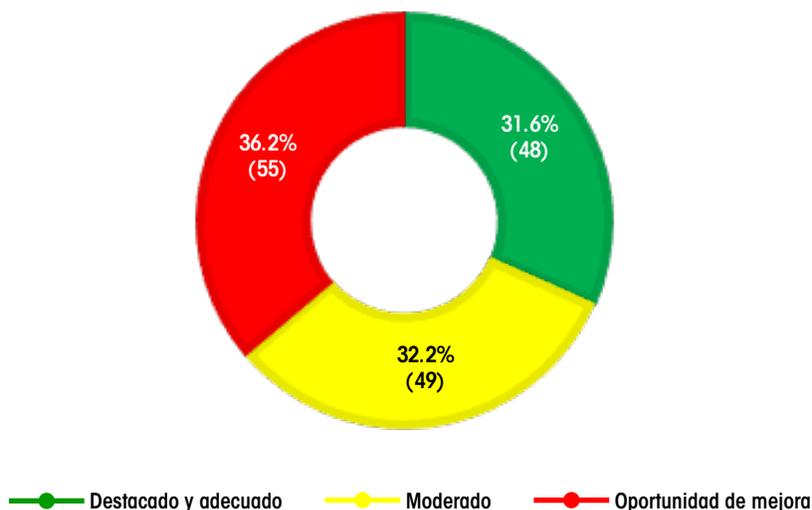
Los resultados obtenidos en la valoración de los objetivos e indicadores de los PADS 2016 permiten identificar áreas de oportunidad para la mejora de su diseño. Esto contribuye al adecuado planteamiento de objetivos y a la construcción de indicadores que midan clara y correctamente los resultados a fin de que sean elementos valiosos que puedan ser empleados por los responsables de cada programa en la toma de decisiones.

### Calificación del diseño general de los programas y las acciones de desarrollo social 2016

En la gráfica 10 se advierte que de los 152 PADS coordinados por el CONEVAL, 31.6 por ciento, es decir, 48 programas, se encuentran en el grupo de destacado y adecuado; de este conjunto, 12 son destacados y 36, adecuados. Los cambios requeridos para su mejoramiento son complementarios, ya que se considera que la delimitación de los objetivos y el diseño de sus indicadores cumplen con los criterios establecidos por el CONEVAL.



**Gráfica 10.** Calificación del diseño general de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016



En semáforo amarillo se encuentran los programas clasificados como moderados; 32.2 por ciento de los PADS (49 programas) están etiquetados en esta categoría y el tipo de cambios requeridos son intermedios. Por último, en semáforo rojo aparecen 36.2 por ciento de los programas, los cuales requieren cambios sustanciales, pues tanto objetivos como indicadores no cumplen con los criterios mínimos determinados por el CONEVAL.

### Calificación del diseño de objetivos de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016

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

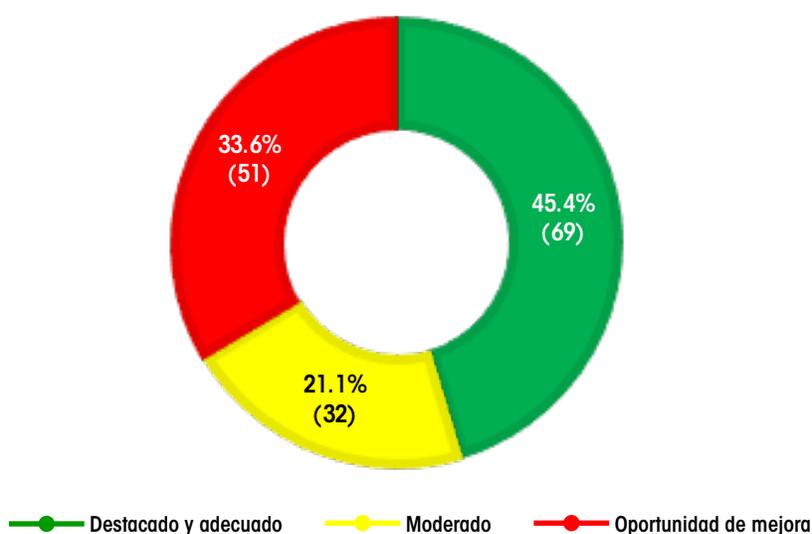
- El programa debe tener una vinculación coherente con los objetivos sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo de nivel fin).
- El objetivo principal del programa es único y representa un cambio específico en la población objetivo (objetivo de nivel propósito).
- Identificar y listar los bienes y servicios necesarios y suficientes para el logro del objetivo principal del programa (objetivos de nivel componente).
- Identificar y listar las acciones de gestión necesarias para la generación de cada bien y servicio proporcionado por el programa (objetivos de nivel actividad).



En la gráfica 11 se presenta la semaforización del diseño de los objetivos de los PADS; en 2016 gran parte de estos se concentraron en el semáforo verde, de modo que 45.4 por ciento (69 programas) de los PADS se ubicaron en el grupo con diseño de objetivos destacado y adecuado; de este total, 53.6 por ciento (37 programas) estaban en la categoría de destacado y 46.3 (32 programas), en la de adecuado.

El segundo grupo con mayor cantidad de programas se colocó en la categoría de oportunidad de mejora, por lo cual 33.6 por ciento de los PADS presentaron semáforo rojo y requirieron cambios sustanciales para que sus objetivos fueran definidos con claridad y tuvieran relación lógica entre sí. En el análisis de los resultados se reconoció que la principal problemática de estos programas era el establecimiento de supuestos para cada nivel de objetivos y la falta de claridad para describir el objetivo principal del programa a fin de que fuera posible identificar el resultado directo sobre la población objetivo. Por último, 21.1 por ciento de los PADS se ubicaron en semáforo amarillo, es decir, 32 de estos demandaron cambios intermedios para mejorar el diseño de sus objetivos.

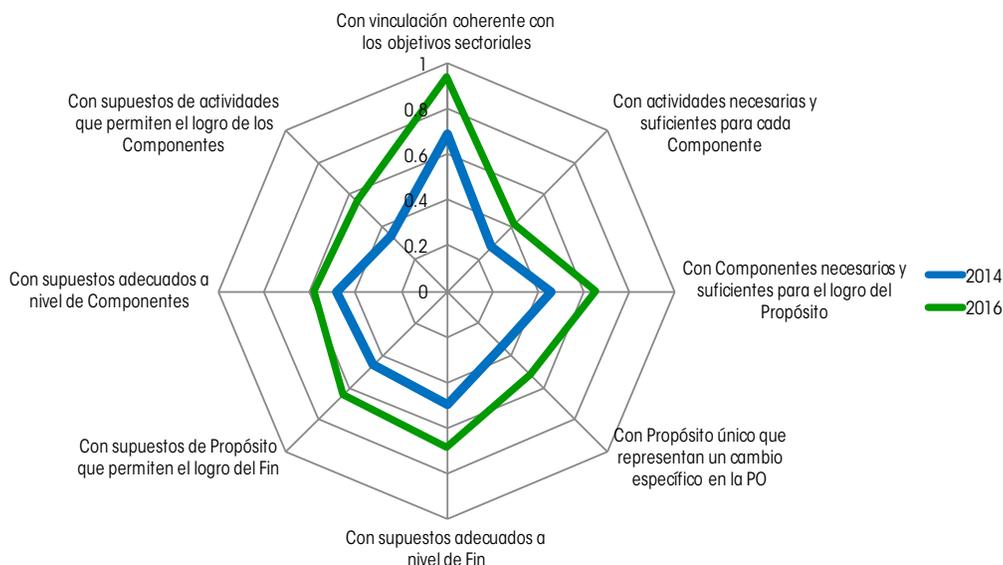
**Gráfica 11.** Calificación en el diseño de objetivos de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016



Con el propósito de profundizar en el estudio de los resultados obtenidos en el análisis del diseño de los objetivos de los PADS, en la gráfica 12 se muestra el grado de cumplimiento promedio de cada uno de los aspectos que conforman el sentido lógico de un programa.



**Gráfica 12. Comparativo del cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los programas y las acciones de desarrollo social, 2014-2016**



En esta gráfica es visible la mejora en el cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los PADS. Los resultados revelan que la vinculación coherente de estos con los objetivos de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo es el aspecto con mayor grado de cumplimiento (94.1 por ciento); esto implica que los PADS se vinculan a los objetivos de la planeación nacional, lo que da una idea de la articulación existente.

En general, los aspectos que presentaron mayores debilidades en el diseño de objetivos son:

- El planteamiento de las acciones de gestión del programa, pues la tasa de cumplimiento de este criterio fue de 42.1 por ciento.
- La construcción de supuestos asociados a las acciones de gestión con una tasa de cumplimiento de 55.9.
- La formulación del objetivo principal cuya tasa fue de 52.0 por ciento. Resulta fundamental que los programas mejoren la construcción de su objetivo principal, porque 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.



## Calificación del diseño de indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016

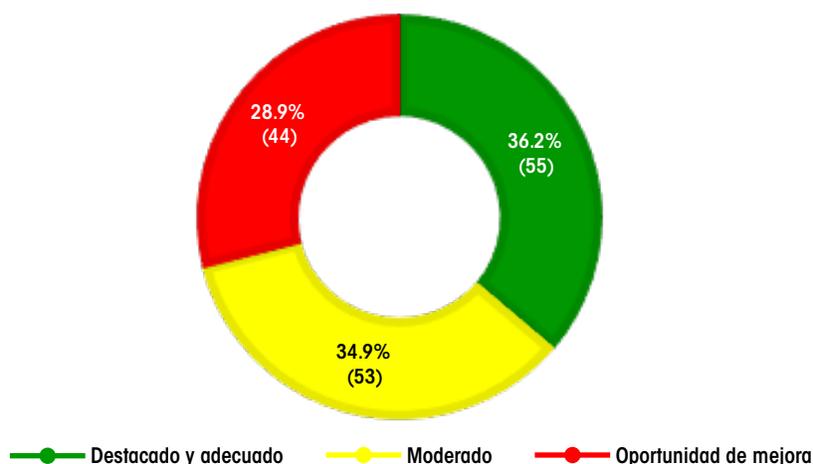
En la valoración del diseño de los indicadores con base en los cuales los programas miden el cumplimiento de sus objetivos se evalúa que cada uno de ellos cumpla con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL:

- Claridad en el diseño de los indicadores a fin de que sean autoexplicables.
- Pertinencia y relevancia de los indicadores asociados a los objetivos del programa de modo que generen información relevante.
- 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 tienen 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 presentan una tendencia similar a los obtenidos en la calificación general de los programas. En la gráfica 13 se muestra la clasificación de los 152 PADS respecto al diseño de indicadores.

**Gráfica 13.** Calificación en el diseño de indicadores de los PADS, 2016

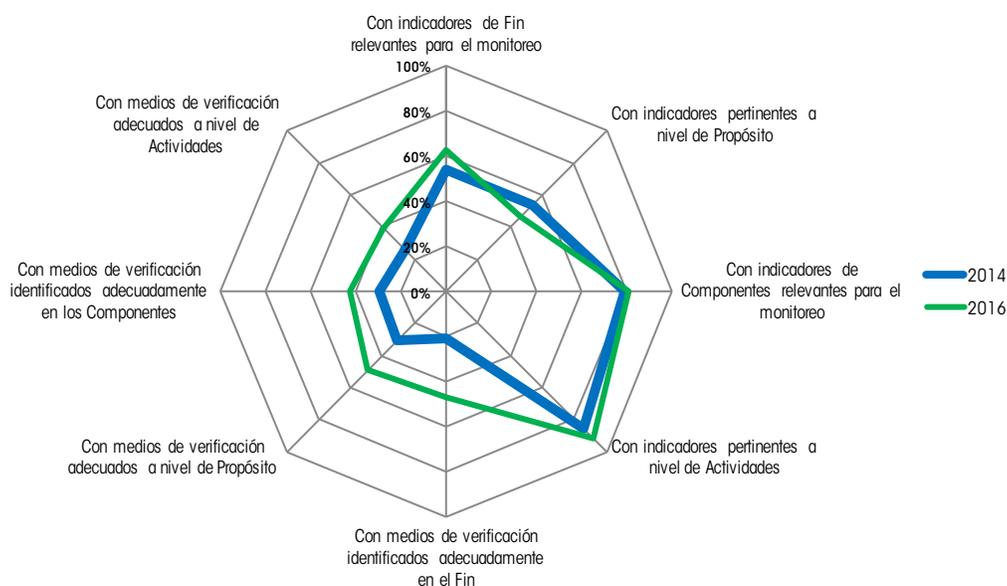


De los PADS, 36.2 por ciento disponen de matrices cuyos indicadores cumplen con los criterios de relevancia y establecimiento de medios de verificación. Este porcentaje se compone de 26 programas en la categoría de destacado y 29 en la de adecuado, que en total suman 55 PADS. En semáforo amarillo se encuentran 53, que equivalen a 34.9 por ciento de los PADS, mientras que 44, que significan 28.9 por ciento, en semáforo rojo, es decir, en oportunidad de mejora.



Este comportamiento responde ante todo al nivel de relevancia y pertinencia de los indicadores de bienes o servicios entregados y de acciones. Como se aprecia en la gráfica 14, el mayor nivel de cumplimiento promedio de los criterios mínimos determinados por el CONEVAL se concentra en los bienes o servicios (componentes) y acciones (actividades). El gran número de indicadores asociados a ambos niveles de objetivos incrementan la cantidad de programas con semáforo verde en cuanto al diseño de indicadores; en 2016, de los 2,231 indicadores existentes, 946 correspondían al nivel de actividad y 722, al de bienes o servicios; en conjunto equivalían a 74.7 por ciento del total.

**Gráfica 14. Comparativo del cumplimiento promedio de los aspectos lógicos de los PADS, 2014-2016**  
**Cumplimiento promedio de la lógica horizontal 2016**



En la gráfica 14 es muy clara la problemática central en el diseño de indicadores: baja relevancia de indicadores a nivel de objetivo principal; entre 2014 y 2016, el porcentaje de cumplimiento promedio en la pertinencia de estos indicadores pasó de 54 a 47 por ciento, esto es, disminuyó siete puntos porcentuales. En general, en los programas prevaleció el uso de indicadores de gestión y se redujo la medición de sus resultados principales. De acuerdo con 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 tener sobre la población objetivo; si un programa no cuenta con indicadores adecuados que den 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

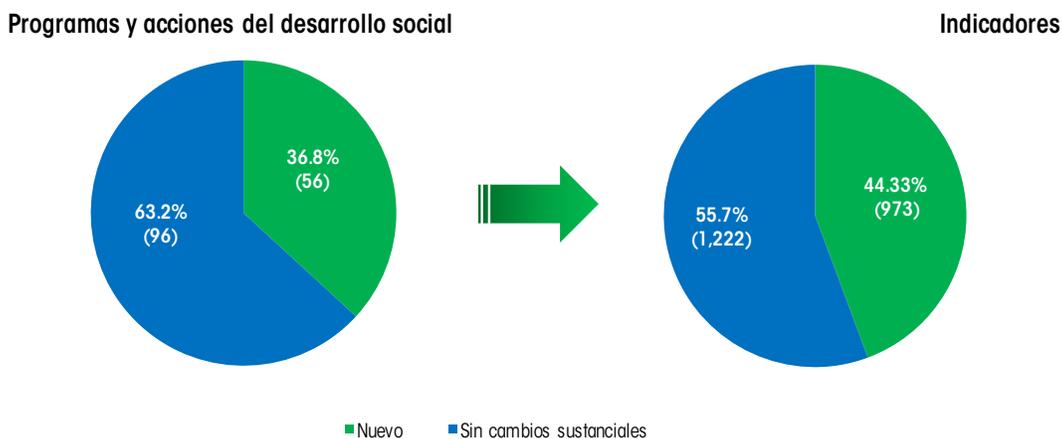


las fuentes de información para la construcción de los indicadores mejoró: en 2014, el porcentaje de cumplimiento se encontraba entre 21 y 31, y en 2016, entre 39 y 49. Esto implica que los medios de verificación estaban mejor especificados, así que resultaba clara la fuente de origen de la información, así como el medio para consultarla.

## Calidad de los objetivos e indicadores de los programas y las 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, aquellos que surgieron de la fusión o escisión de diferentes programas, o bien, que eran de nueva creación.

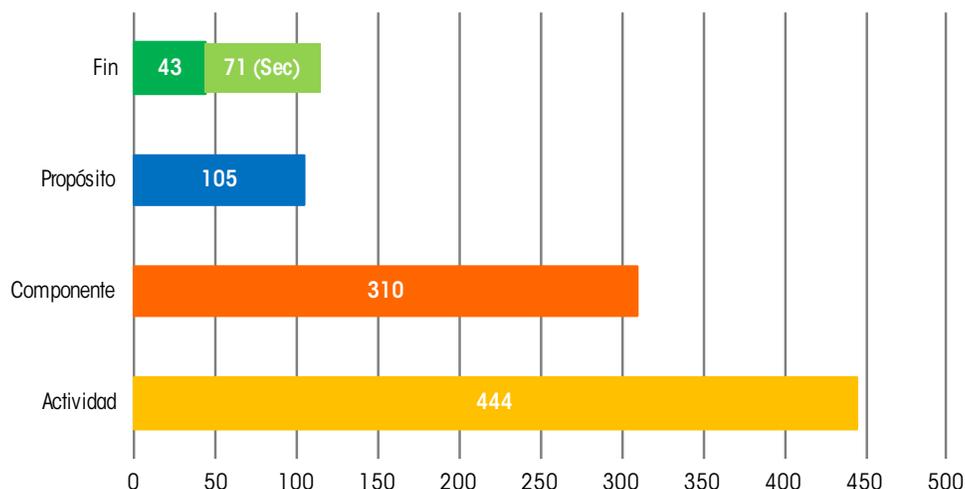
**Gráfica 15.** Composición de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016



En la gráfica 15 se muestra la composición de la lista de PADS conforme al criterio resultante de la reingeniería del gasto público. En 2016, operaban 96 programas sin cambios sustanciales (63.2 por ciento), los cuales contenían 55.7 por ciento del total de los indicadores, y 56 programas nuevos (36.8), que contaban con 44.3 por ciento de los indicadores restantes.



**Gráfica 16.** Estructura de los indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social nuevos, 2016

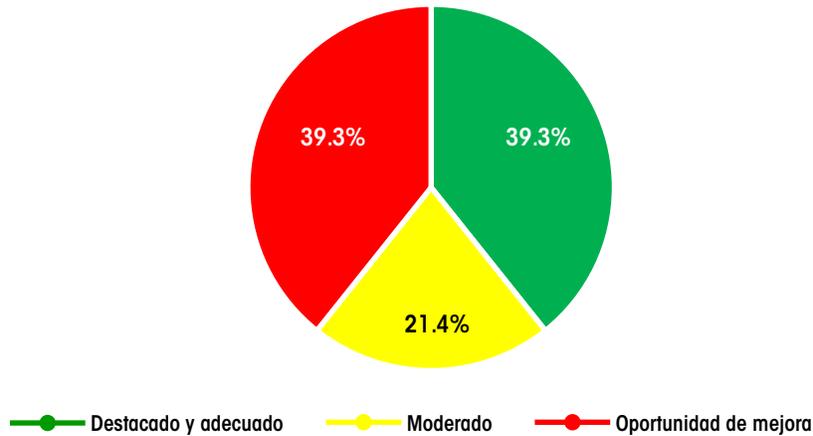


De los 973 indicadores que se encontraban dentro de las MIR de los programas nuevos del inventario de CONEVAL, 111 eran indicadores de nivel de fin, de los cuales 71 se derivaron de los programas sectoriales; 105 se encargaban de medir resultados; 310 se asociaban a los bienes y servicios que generan y entregan los programas; y 444 se relacionaban con los objetivos de nivel actividad de la MIR (ver gráfica 16).

De acuerdo con la valoración de los objetivos e indicadores de los PADS, en la calificación del diseño general de los programas existía una misma proporción de programas nuevos en semáforo verde y rojo. De estos, 39.3 por ciento se ubicaron en el grupo de destacado y adecuado: 6 en la categoría de destacado y 22 en la de adecuado; así, los cambios requeridos son complementarios. Otro 39.3 por ciento de los programas nuevos presentaron oportunidad de mejora, por lo cual son necesarios grandes ajustes en sus matrices: desde el diseño de la MIR y su lógica vertical hasta la construcción de indicadores y la lógica vertical.



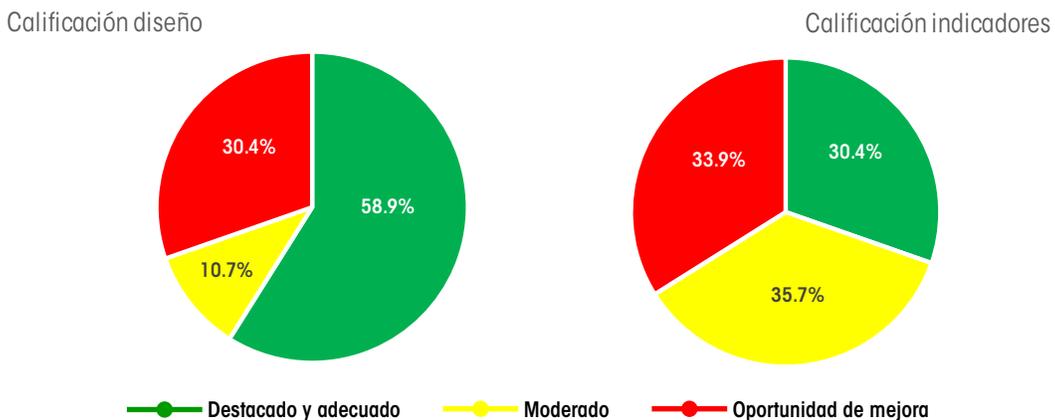
**Gráfica 17.** Calificación total de los programas y las acciones de desarrollo social nuevos, 2016



En la gráfica 17 se aprecia que 21.4 por ciento de los programas nuevos se ubicaron en semáforo amarillo, lo cual implica que los etiquetados en la categoría de moderado requieren cambios intermedios en el diseño de la matriz y sus indicadores. En suma, 60.7 por ciento de los programas nuevos habían definido claramente sus objetivos o, en todo caso, requerían mejoras mínimas, y habían diseñado indicadores relevantes para su monitoreo.

En la gráfica 18 se muestran los resultados sobre la calidad en el diseño de objetivos e indicadores. La proporción de programas en semáforo verde, es decir, en el grupo de destacado y adecuado, fue 28.5 puntos porcentuales mayor en el diseño de objetivos que en el diseño de indicadores.

**Gráfica 18.** Calificación del diseño de objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social nuevos, 2016





La proporción de programas en semáforo verde en el caso de objetivos equivale a 58.9 por ciento de los PADS nuevos; si a esta categoría se suma 10.7 por ciento de los programas moderados (semáforo amarillo), en total, 69.6 de los programas nuevos han logrado plantear objetivos claros, de ahí 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: 30.4 por ciento de estos cumplen con las características mínimas establecidas por el CONEVAL y miden de manera relevante los objetivos a los cuales se asocian y 35.7 están clasificados con semáforo amarillo, en conjunto, lo que muestra que 70 por ciento de los programas que resultaron de la reingeniería del gasto público son relevantes para el monitoreo de los PADS, y solo 33.9 presentan semáforo rojo, aspecto que puede mejorarse con el acompañamiento técnico del CONEVAL para la mejora de sus herramientas de medición.

## **Consideraciones finales sobre la calidad de objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social**

En 2016, la valoración del diseño de los objetivos e indicadores de los PADS mostró que 31.6 por ciento de los programas contaban con una calificación destacada o adecuada, mientras que 36.2 se encontraba en oportunidad de mejora y 32.2, en la categoría de moderado. El aspecto con mejores resultados fue el diseño de objetivos, pues 69 programas se colocaron en semáforo verde (45.4 por ciento). Por su parte, el diseño de indicadores reportó 55 programas dentro del grupo destacado y adecuado (36.2) y 97 en moderado o con oportunidad de mejora.

Gracias a este análisis se han identificado 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 poseer 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 listan todas las acciones y gestiones necesarias para que el programa pueda generar y entregar los bienes y 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 los



supuestos permiten el cumplimiento de los objetivos relacionados con la entrega de bienes y servicios por parte del programa.

b) Diseño de indicadores e identificación de medios de verificación

- La problemática principal radica 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 nombre del documento o sistema en el cual se halla 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 se puede disponer de la información.

# Capítulo 3. Relevancia del enfoque de resultados en el sistema de monitoreo

En el capítulo anterior se analizaron 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 los que plasman el resultado primordial que el programa busca lograr y cómo este impactará en los objetivos derivados de la planeación nacional. En este capítulo se hace 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 programas y acciones que, en conjunto, buscan incrementar el bienestar social y económico de la población del país; por ello, se vuelve necesaria la pregunta sobre si dichos programas están alcanzando los resultados esperados y si están solucionando las problemáticas por las cuales fueron creados.

En México, los objetivos e indicadores de los PADS se plasman en las MIR. El CONEVAL coordina los 152 PADS cuya asignación presupuestaria en conjunto asciende a 953,347 millones de pesos, destinados 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, están vinculadas al enfoque de resultados.

Este enfoque 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 la mejora que el programa pretende obtener, y además el o los indicadores diseñados para su monitoreo proveen de información relevante sobre el logro alcanzado por el programa, entonces se puede decir que cuenta con un enfoque de resultados.

La valoración del enfoque de resultados fue implementada por primera vez en 2016 en respuesta a la necesaria evaluación del diseño de los programas, ya que la reingeniería del gasto público modificó la estructura de los PADS; se





espera, a través de ella, complementar el diagnóstico de la MIR que se hace cada dos años.<sup>8</sup> Sin embargo, la principal motivación para 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 será entonces frágil, pues carecerá de una ruta definida para lograr los principales objetivos del ámbito social.

## **Valoración del enfoque de resultados de los programas y las 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, 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 esta valoración es identificar todas las mejoras posibles para que los PADS se orienten de manera correcta al logro de sus resultados y 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 planteamiento claro y la identificación de la población objetivo, así como la problemática a resolver o mejora que se espera realizar. En esencia, se trata de responder ¿a quién beneficia el programa? y ¿qué mejora buscar sobre sus beneficiarios? El enfoque de resultados es una característica necesaria para todo programa, ya que 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.

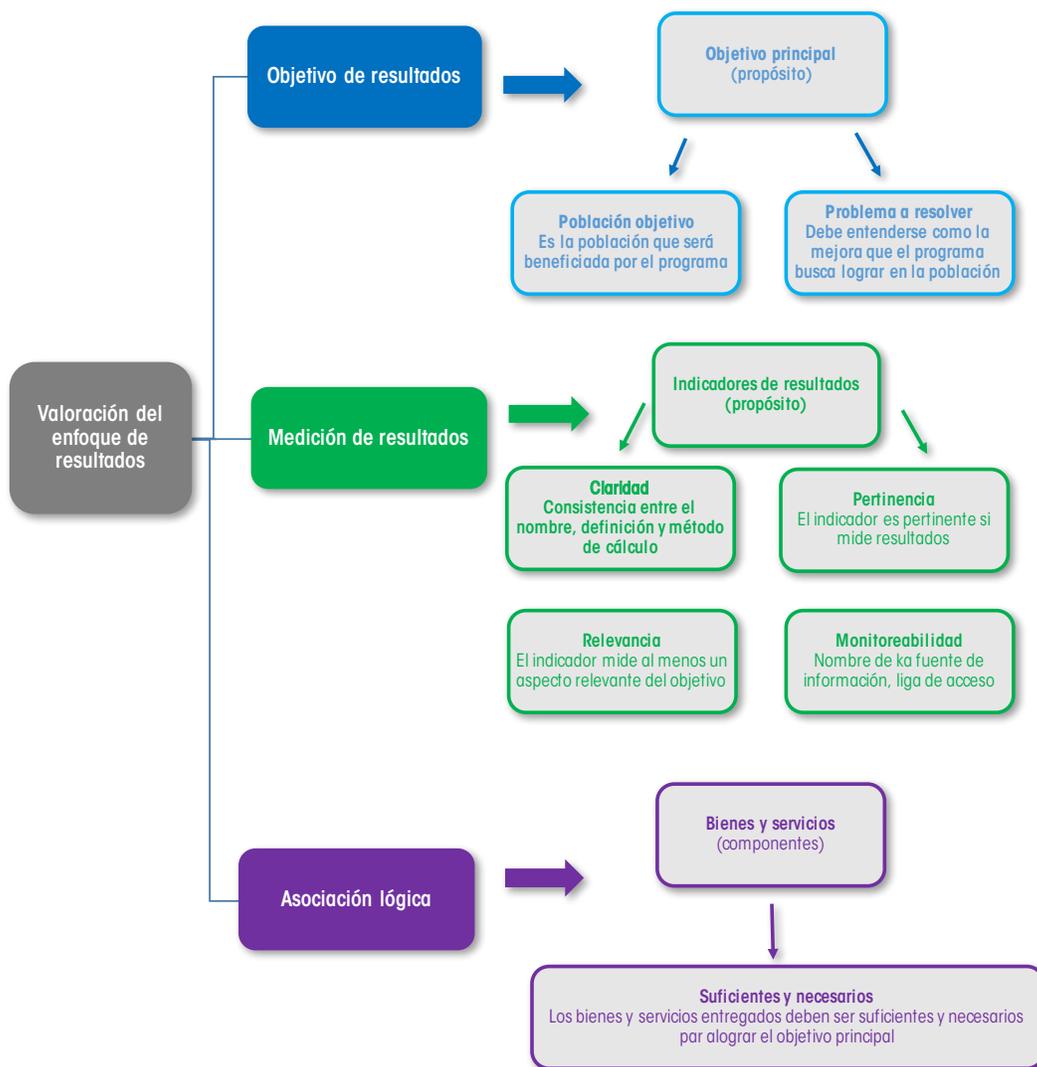
Para evaluar de manera integral que los PADS estén orientados a resultados, la valoración de enfoque de resultados evalúa tres aspectos del objetivo principal del programa. En la figura 9 se presenta la estructura de la valoración y sus elementos.

---

<sup>8</sup> La valoración de la MIR se lleva a cabo cada dos años; a través de ella se verifica si los objetivos de resultados y gestión tienen lógica causal entre sí y si los indicadores con los cuales se mide su desempeño cumplen con los criterios mínimos para afirmar que son de calidad. Los resultados de la valoración se plasman en el diagnóstico de las MIR, del cual se cuentan con las ediciones 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016, que están disponibles en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>



**Figura 9. Elementos evaluados en la valoración de enfoque de resultados**



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 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 efectuar la evaluación global sobre el enfoque de resultados del programa (ver figura 10).



**Figura 10.** Semáforo de la valoración del enfoque de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social

Semáforo	Objetivo de resultados	Medición de resultados	Asociación lógica
	El programa cuenta con <b>objetivo de resultados</b>	El programa cuenta con <b>indicadores que miden sus resultados</b>	El programa cuenta con <b>entregables con asociación a resultados</b>
	El programa <b>debe mejorar su objetivo de resultados</b>	El programa <b>debe mejorar sus indicadores</b> para medir resultados	El programa <b>debe mejorar la asociación entre sus entregables y sus resultados</b>
	El programa <b>no cuenta con objetivo de resultados</b>	El programa <b>no mide sus resultados</b>	El programa cuenta con <b>entregables sin asociación a resultados</b>

## Resultados de la valoración de enfoque de resultados 2016

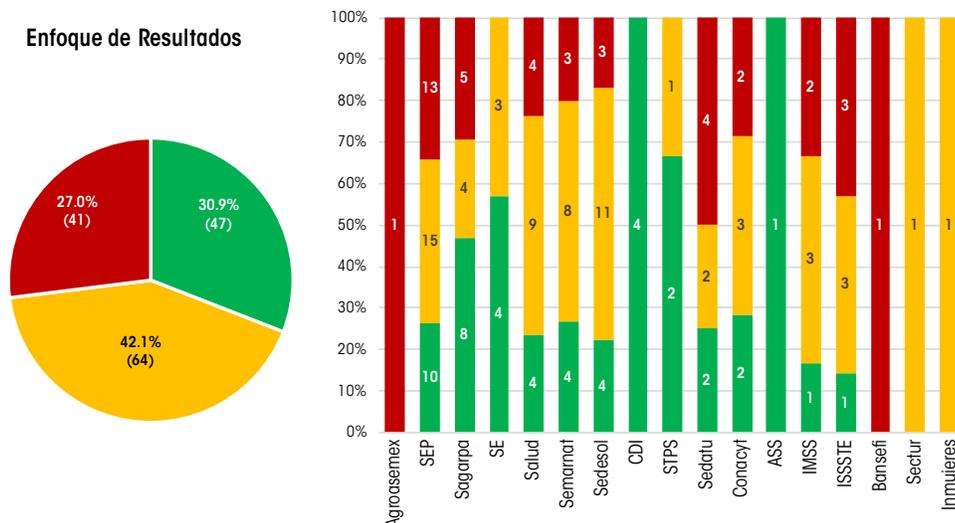
En esta sección se presenta el análisis derivado de la aplicación de la valoración del enfoque de resultados de los PADS 2016. Los hallazgos se exponen de acuerdo con las diferentes etapas que constituyeron la valoración; esto, con el propósito de mostrar el avance en la implementación del citado enfoque.

### Enfoque de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016

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



**Gráfica 19. Resultados de la valoración de enfoque de resultados por dependencia, objetivo de resultados, 2016**



La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia con mayor cantidad de programas clasificados en la primera categoría (10), lo que equivale a 21.3 por ciento respecto del total de PADS con esta semaforización y 26.3 respecto de la totalidad de programas coordinados por la dependencia. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) es la segunda institución que, en términos absolutos, cuenta con el mayor número de programas orientados a resultados (8), lo cual, en términos relativos, representa 47.1 por ciento de la totalidad de sus programas y 17.0 de los PADS en esta categoría.

Por el número de programas que coordinan la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), estas dependencias presentan la mayor proporción de programas con el objetivo de nivel propósito orientado a resultados. La Secretaría de Economía cuenta con 57.1 por ciento (cuatro programas), la STPS, 66.7 (dos programas) y la CDI, 100 por ciento (cuatro programas).

La gráfica 20 muestra que 64 programas de los PADS, es decir, 42.1 por ciento se encuentran en semáforo amarillo. La mayoría de estos pertenecen a la SEP: 15, que representan 23.4 por ciento de esta totalidad, seguida de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con 11 programas, es decir, 61.1 de los coordinados por la dependencia, y la Secretaría de Salud, con 9 programas. Finalmente, en semáforo rojo se ubican 41 programas (27.0 por ciento de los PADS). La SEP concentra la mayor proporción de estos: 13, que equivalen a 31.7 por ciento de esta categoría. Sin embargo, dada su estructura, el ISSSTE presenta 42.9 por ciento de los programas que coordinan sin orientación a resultados, seguido de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

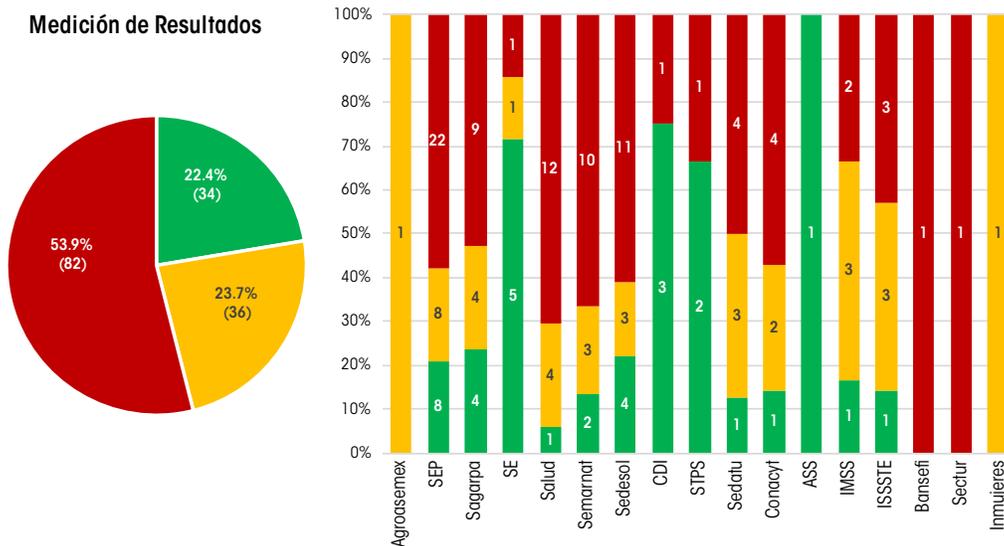


(Sedatu) (50 por ciento) y de Agroasemex y Bansefi, que solo coordinan un programa y el cual no se orienta a resultados.

### Medición de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016

En el 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.

**Gráfica 20. Resultados de la valoración de enfoque de resultados por dependencia, medición de resultados, 2016**



En la gráfica 20 se observa que en semaforización verde (programas con mediciones de resultados a nivel de propósito), 22.4 por ciento de los PADS cumplen con este elemento. En este caso, los programas de la Secretaría de Economía son los de mayor proporción, ya que cinco de sus siete programas coordinados, es decir, 71.4 por ciento, están orientados a medir los resultados alcanzados. Similar es el caso de la CDI, aunque el número de programas es menor en términos absolutos que el de la Secretaría de Economía: 75.0 por ciento de sus programas, es decir, tres de cuatro, poseen indicadores a nivel de propósito que miden adecuadamente sus resultados; la misma situación se reporta en la STPS, cuya proporción equivale a 66.7.



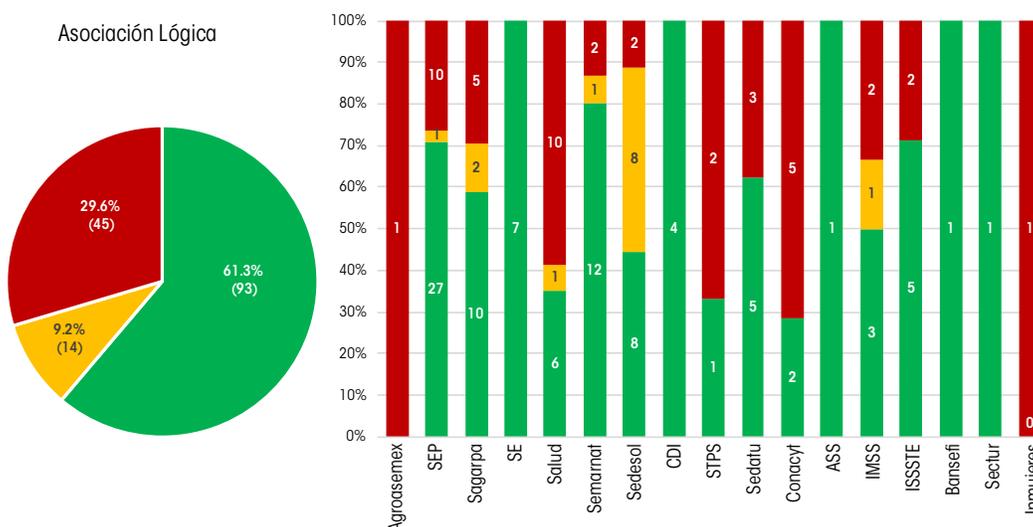
En semáforo amarillo, 50 por ciento de los programas del IMSS y 42.9 de los del ISSSTE tienen posibilidades de mejora, pues sus indicadores se caracterizan por tener problemas en los aspectos de claridad y monitoreabilidad; en este sentido, las mejoras que se deben realizar son menores, ya que son mediciones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

La información contenida en la gráfica 20 revela que 53.9 por ciento de los programas con semáforo rojo, es decir, 82 programas, se encuentran sobre todo en la SEP, con 22 (26.8 por ciento), la Secretaría de Salud, con 12 (14.6) y la Sedesol, con 11 (13.4). Dependencias como la Secretaría de Turismo y Bansi se caracterizan por tener semáforo rojo en la totalidad de sus programas; otras con particularidades similares son la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semarnat) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), pues 66.7 por ciento (10 programas) y 57.1 (4 programas), respectivamente, no miden en forma adecuada sus resultados o logros.

### Asociación lógica de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016

En términos generales, la asociación lógica es el aspecto mejor valorado, pues 61.3 por ciento de los PADS cuentan con una MIR cuyos productos se identifican de tal manera que se asocian lógicamente con el propósito del programa; esto implica que son suficientes y necesarios para el cumplimiento de su objetivo. El resto de los programas se distribuyen de la siguiente manera: 29.6 por ciento de los PADS se encuentran en semáforo rojo, pues no identifican en forma correcta los bienes y servicios que entregan, y 9.2 restante corresponde a los programas en semáforo amarillo.

**Gráfica 21.** Resultados de la valoración del enfoque de resultados por dependencia, asociación lógica, 2016





En la gráfica 21 se muestra la distribución de los programas por dependencia de acuerdo con los resultados obtenidos en la valoración de la asociación lógica. La mayor cantidad de programas con semáforo amarillo se encuentran en la Sedesol, con ocho, que representan 44.4 por ciento de los coordinados por esta dependencia. En semáforo rojo, las instituciones con mayor número de programas son la SEP y la Secretaría de Salud, con diez cada una, lo que en conjunto equivale a 44.4 por ciento de la totalidad de programas con semáforo rojo. Es el caso también de la Sagarpa y el Conacyt, con cinco cada una, lo que equivale a 29.4 y 71.4 por ciento, respectivamente, de los programas que coordinan.

Por último, las dependencias con mayor número de programas con semáforo verde y que se ubican por encima de la media (64 por ciento) son: SEP (71.1); ISSSTE (71.4); Semarnat (80.0); Bansefi, Secretaría de Economía, Aportaciones a la Seguridad Social (APSS), Secretaría de Turismo (Sectur) y CDI, estas últimas cinco con la totalidad de sus programas en semáforo verde.

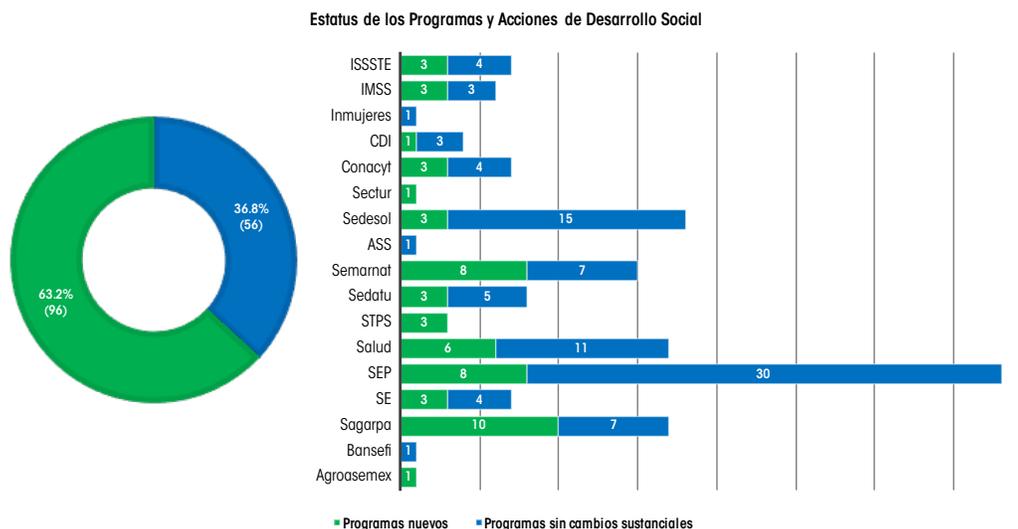
### **Valoración del enfoque de resultados 2016: programas nuevos y programas sin cambios sustanciales**

En este apartado se analiza la estructura de los aspectos que conforman el enfoque de resultados de los programas nuevos que son resultado de la reingeniería del gasto público.

En el capítulo anterior se explicó que los PADS, a partir de la reingeniería del gasto público, están conformados por 36.8 por ciento de programas nuevos y 63.2 de programas sin cambios sustanciales. La gráfica 22 muestra que la dependencia con mayor número de programas nuevos es la Sagarpa, ya que de los 17 programas que coordina, 10 son nuevos. Por su parte, la SEP registra el mayor nivel de permanencia en términos absolutos, pues 30 de sus 38 programas no han experimentado cambios sustanciales.



**Gráfica 22. Distribución de los programas y las acciones de desarrollo social, 2016**

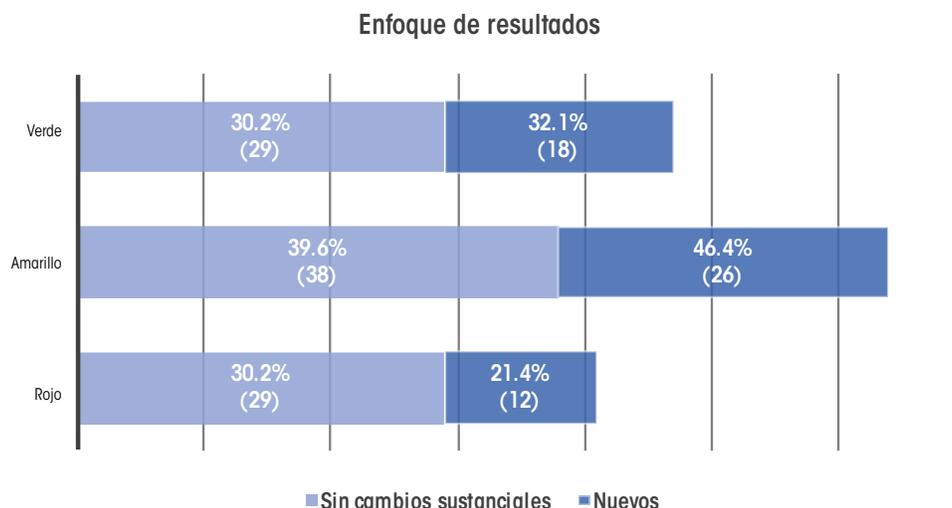


### Objetivo de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social nuevos y sin cambios sustanciales, 2016

De igual modo que la valoración del diseño general de los PADS revela 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 poseen mayor orientación a resultados que los que no han experimentado cambios sustanciales. De los 56 programas nuevos, 18 se ubican en semáforo verde, lo que representa 32.1 por ciento de este total; en el caso de aquellos sin cambios sustanciales, 29 de 96, es decir, 30.2 por ciento, presentan este semáforo. 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, reportan dificultades para clarificar y establecer la problemática que atienden y, por tanto, la mejora que buscan realizar. En la categoría "sin cambios sustanciales", 39.6 por ciento (38 programas) se clasifican en esta semaforización, mientras que en la categoría "nuevos", esta proporción es equivalente a 46.4 (26 programas).



**Gráfica 23.** Valoración del enfoque de resultados 2016. Clasificación de los programas nuevos y sin cambios sustanciales por objetivo de resultados



Finalmente, la proporción de programas con semáforo en rojo, es decir, aquellos que no cumplen con la identificación de la población objetivo y la problemática atendida, es mayor en la categoría sin cambios sustanciales, pues 30.2 por ciento (29 programas) entra en esta clasificación, mientras que en los nuevos solo se ubican 21.4 (12 programas).

Existe una clara tendencia tanto en programas nuevos como en los que no han experimentado 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.

### Medición de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social nuevos y sin cambios sustanciales, 2016

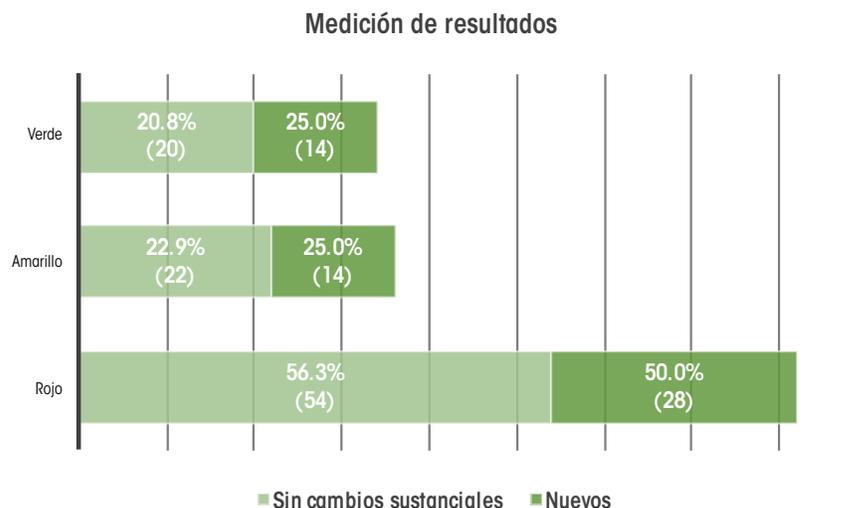
Los resultados obtenidos muestran que 53.9 por ciento de los programas y las acciones de desarrollo social no poseen indicadores, en el nivel de propósito de la MIR, que midan el cambio o la mejora efectuada en la población objetivo.

En la gráfica 24 se observa que esta tendencia prevalece en la clasificación de los programas nuevos y sin cambios sustanciales; en ambas categorías, 50 por ciento o más de los programas presentan indicadores con problemas de relevancia y pertinencia. Contrario a los datos referentes a objetivo de resulta-



dos, 50 por ciento de los programas nuevos diseñaron y emplearon en el ciclo 2016 indicadores no relevantes ni pertinentes; en los programas sin cambios sustanciales esta proporción equivale a 56.3.

**Gráfica 24.** Valoración del enfoque de resultados 2016. Clasificación de los programas nuevos y sin cambios sustanciales por medición de resultados



En la gráfica 24 se advierte que de los programas restantes en la categoría de nuevos tanto el semáforo amarillo como el verde representan, cada uno, 25 por ciento del total, mientras que en la de sin cambios sustanciales, el semáforo amarillo equivale a 22.9 por ciento y el verde, a 20.8.

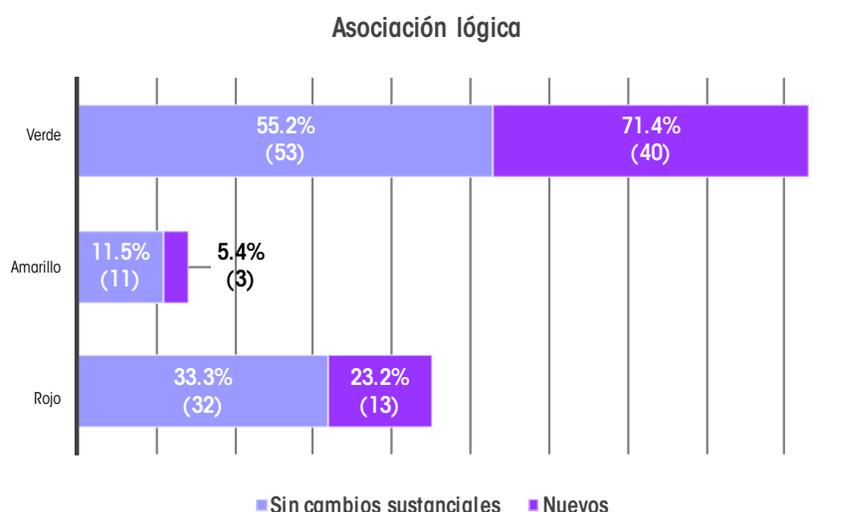
Las problemáticas más comunes identificadas en los indicadores de nivel propósito son: a) empleo de indicadores que miden la cobertura del programa, es decir, cuál es la proporción de la población atendida respecto de la población identificada como objetivo o que se planea atender en un determinado periodo, 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.

### Asociación lógica de los programas y las 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 servicios orientados a la generación de los resultados esperados en la población objetivo. La gráfica 25 muestra que 53 de los programas sin cambios sustanciales (55.2 por ciento) y 40 programas nuevos (71.4) se asocian correctamente al nivel de propósito.



**Gráfica 25.** Valoración del enfoque de resultados 2016. Clasificación de los programas nuevos y sin cambios sustanciales por asociación lógica



En semaforización en rojo se colocan 33.3 y 23.2 por ciento de los programas sin cambios sustanciales y nuevos, en ese orden. Estos se caracterizan por establecer un objetivo de nivel propósito no orientado a resultados, así como bienes y servicios no identificados correctamente.

Por último, en semáforo amarillo la proporción es menor: tan solo 5.4 por ciento de los programas nuevos pertenecen a esta categoría, mientras que aquellos sin cambios sustanciales alcanzan 11.5 por ciento. Es necesario que los programas clasificados en esta semaforización mejoren el enfoque de resultados de su objetivo, pues, aunque los bienes y servicios que generan y entregan se encuentran correctamente identificados, no es posible asociarlos de manera lógica, porque el resultado que esperan obtener no es claro.

De acuerdo con los resultados de la valoración del enfoque de resultados, la clasificación de dependencias y sus programas en el aspecto de asociación lógica es muy clara, pues, en conjunto, 61.1 por ciento de los PADS (93 en total) tienen semáforo verde (ver gráfica 25).

## Consideraciones finales de la valoración del enfoque de resultados

La valoración del enfoque de resultados de los PADS 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 estos y cuenten con indicadores que les provean de información relevante, se avanzará en el for-



talecimiento de los programas y del sistema de monitoreo. A su vez, el estado actual del enfoque de resultados de los PADS da la pauta para que los programas sociales mejoren 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 servicios que este ofrece. Esta falta de claridad no permite saber a qué sector de la población o área de enfoque está destinado el programa ni, por tanto, es posible conocer a quién o en qué se verán reflejados los beneficios.
- Multiplicidad de poblaciones objetivo. En la narrativa del propósito se identifica 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 cual es importante definir las características de la población que podría verse sujeta a los beneficios del programa.
- Falta de claridad, o bien, multiplicidad en el objetivo de nivel propósito. No es claro cuál es el cambio que el programa busca propiciar, 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 precisa cuál es la población objetivo, así como la problemática a resolver, existe mayor dificultad para diseñar indicadores que contribuyan a 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 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 el grado de avance en la entrega de los bienes y servicios que el programa ofrece; lo anterior no da cuenta de cómo el programa está logrando un cambio sobre su población objetivo.



c) Asociación lógica entre bienes y servicios y resultados del programa (componentes del programa)

- Los problemas en el aspecto de asociación lógica se encontraron sobre todo en aquellos programas que no están orientados a resultados. Un programa, al no tener claridad de cuál es su población objetivo y la problemática atender, presenta falta de consistencia en los bienes y servicios que entrega y los resultados que espera obtener. Aunque los componentes de un programa estén correctamente definidos, si este carece de enfoque de resultados, no habrá asociación lógica.
- En una pequeña proporción, otra problemática en este aspecto es la falta de una definición clara sobre cuáles son los bienes y servicios que entrega 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 estos para los 152 PADS vigentes en 2016, el cual generó información sobre las características principales de los indicadores: número, dimensión, método de cálculo, frecuencia de medición, sentido del indicador, líneas base, metas planeadas, entre otras. En este capítulo se ofrece un panorama general acerca del tipo de indicadores que utilizan los programas sociales para medir el cumplimiento de sus objetivos, y que permiten dar seguimiento al desempeño de la política de desarrollo social.

En la vida cotidiana resulta común interactuar con indicadores; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no son advertidos; por ejemplo, una persona tiene una entrevista de trabajo y, al despertar, se da cuenta de que su reloj se ha detenido; quizás observando la posición del sol, podría estimar la hora, pero ¿estaría en verdad seguro de su estimación? Es probable que no, por lo cual debe salir corriendo. La única forma de llegar es por medio del metro, pero al entrar a la estación correspondiente, esta persona se percató 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 de este no se iluminan, ¿estaría segura la persona en qué nivel debe bajar?, seguramente no. Sin duda, sin la ayuda de todos estos indicadores, no habría llegado a su entrevista o estaría retrasado y, por tanto, no habría obtenido el puesto de trabajo deseado.

En el caso de los PADS, estos también cuentan con indicadores. La visión principal del CONEVAL es que los indicadores sean una base sólida para construir un marco de monitoreo cuyo objetivo primordial sea una fuente de información relevante, confiable y de calidad, así como representar un mecanismo de exposición para conocer cómo van los PADS en el cumplimiento de sus resultados pretendidos y contribuir a una mejor toma de decisiones para alcanzar resultados en beneficio de las condiciones de la población.





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

De todos los programas federales, el CONEVAL da seguimiento a los PADS del ámbito de desarrollo social. En el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016<sup>9</sup> fueron registrados 152 PADS, 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, y se redujo el número con la eliminación o fusión de estos. Lo anterior significó una disminución de 34.5 por ciento en la cantidad de PADS en 2016 respecto al año anterior, así como un decremento de 15 por ciento respecto de 2008, año en que el CONEVAL comenzó a dar seguimiento a los programas de desarrollo social.

En el periodo 2008-2015 se observó una tendencia ascendente en el número de indicadores; sin embargo, como resultado de la reestructuración del gasto público, en 2016 se registró una reducción de 17.6 por ciento respecto de 2015 y una baja de 11.8 por ciento en comparación con 2008. A pesar de ello, en 2016 la media de indicadores que utilizaron los programas resultó ser la más alta en 2008-2016 (14 indicadores), mientras que la media de 2008-2016 fue de casi 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.

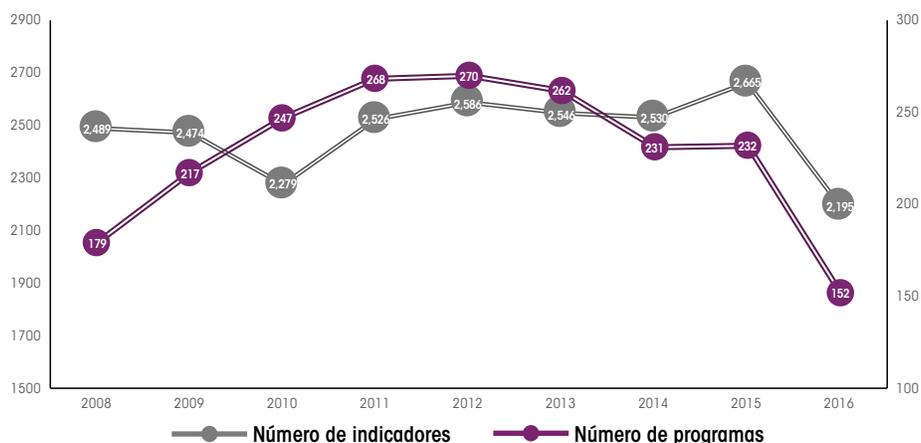
---

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

<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. Está disponible en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>



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



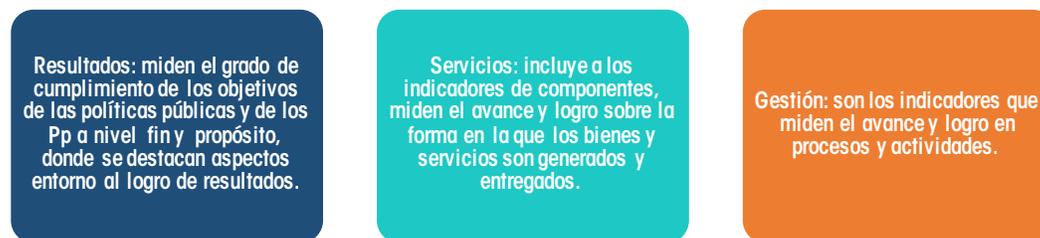
Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2008-2016.

\* En esta gráfica, el número de programas que diseñan objetivos e indicadores 2008 corresponde a la cantidad de programas contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008 y pudiera no corresponder con otras gráficas o tablas de este documento que consideran únicamente las MIR analizadas en dichos periodos.

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

La MIR está diseñada en cuatro niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades),<sup>11</sup> de tal forma que en los indicadores se expresan conceptos relevantes a medir de cada uno de ellos. Asimismo, los indicadores se pueden clasificar por tipo de objetivo y se distinguen entre aspectos de resultados, por un lado, y aspectos de gestión y servicios, por otro.

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



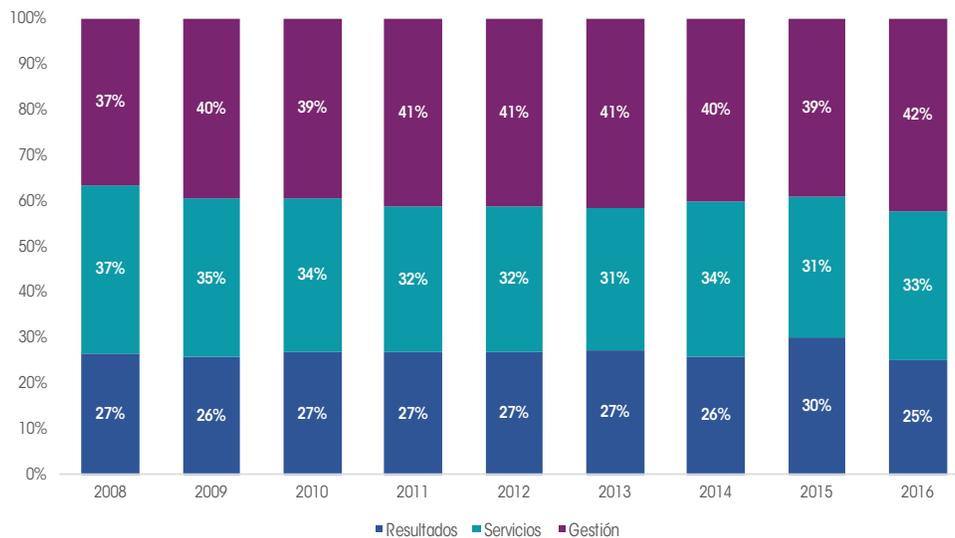
<sup>11</sup> Fin: descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados; propósito: resultado directo del programa sobre la población objetivo; 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.



Al igual que el número total de indicadores, la generación de indicadores de resultados se incrementó a partir de 2008, año en que se tenían registrados 664 indicadores para el seguimiento de los resultados de los programas sociales. Sin embargo, en 2016 estos decrecieron en 17 por ciento (551 indicadores). Dada la reducción en el número de programas y, por consiguiente, de MIR, se esperaba esta disminución; no obstante, la participación de indicadores de resultados en 2016 fue menor que la de 2008-2016 (25 por ciento frente a 26.8). A pesar de ello, de 2008 a 2016, el promedio de indicadores utilizados para medir resultados fue de 2.9 indicadores, mientras que, en 2016, los programas usaron, 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 cinco puntos porcentuales entre 2015 y 2016, la mayor caída desde la implementación de la Metodología del Marco Lógico.

Por otro lado, entre 2008 y 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 de gestión aumentaron 2.3 por ciento; esto, a pesar del decremento en el número de programas sociales. Así, 2016 es el año en que la participación de indicadores para medir la gestión de los programas resultó mayor (42 por ciento) (ver gráfica 27).

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



Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

Con base en la cantidad de indicadores, se puede decir que hubo un retroceso en la inclusión de más indicadores que den cuenta de 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 en los resultados.



## Análisis de las principales características de los indicadores

### Dimensión de los indicadores

Los indicadores deben permitir monitorear el logro de los objetivos a los cuales 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**

---

<b>Indicadores de eficacia:</b> miden el grado del cumplimiento del objetivo establecido, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.
<b>Indicadores de eficiencia:</b> miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento.
<b>Indicadores economía:</b> miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros.
<b>Indicadores de calidad:</b> miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen.

---

El cuadro 1 contiene la distribución de los indicadores de los programas sociales en cuanto a las dimensiones utilizadas para cada nivel de objetivo a fin de medir sus avances en 2016; en general, no es estrictamente necesario que todos los programas usen todas las dimensiones; sin embargo, cada una de 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 (Contribución)	1	0	270	9	280
Propósito (Objetivo)	7	0	247	17	271
Componente (Bienes y servicios)	24	14	609	67	714
Actividad (Acciones)	24	36	756	114	930
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>50</b>	<b>1,882</b>	<b>207</b>	<b>2,195</b>

Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

<sup>12</sup> *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México.* CONEVAL; Ciudad de México; 2013.



## 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 9.43 por ciento se utilizan para medir eficiencia; 2.55, para medir calidad; y 2.28, 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.

## 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 estos 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.

Para la construcción de indicadores alineados con los diferentes niveles de objetivos, los responsables de los programas optan, en su mayoría, por proponer indicadores que toman como unidad de medida porcentajes (71 por ciento). Por otro lado, tan solo 2 por ciento de los indicadores miden tasas de variación, 2 por

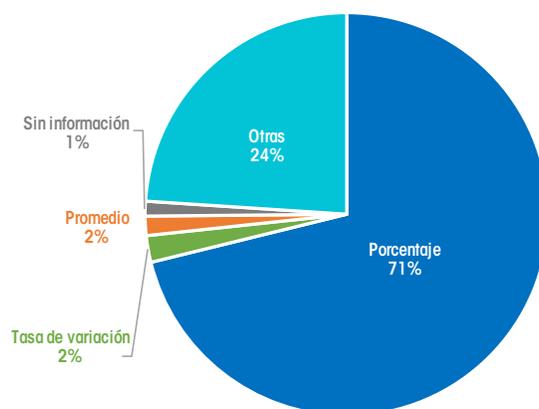


ciento, promedios y 1 por ciento no indica el método de cálculo al cual se refiere. El 24 por ciento de los indicadores corresponden a la categoría de otros. Asimismo, se estima que 5.1 por ciento de los indicadores (110) son de tipo absoluto, es decir, no presentan un punto o referencia de comparación 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 estos indicadores son capaces de mostrar cómo la población objetivo va evolucionando respecto de su problemática.

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.

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



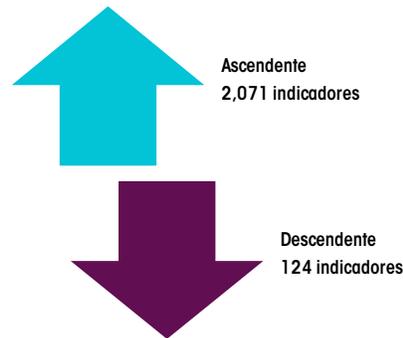
Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

## Sentido del indicador

El sentido del indicador está en función de los valores y las variables que tome el indicador, lo que determinará si este crece, se reduce o mantiene. En el periodo analizado se encontró que 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 5.6 por ciento de los indicadores tienden a buscar el descenso de sus valores para el cumplimiento de metas. Por ejemplo, el programa de Educación para Adultos de la SEP tiene como indicador de fin: "Porcentaje de la población de 15 años y más en rezago educativo", que busca la reducción de la población en situación de rezago educativo; en este caso el indicador debería comportarse de manera descendente.



**Figura 14. Sentido del indicador**

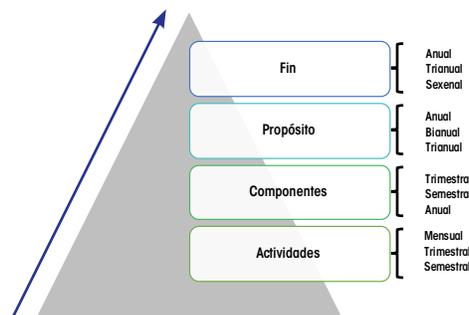


Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

### 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, las menores frecuencias se relacionan 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**



Es fundamental que la información de los indicadores sea la adecuada y 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 2 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores según los niveles de objetivo al que pertenecen. Así, se tiene que, para el universo de indicadores 2016, en 38.4 por ciento de estos (843) su seguimiento es trimestral, mientras que en 37.6 (826) la



frecuencia es anual. Asimismo, en un caso reducido de indicadores (tan solo dos), su medición se efectúa tres veces al año, mientras que cuatro indicadores se miden cada sexenio.

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

	Mensual	Bimestral	Trimestral	Cuatrimstral	Semestral	Bianual	Triannual	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>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>843</b>	<b>16</b>	<b>365</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>826</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>4</b>

Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

### Estructura de los indicadores por frecuencia de medición

- En cuanto al fin, la mayor parte de los indicadores presentan una frecuencia de medición igual o mayor de un año (88 por ciento). Sin embargo, 35 indicadores registran mediciones menores de un año, lo cual no es lo más adecuado para la medición de resultados de largo plazo.
- Respecto al propósito, 77 por ciento de los indicadores tienen una frecuencia anual y bienal. No obstante, 21 por ciento de los indicadores reportan una frecuencia mensual, trimestral y semestral, lo que podría reflejar una inadecuada especificación de los indicadores para medir dicho nivel de objetivo.
- En general, existe una especificación pertinente para la medición de los componentes; 97 por ciento de los indicadores presentan mediciones de uno o varios reportes al año.
- En las actividades, 60 por ciento de los indicadores muestran una frecuencia de medición mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral y semestral, mientras que 38 por ciento se miden anualmente.



## 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 los avances que los programas pretenden lograr en un tiempo determinado respecto de una referencia. En el cuadro 3 se observan 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 diferían 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 es considerado una inconsistencia como tal, sí pudiera provocar confusión al momento de calcular el avance conseguido 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 cero	No	7
		Sí	1,892
	Diferente a la línea base	No	119
		Sí	1,663
Meta planeada relativa	Diferente de cero	No	11
		Sí	1,986
	Diferente a la línea base	No	546
		Sí	1,329

Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.



## Principales hallazgos

- De los 2,195 indicadores, 92 por ciento definen una línea base, lo cual permite determinar un parámetro de referencia para la medición de los indicadores.
- Con el establecimiento de una línea base igual a 0, fueron encontrados 349 indicadores; dicha situación no es considerada una inconsistencia como tal, pero sí provoca confusión al momento de medir el grado de avance en los objetivos planeados.
- Por su parte, 76 por ciento de los indicadores especifican una línea base diferente de cero (1,679).
- Tan solo 9 por ciento de los indicadores (198) no incluyen información sobre la meta planeada relativa.
- El 90 por ciento de los indicadores de los PADS muestran una meta planeada relativa distinta de cero, mientras que 61 por ciento presentan una meta planeada relativa distinta de la línea base.
- El 86 por ciento de los indicadores establecen una meta absoluta diferente de cero, mientras que 76 por ciento revelan una meta planeada absoluta distinta de la línea base.

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

Por otra parte, si se compara la información respecto de los indicadores que existían en 2012, se observa un incremento de 11.5 por ciento de los indicadores que muestran una línea base igual a cero y uno de 122 por ciento de los indicadores que no especifican una línea base. También, gran parte de los indicadores incluyen metas poco coherentes, es decir, la definición de la información presenta deficiencias en cuanto a la precisión de las líneas base y metas planeadas, o bien, el programa no las describe; 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 cero	313	349
No hay línea base	75	167
Sin información de la meta absoluta	384	296
Sin información de la meta relativa	193	198

Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.

De igual modo, se realizó un ejercicio para determinar la distancia entre la meta planeada que apuntan 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 señaló la meta planeada, mientras que para un indicador con sentido descendente, en qué porcentaje por debajo de la línea base se fijó la meta. En el cuadro 5 se observa el resultado de la variación estimada para los 1,475 indicadores cuyo cálculo es posible realizar. Es necesario precisar que establecer un incremento de 10 por ciento no es mejor ni peor que referenciarlo respecto a uno de 50 por ciento. Para ello, se requiere un análisis del contexto del programa y del comportamiento de la propia problemática.

En el ejercicio llevado a cabo se observó que 32 por ciento de los indicadores presentan 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. En tanto, 22 por ciento de los indicadores registran un aumento entre 0 y 25 por ciento. Por otra parte, 19 por ciento de los indicadores muestran un retroceso en lo referente a su línea base.

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

Tipo	Sentido del Indicador	Negativo (-)					0	Positivo (+)				
		∞%-100%	100%-75%	75%-50%	50%-25%	25%-0%	0%	0% -25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	100%-∞%
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: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.



## 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 para construir sus indicadores. Así, se definieron cuatro tipos de fuentes de información principales:

- Instituciones nacionales ajenas a la dependencia coordinadora
- Encuestas nacionales oficiales
- Sistemas de información
- Medios de verificación internos

Los resultados se muestran en la gráfica 29. Se debe aclarar que un indicador puede tener más de una fuente de información y que 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 contruidos.

Los medios de información de los indicadores, en su mayoría, son fuentes internas de la entidad encargada de monitorear los indicadores (83 por ciento), y 8 por ciento de los indicadores corresponden a reportes internos. Es preferible que estos sean contruidos con base en fuentes externas, de tal modo que se constate la independencia de la información.

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



Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, 2016.



## 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 cuyo objetivo primordial es ser una fuente de información relevante, confiable y de calidad, así como representar un mecanismo de exposición para conocer cómo van los PADS en el cumplimiento de los resultados que pretenden. Del análisis llevado a cabo, resultaron algunas observaciones:

- El sistema de indicadores de los PADS está integrado por 22,290 indicadores (2008-2016).
- Se redujo el número de indicadores que miden objetivos de resultados en 2016, en el periodo 2008-2016, este último fue el año en que la participación 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 aspectos relevantes como el avance en el tiempo.
- Los indicadores son calculados en un alto porcentaje de manera anual y trimestral (70 por ciento).
- Existe una alta proporción de indicadores que miden la eficiencia del programa (86 por ciento); por ello, resulta de interés medir otras dimensiones de los indicadores (eficacia, calidad y economía).
- Hay 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 y 91 por ciento, respectivamente.
- Si bien la mayoría de los indicadores especifican el medio de verificación (90 por ciento), la mayoría de las fuentes de información provienen de medios 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 con cuidado para formular algunas recomendaciones factibles que permitan corregir las debilidades y robustecer las fortalezas identificadas. En el tema de las características de los indicadores, se encontró que existen áreas de oportunidad de mejora. Con base en este análisis, se enuncian las siguientes recomendaciones:



- Incrementar el porcentaje de indicadores que midan los resultados de los programas.
- En cuanto al método de cálculo, 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 86 por ciento del total de los indicadores miden eficacia.
- Para la definición de las líneas base, se recomienda establecer 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.
- Respecto a los medios de verificación, se encontró que 10 por ciento de los indicadores no presentan referencias de información, lo cual impide su monitoreabilidad. Por ello, se invita a los responsables de los programas a incluir los elementos indispensables para cumplir con esta característica.
- Asimismo, se observó que el mayor porcentaje de medios de verificación son internos (83 por ciento); 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 estudiado tres de los elementos del sistema de monitoreo: se ha abordado la calidad del diseño general de los PADS; se ha hecho un acercamiento a su enfoque de resultados; y se han examinado de manera cuantitativa los diferentes aspectos que caracterizan los indicadores. Con la finalidad de contar con una visión completa del sistema, este capítulo está dedicado al análisis de la sostenibilidad de los indicadores de los programas sociales a través de su permanencia en el tiempo.

Imaginemos que una señora tiene un hijo de seis años, quien entró recientemente a la primaria y cada bimestre recibe una boleta con el promedio de sus calificaciones en las materias de Matemáticas, Español, Historia, Biología y Educación física; al analizar 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.

Esta modificación dificulta saber dónde debe reforzar el aprendizaje de su hijo, puesto que no sabe a cuál de las diferentes asignaturas corresponde Matemáticas. La señora y los demás padres de familia saben que es importante que las calificaciones de los niños, las cuales, en este caso, funcionan como indicadores del desempeño académico, *permanezcan* en el tiempo para dar seguimiento al aprendizaje de sus hijos y, con ello, reforzar la atención que deben poner a cada materia. Por ello, los padres de familia se reúnen para solicitarle a la directora que se dé una homologación en el nuevo nombre de las materias con el propósito de dar seguimiento a la evolución de las calificaciones de sus hijos, y al final saber si acreditó la materia, o no.

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 acerca de 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 lo referente a la sostenibilidad de los indicadores, una de las tres características principales 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 objetivos que, de acuerdo con 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 de manera constante, la labor del monitoreo del cumplimiento de sus objetivos incrementa su complejidad, pues evita analizar su evolución en el tiempo.

A consecuencia de las continuas revisiones a los indicadores de resultados y de gestión de los PADS, comúnmente los responsables de cada programa deciden llevar a cabo acciones de mejora en los indicadores de sus MIR. Sin embargo, es necesario que, ante los cambios que se puedan efectuar en los indicadores de la MIR, estos 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, o bien, los de nueva incorporación en una MIR han de cumplir con los criterios antes mencionados para proporcionar información significativa.

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

En el análisis de la permanencia de los indicadores se utilizaron los indicadores de todos los niveles registrados en las MIR de los programas de la administración pública federal (APF) de 2008 a 2016, con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda. Los programas incluidos en el Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL fueron acotados.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Algunos programas en el inventario no cuentan con información para 2008 y 2009 dentro del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

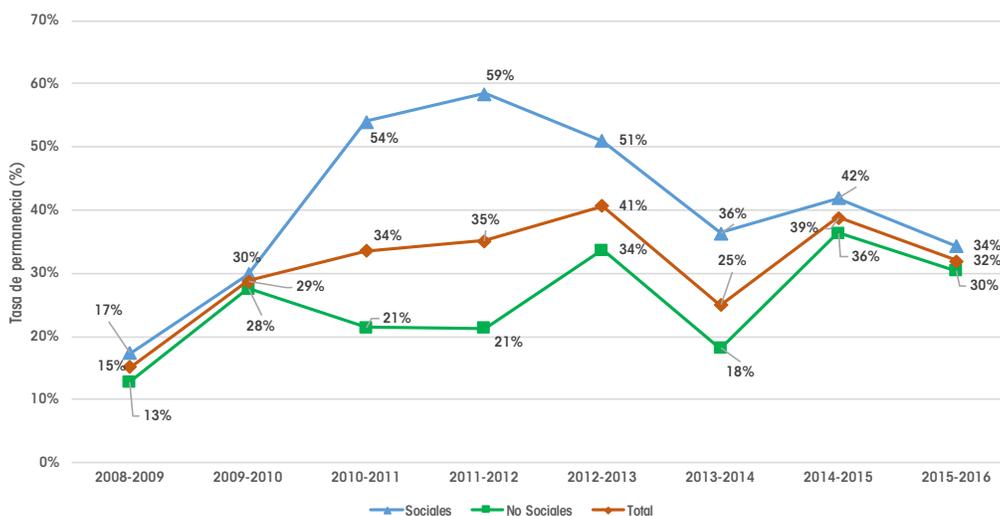


## Análisis de la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales en el periodo 2008-2016

Desde 2008, el CONEVAL ha implementado acciones encaminadas a mejorar la MIR de los programas sociales. Durante estos ocho años se han llevado a cabo acciones en materia de monitoreo encaminadas a perfeccionar el diseño de la MIR y sus indicadores; esto, con el propósito de contar con los mejores indicadores y que 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 perduran en promedio, para su seguimiento, cuatro indicadores por cada diez respecto de los que se utilizaban el año previo. En la gráfica 30 se observa la tasa de permanencia de los indicadores de 2008 a 2016; destaca que esta es consistentemente más alta en los indicadores de los programas sociales que en los no sociales, los cuales se encuentran, 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



La tasa de permanencia tiene su punto máximo en 2012, con 59 por ciento. Esto puede explicarse por ser el final de la administración pública federal 2006-2012, periodo en el cual los programas trabajaron en sus indicadores, los mejoraron y permanecieron. Después de 2012, la permanencia de los indicadores cayó en más de 20 puntos porcentuales debido, prácticamente, al ajuste que los programas tuvieron que hacer para alinearse con la nueva planeación nacional. En 2014-2015 comenzó la recuperación de la tasa de permanencia, pero en 2016, como resultado de la reingeniería del gasto público, se reajustaron los programas y cayó dicha tasa.



Los programas no sociales alcanzaron su punto máximo en 2014-2015, con una tasa de 36 por ciento; sin embargo, su evolución en el tiempo muestra siempre que esta tasa ha prevalecido por debajo de la tasa de los programas sociales y de la tasa de permanencia total; vale la pena destacar que en los últimos años esta diferencia ha disminuido.

La tasa de permanencia de los programas sociales, por dependencia, presenta mayor variabilidad; existe una clara tendencia en algunas dependencias por encontrarse 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
APSS	*	63%	63%	91%	83%	80%	3%	50%
Conacyt	*	13%	70%	75%	60%	24%	29%	31%
IMSS	7%	67%	59%	74%	51%	76%	54%	47%
ISSSTE	47%	26%	15%	55%	74%	59%	53%	59%
Sagarpa	7%	35%	86%	75%	43%	47%	32%	25%
Salud	35%	29%	53%	52%	67%	46%	30%	36%
SE	52%	35%	48%	58%	42%	13%	10%	19%
Sedatu	25%	17%	45%	25%	26%	31%	16%	23%
Sedesol	22%	30%	67%	76%	30%	42%	29%	48%
Semarnat	23%	19%	39%	41%	43%	51%	35%	26%
SEP	33%	18%	47%	55%	56%	20%	24%	44%
SHCP	34%	54%	45%	36%	41%	23%	24%	42%
STPS	5%	34%	72%	87%	47%	34%	59%	14%
<b>Total</b>	<b>17%</b>	<b>30%</b>	<b>54%</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>36%</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>

\* 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 APSS, en el cual prácticamente todos los periodos se ubican por arriba del promedio y, en general, conserva más de la mitad de sus indicadores. Caso contrario son los programas coordinados por la SHCP, en los cuales la tasa de permanencia se encuentra comúnmente por debajo del promedio; esto dificulta el análisis de la evolución del alcance de los objetivos de sus programas.

La Secretaría de Economía, hasta 2012-2013, mostró un comportamiento similar al promedio y superior en algunos casos; sin embargo, en los últimos tres periodos su tasa ha tenido un comportamiento a la baja, y se ha alejado del promedio. La Sedesol ha presentado un patrón deseable, pues se coloca arriba del promedio en la mayor parte de los periodos y en los demás, cerca del promedio.



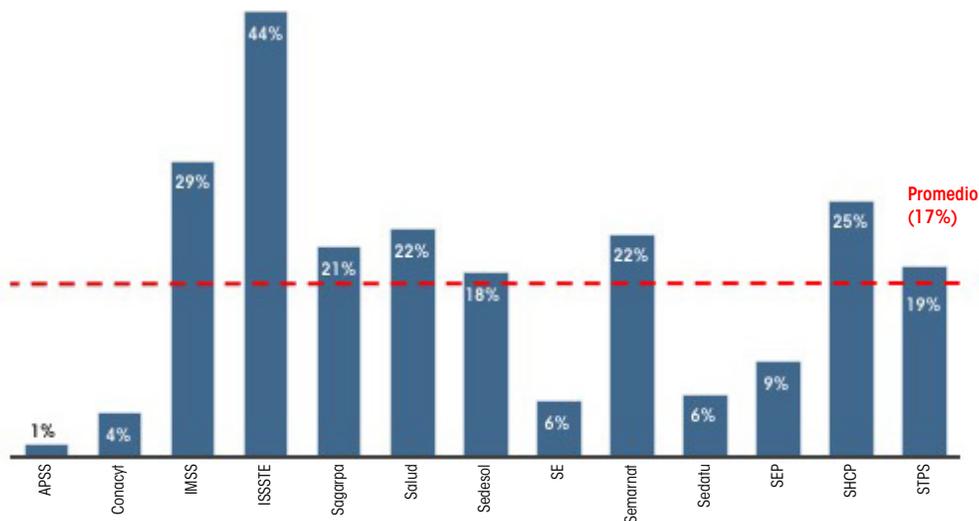
## Análisis de la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales en el periodo 2012-2015

En 2012 comenzó la nueva administración pública federal 2012-2018; por lo tanto, los programas tuvieron que alinear sus objetivos con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lo que trajo consigo 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, y retomar el objetivo sectorial e indicador asociado a este.

La tasa de permanencia en el periodo 2012-2015 fue de 17 por ciento. A pesar de que los indicadores de 2012 corresponden a una administración pública federal diferente a la de los indicadores de 2015, algunos de estos se conservaron; esto puede ocurrir porque algunos programas ya los tenían correctamente identificados, pues habían estado en un proceso de mejora continua durante más de cuatro años.

A pesar de los cambios en la administración pública federal, casi todas las dependencias tuvieron al menos un indicador permanente. Después de varios años de la implementación de la Metodología de Marco Lógico, 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 (ver gráfica 31).

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



El ISSSTE fue la dependencia con la mayor tasa de permanencia y se colocó 27 puntos porcentuales por encima del promedio, seguida por el IMSS, que se encontraba 17 puntos porcentuales arriba del promedio (17 por ciento). Caso contrario es el de APSS (1 por ciento), Conacyt (4 por ciento), Secretaría de

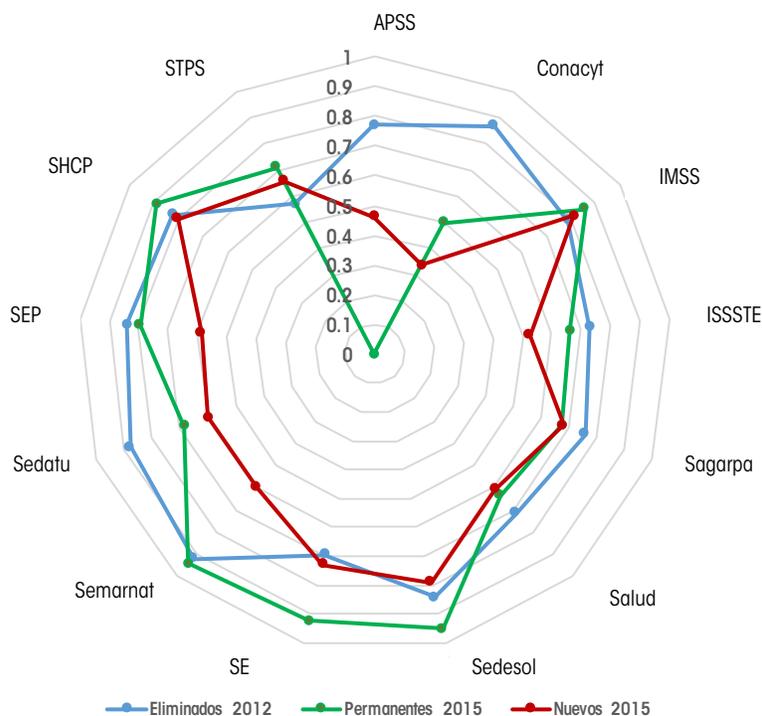


Economía (6 por ciento), Sedatu (6 por ciento) y SEP (9 por ciento), las cuales se situaron muy por debajo del promedio; sin embargo, cabe destacar que APSS únicamente coordinaba un programa, mientras que la SEP, en este periodo, contaba con 27 programas permanentes; por lo tanto, la baja tasa de la SEP es mucho más grave que la de APSS.

Es fundamental que los indicadores permanezcan en el tiempo, pero es de mayor importancia que estos sean buenos indicadores. Uno de los principales criterios que deben cumplir es el de la relevancia: un indicador es relevante cuando mide algún factor relevante del objetivo al cual está asociado.

En la gráfica 32 se observa por dependencia el porcentaje de indicadores que cumplen con ser relevantes; se tienen tres grupos: "eliminados 2012", "permanentes 2015" y "nuevos 2015". Los primeros son aquellos indicadores que estaban vigentes en 2012, pero en 2015 ya no. Los segundos se presentaban en ambos años y los terceros, se encontraban en 2015, pero no en 2012.

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



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



A excepción de APSS, la mayor parte de los indicadores que permanecieron en 2015 son relevantes; destacan Semarnat, Secretaría de Economía y Sedesol, en las cuales más de 90 por ciento cumplen con el criterio. Lo ideal es que todos los indicadores que permanezcan sean relevantes, ya que es un criterio fundamental; si el indicador no es relevante, se estaría dando seguimiento a información que no es significativa para medir el logro del objetivo.

Lo deseable es que los indicadores hagan efectivo el "principio de sustitución de mejora", en el que los indicadores nuevos son mejores que los eliminados. Sin embargo, en el periodo de análisis, el principio no se verificó, pues los indicadores eliminados se sustituyeron por indicadores menos relevantes.

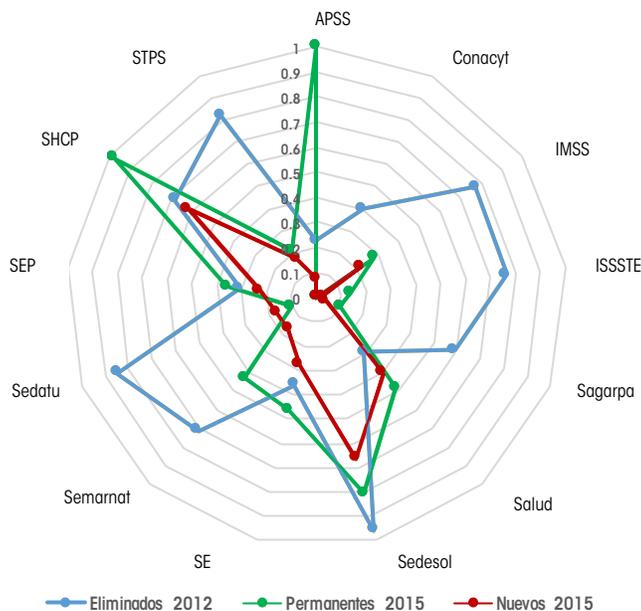
Una de las razones de la falta de cumplimiento de dicho principio en el periodo puede atribuirse a que, hasta 2012, los indicadores habían sido mejorados en años anteriores, pero con el cambio de administración tuvieron que establecerse nuevos indicadores. En 2015, los programas se orientaron a la planeación nacional vigente; de este modo, si sus objetivos se modificaron, también lo hicieron sus indicadores, los cuales, al estar a mitad de la administración pública federal, se encontraban en proceso de mejora.

La monitoreabilidad de los indicadores es otro criterio importante en el análisis; para ello, se examina si los medios de verificación reportados permiten a cualquier persona hacer 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 dónde consultar la información o quién es el responsable de ella; para que la persona logre tener acceso a la información, se debe incluir nombre completo del informe, área responsable, periodicidad y, en su caso, liga electrónica en la que puede consultarse (ver gráfica 33).



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



La monitoreabilidad es el criterio en el cual es menor la proporción de indicadores que lo cumplen; un gran reto es mejorar la definición de los medios de verificación de los indicadores. Los programas deben ser transparentes en cuanto a las metas que reportan, y los medios de verificación son un elemento importante para hacer claro el reporte de los avances del programa.

En dependencias como Salud, Economía y SEP, la mayoría de los indicadores (eliminados, permanentes y nuevos) no son monitoreables, lo que implica 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 en forma considerable respecto al periodo anterior; los programas dieron un mayor seguimiento a sus indicadores, pues de cada 100 indicadores en 2012, a 17 se les dio seguimiento en 2015. A pesar de que mejoró la permanencia, no sucedió lo mismo con la calidad; los indicadores eliminados eran más relevantes y monitoreables que los que se incorporaron a las MIR.

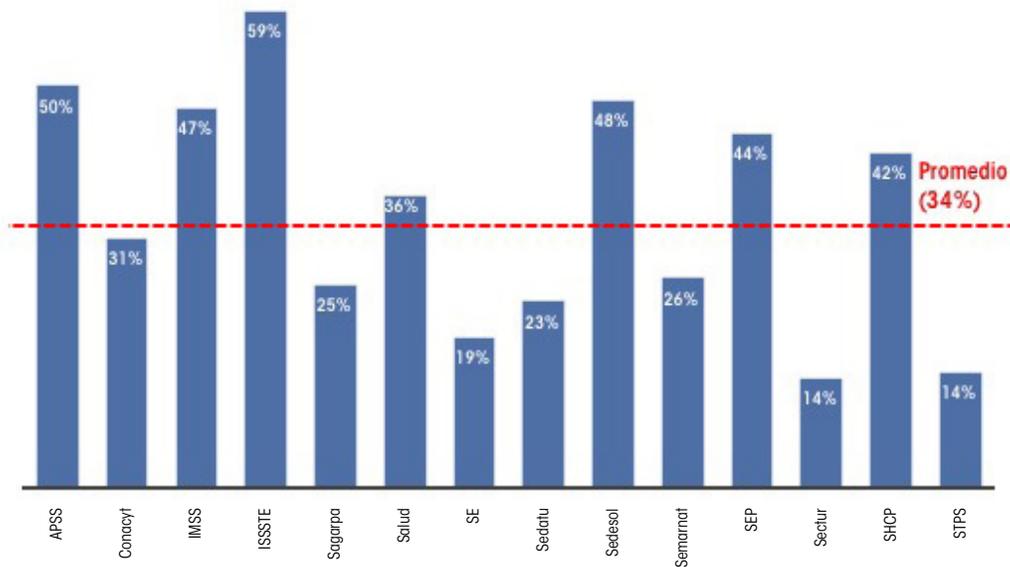


## Análisis de la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales en el periodo 2015-2016

Usualmente, a mitad de administración se espera que la tasa de permanencia se encuentre al alza, dado que los programas están consolidados y alineados con la planeación sexenal; No obstante, en 2016 la SHCP emprendió una reingeniería del gasto público en la que se revisaron los programas para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades; el resultado fue la fusión entre programas, resectorizaciones y eliminaciones. En 2015 operaban 235 PADS; en 2016, estos se redujeron a 152. A consecuencia de lo anterior, la tasa de permanencia anual bajó, ya que los programas se tuvieron que ajustar a la nueva estructura programática. La tasa de permanencia en el periodo fue de 34 por ciento.

Los cambios en la estructura programática implicaron grandes retos para algunos programas: 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 de 50 por ciento; esto implicó el seguimiento a más de la mitad de sus indicadores; estas dependencias son: APSS, SEP e ISSSTE (ver gráfica 34).

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



El ISSSTE es la entidad que registró una mayor permanencia de sus indicadores; en el periodo, presentó una tasa de 59 por ciento, es decir, por cada diez indicadores en 2015, a casi seis se les dio seguimiento. La SEP (44 por ciento),

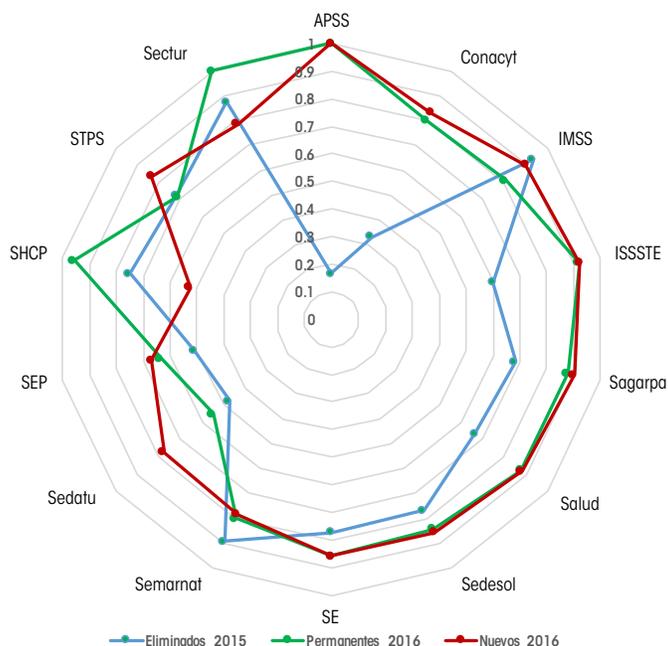


APSS (50 por ciento), Sedesol (48 por ciento), IMSS (47 por ciento), SHCP (14 por ciento) y Salud (36 por ciento) reportaron una tasa de permanencia por arriba del promedio. Por otro lado, la Secretaría de Economía, la Sectur y la STPS dieron una menor continuidad a sus indicadores, ya que tuvieron tasas inferiores a 20 por ciento.

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

En cuanto a la relevancia de los indicadores que permanecieron entre 2015 y 2016, en la gráfica 35 se observan los resultados en la valoración, específicamente de este rubro, de los indicadores eliminados, permanentes y nuevos.

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



Nota: Hasta 2015, los programas de Inmujeres y la CDI estaban coordinados por la SHCP; a partir de 2016, fueron resectorizados al ramo 47 Entidades no Sectorizadas. En 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. El porcentaje de indicadores que permanecieron y de indicadores nuevos en 2016 que son relevantes es

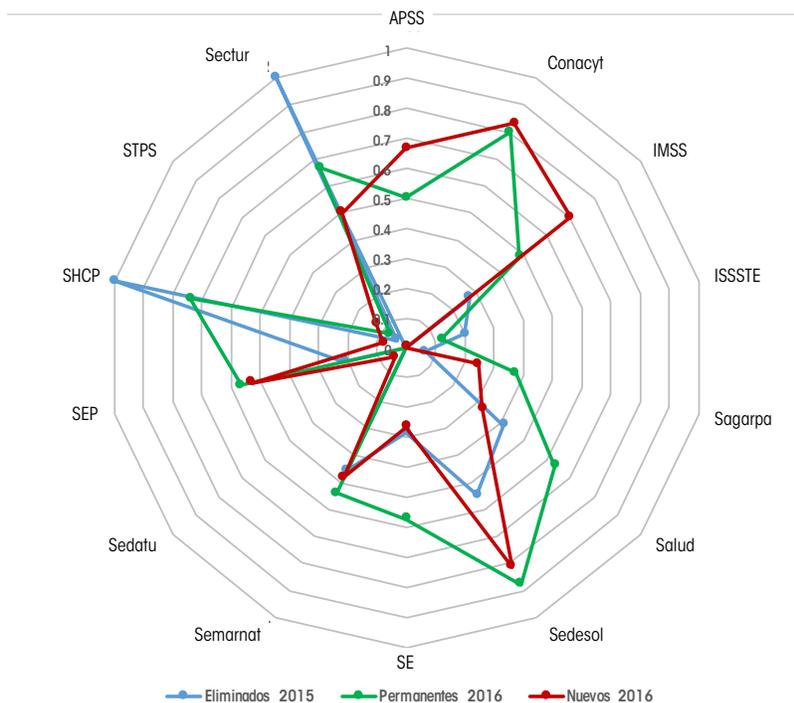


mayor en comparación con los que fueron eliminados en 2015. Este comportamiento es el que se espera, pues significa que los indicadores que permanecieron son buenos y la sustitución implicó una mejora.

Algunas dependencias como APSS, ISSSTE, Sagarpa y Salud elevaron en forma considerable la relevancia de sus indicadores al eliminar aquellos que no lo eran y dejar o incorporar indicadores relevantes. Al contrario, la Semarnat y el IMSS descartaron indicadores que eran en su mayoría relevantes y los sustituyeron 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 permanecieron en el periodo 2015-2016 tienen un bajo cumplimiento de este criterio (ver gráfica 36).

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



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



En el 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.

## 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 y han acumulado información basta, pero no siempre está a disposición o, incluso, se perdió en algún momento.

Los indicadores de los PADS muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos; por ello, 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 lo que va de esta administración. Para conocer la historia de los PADS, es necesario saber el número de observaciones anuales en promedio por indicador y su relación con los años de existencia del programa, o al menos de algún periodo, el cual podría ser lo que va de esta administración.

La historia de los programas se estructuró a través de sus indicadores, a partir de los cuales se construyó un porcentaje basado en las observaciones anuales históricas promedio de sus indicadores de propósito y componente en los años que van de la actual administración (2013-2016).

Para calcular los datos de los actuales PADS, 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 ese año, de acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, operaron 149 PADS, de los cuales solo 127 fueron considerados en este análisis, que son los que tienen más de un año en funcionamiento.

El indicador muestra qué tanta historia puede contar el programa durante esta administración. La fórmula de cálculo del indicador es la siguiente:

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

Donde: POHA: Porcentaje de observaciones históricas respecto a la presente administración.



El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa en los años transcurridos de la actual administración; en este caso, cuatro (2013-2016). Si los indicadores de un programa tienen en promedio tres observaciones anuales históricas, el programa, a través de sus indicadores actuales, puede contar 75 por ciento de su historia en esta administración. Los programas fueron clasificados, de acuerdo con los resultados del indicador, en las categorías que se incluyen en la gráfica 37.

**Gráfica 37. Clasificación POHA**



Si se consideran los 127 PADS que llevan en operación más de un año, en promedio, se tienen dos observaciones anuales históricas por programa; es decir, prácticamente todos los indicadores cuentan con las observaciones en 2015 y 2016; en promedio, los programas tienen trece años de existencia y han perdido gran cantidad de información a través de los años; así lo reflejan las observaciones anuales históricas.

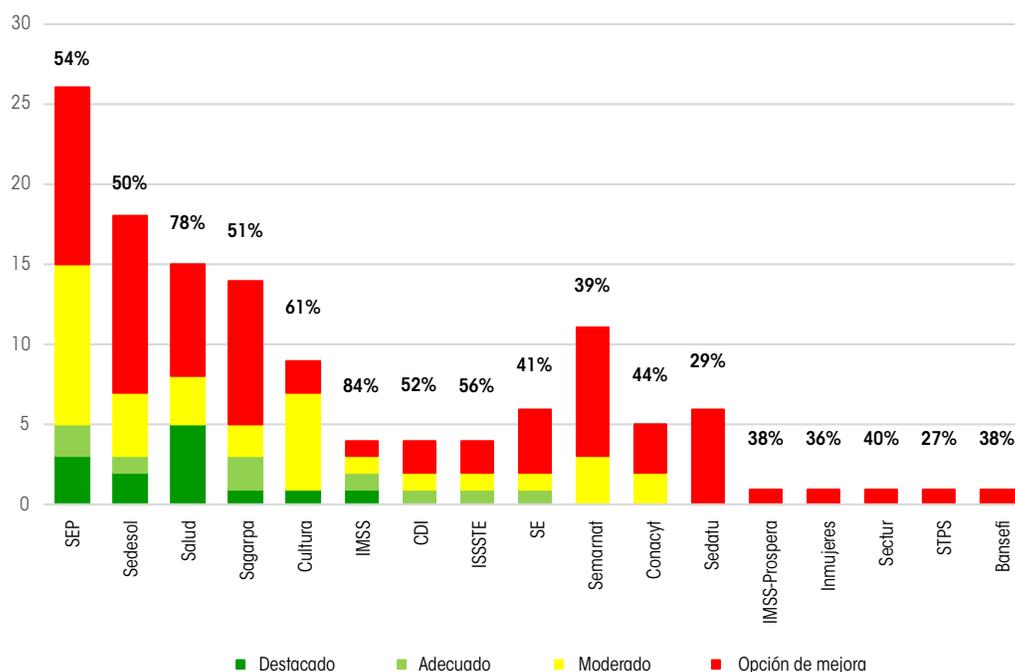
Para poder conocer el desempeño de los programas a lo largo de la administración, es necesario que sus indicadores cuenten su historia desde el inicio de esta. De los 127 programas analizados, 102 se han mantenido durante todo lo que va de la administración (2013-2016); en promedio, tienen 2.2 observaciones anuales históricas y cuentan 54 por ciento de su historia en lo que va de esta administración; por otro lado, 16 programas fueron creados durante la administración, por lo que llevan tres años en operación; estos tienen en promedio 1.5 observaciones anuales históricas y cuentan 49 por ciento de su historia.<sup>14</sup> Por ejemplo, el Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV) posee en promedio 4.1 observaciones históricas, datos suficientes para describir la historia en la actual administración.

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



En la gráfica 38 se muestra el porcentaje de programas en cada una de las clasificaciones por dependencia con base en los resultados del indicador porcentaje de observaciones en la administración.

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



La gráfica 38 contiene la categorización de los programas basada en la historia que estos pueden contar mediante sus indicadores en la actual administración; se muestra, por ejemplo, que los programas de la SEP cuentan, en promedio, 54 por ciento de su historia en esta administración; también, que cinco de sus programas fueron clasificados como destacados o adecuados (miden al menos 75 por ciento de su historia, con tres observaciones), mientras que diez como moderados (cuentan al menos la mitad de su historia, con dos observaciones) y once en oportunidad de mejora (solo una observación en 2016).

La misma gráfica muestra que los programas de la Sedatu cuentan solo 29 por ciento de su historia en esta administración; 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 tienen historia desde antes de la administración. Dos de los programas que cuentan más su historia son Liconsa y Seguro Médico Siglo XXI, porque 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 por ciento más.

## 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 darle seguimiento a lo largo del tiempo. Una tasa de permanencia baja no significa que los programas han dejado de dar seguimiento a su desempeño; es el resultado de la sustitución de unos indicadores por otros. 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 de la Auditoría Superior de la Federación y la SHCP o las fusiones de los programas realizadas en 2016; no obstante, el reto es que los cambios, es decir, la sustitución de indicadores, sea para perfeccionar el monitoreo de los programas.

Además de la permanencia de los indicadores, es importante evaluar su calidad. El CONEVAL realiza diversas acciones con el objetivo de mejorar la calidad de los indicadores y, así, contar con información útil en la toma de decisiones.

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

- La permanencia de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, al alcanzar su tasa máxima en 59 por ciento. En cambio, entre 2012 y 2014, la permanencia decayó 23 puntos porcentuales y se recuperó en 2015, pero en 2016 volvió a caer.
- APSS es la dependencia en la cual la tasa de permanencia anual, en casi todos los años, está por arriba del promedio, y es la que tiene mejor comportamiento.
- En el periodo 2012-2015, la tasa de permanencia fue de 17 por ciento. El ISSSTE fue la dependencia que reportó la mayor tasa (44 por ciento) y APSS, la menor (1 por ciento).
- En el "principio de sustitución de mejora", los indicadores son eliminados porque serán sustituidos por unos de mejor calidad. En 2012-2015 este principio no se cumplió, ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes y monitoreables que los nuevos.



- Como resultado de la reingeniería del gasto público, se analizó aparte el periodo 2015-2016. La tasa de permanencia fue de 34 por ciento; aunque resultó mayor que la de periodos anteriores, se considera baja por ser una tasa anual.
- La STPS fue la única dependencia que disminuyó su tasa respecto al periodo anterior; todas las demás la aumentaron; destaca la SEP con una de 80 por ciento.
- En 2015-2016 se cumplió el “principio de sustitución de mejora” en los criterios de relevancia y monitoreabilidad.
- En general, la tasa de permanencia presenta una tendencia al alza debido a que cada vez se consolida más el sistema de monitoreo.
- La calidad de los indicadores que han permanecido es alta, aunque aún se tienen retos, en especial en monitoreabilidad, aspecto en el que 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, estos poseerán mayor calidad que ofrecerá a los tomadores de decisiones información sustancial; por lo tanto, podría fomentarse su uso en la formulación de políticas gubernamentales, asignación de recursos presupuestarios, análisis del desempeño de los programas, rendición de cuentas y en 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 aprovecharla para identificar, 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; y 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 con dos clasificaciones: las unidades responsables de operación y las unidades de planeación, monitoreo, evaluación y asignación y seguimiento presupuestario. La estructura de los cuestionarios se organizó en secciones, las cuales corresponden a los procesos analizados dentro de un ciclo de gestión de un programa. Cada sección está compuesta de un conjunto de preguntas; la mayor parte de estas 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 abiertas fueron incluidas por la relevancia de la información que reportan en términos cualitativos.



## 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 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 política 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:

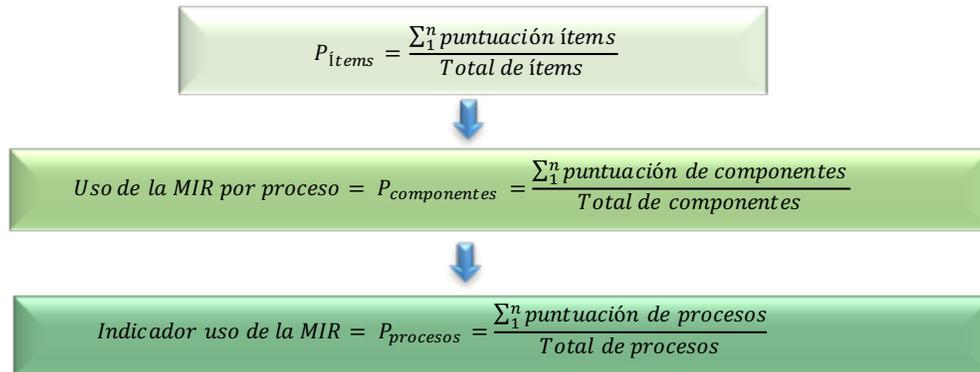
- Indicador del uso de la MIR e indicadores a nivel programa: mide el grado en que las unidades responsables de la operación del programa social hacen uso de la MIR en cada uno de los procesos correspondientes a su ciclo de vida: planeación, asignación y seguimiento presupuestario, monitoreo y evaluación; además, considera las actividades vinculadas a la transparencia y rendición de cuentas.
- 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 presupuestario, 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 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.



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



El indicador del uso de la MIR e indicadores a nivel programa comprende cinco procesos: planeación, asignación y seguimiento presupuestario, monitoreo, evaluación, y transparencia y rendición de cuentas, así como 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 abarca cuatro procesos: planeación, asignación y seguimiento presupuestario, monitoreo y evaluación, así como 20 componentes y 67 ítems. Este indicador toma como base para sus estimaciones la información obtenida a partir de cuatro cuestionarios: B: Diagnóstico a las unidades de evaluación; C: Diagnóstico a las unidades de planeación; D: Diagnóstico a las unidades de programación y presupuesto; y E: Diagnóstico a las unidades de monitoreo.

De acuerdo con 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 figura 17 muestra la escala de valoración del uso de la MIR e indicadores, que va desde el uso mínimo o nulo, el uso para dar únicamente 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.

**Figura 17.** Valoración del uso de la MIR e indicadores





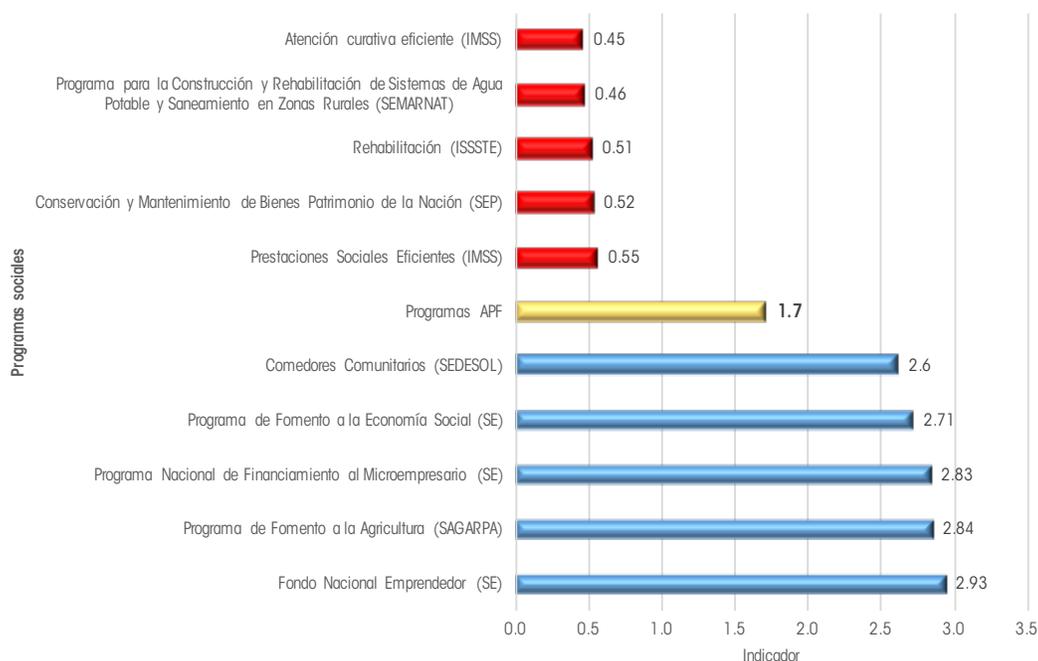
## Resultados del indicador del uso de la MIR e indicadores a nivel programa

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; por ello, el resultado promedio del indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel programa para toda la APF fue de 1.70 en 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, el CONEVAL, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, además de un uso estratégico muy limitado y solo para algunos procesos del ciclo de gestión.

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

En la gráfica 39 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**





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. En los demás 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 presupuestario (1.18).

### **Indicador del uso de la MIR e indicadores a nivel institucional**

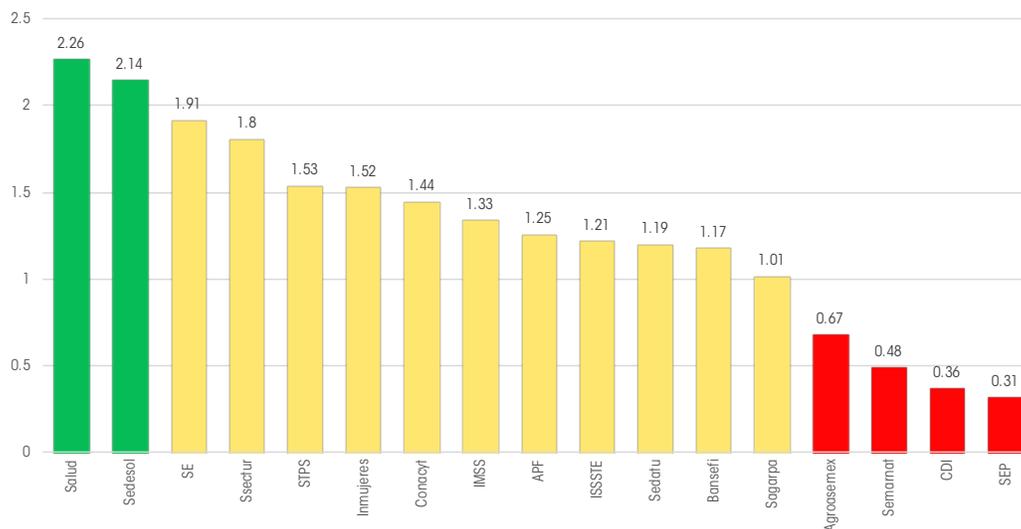
Los resultados del indicador global señalan que el uso de la MIR e indicadores como herramienta de gestión por parte de las instituciones de la APF a cargo de programas de desarrollo social es poco satisfactorio, al obtener en promedio 1.25 puntos de tres posibles para el ejercicio fiscal 2015.

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: Agrosemex (0.67), Semarnat (0.48), CDI (0.36) y SEP (0.31). Las demás instituciones hacen un uso poco satisfactorio de la MIR e indicadores (ver gráfica 40).

Las 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 (ver gráfica 40).



**Gráfica 40. Indicador del uso de la MIR e indicadores a nivel institucional**



El valor promedio del indicador para la APF es el siguiente: evaluación (1.58), monitoreo (1.43), planeación (1.07), y asignación y seguimiento presupuestario (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, en el proceso de asignación y seguimiento presupuestario, las instituciones hacen menor uso de la MIR e indicadores, por lo que resulta la calificación más baja; lo anterior coincide con la valoración otorgada por los responsables de operar los programas sociales.

**SEGUNDA SECCIÓN:  
SISTEMA DE MONITOREO  
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**



# Antecedentes

En México existen grandes problemáticas de interés nacional a las cuales la APF pretende dar solución; algunas de ellas son el acceso a la alimentación, la salud, 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 a fin de generar bienestar en la población.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 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 midan los avances obtenidos.<sup>15</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo general lograr que “México alcance su máximo potencial”; para ello, señala cinco metas nacionales: “México en paz”, “México incluyente”, “México con educación de calidad”, “México próspero” y “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 estos objetivos y metas, 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 a su cumplimiento.

Esta sección se ha dividido en dos capítulos que tienen el propósito de analizar la forma en que las mediciones repercutirán en la solución de las problemáticas del país relacionadas con el ámbito del desarrollo social. En el primero se describen los 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

---

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

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 13.



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 con el objetivo de conocer su desempeño. En el segundo capítulo se provee de información sobre la vinculación entre los indicadores de los planes y aspectos que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos sociales, e información sobre la vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas sociales.

Para 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 MIR de los programas presupuestarios de desarrollo social. De igual modo, se diseñaron nuevas propuestas metodológicas para abordar la vinculación de los indicadores con derechos sociales y con indicadores de los programas presupuestarios.

Así, el análisis de las políticas sociales se convierte en un documento que examina 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; esto, con el propósito de dar a conocer las características principales de los indicadores con los cuales 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 APF para solucionar las 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 usados en la planeación nacional miden aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales? Estos y otros interrogantes se responderán en 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 Plan Nacional de Desarrollo.

# 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 tienen 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, presentar un enfoque de gestión y servicios, esto es, medir aspectos relacionados con la 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.

Una vez hecho el análisis de las características generales que poseen los indicadores de los planes, en el segundo apartado de este capítulo se dará seguimiento a los indicadores derivados de la planeación nacional con la intención de ver su grado de avance y comportamiento a la mitad de la APF, lo cual pudiera sugerir qué objetivos se lograrán al finalizar el sexenio.

## Análisis cuantitativo

En total se revisaron y analizaron 25 planes del ámbito de desarrollo social que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estos planes reúnen 136 objetivos que describen las prioridades de política pública que tienen que ver con el desarrollo social y 276 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de dichos objetivos, lo que se traduce en un promedio de dos indicadores para medir un objetivo.

De estos planes, 44 por ciento se ubican en la categoría de especiales; 36 por ciento son sectoriales; 12 por ciento, transversales; y 8 por ciento, institucionales. La información se obtuvo de los programas publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y de cada una de las dependencias coordinadoras.

En el cuadro 1 se presentan 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**

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>

Respecto de la información de los objetivos, que la mayoría se agrupa en los planes especiales, los cuales comprenden 45 por ciento, seguidos de los sectoriales, que representan 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 especiales constituyen 38 por ciento de los indicadores, y los institucionales y transversales engloban 19 por ciento de la información restante.

Sin embargo, este 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 a 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 abordará el tipo de enfoque, criterios mínimos, método de cálculo y medios de verificación.

### Enfoque de resultados, servicios y gestión

Si bien es cierto que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 fueron construidos con metodologías diversas enfocadas al 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 este apartado, el CONEVAL realizó un análisis para valorar los objetivos e indicadores de los planes seleccionados, y diferenció entre aspectos de gestión y aspectos de resultados.

### Nivel de resultados de objetivos

Los objetivos son los resultados positivos que se pretenden alcanzar en el programa. De acuerdo con 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:

- Tener una declaración clara de resultados.
- Ser de largo plazo y perdurable en el tiempo.
- Ser susceptibles de medición.
- Incluir su población potencial o área de enfoque.

---

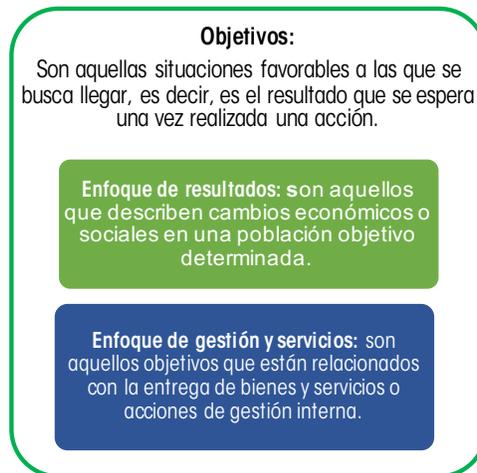
<sup>18</sup> [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

<sup>19</sup> *Idem.*



- Reflejar el impacto de acuerdo con las atribuciones de las dependencias y entidades que contribuyan en su implementación.

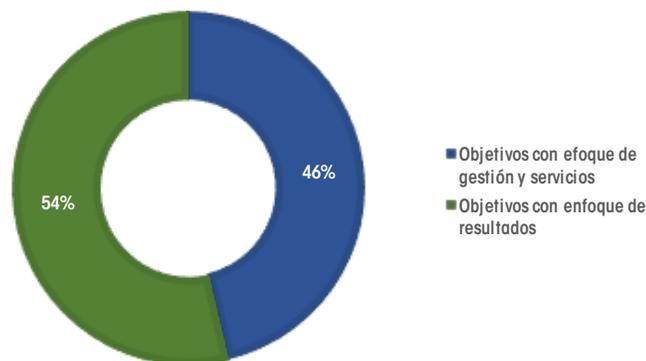
**Figura 1. Enfoque de los objetivos**



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

De los 136 objetivos de los planes analizados, 54 por ciento (73 objetivos) miden aspectos concernientes a resultados; en otras palabras, miden la solución de problemas concretos. Por otro lado, 46 por ciento (63 objetivos) miden 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 de gestión y servicios**



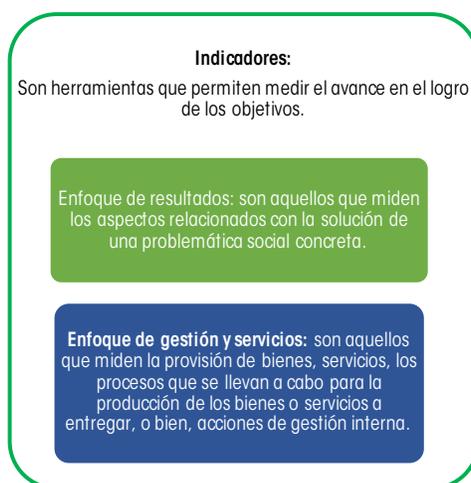


En su mayoría, los planes han optado por establecer objetivos que miden la solución de problemáticas sectoriales; sin embargo, aun 46 por ciento de los objetivos de la planeación nacional se centran en actividades de gestión o entrega de bienes o servicios. En la medida de lo posible, la APF debiera transitar a la incorporación de un mayor porcentaje de objetivos de resultados que reflejen efectivamente 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, la provisión de bienes y servicios, e incluso los procesos que se llevan a cabo para la producción de dichos bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria.

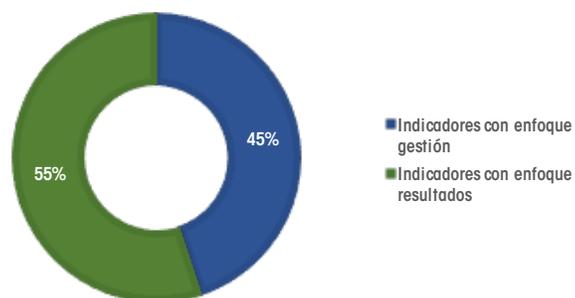
**Figura 2. Enfoque de los indicadores**



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



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



Al igual que en los objetivos, los indicadores, en su mayoría, se han orientado a medir la solución de problemáticas concretas; dicho de otra forma, resultados. No obstante, aún existe una alta proporción de indicadores (45 por ciento) que miden 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 cumplen con las características mínimas de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia. El cumplimiento de estos criterios asegura que la información obtenida a través de los indicadores será confiable para la toma de decisiones, lo que ocasionará, en el mediano o largo plazo, mayor probabilidad de generar efectos positivos en la solución de problemáticas sectoriales.

#### *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: preciso e inequívoco.
- Relevante: reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca mediar de este.
- 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)



En 2012, el CONEVAL implementó la *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*,<sup>21</sup> que define 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 integral) 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 este análisis para conocer en qué medida se da cumplimiento a dichas características en los indicadores derivados de los planes. Cabe mencionar que, en 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 qué consiste cada criterio.

**Figura 3. Características de los indicadores**



Fuente: Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales.

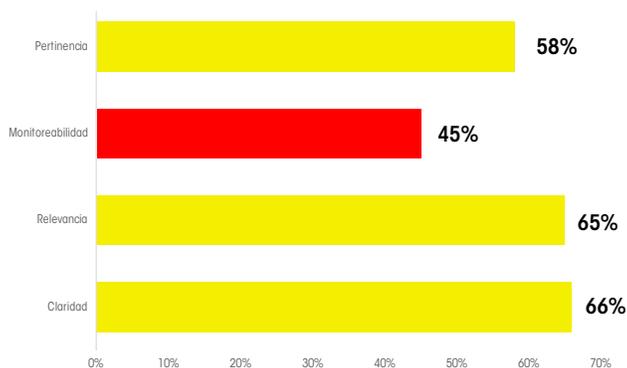
Los indicadores de la planeación nacional miden los objetivos de las principales problemáticas del país como: seguridad alimentaria, rezago educativo, productividad, entre otras. Por ello, se esperaría que estos cumplieran en su mayoría con las características mínimas mencionadas, ya que la información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

<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)

<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); cuando la proporción se ubique entre 71 y 85 por ciento, es adecuado (verde claro), y si se ubica entre 86 y 100 por ciento, se cataloga como destacado (verde oscuro).



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



En promedio, el cumplimiento de las características es de 59 por ciento y solo 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 observancia 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 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, seis de cada diez indicadores miden aspectos esenciales del objetivo al que se encuentran alineados.

Respecto de las características mínimas que deberían tener los indicadores de la planeación nacional, se presenta un bajo cumplimiento, sobre todo en los criterios de pertinencia y monitoreabilidad; por ello, 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. Además, es necesario que se incorporen fuentes de información claras y precisas.

### *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 confirme la información; 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 para construir sus indicadores. En total, se establecieron cinco tipos de fuentes de información principales:

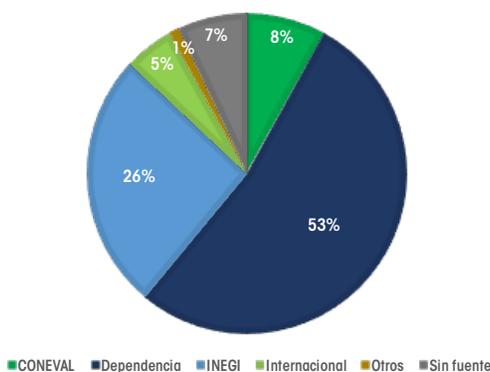


- Información generada por el CONEVAL.
- Información producida por el INEGI.
- Información de institutos internacionales.
- Información generada al interior de la dependencia.
- Otros.

Los resultados se muestran en la gráfica 4.<sup>23</sup> Destaca que 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 base en las cuales fueron construidos.

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 a partir de fuentes externas, de tal modo que se constate la independencia de la información.

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



Vale la pena resaltar que uno de cada cuatro indicadores recurre a información generada por el INEGI para la estimación de sus indicadores. Mientras que casi uno de cada diez indicadores menciona como fuente de información algún documento elaborado por el CONEVAL, segunda institución cuya información es más utilizada. Asimismo, casi uno de cada diez indicadores utiliza fuentes internacionales para la estimación de sus datos.

<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.

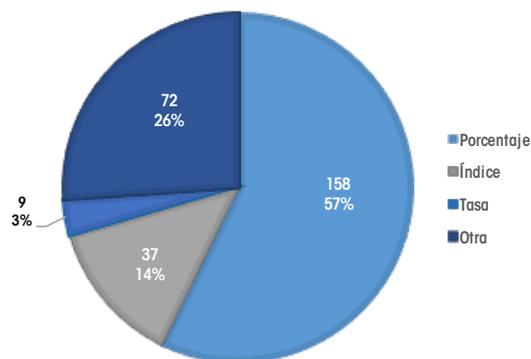


### Método de cálculo

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 estas no son las únicas expresiones para los indicadores, sí son las más frecuentes.

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

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



Por otro lado, resulta prioritaria la integración de un mayor número de indicadores que midan tasas de variación a fin de obtener un panorama del desempeño de los objetivos planteados más adecuado que refleje el avance que han tenido estos con el paso del tiempo.

## 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 propone la APF para solucionar los grandes problemas 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 infor-



mación precisa y oportuna sobre su desempeño, la cual cobra relevancia en la toma de decisiones.

Por tal motivo, en este apartado 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?<sup>24</sup>

### 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 PADS, deberían 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 integran el indicador. En el cuadro 2 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores según el tipo de planes al que pertenecen. Así, se tiene que 67 por ciento realizan un seguimiento anual, mientras que 15 por ciento, cada dos años.

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

Tipo de programa	Núm de programas	Mensual	Trimestral	Semestral	Bianual	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal
Especial	11	0	1	0	3	57	33	2	0	5	3
Sectorial	9	11	4	3	3	72	17	1	1	5	1
Trasversal	3	0	0	0	0	30	4	0	0	0	0
Institucional	2	3	0	0	0	16	1	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>175</b>	<b>55</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>4</b>

### 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 de líneas base para los indicadores surgidos de los planes. En cuanto a fijar un parámetro de referencia, se ve un esfuerzo por parte de los programas por cumplir con dicha condición, ya que 99 por ciento de los indicadores contienen línea base, lo que permite dar seguimiento a los indicadores tomando como referencia un parámetro previamente establecido. Cabe

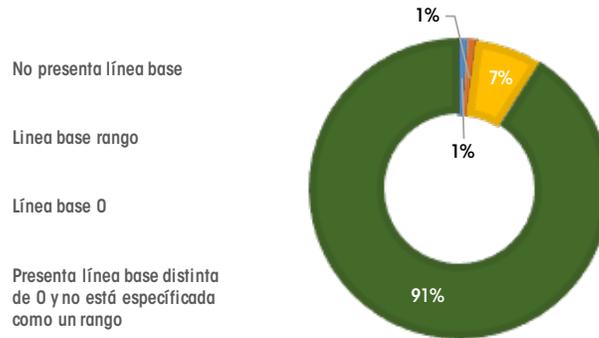
<sup>24</sup> Para dar seguimiento a los objetivos, los planes, además de utilizar los indicadores principales, incluyen subindicadores, que se refieren a desagregaciones de los indicadores principales; por ello, en esta sección el universo de indicadores utilizados en el análisis aumenta a 368.

<sup>25</sup> *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México.* Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)



señalar que por el momento no se emite ninguna valoración acerca de la calidad del planteamiento de las líneas base.

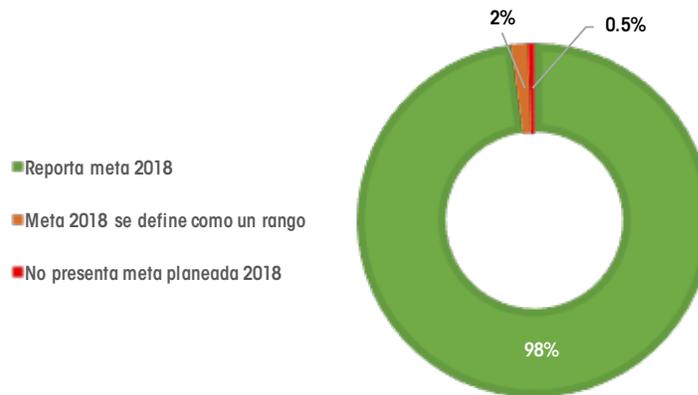
**Gráfica 6. Establecimiento de líneas base de los indicadores de los planes**



### *Metas sexenales*

La meta sexenal o meta planeada 2018 es el valor al que se desea llegar una vez finalizado el sexenio. A partir de 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 muestran los resultados: igual que en la especificación de líneas base, en las metas se advierte un cumplimiento por parte de los planes, ya que 98 por ciento de los indicadores reportan una meta planeada 2018.

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





## Metas alcanzadas

Las metas alcanzadas son los valores logrados que reportan los programas cada cierto periodo conforme a su frecuencia de medición. Esta información permite dar seguimiento al desempeño de los programas en un corte en el tiempo.

Como se mencionó, la mayor parte de los indicadores tienen una frecuencia de medición anual (69 por ciento); esto indica que el valor de la meta lograda 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 cuentan con reporte del valor alcanzado, mientras que 31 presentan su último reporte en años anteriores a 2015, 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	-	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>

## 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), se puede 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 donde opera cada uno de los planes. Dado lo anterior, se decidió valorar el avance de los indicadores con una metodología en la que se asume que el comportamiento de los indicadores no se da estrictamente de forma lineal; por ello, un comportamiento (para el ejemplo de la meta alcanzada) esperado estaría en un rango de "aceptabilidad" entre 32 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 en el último valor reportado, es decir, la última meta reportada y la meta final 2018. Posteriormente, se efectuó un análisis de clusterización jerárquica basado en la minimización de las distancias del conjunto de observaciones respecto a su vecino más cercano. Como resultado de este proceso, se obtuvieron seis grupos que dan una idea del avance en el desempeño de los indicadores.



**Figura 4. Clasificaciones de la variable de desempeño**

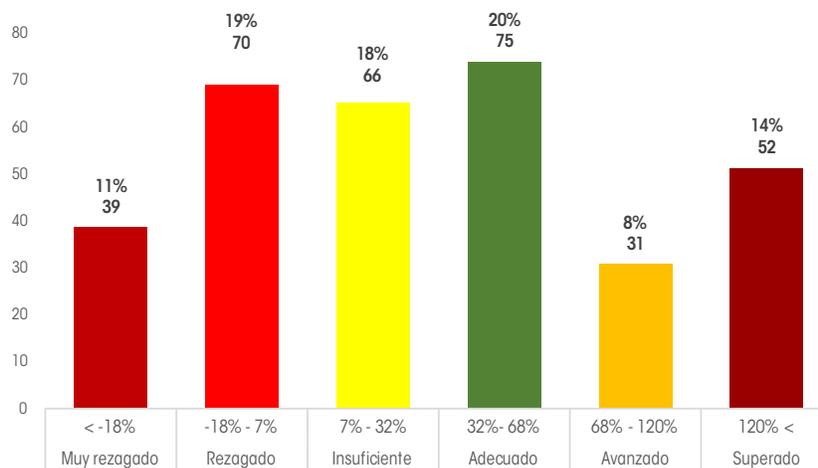


Los indicadores con un desempeño adecuado, es decir, que tienen un avance del cumplimiento de su meta sexenal, con un rango entre 32 y 68 por ciento, representan 20 por ciento (75 indicadores) del total. En estos indicadores la probabilidad de éxito de cumplimiento de la meta 2018 se considera alta.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

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

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

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



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



### *Desempeño y calidad de los indicadores*

No obstante que hay indicadores que han tenido un desempeño alto, se debe analizar cuál es su calidad. Pudiera suceder que un indicador presente un desempeño adecuado, pero este sea de mala calidad y no brinde información confiable y significativa para la toma de decisiones; o el caso contrario, 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 cual se encuentran los objetivos emanados de la planeación nacional y sus avances y, con base en la información generada, facilitar la toma de decisiones. Si bien es importante el uso de indicadores, esto no es suficiente; los indicadores deben ser de calidad,<sup>27</sup> es decir, claros, relevantes, monitoreables y pertinentes. Con el propósito de conocer los indicadores que cumplen con las características mínimas y tienen un desempeño adecuado, se llevó a cabo un análisis en el que estas dos variables se crucen.

La gráfica 9 contiene los resultados del análisis sobre el desempeño y la calidad de los indicadores. Es de mencionar que de los 75 indicadores con un desempeño adecuado, tan solo 37 por ciento (28 indicadores) exhiben una calidad adecuada, es decir, cubren 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). Al contrario, el mayor porcentaje de indicadores cuya calidad presenta oportunidad de mejora son adecuados en cuanto a desempeño (32 por ciento).

---

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

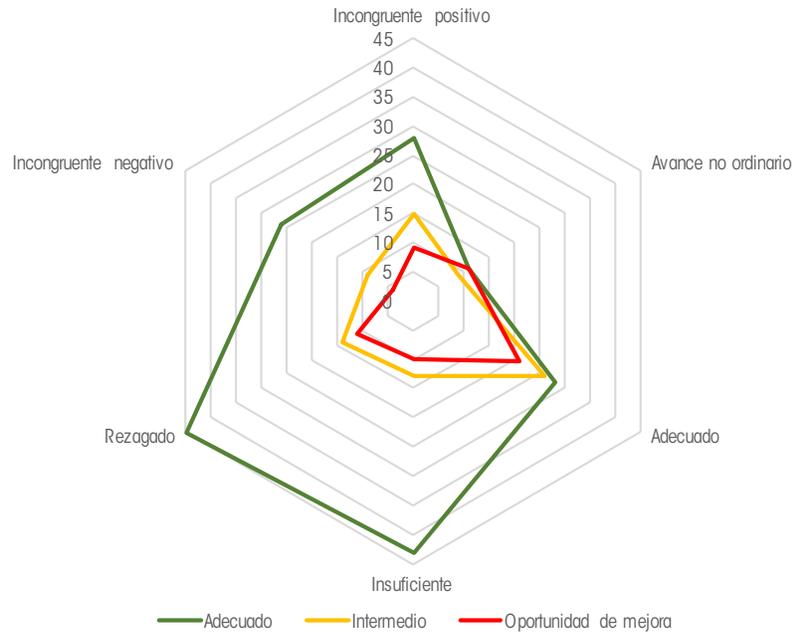
• Adecuado: cuando el indicador cumple con al menos tres características.

• Intermedio: cuando el indicador presente dos características.

• Oportunidad de mejora: cuando el indicador tenga una característica o ninguna.



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



Es importante destacar que, de los 368 indicadores analizados, tan solo 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 positivamente 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 provienen de la planeación nacional se encargan de medir el desempeño de las políticas nacionales; sería de esperar que dichos indicadores midieran variables o aspectos referentes al cumplimiento de los derechos sociales y que las variables medidas en los indicadores de los planes fueran retomadas por los indicadores de los PADS. Lo anterior haría evidente la articulación adecuada entre los programas nacionales y los presupuestarios.

En este capítulo se estudia, 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 analiza la posible vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los PADS; se asume que el cumplimiento de los indicadores de los programas sociales vinculados influirá en la probabilidad de éxito del indicador del plan asociado, siempre y cuando el indicador de propósito del plan asociado presente un desempeño adecuado. De igual manera, dicha vinculación se efectúa por medio de la relación entre las variables relevantes de ambos conjuntos de indicadores.

### **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**

Sin duda, el aseguramiento de los derechos sociales es una temática de interés nacional. El cumplimiento al derecho a la alimentación, la salud, una vivienda digna, educación, seguridad social, trabajo, la no discriminación y a un medio ambiente sano generan bienestar en la población. De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos, todas las personas gozarán de los derechos humanos. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y ga-



garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>28</sup> Entre mejores políticas sean implementadas, la probabilidad de éxito en la cobertura y el acceso efectivo de los derechos se incrementará.

**Figura 5. Derechos sociales**



Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

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



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, debería presentar, parcial o totalmente, una orientación 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. Con la intención 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, este apartado se centra en la relación entre las variables de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, los indicadores utilizados para la medición de la pobreza y los elementos principales para cada derecho social establecidos en las Constitución.

### *Vinculación indicadores, derechos sociales y bienestar económico*

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

En la gráfica 10 se comparten los resultados de los indicadores vinculados con los derechos sociales y el bienestar económico. El derecho a la alimentación registra el menor número de indicadores vinculados (12); algunos de ellos son el "Porcentaje de la población con seguridad alimentaria" y el "Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación". Este tipo de indicadores brindan información valiosa sobre la población que posee recursos para adquirir los alimentos suficientes y necesarios, y tiene una nutrición adecuada.

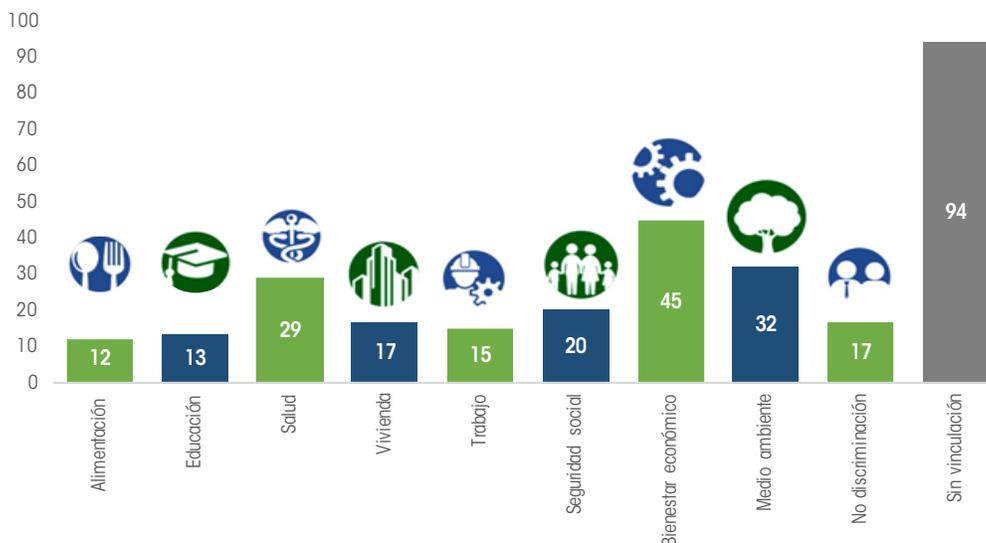
La dimensión del bienestar económico reporta el mayor número de indicadores vinculados, los cuales brindan información sobre el ingreso que disponen las personas para la obtención de bienes y servicios en el mercado,<sup>29</sup> como es el caso del "Ingreso medio de las personas que se encuentran por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

---

<sup>29</sup> Metodología para la medición de la pobreza, p. 39. CONEVAL; Ciudad de México; 2010.



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



Si bien un elevado número de indicadores de los planes se encuentran vinculados con los derechos sociales, no todos brindan información sobre su cumplimiento; otros muestran aspectos relevantes de los cuales se podría inferir si se está dando cumplimiento al derecho, o no, o que pudieran contribuir a ello; por ejemplo, el indicador “Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades” no nos indica la cantidad de niños que asisten a un centro de salud o accedan a alimentos nutritivos, pero sí revela que existe cierto porcentaje de la población infantil que padece desnutrición; por ello, probablemente no se estén cumpliendo los derechos a la alimentación y a la salud de este grupo de población.

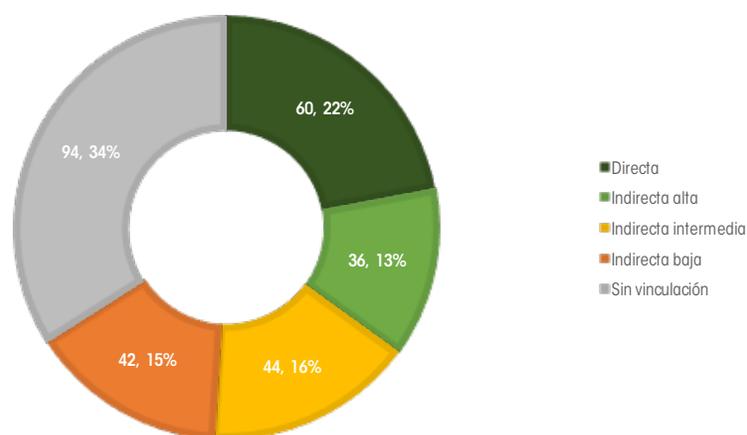
En virtud de lo anterior, los indicadores pueden presentar una vinculación directa o indirecta, la cual depende de la magnitud de la relación entre las variables de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo con los elementos principales de cada derecho social establecido en la Constitución. Un 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 carencial social. En cambio, los indicadores con vinculación indirecta son aquellos que pueden contribuir, en distintos grados, al cumplimiento de los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. Cabe aclarar 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. Las clasificaciones son:



- 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 (incluye entregas de bienes o servicios).
- Vinculación indirecta baja: para incidir en un derecho social, la variable influye antes en tres variables (incluye aspectos de gestión o gasto).

Como se mencionó, 66 por ciento de los indicadores se encuentran vinculados con algún derecho social; sin embargo, resulta necesario clasificarlos según el grado de vinculación de los indicadores, ya sea directa o indirecta. Del total, 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 brindan información sobre el cumplimiento de algún derecho social. Por otro lado, 44 por ciento de los indicadores se vinculan de manera indirecta con los derechos sociales; en otras palabras, ofrecen información relacionada con entregas de bienes y servicios o aspectos de gestión que pudieran llevar al cumplimiento de determinado derecho social.

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





Los resultados del análisis revelan que los derechos a un medio ambiente sano y a la salud presentan el mayor número de indicadores vinculados de manera directa: 18 (12 indicadores) y 15 por ciento (10 indicadores), respectivamente. En cambio, los derechos a la educación y a la alimentación reportan el menor porcentaje de indicadores que proporcionen información de modo directo: 6 por ciento (4 indicadores) y 8 por ciento (5 indicadores), en ese orden.

## **Desempeño de los indicadores vinculados con los derechos sociales y el bienestar económico**

Hasta el momento, se sabe 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 muestran los resultados del comportamiento de los indicadores vinculados con los derechos sociales; se asume que, si los indicadores exhiben un buen desempeño, se llegará a la meta sexenal y, por lo tanto, habrá resultados positivos respecto al cumplimiento de los derechos sociales en la población.

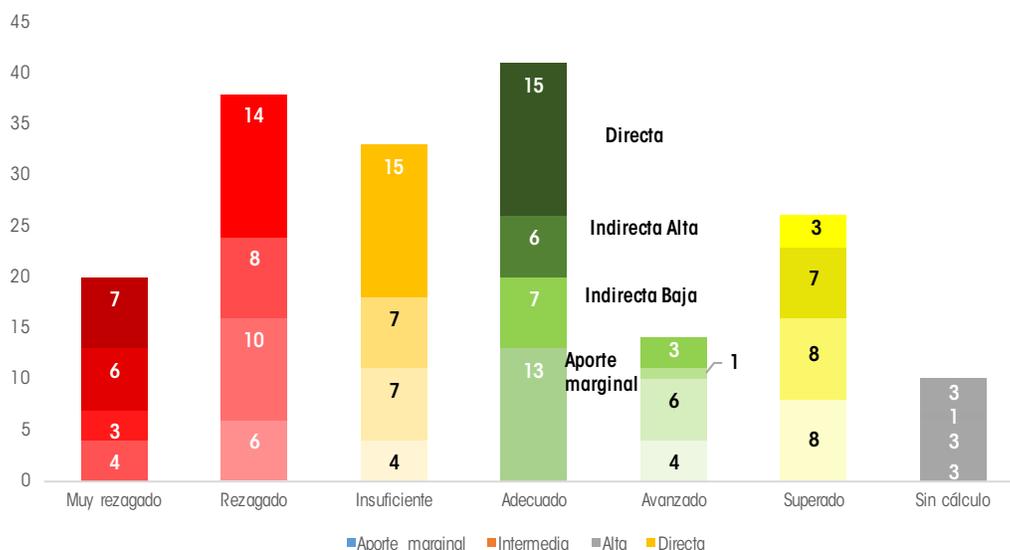
Este análisis reveló que la mayor participación (23 por ciento) de los indicadores vinculados con los derechos sociales presenta un desempeño adecuado (41 indicadores). Se prevé que uno de cada cuatro indicadores lograrán cumplir su meta sexenal, lo que implica un avance en el tema de derechos, dentro de estos los de bienestar económico, medio ambiente, salud y seguridad social. En contraparte, existe un conjunto de indicadores (58) de los cuales no se espera su cumplimiento en 2018 (desempeño muy rezagado y rezagado).

Vale la pena señalar que solo 15 indicadores vinculados directamente con el cumplimiento de los derechos sociales muestra un desempeño adecuado, 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; este se vincula de manera directa con el derecho a la seguridad social y registra un avance adecuado de 40 por ciento hasta 2014, lo que implicaría un progreso 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 influir en que la meta establecida para el indicador no se cumpla y, además, que en la medición de la pobreza repercuta que haya un retroceso en dicha temática.



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



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

## 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 Plan Nacional de Desarrollo, debería existir una articulación con los programas presupuestarios. Una forma de analizar este vínculo es a través de los indicadores; por ello, en este documento se analiza la vinculación entre los indicadores de los planes e indicadores de propósito de los programas sociales, y se asume que el cumplimiento de los indicadores de los programas sociales vinculados influirá en la probabilidad de éxito del indicador del plan asociado; esto, siempre que el indicador de propósito del plan asociado presente un desempeño adecuado.

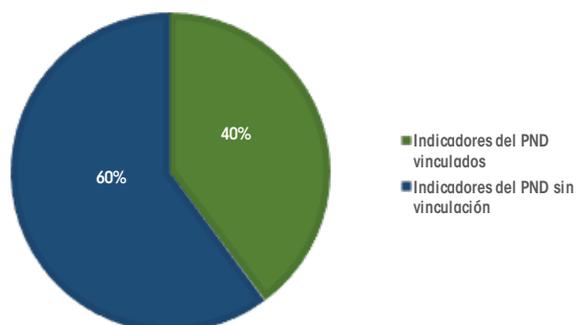
Como resultado del análisis realizado en el que se vincularon las variables de los indicadores de los planes con las variables principales de los indicadores de nivel propósito de los PADS, se obtuvo que menos de la mitad de los indicadores de los planes están vinculados con algún indicador de los programas sociales. Dicho de otra forma, seis de cada diez indicadores no tienen relación con los indicadores de los programas sociales, lo que podría aumentar la



probabilidad de incumplimiento de sus metas, al no tomar acciones ningún programa 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 muestra 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 recientes Juegos Olímpicos.

Por otro lado, el indicador “Emisiones de metano mitigadas por año” no cuenta con ningún indicador vinculado, lo que podría afectar el cumplimiento de reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta y propiciar cobeneficios de salud y bienestar de la población.

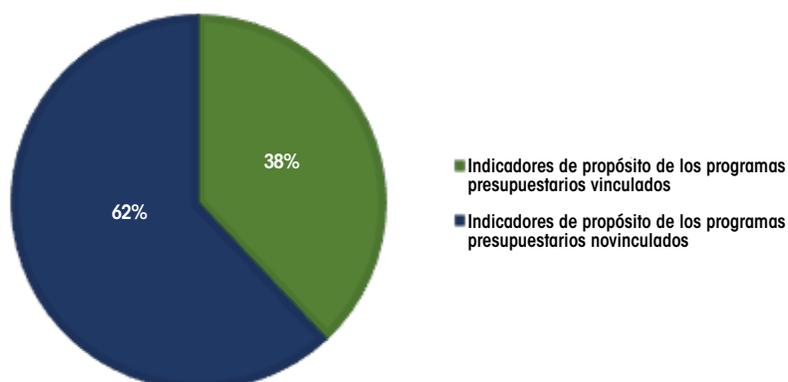
**Gráfica 13.** Indicadores de los planes vinculados con los indicadores de propósito de los programas sociales



Ahora bien, si se analizan los indicadores del objetivo principal (propósito) de los PADS que están retomando en sus mediciones variables de los indicadores de los planes, resulta que, de los 271 indicadores que utilizaron los programas para monitorear su objetivo principal en 2016, tan solo 38 por ciento (103 indicadores) midieron algún factor relevante de al menos un indicador de los planes, independientemente del ramo al que pertenezcan. Por su parte, 62 por ciento de los indicadores del objetivo principal (168) no incluyeron dentro de sus mediciones variables fundamentales de los indicadores de los planes, lo cual pudiera significar una desalineación entre las problemáticas que atienden.



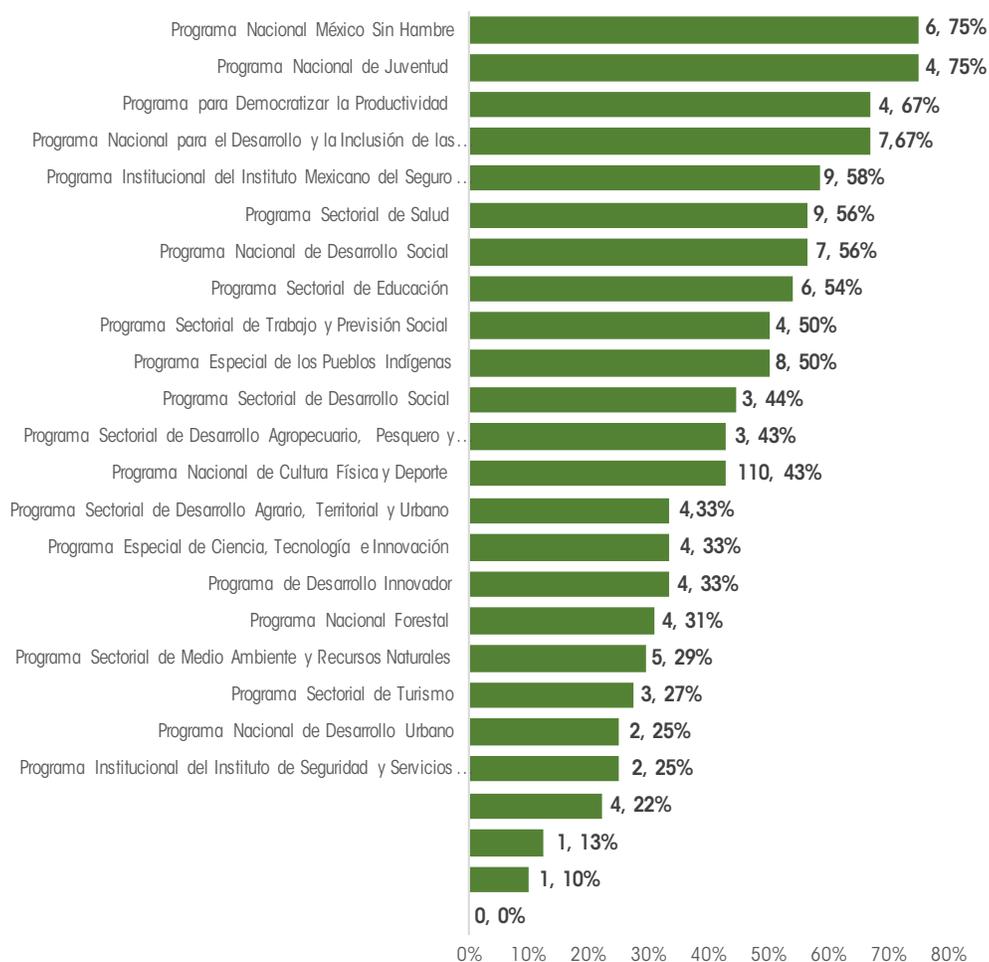
**Gráfica 14.** Indicadores de propósito de los programas sociales vinculados con los indicadores de los planes



La gráfica 15 contiene los resultados de vinculación por plan. Se debe resaltar que 75 por ciento de los indicadores (6) del Programa Nacional México sin Hambre se encuentran vinculados con algún indicador de propósito de los programas sociales, lo que pudiera implicar un desempeño adecuado de los indicadores relacionados con el acceso a alimentación y, por ende, un mayor cumplimiento de este derecho en la población. Igualmente, 75 por ciento de los indicadores del Programa Nacional de la Juventud (6) se vinculan con algún indicador de propósito de los programas sociales. Al 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 sexenales.



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



## Desempeño de los indicadores vinculados con los programas presupuestarios

¿Cuál es el desempeño de los indicadores de los planes que se vinculan con los indicadores de propósito de los programas sociales? Se esperaría 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 (ver gráfica 16).

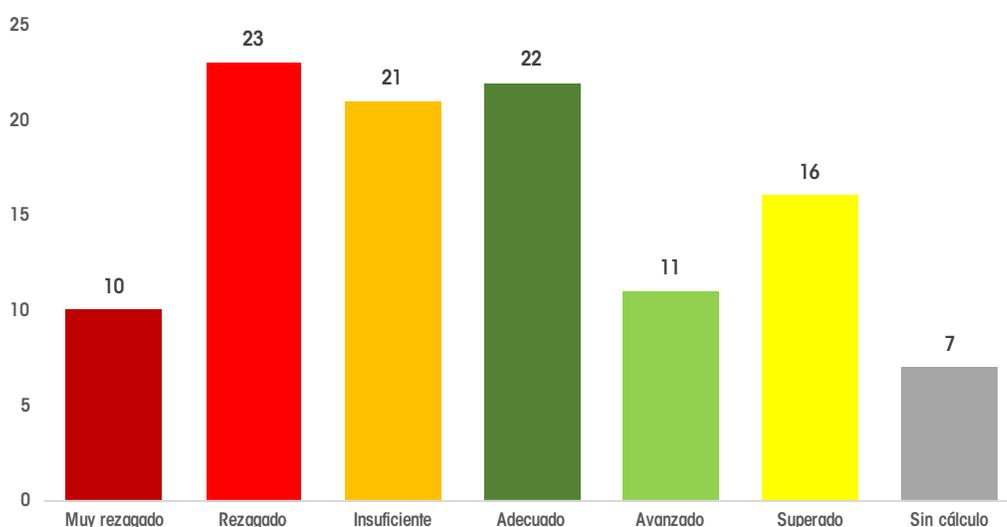
De acuerdo con el análisis, uno de cada tres indicadores que tienen vinculación con los programas sociales han tenido un desempeño adecuado; esta es la categoría con mayor participación. Para estos indicadores, se potencializa el cumplimiento de la meta de final de sexenio; en esta categoría se



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”.

Al contrario, 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 sugiere 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



## 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 el 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. Además, 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, cuyos resultados pueden contribuir a la mejora de los objetivos e indicadores de los programas derivados de la planeación nacional; esto, con la finalidad de fortalecer el vínculo entre las variables nacionales y los programas sociales.

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

### *Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales*

- En la construcción del objetivo principal de los programas sociales se identificaron dos problemas generales: falta de claridad para identificar a la población objetivo del programa y 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.
- El vínculo entre los bienes y servicios de los programas y las actividades de gestión necesarias se ha debilitado por la falta de claridad en la definición de supuestos, es decir, de aquellas situaciones externas que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos.
- Las problemáticas puntualizadas pueden ser atendidas mediante 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 la permanencia de los indicadores 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 serán sustituidos por indicadores de mejor calidad. En 2012-2015, este principio no se cumplió, ya que los indicadores eliminados eran más relevantes y monitoreables que los nuevos. Sin embargo, en 2015-2016, el principio sí se cumplió, específicamente para los criterios de relevancia y monitoreabilidad.



- Como resultado de la reingeniería del gasto público de la SHCP, se encontró que, en el periodo 2015-2016, la tasa de permanencia fue de 34 por ciento.
- Con la finalidad de contrarrestar la tendencia de la tasa de permanencia, el CONEVAL propuso la creación de lineamientos que dictaminen la factibilidad de los indicadores, sobre todo aquellos vinculados a los resultados principales del programa. La intención es que se definan cuáles son los elementos que un indicador debe poseer para que pueda perdurar a lo largo del tiempo.
- De igual modo, por medio de la atención de las observaciones emitidas en las valoraciones que realiza el CONEVAL, es posible incrementar la calidad de los indicadores; así, al contar con mejores indicadores, se incrementa su uso y, por lo tanto, disminuye la tasa de sustitución de los indicadores.
- La MIR e indicadores se usan de regular a mucho para efectos de monitoreo de las acciones y los resultados de los programas. Se tiene que en 51 por ciento de los programas sociales se hizo un uso muy satisfactorio de la MIR e indicadores en el proceso de monitoreo.
- En relación con el proceso de asignación y seguimiento presupuestario, que es uno de los usos principales que se puede dar a la información de los indicadores, la evidencia apunta a que la MIR y los indicadores se utilizan poco.
- Debe fomentarse un mayor uso de los indicadores para mejorar la planeación y asignación presupuestaria.
- Para fomentar el empleo de los indicadores, deben crearse canales institucionales que asimilen el empleo de la información como parte de los procesos en los cuales está involucrado un programa; para ello se requiere que los diferentes actores lleguen a un consenso sobre el uso de la información.

### *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, mediante la revisión de la información correspondiente a 25 planes especiales, transversales, sectoriales e instituciones, se llevó a cabo el análisis de sus principales características, la inclusión del enfoque hacia resultados, el seguimiento a los indicadores, la vinculación con los programas presupuestarios, y la vinculación con los derechos sociales. Los hallazgos y sugerencias fueron:

- En su mayoría, los planes han optado por establecer objetivos que miden la solución de problemáticas sectoriales, lo cual pudiera considerarse un primer logro. No obstante, 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, el porcentaje los indicadores con enfoque de resultados todavía es bajo. Aunque estos aportan información interesante, no proporcionan datos relevantes sobre los avances de los objetivos.
- En una alta proporción, los indicadores no ofrecen información sobre una problemática de interés sectorial vinculada con los objetivos de cada programa y solo dan cuenta de aspectos relacionados con la entrega de bienes o servicios, o bien, de gestión.
- Aun cuando los planes definieron objetivos e indicadores para su seguimiento, los datos sobre las fuentes de información son poco claras. Estas deberían indicar dónde se localiza la información que se utiliza para la construcción de los indicadores y, con base en ello, el cálculo de los avances.
- El análisis muestra que los indicadores optan, en su mayoría, por utilizar el porcentaje como método de cálculo. Sin embargo, se debe 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 las metas no hayan sido bien diseñadas para una parte importante de los indicadores; algunas fueron sobreestimadas, mientras que otras subestimadas; tan solo 20 por ciento de los indicadores de los planes presentan un desempeño adecuado en el avance planeado respecto a la meta sexenal.
- En lo referente a la vinculación con los derechos sociales, hay un esfuerzo por parte de los responsables de los planes por incluir aspectos relacionados con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. Del total, 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 la 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 40 por ciento de los indicadores de los planes se vinculan con variables de los indicadores de propósito de los programas sociales; lo anterior podría sugerir que existe una desarticulación entre el diseño de los planes nacionales y los programas presupuestarios.

# 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 para identificar 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 Políticas Sociales debe cumplir con una serie de características que permita ser de utilidad para el seguimiento de los programas y las políticas sociales por parte de cualquier usuario de información, desde los tomadores de decisiones hasta la propia ciudadanía.

En el Diagnóstico de Monitoreo 2016 se llevó a cabo una valoración de cada uno de los aspectos que caracterizan el sistema de monitoreo en México; si bien los resultados hablan de un sistema en construcción, los resultados permiten identificar las áreas de mejora para fortalecerlo y 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 se ha consolidado debido a los constantes cambios que sufren los programas, lo cual los lleva a redefinir su población objetivo o la problemática que deben atender. La definición clara y concreta de los objetivos es la base para el diseño de los indicadores de desempeño; por ello, si no se logra que los programas definan objetivos orientados a resultados, difícilmente sus indicadores podrán proporcionar información relevante sobre su desempeño y los resultados alcanzados.

De acuerdo con el análisis de las MIR, entre 2008 y 2012, casi 71.1 por ciento de los programas tenían objetivos e indicadores con diseño adecuado, mientras que, de 2013 a 2016, fue mayor la proporción de programas cuyo diseño de objetivos e indicadores debía ser fortalecido.

Es necesario trabajar en la mejora de los indicadores que son el insumo principal para la integración 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; así, a pesar del adecuado diseño, el monitoreo





a través de sus metas puede no proporcionar información precisa sobre el desempeño del programa. Respecto a los indicadores de resultados, el análisis mostró que poco más de 50 por ciento de los programas deben mejorarlos en lo concerniente a su vinculación con el 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; debe recordarse que los primeros miden el avance en el cambio que el programa está logrando en su población objetivo.

En relación con la sostenibilidad del sistema de monitoreo, se ha explicado que esta característica ha de cumplirse a través de la permanencia en el tiempo de los indicadores. Durante el periodo de análisis, se advirtió que los indicadores son eliminados o sustituidos con frecuencia, principalmente, por los cambios dentro de la APF.

En virtud de que al inicio de cada administración se define un nuevo plan que define las prioridades nacionales, es común que los programas modifiquen su orientación y se vinculen con nuevos objetivos de planeación nacional, lo cual puede originar que cada seis años caiga la tasa de permanencia; sin embargo, el análisis revela que, en 2016, la permanencia de los indicadores fue de 34 por ciento, es decir, para cada diez indicadores que había en 2015, solo se pudo dar seguimiento a poco más de tres en 2016. Este cambio en la sostenibilidad es explicado ante todo por la reingeniería del gasto público, que llevó a una nueva estructura programática planteada por la SHCP. En otras palabras, en 2016, 36 por ciento de los programas sociales son nuevos y, en la mayoría de los casos, son resultado de la fusión de diferentes programas, de ahí que estos cambios hayan implicado 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, ya que la construcción de estos insumos obedece a cuestiones administrativas; no obstante, mientras mayor sea la calidad con la cual 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 ejecutar las actividades de monitoreo.

En el diagnóstico de monitoreo se explica 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 de un programa; de lo contrario, el sistema de monitoreo carece de sentido y es poco productivo.

Entre las diferentes esferas donde los indicadores pueden ser usados, se pueden citar las de monitoreo, evaluación, planeación asignación de recursos y rendición de cuentas. En el análisis se encontró que los indicadores se em-



plean sobre todo en las actividades de monitoreo y evaluación; sin embargo, su uso en los procesos de planeación, rendición de cuentas y presupuesto es menor, sobre todo en este último; 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 APF.

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 de que, desde 2008, se han diseñado indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales, existe aún cierto grado de resistencia para que estos sean construidos con claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad; por lo tanto, es difícil su incorporación en la planeación del programa, o bien, en la rendición de cuentas y asignación presupuestaria.

En relación con 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 su evolución histórica. El objetivo principal es poder contar la historia de los programas y sus indicadores y fomentar su uso en las esferas mencionadas.<sup>30</sup>

Tal como se planteó en el diagnóstico, el sistema de monitoreo no se encuentra aislado de la planeación nacional; al contrario, la alineación de los programas sociales con los diferentes objetivos prioritarios a nivel nacional obliga a efectuar una revisión de los diferentes programas emanados 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 como su vinculación con los derechos sociales. En suma, se trata de un estudio completo e integral de los elementos que conforman el sistema de monitoreo, incluida la planeación nacional.

Por lo anterior, se revisó y analizó la información correspondiente a 25 planes especiales, transversales, sectoriales e instituciones vinculados con el desarrollo social; esto permitió conocer sus principales características y vincular, de manera lógica y efectiva, los elementos de la planeación nacional con los objetivos de desarrollo social.

Cuando se habla de planeación nacional, se espera 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 muestran que 46 por ciento de los objetivos de los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo se enfocan a actividades de gestión o entrega de bienes o servicios.

---

<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 está disponible en <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>



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, los indicadores de planeación también deben cumplir con los criterios de calidad, sostenibilidad y uso. Es de rescatar que la inclusión de indicadores en los programas que provienen 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 surgen de la planeación nacional con los derechos sociales y el bienestar económico, los responsables incluyeron elementos relacionados con ellos: 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 40 por ciento de los indicadores de los planes se vinculan con variables de los indicadores de los programas sociales, lo que podría sugerir que existe una falta de articulación entre el diseño de los planes nacionales y los programas presupuestarios vinculados con el desarrollo social.

Finalmente, el análisis de todas las variables muestra un sistema de monitoreo de la política social en México en fase de crecimiento y mejora; no obstante, existen características que deben perfeccionarse 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.



# DIAGNÓSTICO DE MONITOREO DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES 2016: HACIA UN SEGUIMIENTO CON ENFOQUE DE RESULTADOS

En virtud de que los programas operan con recursos aportados por toda la población, es de suma importancia que se conozcan los resultados que se están obteniendo. Los indicadores son una herramienta que permite 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 programas en operación. Los indicadores constituyen una batería de mediciones con información valiosa que ayuda a quienes toman decisiones a ejecutar las acciones indispensables para mejorar los programas que atienden las necesidades de la población y con ello construir un sistema de monitoreo que facilite a la población dar seguimiento a los resultados y las acciones principales.

**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

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

