

**Diagnóstico de objetivos  
e indicadores de los programas  
del ámbito social  
derivados del Plan  
Nacional de Desarrollo**

**2013-2018: estructuras de medición  
y vinculación con  
derechos y programas  
sociales**

**Diagnóstico de objetivos  
e indicadores de los programas  
del ámbito social  
derivados del Plan  
Nacional de Desarrollo  
2013-2018: estructuras de medición  
y vinculación con  
derechos y programas  
sociales**

Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales

Primera edición 2017

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. Ciudad de México: CONEVAL, 2017.

# Directorio

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

### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA \*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## **EQUIPO TÉCNICO**

Gonzalo Hernández Licona

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Naghielli Angélica Álvarez Chombo



# Contenido

<b>Introducción</b>	7
<b>Capítulo 1.</b> Análisis cuantitativo de los indicadores	13
<b>Capítulo 2.</b> Seguimiento de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	37
<b>Capítulo 3.</b> 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	49
<b>Capítulo 4.</b> Vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los indicadores de los programas sociales	59
<b>Conclusiones</b>	67
<b>Anexo 1.</b> Metodología para el seguimiento de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	71
<b>Anexo 2.</b> Metodología para la vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 con los derechos sociales y el bienestar económico	75
<b>Anexo 3.</b> Metodología para la vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los indicadores de propósito de los programas sociales	78



# Introducción



En México existen grandes problemáticas de interés nacional a las cuales la administración pública federal (APF) pretende dar solución; algunas de ellas son el acceso a la alimentación, 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 enmarcadas las metas, objetivos, líneas de acción e indicadores que buscarán dar atención a estas problemáticas con el fin último de generar bienestar en la población.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es el principal mecanismo de planeación que articula las políticas públicas de la APF, precisa los objetivos nacionales, metas, estrategias y prioridades de desarrollo, además de establecer las acciones específicas para alcanzarlos y proyectar los indicadores que permiten medir los avances obtenidos.<sup>1</sup>

El PND tiene como objetivo general lograr que “México alcance su máximo potencial” y para ello define cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad, y puntualiza tres estrategias transversales: “Democratizar la productividad” para alcanzar un “Gobierno cercano y moderno” y tener una “Perspectiva de género” en toda la APF.<sup>2</sup>

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

La vinculación entre los programas que se derivan del PND se describe en la figura 1.

---

<sup>1</sup> Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, p. 9. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 13.

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



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: SHCP, 2013 y *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2017*. México: SHCP, 2016.

\*Con base en el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social 2016.

La articulación entre los programas sectoriales y los programas presupuestarios pudiera contribuir a la alineación para dar solución a las principales problemáticas del país. También se busca mejorar la medición de resultados de las acciones de la APF mediante la inclusión de indicadores que son fuente de información para la toma de decisiones, ya que toda planeación debe tener un propósito de incidencia.<sup>3</sup>

El PND 2013-2018 es el primer plan nacional que incorpora indicadores de resultados, los cuales deben reflejar la situación del país en los temas que se consideran prioritarios en las líneas de acción; con dichos indicadores se monitoreará el desempeño de la APF y se medirán los resultados que se alcanzaron a lo largo del periodo de la administración en curso.

Para analizar la forma en que las mediciones repercutirán en la solución de las problemáticas del país relacionadas con el ámbito del desarrollo social, el CONEVAL elaboró un documento que analiza 25 planes<sup>4</sup> cuyos objetivos e indicadores retoman aspectos referentes al desarrollo social. En el documento se abordan las características principales de los indicadores, como frecuencias de medición, determinación de metas o fuentes de información de los datos para el cálculo de dichas mediciones, y se da seguimiento a los indicadores de los planes respecto del establecimiento de las metas sexenales; esto, con el objetivo de conocer su desempeño.

<sup>3</sup> <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-objetivos-e-indicadores-PND.pdf>

<sup>4</sup> En este documento se empleará la palabra planes para denominar en general a los programas que se derivan del PND.



El citado documento también provee información sobre la vinculación entre los indicadores de los planes y aspectos que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos sociales, y brinda información de la vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas sociales.

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

De esta forma, el *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018* se convierte en un documento que escudriña las problemáticas prioritarias del país a las que se está dando atención en la actual administración y cómo ha sido su comportamiento hasta el momento, a fin de dar a conocer las características principales de los indicadores con los que se toman decisiones y, al mismo tiempo, informar los avances en las prioridades que se marcó la APF actual.

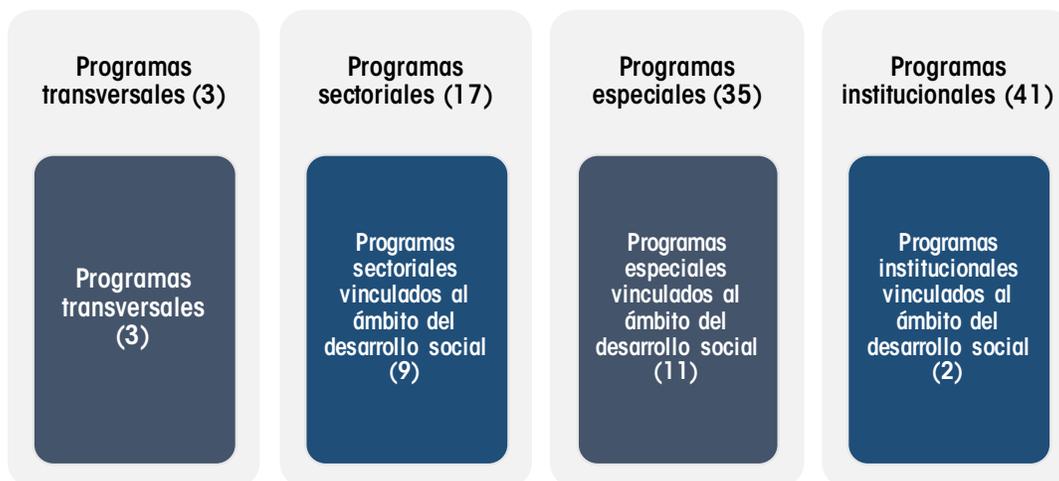
¿Es posible dar seguimiento a los objetivos que plantea la APF para solucionar las grandes problemáticas del país relacionadas con el ámbito social? ¿Qué tipo de objetivos e indicadores se utilizan para monitorear estos temas de interés nacional? ¿Cuál ha sido el comportamiento a mitad de sexenio de los indicadores que miden el desempeño de las políticas nacionales enfocadas al desarrollo social? ¿Existe una planeación conducente en la articulación de las políticas nacionales y los programas presupuestarios en el ámbito del desarrollo social? ¿Los indicadores utilizados en la planeación nacional miden aspectos que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos sociales? Estas y otras interrogantes se resolverán a lo largo de este estudio mediante el análisis de los 25 planes que se derivan del PND 2013-2018 del ámbito social.

## **Selección de programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo**

De la planeación nacional se derivan cuatro grupos de programas generales (además de los presupuestarios) que se clasifican en sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Para la selección de los planes comprendidos en este análisis, se consideraron aquellos que tuvieran relación con las dependencias y entidades que coordinan cuando menos un programa presupuestario de desarrollo social. Además, en la planeación nacional se establecen tres estrategias transversales, las cuales fueron consideradas para el análisis derivado de su incidencia en la administración pública en su conjunto, incluyendo los programas y las acciones sociales.

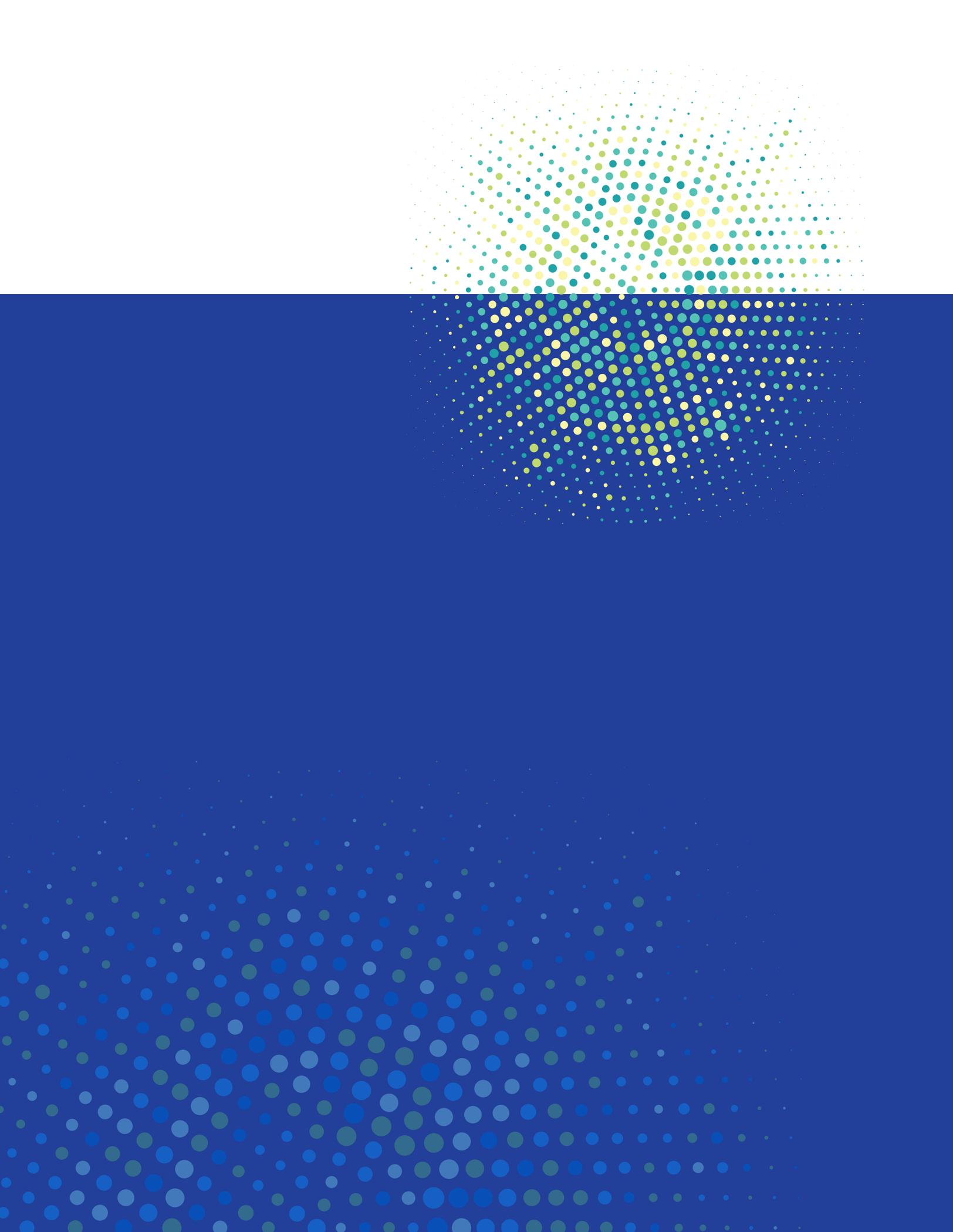


**Figura 2.** Planes que se derivan del Plan Nacional Desarrollo 2013-2018 vinculados al ámbito del desarrollo social



Fuente: Realizado por el CONEVAL con información de la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.







Capítulo



# Análisis cuantitativo de los indicadores





En total se revisaron y analizaron 25 planes del ámbito de desarrollo social que se derivan del PND 2013-2018. Los planes analizados reúnen 136 objetivos que describen las prioridades de política pública referentes al desarrollo social; asimismo, cuentan con 276 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos, lo que significa un promedio de dos indicadores para medir un objetivo. De estos planes, 44% se ubican en la categoría de especiales, 36%, sectoriales, 12%, transversales y 8%, institucionales. La información se obtuvo de los programas publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y de cada una de las dependencias coordinadoras.

De los resultados del análisis, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra Mujeres (PROIGUALDAD) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social reportan el mayor número de indicadores (18); en promedio, utilizan tres indicadores para medir sus objetivos. Esto es una buena práctica y muestra de forma más clara su interés por medir sus avances.

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

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

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

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



La información de los objetivos revela que la mayoría de estos se agrupa en los planes especiales, los cuales comprenden 45%, seguido de los planes sectoriales, que representan 35%. En cuanto a los indicadores, se encontró que los programas sectoriales abarcan la mayoría de ellos, con 43%; en cambio, los planes especiales comprenden 38% de los indicadores, y los institucionales y transversales engloban 19% de la información restante.

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

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

## Enfoque de resultados, servicios y gestión

A partir de 2007, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los programas y las acciones sociales implementaron el enfoque hacia resultados en la APF, entendido como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que hace hincapié en los resultados, no en los procedimientos; es decir, si bien es importante el cómo se hacen las cosas, en este enfoque lo que cobra verdadera importancia es qué se hace, qué se logra y cuál es su efecto en la solución de problemáticas sociales y, sobre todo, en el bienestar de la población.

Si bien es cierto que los programas derivados del PND 2013-2018 fueron construidos con metodologías diversas enfocadas hacia el diseño de objetivos e indicadores, la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*<sup>5</sup> 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”.

En esta sección, 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. De acuerdo con la guía técnica mencionada,<sup>6</sup> para la determinación de objetivos es importante que los planes tomen en consideración los siguientes elementos:

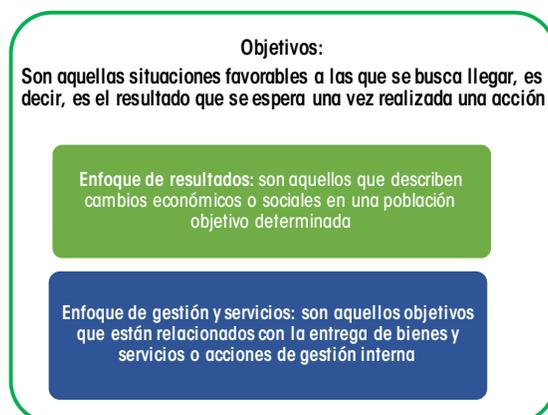
<sup>5</sup> [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

<sup>6</sup> *Ídem*.



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

**Figura 3. Enfoque de los objetivos**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

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

**Figura 4. Ejemplos de objetivos con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



En el cuadro 2 se presenta la información de objetivos en aspectos de gestión y de resultados de acuerdo con los elementos principales (variables).

**Cuadro 2. Objetivos de los planes que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

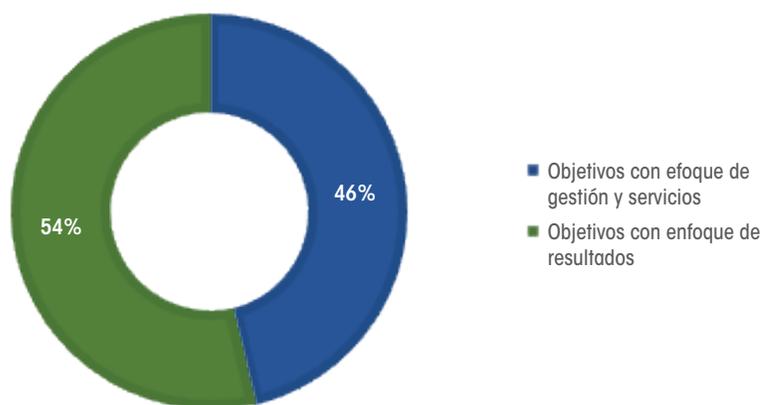
Nombre del programa	Objetivos con enfoque de gestión y servicios	Objetivos con enfoque de resultados	Total
<b>Especiales</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>61</b>
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	0	5	5
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	3	3	6
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	2	4	6
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	4	1	5
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	1	5	6
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	4	2	6
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	2	2	4
Programa Nacional Forestal 2014-2018	2	3	5
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	2	4	6
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	1	5	6
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	4	2	6
<b>Institucionales</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) 2014-2018	3	2	5
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 2014-2018	2	3	5
<b>Sectoriales</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>48</b>
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	1	4	5
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	1	4	5
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	3	2	5
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	1	5	6
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	3	3	6
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	3	3	6
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	4	2	6
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	3	1	4
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	2	3	5
<b>Transversales</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>17</b>
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018	3	3	6
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	4	2	6
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	5	0	5
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>73</b>	<b>136</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



De los 136 objetivos de los planes analizados, se considera que 54% (73 objetivos) miden aspectos relacionados con resultados; en otras palabras, miden la solución de problemas concretos. Por otro lado, 46% (63 objetivos) miden aspectos referentes a la entrega de bienes o servicios a la población beneficiaria o a la gestión. Si bien es cierto que la mayor parte de los objetivos de los planes miden aspectos de resultados, aún existe un alto porcentaje de objetivos orientados a la entrega de bienes o servicios y acciones de gestión interna.

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

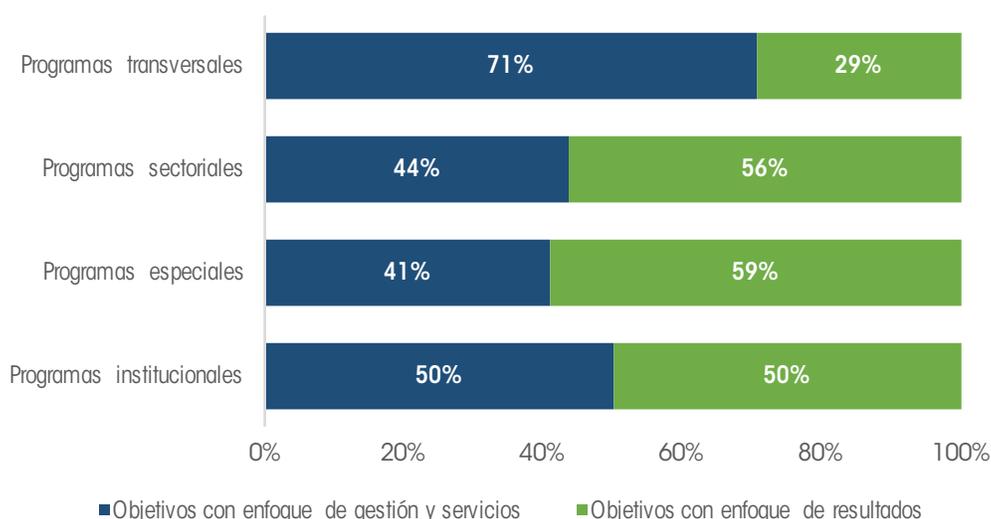


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

De manera desagregada, en la gráfica 2 se muestran los porcentajes de los objetivos con enfoque de resultados y de los objetivos con enfoque de gestión y servicios por tipo de plan. Destaca que 59% de los objetivos de los planes especiales analizados miden resultados, mientras que 71% de los programas transversales miden gestión y servicios. Por su parte, los programas sectoriales e institucionales presentan 56 y 50% de objetivos con enfoque de resultados, respectivamente.



**Gráfica 2. Objetivos de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios por tipo de plan**

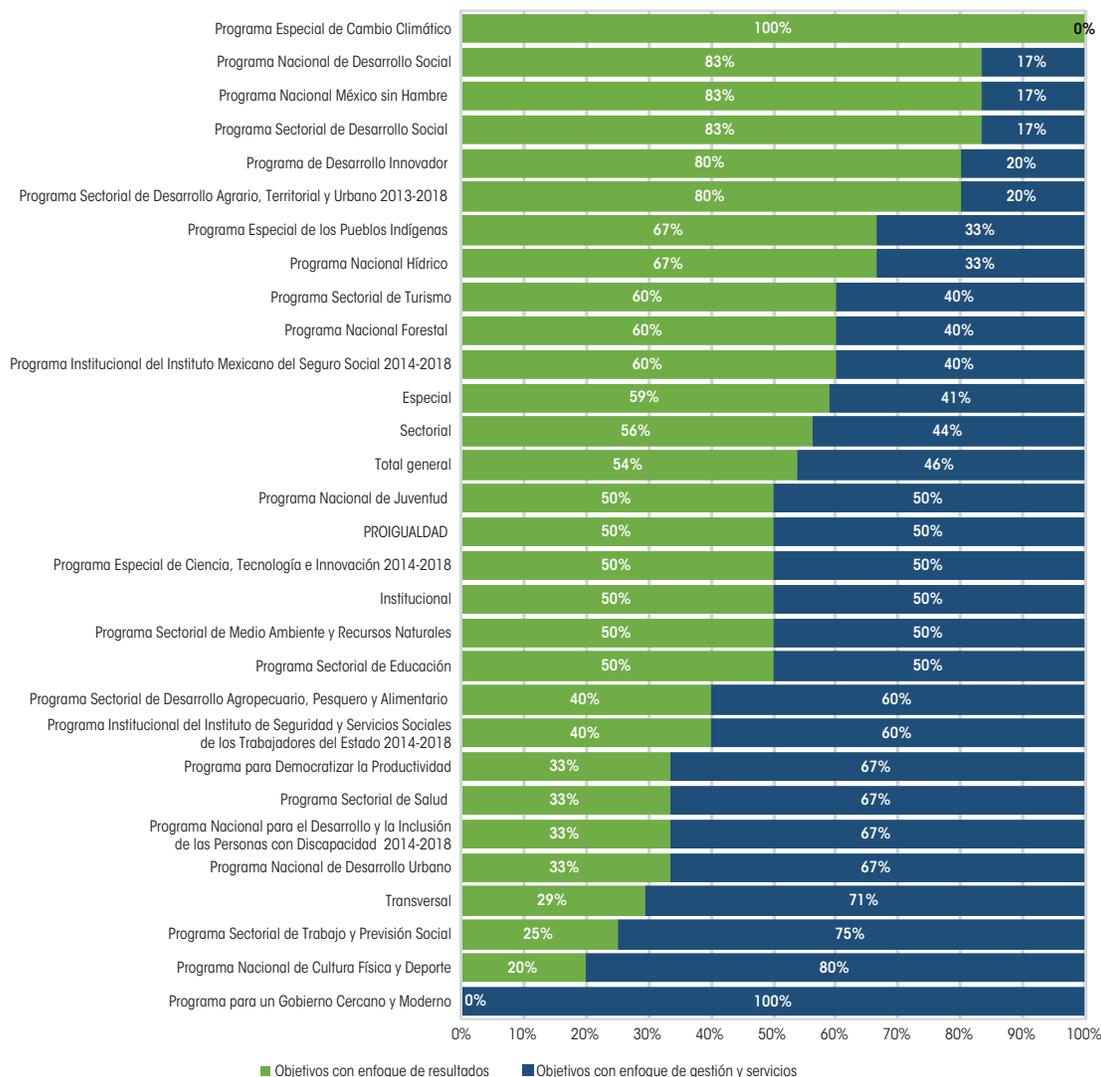


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Por tanto, el enfoque de los objetivos varía en los planes analizados; por ejemplo, el Programa México sin Hambre 2013-2018 intenta dar solución a una problemática social, como lo es el acceso a la alimentación en la población más vulnerable. Para lograrlo, plantea objetivos de resultados, como “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación” y “Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”. Por otro lado, el mismo plan establece objetivos relacionados con las gestiones que tiene que llevar a cabo para alcanzar su propósito: “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”. Este último no se considera un objetivo con enfoque hacia resultados, puesto que promover la participación es una acción interna que tiene que realizar el plan (puede ser a través de los programas sociales o de una coordinación nacional) para conseguir un objetivo de nivel superior, en este caso, el acceso a la alimentación.

En la gráfica 3 se muestran los porcentajes de los objetivos con enfoque de resultados y de los objetivos con enfoque de gestión y servicios del conjunto de los planes analizados.

**Gráfica 3. Objetivos de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios por plan**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En su conjunto, los objetivos del Programa Especial de Cambio Climático se consideran con enfoque de resultados; en este caso, el programa plantea objetivos como “Reducir emisiones de gases de efecto invernadero para transitar a una economía competitiva y a un desarrollo bajo en emisiones” y “Reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta propiciando cobeneficios de salud y bienestar”. Asimismo, en este rubro destacan el Programa Nacional de Desarrollo Social, el Programa Nacional México sin Hambre y el Programa Sectorial de Desarrollo Social, en los cuales 83 por ciento de sus objetivos se consideran con enfoque de resultados. No obstante, para el resto de los planes hay un porcentaje alto con enfoque de gestión y servicios.



Vale la pena comentar que nueve de los planes analizados tienen menos de la mitad de sus objetivos clasificados como de enfoque de gestión y servicios. No obstante, 16 planes cuentan con una proporción de objetivos con enfoque de resultados mayor o igual que 50%. Lo anterior es relevante porque los objetivos definen cuáles serán los indicadores más adecuados para monitorear su desempeño; si un objetivo mide aspectos de gestión, también debe incluir indicadores que midan dicho aspecto; por ejemplo, el objetivo "Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF" se centra en acciones por parte del plan, es decir, cuestiones de gestión o coordinación y que difícilmente cumplen con los criterios establecidos en la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. No obstante, la planeación nacional debe incorporar en su mayor parte objetivos e indicadores a nivel de resultados, dado que estos reflejan los efectos y las consecuencias de todas las acciones del gobierno federal.

## Principales resultados

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

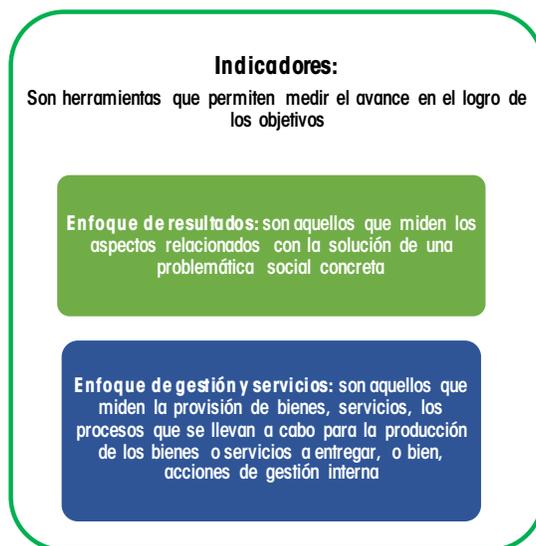
- » El 54% (73 objetivos) miden aspectos que tienen que ver con resultados; en otras palabras, miden la solución de problemas concretos.
- » De las clasificaciones de tipos de plan, los especiales son los que, en promedio, cuentan con mayor número de objetivos de resultados (59%).

## 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 que tienen que ver 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 los bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria.



**Figura 5. Enfoque de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

El Programa Nacional de Desarrollo Social utiliza el indicador “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria” para medir su desempeño. Este indicador mide aspectos relacionados con dar solución a una problemática concreta, como lo es garantizar una alimentación adecuada a la población. Por otro lado, el indicador “Gasto en servicio personal respecto del gasto programable” solo mide aspectos de la gestión del programa, que si bien son importantes, no brindan información sobre la solución de una problemática concreta.

**Figura 6. Ejemplos de indicadores con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En el cuadro 3 se muestran los resultados del enfoque que poseen los indicadores por plan.



**Cuadro 3. Indicadores de los planes que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

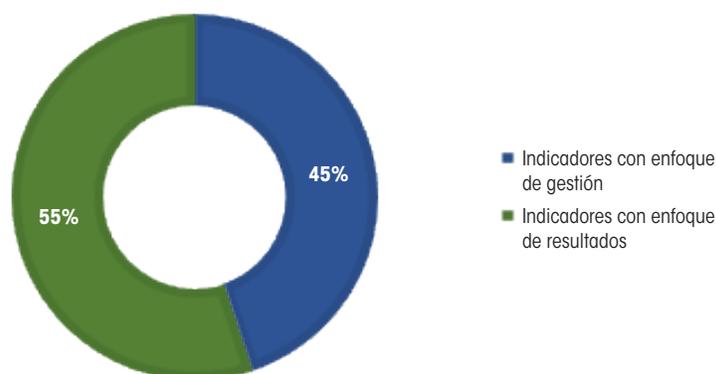
Nombre del programa	Indicadores con enfoque de gestión y servicios	Indicadores con enfoque de resultados	Total
<b>Especiales</b>	<b>37</b>	<b>67</b>	<b>104</b>
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	5	7	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	2	6	8
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	5	2	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	0	16	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	6	2	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	0	8	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	5	8	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	5	3	8
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	2	6	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	2	4	6
<b>Institucionales</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	5	3	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	7	5	12
<b>Sectoriales</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>118</b>
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	2	10	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	7	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	3	4	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	5	13	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	9	4	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	11	6	17
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	5	11	16
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	12	0	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	4	7	11
<b>Transversales</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>34</b>
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018	7	11	18
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	0	6	6
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	10	0	10
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>152</b>	<b>276</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En la gráfica 4 se hace evidente que la configuración de los enfoques de resultados y de gestión y servicios en los 276 indicadores es muy parecida a la presentada en los objetivos: 55% (152 indicadores) miden la solución de problemas concretos, por lo cual se consideran con un enfoque de resultados; 45% restante (124 indicadores) se dirigen a monitorear aspectos de servicios y gestión.



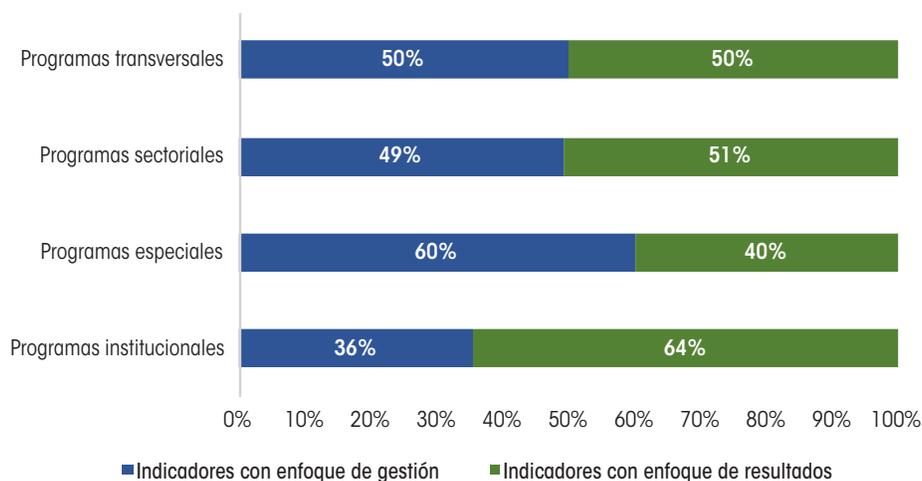
**Gráfica 4.** Indicadores de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

De forma desagregada, en la gráfica 5 se observa que 64% de los indicadores de los programas institucionales analizados miden resultados, mientras que los indicadores de los programas transversales, sectoriales y especiales tienen, en promedio, 51% de indicadores con enfoque de resultados. Eso significa que poco menos de la mitad de los indicadores miden aspectos de gestión interna de los planes, que son acciones para llevar a cabo el objetivo principal.

**Gráfica 5.** Indicadores de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios por tipo de plan



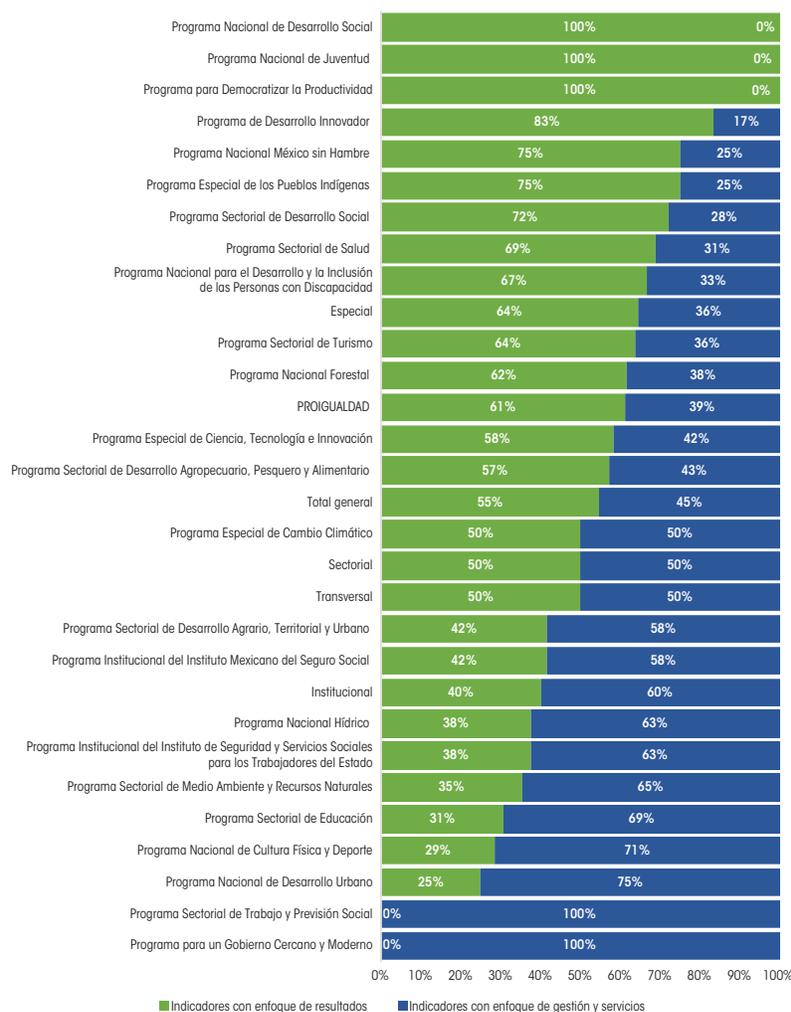
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



Los planes que se derivan del PND 2013-2018 preferentemente debieran medir los resultados de la coordinación de los diversos programas y acciones sociales; por ejemplo, el indicador “Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios en la vivienda a nivel nacional” mide aspectos relacionados con la solución de una problemática social, como el acceso a una vivienda digna. Por otra parte, el indicador “Relación entre el crecimiento de los recursos destinados a financiamientos para mercado secundario de vivienda y el crecimiento de los recursos destinados a financiamiento para adquisición de vivienda nueva” solo mide un aspecto de gestión que tiene que realizar el programa para la financiación de la vivienda, pero no indica qué proporción de la población ya adquirió o cuenta con una vivienda.

En la gráfica 6 se presentan los resultados de los indicadores con enfoque de resultados y de los indicadores con enfoque de gestión y servicios del conjunto de los planes analizados.

**Gráfica 6. Indicadores de los planes con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios por plan**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Destaca que, en su totalidad, los indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Social, el Programa Nacional de la Juventud y el Programa para Democratizar la Productividad tienen un enfoque de resultados. Asimismo, 15 programas reportan una proporción de indicadores con enfoque de resultados mayor o igual que 50%.

## Principales resultados

Al igual que en el tema de los objetivos, en su mayoría, los indicadores se han orientado a medir la solución de problemáticas concretas, dicho de otra forma, resultados. No obstante, 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.

- » El 55% de los indicadores (152) miden la solución de problemas concretos.
- » De las clasificaciones de tipos de plan, los institucionales son los que, en promedio, cuentan con mayor número de indicadores que miden resultados, 64%.
- » Destaca que, en su totalidad, los indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Social, el Programa Nacional de la Juventud y el Programa para Democratizar la Productividad miden aspectos de resultados.

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

## 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: refleja la importancia del logro del objetivo y provee de información sobre lo que se busca medir del indicador.
- Monitoreable: permite su comprobación.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ver [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)



Asimismo, en 2012, el CONEVAL implementó la *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*,<sup>8</sup> que precisa los criterios mínimos necesarios que deben presentar los indicadores de los programas sociales para medir los objetivos a los cuales se encuentran relacionados. En una primera etapa (valoración específica) se busca medir si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de diseño: relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad. En una segunda etapa (valoración específica), la metodología establece que los indicadores de fin y propósito de la MIR deberán cumplir con los criterios mínimos de consistencia: pertinencia temática y factibilidad técnica.

Dicha metodología es retomada en este análisis para conocer en qué medida se da cumplimiento a esas características en los indicadores derivados de los planes. Cabe aclarar 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 ha de cumplir cualquier indicador que busque medir los resultados logrados por un programa derivado de la planeación nacional. En la figura 7 se describe en qué consiste cada criterio.

**Figura 7. Características de los indicadores aplicadas a los planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la metodología de aprobación de indicadores de los programas sociales.

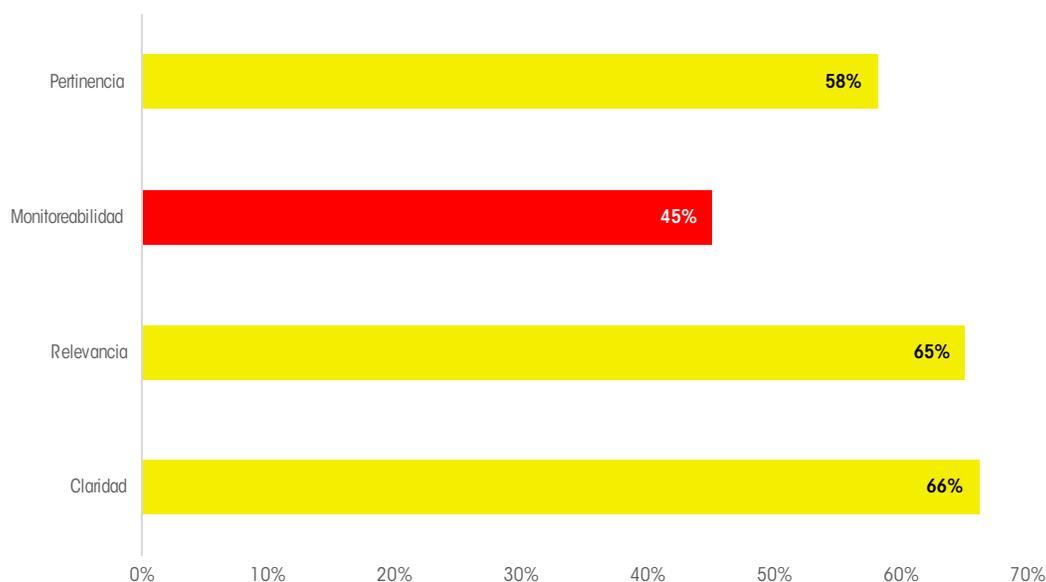
Con los indicadores de la planeación nacional se miden los objetivos de las principales problemáticas del país: seguridad alimentaria, rezago educativo, productividad, entre otras. Por ello, se esperaría que aquellos cumplieran, en su mayoría, con las características mínimas mencionadas, ya que la información que brindan es clave para orientar el rumbo que perseguirá la APF para solucionar cada una de las problemáticas que se ha trazado. En la gráfica 7 se muestran los principales resultados mediante una semaforización<sup>9</sup> del conjunto de los planes.

<sup>8</sup> Para mayor información, ver [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>9</sup> Los rangos de la semaforización son los siguientes: un plan se considera con oportunidad de mejora (rojo) cuando la proporción de indicadores que cumplen el criterio se encuentra entre 0 y 50%; si la proporción va de 51 a 70, es moderado (amarillo); en caso de que la proporción se ubique entre 71 y 85, se considera adecuado (verde claro), y cuando se ubica entre 86 y 100, se cataloga como destacado (verde oscuro).



**Gráfica 7. Características de los indicadores de los planes vinculados al desarrollo social**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En promedio, el cumplimiento de las características fue de 59%; solo 45% de los indicadores de los planes cumplen con el criterio de monitoreabilidad; es decir, más de la mitad de los indicadores no cuentan con información suficiente acerca de sus fuentes. Por su parte, la claridad es el aspecto que mayor cumplimiento tiene en los indicadores (66%); sin embargo, se considera que este nivel es aún bajo.

Por otro lado, la pertinencia se logra en 58% de los indicadores de los planes; es decir, más de la mitad hacen referencia a soluciones de problemáticas alcanzadas y abordan una problemática de interés sectorial vinculada a los objetivos de los programas; esto implica de modo necesario que el objetivo al cual se encuentra relacionado haga referencia a un resultado, entendido como un cambio permanente en las condiciones de vida, y que, además, dada la temática que atiende el programa, el indicador represente una buena aproximación para medir el cumplimiento de su objetivo.<sup>10</sup> En cuanto a la relevancia, seis de cada diez indicadores miden aspectos esenciales del objetivo al que están alineados.

En el cuadro 4 se presentan los principales resultados para cada uno de los planes.

<sup>10</sup> Existen algunos indicadores (3%) que, no obstante que se clasificaron como pertinentes, no se consideraron como de resultados debido a que hacen referencia a cuestiones subjetivas o de percepción, lo cual pudiera sesgar los resultados y no estar acordes con los objetivos que pretende alcanzar el plan.



**Cuadro 4. Características de los indicadores por tipo de plan**

Nombre del programa	Total de indicadores	Claridad (% indicadores)	Relevancia (% indicadores)	Monitoreabilidad (% indicadores)	Pertinencia (% indicadores)
<b>Programas especiales</b>	<b>104</b>	<b>77</b>	<b>68</b>	<b>63</b>	<b>67</b>
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	10	40	60	100	50
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	12	75	67	58	50
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	8	88	75	13	75
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	7	71	71	57	57
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	16	88	69	94	100
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	8	38	63	13	50
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	8	100	75	88	75
Programa Nacional Forestal 2014-2018	13	92	77	54	77
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	8	50	63	25	50
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	8	100	75	88	75
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	100	50	83	50
<b>Programas institucionales</b>	<b>20</b>	<b>85</b>	<b>70</b>	<b>20</b>	<b>50</b>
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	8	88	63	50	38
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	12	83	75	0	58



Nombre del programa	Total de indicadores	Claridad (% indicadores)	Relevancia (% indicadores)	Monitoreabilidad (% indicadores)	Pertinencia (% indicadores)
<b>Programas transversales</b>	<b>34</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>41</b>	<b>65</b>
PROIGUALDAD 2013-2018	18	78	67	67	61
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	17	67	0	83
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	10	50	40	20	60
<b>Programas sectoriales</b>	<b>118</b>	<b>56</b>	<b>63</b>	<b>34</b>	<b>50</b>
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	12	58	83	0	58
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	12	83	42	25	33
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	7	43	71	14	57
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	18	83	72	78	61
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	13	46	31	54	31
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	17	53	65	24	47
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	16	0	75	50	75
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	12	50	42	8	8
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	11	91	82	18	73
<b>Total</b>	<b>276</b>	<b>66</b>	<b>65</b>	<b>45</b>	<b>58</b>

Destacado
  Adecuado
  Moderado
  Oportunidad de mejora

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



Los planes con indicadores que contienen el mayor número de características, dados sus objetivos descritos, fueron los siguientes: Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Juventud, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional México sin Hambre, Programa Sectorial de Desarrollo Social y Programa Especial de los Pueblos Indígenas.

En la figura 8 se describen indicadores y el cumplimiento de las características mínimas; por ejemplo, el indicador "Inversión federal en movilidad" es utilizado por el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para dar seguimiento a su objetivo tres: "Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes". Este indicador ¿es claro, relevante, pertinente y monitoreable? Si bien es claro (no existen ambigüedades sobre lo que mide), no es considerado ni relevante ni pertinente, porque no mide algún aspecto esencial del objetivo ni una problemática o temática de interés sectorial; es decir, solo mide aspectos presupuestarios; tampoco es monitoreable, ya que no presenta información de la unidad responsable ni el nombre del documento del cual se obtuvieron las fuentes de información.

Por su parte, el indicador "Artículos científicos publicados por cada millón de habitantes" del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación es claro y monitoreable, y cumple con las características de relevancia y pertinencia, ya que mide aspectos esenciales del objetivo al que se encuentra alineado. Además, este indicador mide una problemática de interés sectorial: la formación y el fortalecimiento del capital humano, a través del número de artículos científicos publicados.

**Cuadro 5. Ejemplos de las características de los indicadores**

Objetivo	Indicador	Claridad	Relevancia	Monitoreabilidad	Pertinencia
Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes	Inversión federal en movilidad				
Contribuir a la formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel	Artículos científicos publicados por cada millón de habitantes				

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Principales resultados

Respecto a las características mínimas que deberían presentar los indicadores de la planeación nacional (claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia), se reporta un bajo cumplimiento, principalmente 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. Asimismo, es necesario que se incorporen fuentes de información claras y precisas:

- » El criterio de claridad es el de mayor cumplimiento en los indicadores de los planes, con 66 por ciento (183 indicadores); le sigue el de relevancia, con 65% (179 indicadores).
- » El cumplimiento de monitoreabilidad solo se da en 45% de los indicadores (124), mientras que el de pertinencia, en 58% (161 indicadores).
- » Los planes con indicadores que contienen el mayor número de características, dados sus objetivos descritos, fueron: Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Juventud, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional México sin Hambre, Programa Sectorial de Desarrollo Social y Programa Especial de los Pueblos Indígenas.

Los medios de verificación ayudan a conocer la información que sirvió para construir los indicadores y permitir su réplica, lo que transparenta la operación del programa. En el siguiente apartado se describen los medios de verificación, así como el tipo de métodos de cálculo utilizado para la conformación y el seguimiento de los indicadores de los planes.

## Medios de verificación

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

- Información generada por el CONEVAL
- Información generada por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- Información de institutos internacionales
- Información generada al interior de la dependencia
- Otros

Los resultados se muestran en la gráfica 8.<sup>11</sup> Asimismo, se destaca que 7% de los indicadores no cuentan con medios de verificación, es decir, no es posible la reestimación de 28 indicadores o, por lo menos, conocer las fuentes de información con las que fueron construidos.

Por otra parte, los medios de información de la mayoría de los indicadores son fuentes internas de la entidad encargada de monitorear los indicadores (53%). Es preferible

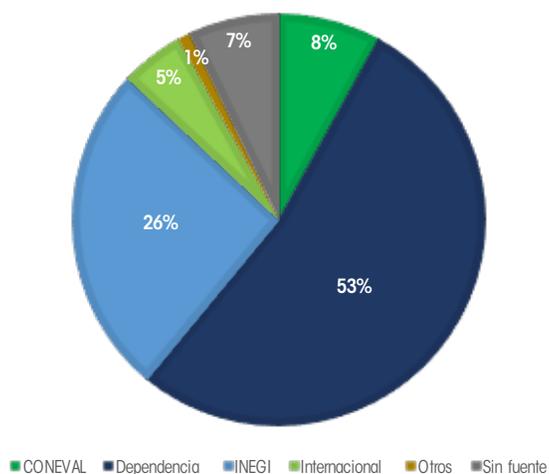
---

<sup>11</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.



que estos sean contruidos con base en fuentes externas, de tal modo que se constate la independencia de la información, o bien, que las fuentes de información interna usadas sean muy claras.

**Gráfica 8. Medios de verificación de los indicadores derivados de los planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Vale la pena destacar 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 generado por el CONEVAL, segunda institución cuya información es más utilizada. Además, el 5% de los indicadores usa fuentes internacionales para la estimación de sus datos.

## Principales resultados

Más de la mitad de los medios de verificación, o dicho de otra forma, de las fuentes información utilizadas para construir los indicadores de los planes, provienen de las propias dependencias, lo que no constata la independencia de la información. Es recomendable que los indicadores sean contruidos en mayor medida a partir de información externa a las entidades.

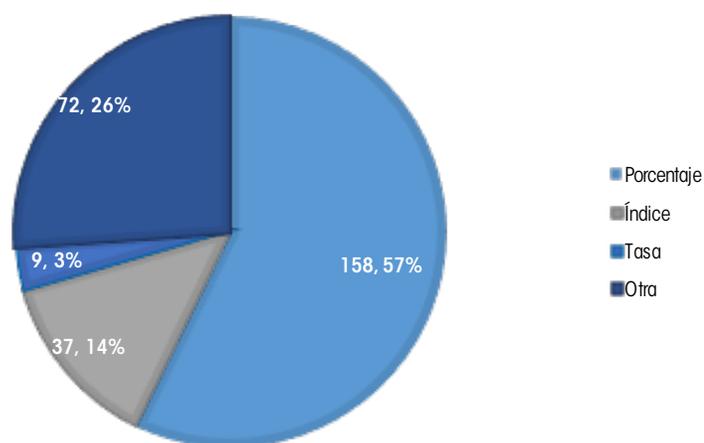
## Método de cálculo

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

Para la construcción de indicadores de los planes, los responsables de ellos optan, en su mayoría, por proponer indicadores que toman como unidad de medida porcentajes (57%). Por otro lado, se identificó que 14% de los indicadores miden índices y tan solo 3%, tasas. El 24% de los indicadores corresponden a otros, dentro de los cuales se encuentran categorías como pesos, hectáreas, personas, entre otras; casi 50% de los indicadores de esta categoría (35 indicadores) son valores absolutos, por lo cual no permiten hacer un análisis detallado, pues solo representan un dato y no una referencia respecto a algún parámetro. Cabe señalar que el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 cuenta con seis de los nueve indicadores que utilizan tasas de variación para medir el cumplimiento de sus objetivos.

Es importante la integración de un mayor número de indicadores que midan tasas de variación para lograr un panorama del desempeño de los objetivos planteados más adecuado que refleje el avance de estos con el paso del tiempo. En la gráfica 9 se describe en términos absolutos y relativos el tipo de unidad de medida a la cual los indicadores hacen referencia.

**Gráfica 9. Unidad de medida de los indicadores derivados de los planes**

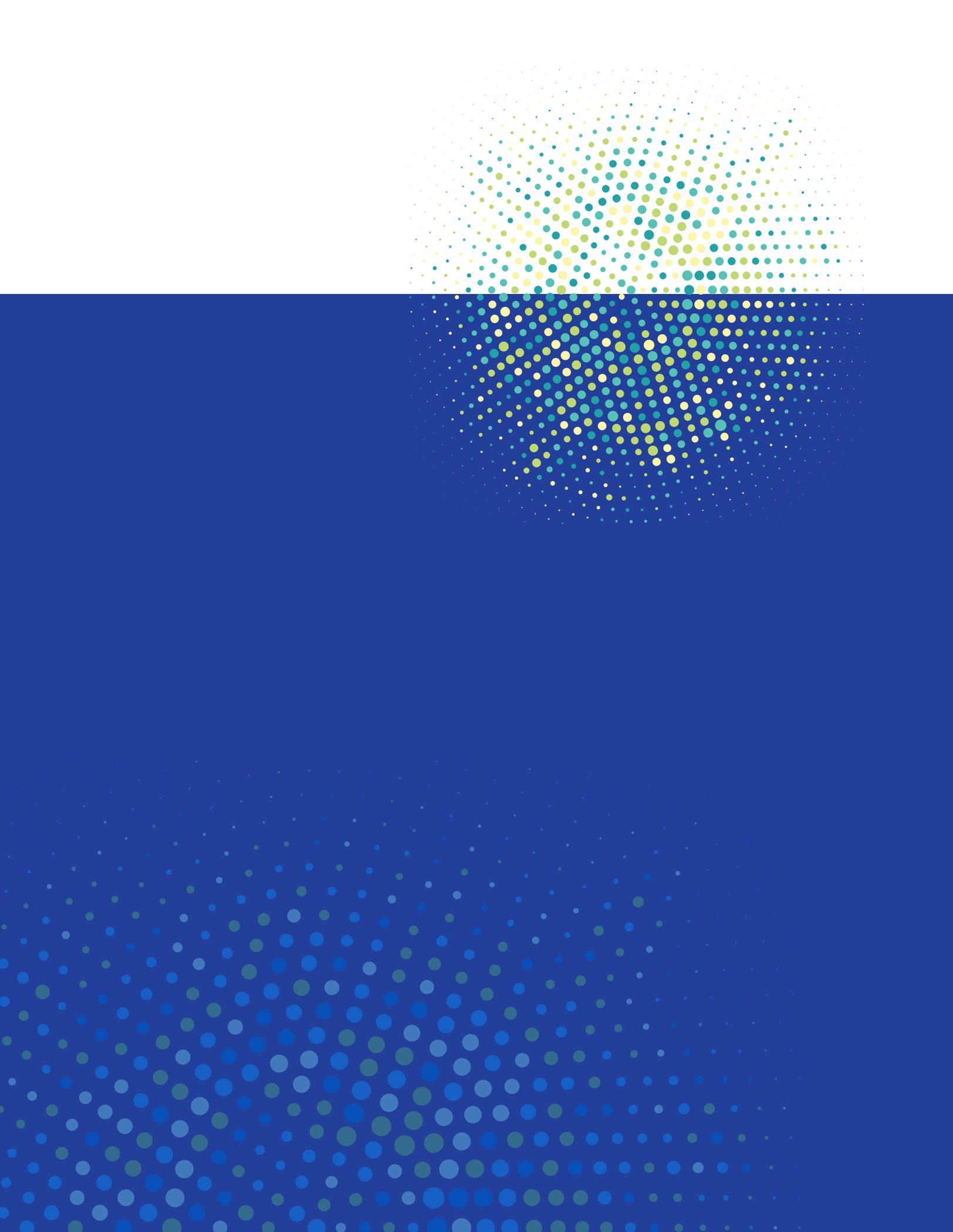


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Principales resultados

Más de la mitad de los indicadores utilizan la estructura de un porcentaje para dar seguimiento al alcance de sus objetivos. Además, casi uno de cada diez indicadores son absolutos, es decir, estos debieran tener un marco de referencia que aporte mayor información para su análisis. En futuros ejercicios para el diseño de los planes es recomendable incorporar una mayor proporción de indicadores que midan tasas de variación para advertir su avance con el paso del tiempo.





Capítulo

# 2

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



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

Un caso podría servir como ejemplo: un determinado programa sectorial tiene como objetivo reducir el número de personas que no sabe leer ni escribir en el país y, para medir los avances, utiliza la tasa de analfabetismo, la cual, en 2013, se encontraba en un nivel de 10%. Una vez elaborado un diagnóstico sobre la problemática y de acuerdo con los recursos del programa, los responsables de este se plantean como meta que la población analfabeta se reduzca a solo 1% para 2018. Así, ellos desean estar al tanto de cómo han avanzado en la consecución del objetivo a la mitad de la administración (2015) respecto de su planteamiento inicial, y saben que para ese año la tasa de analfabetismo en el país fue de 7.5%. Con base en esta información, el programa calcula que ha avanzado 28% respecto de lo que se programó en 2013. Esta información es clave, ya que los responsables del programa son conscientes de que deben incrementar los esfuerzos o replantear la estrategia si quieren lograr la meta en los próximos tres años.

Por tal motivo, se da seguimiento a los indicadores de los planes, ¿cada cuándo se estiman?, ¿cómo han avanzado en la consecución de su meta 2018? y ¿cuántos indicadores presentan un desempeño adecuado? Estas preguntas se responderán en esta sección.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Para dar seguimiento a los objetivos, los planes, además de utilizar los indicadores principales, incluyeron subindicadores, que se refieren a desagregaciones de los indicadores principales; por ello, en esta sección el universo de indicadores utilizados para el análisis aumenta a 368.

## Frecuencia de medición

La frecuencia de medición es la periodicidad con la que se efectúa la medición del indicador.<sup>13</sup> Los indicadores derivados de los planes, por ser los indicadores de fin de los programas y las acciones sociales, deberían presentar preferentemente una frecuencia de medición anual o menor (bienal, quinquenal o sexenal). En el cuadro 6 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores de acuerdo con el tipo de planes al que pertenecen. Así, se muestra que 67% realizan un seguimiento anual, mientras que 15% se miden cada dos años; es decir, 75% de los indicadores tienen una frecuencia de medición anual o mayor (mensual, trimestral, semestral, bianual), lo que les permite reportar, en sus respectivos informes, cómo van en el cumplimiento de sus metas. Asimismo, en el caso de un grupo reducido de indicadores (16), su medición se lleva a cabo de manera quinquenal o sexenal. Los programas México sin Hambre y Sectorial de Desarrollo Social utilizan frecuencias más amplias (quinquenales y sexenales).

**Cuadro 6.** 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>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Líneas base, metas sexenales y metas alcanzadas

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 lograr en un determinado periodo. La importancia de estas reside en la posibilidad de observar cuáles son los avances que los programas pretenden alcanzar en un periodo específico respecto de una referencia (la línea base).

### Líneas base

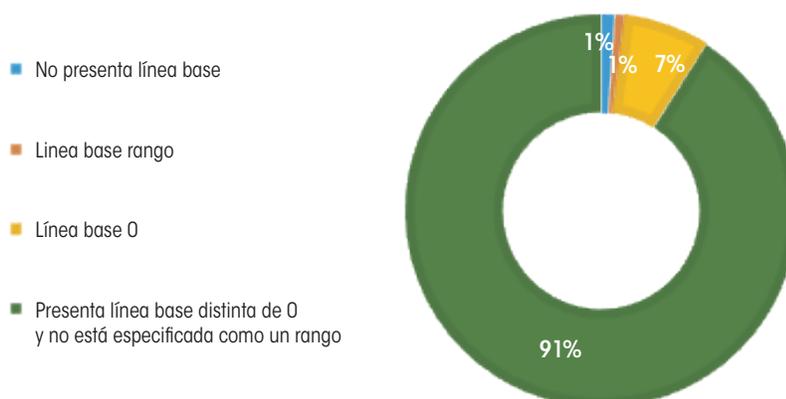
En la gráfica 10 se incluyen los resultados de la revisión de líneas base para los indicadores derivados de los planes. La revisión considera aquellos indicadores que tienen una línea base distinta de cero, aquellas que son iguales a cero, los que definen su línea base como un rango y aquellos que no muestran línea base. En el aspecto de fijar un parámetro de referencia, se advierte un esfuerzo por parte de los programas para

<sup>13</sup> Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México. Ver [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)



cumplir con dicha condición, ya que 99% de los indicadores presentan línea base, lo que contribuye a dar seguimiento a los indicadores tomando como referencia un parámetro previamente establecido. Cabe señalar que por el momento no se emite ninguna valoración acerca de la calidad del planteamiento de las líneas base.

**Gráfica 10. Establecimiento de líneas base de los indicadores de los planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Vale la pena comentar que fueron encontrados 27 indicadores (7%) con el establecimiento de una línea base igual a cero. De estos indicadores, 63% corresponden a los planes coordinados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) -Programa Especial de Cambio Climático, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional Hídrico y Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales-; esa situación no es considerada una inconsistencia como tal; sin embargo, provoca confusión al momento de medir el grado de avance en los objetivos planeados e, incluso, no se tiene conocimiento si el valor cero implica que no existe una medición previa del indicador.

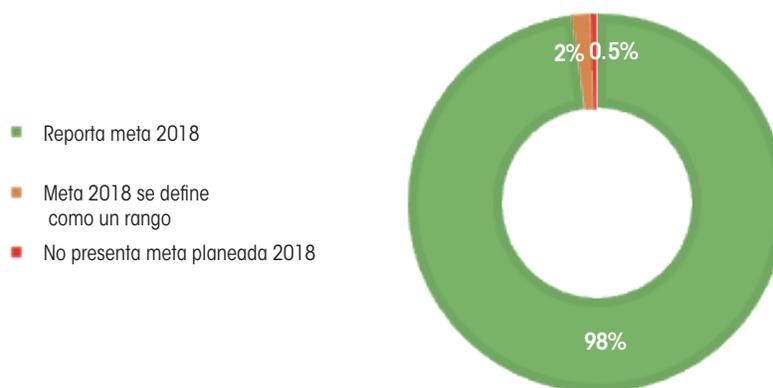
Asimismo, se encontraron dos indicadores que definen su línea base como un rango, los cuales pertenecen al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; esto también genera confusión al dar seguimiento a los indicadores, ya que no es posible establecer una referencia precisa de valoración que estaría en la elección entre las opciones de mínimo, máximo, promedio o cualquier otro estadístico básico. Aunado a lo anterior, se identificaron dos indicadores que registran su línea base igual a la meta planeada 2018; en estos casos no es posible evaluar el desempeño de los indicadores.

### Metas sexenales

La meta sexenal o meta planeada 2018 es el valor al que se desea llegar una vez finalizado el sexenio. Con base en la meta sexenal y la línea base, se puede estimar el recorrido que tiene que hacer el indicador a lo largo del periodo (2013-2018); en promedio, los indicadores de los planes buscan avanzar 74% respecto de su línea base. La gráfica 11 contiene los resultados del tema de metas; al igual que en la especificación de líneas base, se observa un buen cumplimiento por parte de los planes, ya que 98% de los indicadores reportan una meta planeada 2018. Además, siete indicadores

definen la meta como un rango, tres de los cuales miden el desempeño del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social. Cabe decir que tan solo dos indicadores no comparten información sobre el valor al que desean llegar al finalizar el sexenio.

**Gráfica 11. Establecimiento de metas sexenales de los indicadores de los planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

### Metas alcanzadas

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

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

**Cuadro 7. Reporte de metas alcanzadas de los indicadores de los planes**

Año del último valor reportado	Mensual	Trimestral	Semestral	Bianual	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrinal	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>

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## 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 podría 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<sup>14</sup> que 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” de entre 32 y 68%.

**Figura 8.** Comportamiento de los indicadores con desempeño adecuado

Porcentaje de avance =

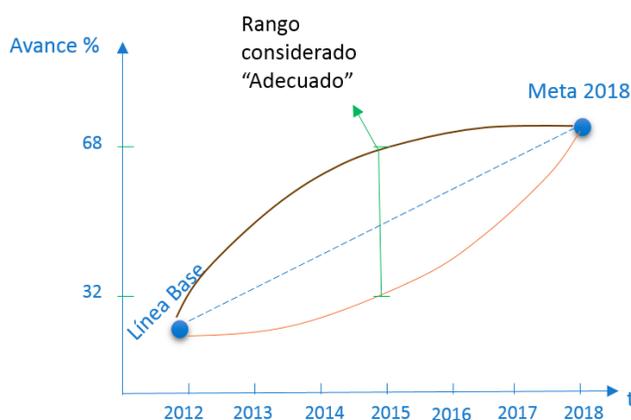
$$\left( \frac{\text{Valor reportado} - \text{LB}}{\text{Meta 2018} - \text{LB}} \right) * 100$$

Donde:

**Valor reportado:** Último valor alcanzado

**LB:** Línea base

**Meta 2018:** Meta planeada 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

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

<sup>14</sup> Ver anexo 1.

**Figura 9. Clasificaciones de la variable desempeño**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Una vez hecho lo anterior, aquellos indicadores que rebasaron 120% de avance fueron catalogados con un desempeño "superado", ya que estos indicadores, a la mitad de la administración, superaron la meta planeada para 2018, lo cual pudiera ser originado por una planeación inadecuada. Al contrario, los indicadores con un avance menor de -18% presentaron un desempeño "muy rezagado", porque sus metas fueron sobrestimadas, o bien, las acciones por parte del plan no han dado los resultados esperados.

Por otra parte, el avance de aquellos indicadores dentro del rango entre 68 y 120% ha sido más rápido de lo esperado; por ello, es muy factible que lleguen a la meta sexenal incluso antes de lo previsto. También, existen indicadores cuyo comportamiento se ha dado de manera más lenta que lo esperado, es decir, los que se ubican en un rango entre -18 y 7%. A estos indicadores se les otorgó la clasificación en la categoría de "rezagados", mientras que los ubicados en los rangos de 7 y 32% se considera que su desempeño ha sido "insuficiente"; por lo tanto, para estos se deben tomar medidas que busquen la obtención de resultados positivos.

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

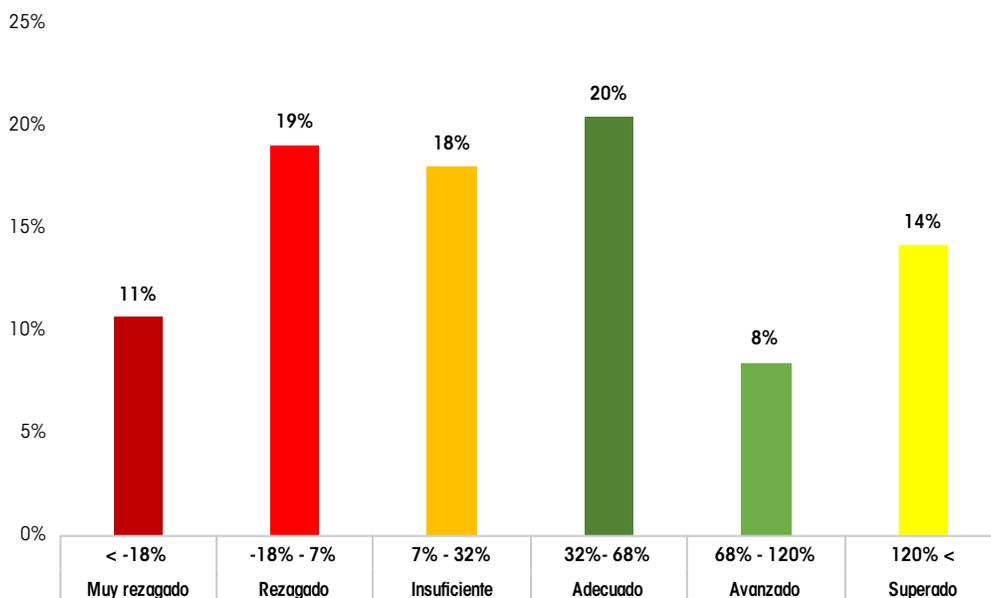
Por otra parte, existe un conjunto de indicadores cuyo desempeño no ha sido el mejor; 30% de los indicadores (109) reportan un avance inferior a siete por ciento (muy rezagado y rezagado); por ello, se cree que no se logrará cumplir con la meta sexenal.<sup>15</sup> Asimismo, 18% de los indicadores (66) presentan un avance insuficiente; por lo tanto, es necesario que el programa conjunte esfuerzos si es que desea llegar a la meta 2018.

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

<sup>15</sup> Cuatro indicadores quinquenales y seis sexenales se encuentran en la categoría de insuficiente; no obstante, para este tipo de indicadores habrá que esperar para observar cuál ha sido su resultado una vez terminado el sexenio.



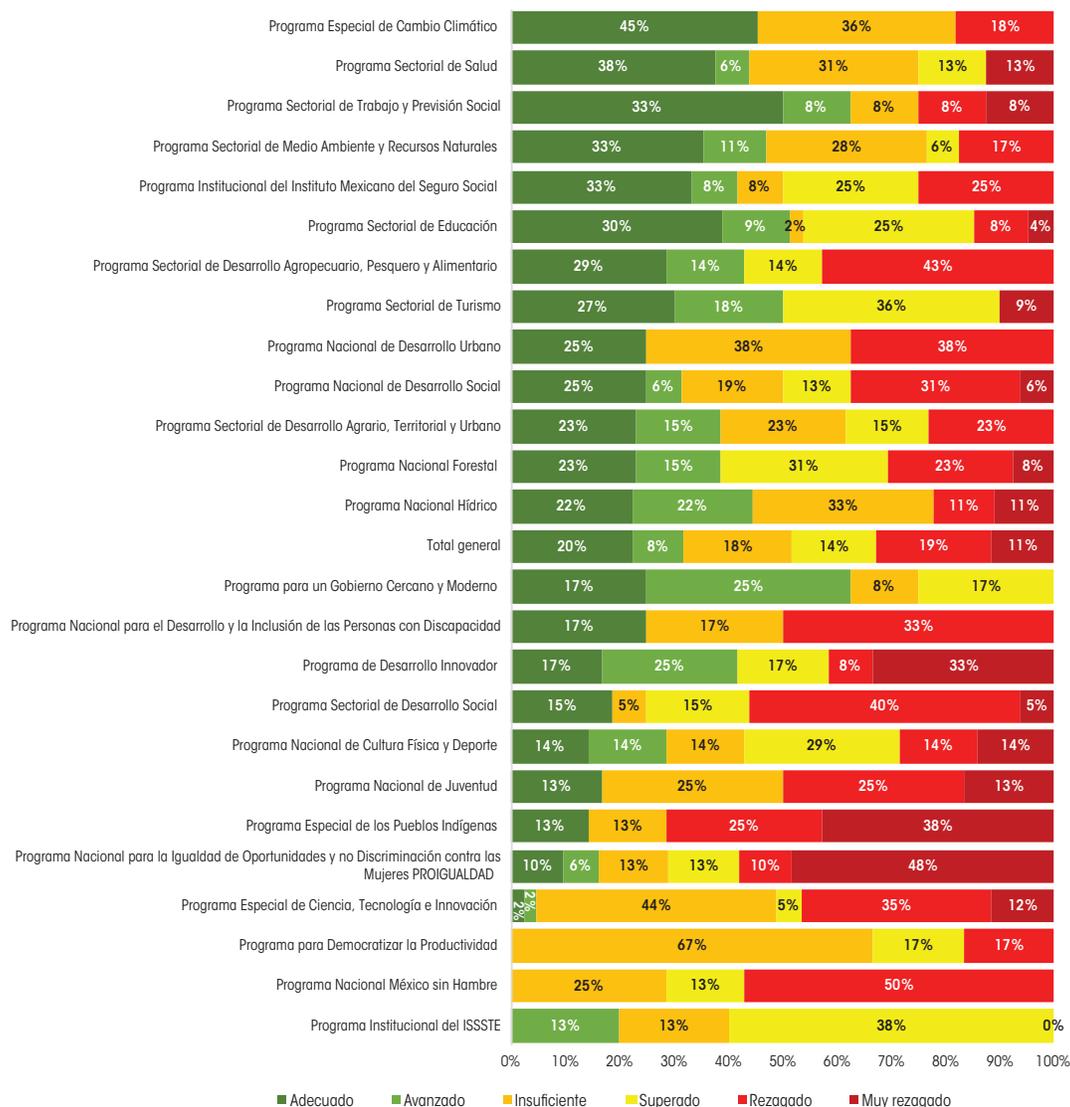
**Gráfica 12.** Desempeño de los indicadores derivados de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En términos relativos, el Programa Especial de Cambio Climático posee el mayor porcentaje de indicadores con un desempeño adecuado (45%, 5 indicadores). De acuerdo con el número de indicadores, el Programa Sectorial de Educación cuenta con la mayor cantidad de indicadores con un desempeño adecuado (16). Es necesario señalar que ninguno de los planes reportan un porcentaje de indicadores con un desempeño adecuado superior a 50%, lo que podría implicar el incumplimiento de las metas sexenales para varias áreas prioritarias en el país.

**Gráfica 13. Desempeño de los indicadores por planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En el cuadro 8 se muestran algunos ejemplos sobre el desempeño de los indicadores de los planes; por ejemplo, uno de los indicadores que utiliza el Programa Nacional de la Juventud para medir su desempeño es la tasa de desempleo en población joven, cuyo valor en 2013 fue de 8.8% y para 2018 el programa desea reducirla a 7%. Como resultado de las acciones llevadas a cabo por el programa a la mitad del sexenio, dicha tasa se registró en 7.9%. Con base en esta información, se calculó que el indicador ha avanzado 50% respecto de lo que desea alcanzar en 2018; por ello, se puede decir que ese avance es adecuado y se espera que, al final de la administración actual, el indicador muy probablemente logre la meta deseada y se genere, así, un efecto positivo en la situación laboral de los jóvenes.



**Cuadro 8. Ejemplos del desempeño de los indicadores derivados de los planes**

Nombre de indicador	Línea base	Valor reportado en 2015	Meta planeada 2018	Avance (%)	Tipo de desempeño
Investigadores por cada 1,000 personas de la PEA ocupada	0.94	1.17	1.2	88	Avanzado
Tasa de desempleo en población joven	8.8	7.9	7	50	Adecuado
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino	12.3	11.9	10	17	Insuficiente

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Desempeño y calidad de los indicadores

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

Contar con indicadores que midan el desempeño de los planes es un gran logro para conocer la situación en la que se encuentran los objetivos derivados de la planeación nacional y sus avances; además, la información generada facilita la toma de decisiones. A pesar de la importancia del uso de indicadores, esto no es suficiente; los indicadores deben ser de calidad,<sup>16</sup> esto es, claros, relevantes, monitoreables y pertinentes. Con el propósito de indagar cuáles tienen un desempeño adecuado y cumplen con las características mínimas, se realizó un análisis en el que se cruzan éstas dos variables.

En la gráfica 14 se presentan los resultados del análisis sobre el desempeño y la calidad de los indicadores. Es de resaltar que de los 75 indicadores que reportan un desempeño adecuado, tan solo 37% (28 indicadores) cuentan con una calidad adecuada, es decir, cumplen al menos tres de los cuatro criterios mínimos (claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia).

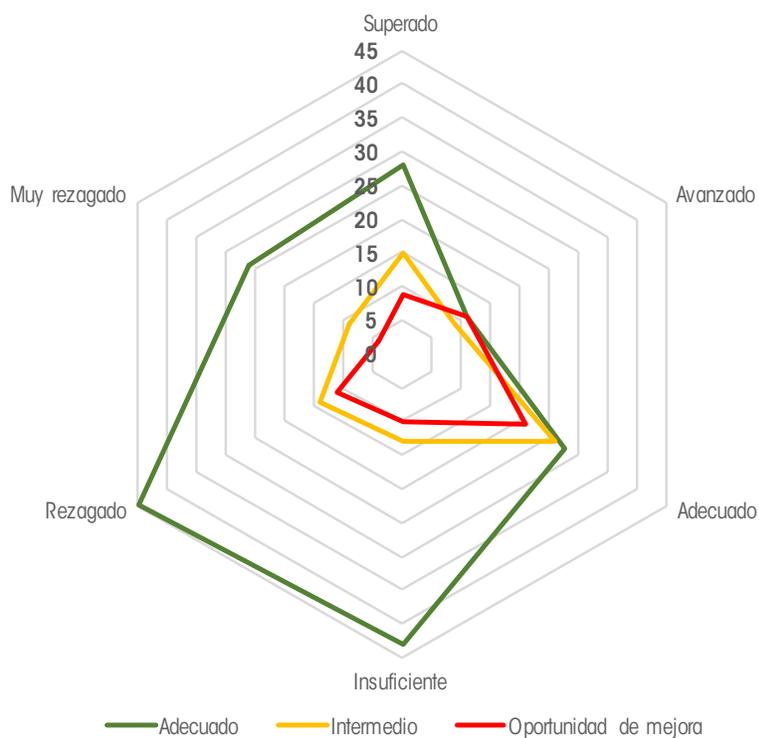
Por otra parte, el mayor porcentaje de indicadores cuya calidad es adecuada muestran rezago en el logro de metas (25%). Por el contrario, el mayor porcentaje de indicadores cuya calidad presenta oportunidad de mejora son adecuados en cuanto a desempeño (32%).

<sup>16</sup> La calificación de calidad se asigna a partir del cumplimiento de los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia.

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



**Gráfica 14. Desempeño y calidad de los indicadores de los planes**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Es importante destacar que de los 368 indicadores de los planes analizados, tan solo 7.6% registran un desempeño y una calidad adecuados (28 indicadores). En la medida en que los indicadores tengan mejor calidad, la información será más confiable para la toma de decisiones, lo que repercutirá de forma positiva en la solución de las principales problemáticas del país.





Capítulo

# 3

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





No cabe duda que el aseguramiento de los derechos sociales es un tema de interés nacional. El cumplimiento del derecho a la alimentación, la salud, una vivienda digna, la educación, la seguridad social, el trabajo, la no discriminación y a un medio ambiente sano genera 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 garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>17</sup> Si se implementan mejores políticas, la probabilidad de éxito en la cobertura y el acceso efectivo de los derechos se incrementará.

Para contribuir al aseguramiento de los derechos sociales, los programas del ámbito social que se derivan del PND 2013-2018 deberían retomar en sus mediciones aspectos relacionados con el cumplimiento de los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. Una forma de analizar este vínculo es a través de los indicadores; por ello, en este capítulo se aborda la vinculación entre los indicadores de los planes y los elementos principales de cada derecho social establecido en la Constitución.

---

<sup>17</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

**Figura 10. Derechos sociales**



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

La planeación nacional, en especial los programas ligados a la política de desarrollo social, de acuerdo con sus enfoques esenciales y sin que sean desviados de sus objetivos principales, deberían presentar, parcial o totalmente, un enfoque hacia el cumplimiento efectivo de los derechos sociales sobre la población en su conjunto. Una forma de medir esta vinculación es a través de los indicadores que utilizan los programas para medir su desempeño.

De esta manera, con el objetivo de examinar el grado de vinculación de los programas derivados del PND 2013-2018 con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, se presenta el análisis de la relación entre las variables de los indicadores de los programas derivados del PND, los indicadores utilizados para la medición de la pobreza y los elementos principales para cada derecho social garantizado en la Constitución.



Para ello, se diseñó una metodología<sup>18</sup> basada en los indicadores de pobreza y los de carencia social, contruidos a partir del esquema del aseguramiento de los derechos sociales. Estos indicadores brindan información clave sobre las condiciones de vida de la población y sus carencias; por ejemplo, el indicador de carencia de acceso a servicios de salud<sup>19</sup> ofrece información acerca de la población que cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución, es decir, que cumple efectivamente su derecho a la salud.

**Figura 11. Indicadores de carencia social**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la metodología para la medición de la pobreza multidimensional en México.

## Vinculación indicadores, derechos sociales y bienestar económico

Los indicadores que miden aspectos relacionados con los derechos sociales pueden proporcionar información valiosa sobre su cumplimiento y el resultado en el bienestar de la población. De los 276 indicadores de los planes, 66% (182 indicadores) tienen algún grado de vinculación con algún derecho social o con la dimensión de bienestar económico, mientras que 34% (94 indicadores) no están vinculados con algún derecho social.

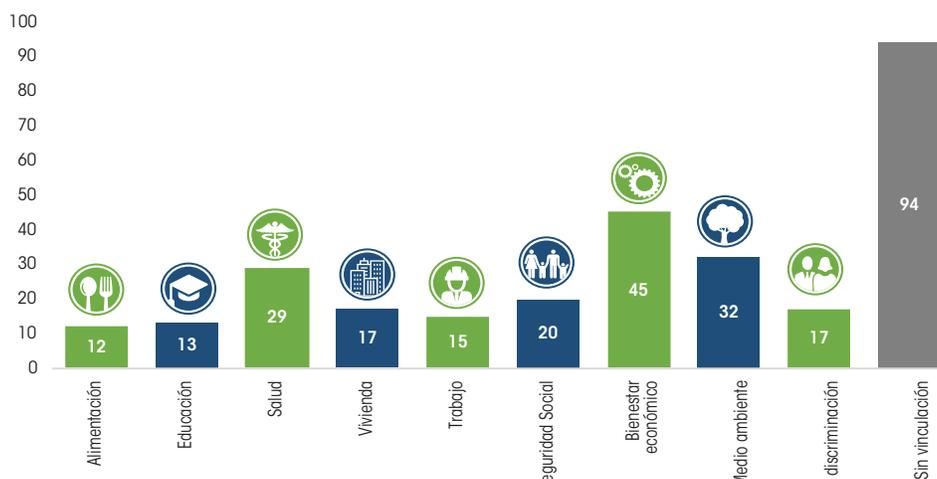
<sup>18</sup> Ver anexo metodológico.

<sup>19</sup> [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

La gráfica 15 contiene los resultados de los indicadores vinculados a los derechos sociales y el bienestar económico.<sup>20</sup> El derecho a la alimentación es el que muestra 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”; estos indicadores brindan información valiosa sobre la población que dispone de los recursos para tener acceso a los alimentos suficientes y necesarios y que presentan una nutrición adecuada.

La dimensión del bienestar económico reporta el mayor número de indicadores vinculados, los cuales proporcionan información sobre el ingreso que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado,<sup>21</sup> como el “Ingreso medio de las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar económico” y el “Porcentaje de jóvenes que cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar”.

**Gráfica 15. Indicadores de los planes analizados que presentan alguna vinculación con los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

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

<sup>20</sup> Cabe mencionar que un indicador puede estar vinculado a más de un derecho social.

<sup>21</sup> Metodología para la medición de la pobreza, p. 39.

En virtud de lo anterior, los indicadores pueden presentar una vinculación directa o indirecta. El tipo de vinculación depende de la magnitud de la relación entre las variables de los indicadores del PND con los elementos principales de cada derecho social establecido en la Constitución. Se considera que un indicador tiene una vinculación directa cuando efectivamente brinda información sobre el cumplimiento de los derechos sociales o la dimensión del bienestar económico, como pueden ser los indicadores de carencia social. En cambio, los indicadores con vinculación indirecta son aquellos que pudieran contribuir, en distintos grados, al cumplimiento de los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico. Cabe mencionar que la vinculación indirecta contiene 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.

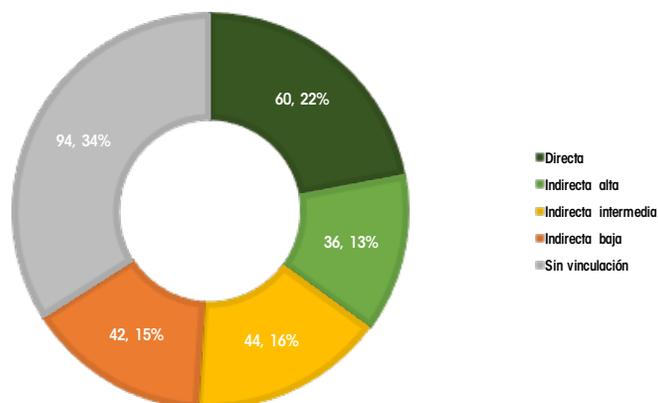
Con base en lo anterior, se realizó un análisis más detallado según el grado de relación entre las variables de los indicadores de los programas derivados del PND y los indicadores utilizados para la medición de la pobreza y los elementos principales para cada derecho social garantizado en la Constitución; los indicadores fueron clasificados en cuatro tipos:

- 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 ya se mencionó, 66% de los indicadores están vinculados a algún derecho social; sin embargo, resulta necesario clasificarlos según el grado de vinculación de los indicadores, ya sea directa o indirecta. El 22% de los indicadores se vinculan directamente a 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% de los indicadores se vinculan de manera indirecta a los derechos sociales; en otras palabras, proporcionan información relacionada con entregas de bienes y servicios o aspectos de gestión que pudieran llevar al cumplimiento de determinado derecho social.



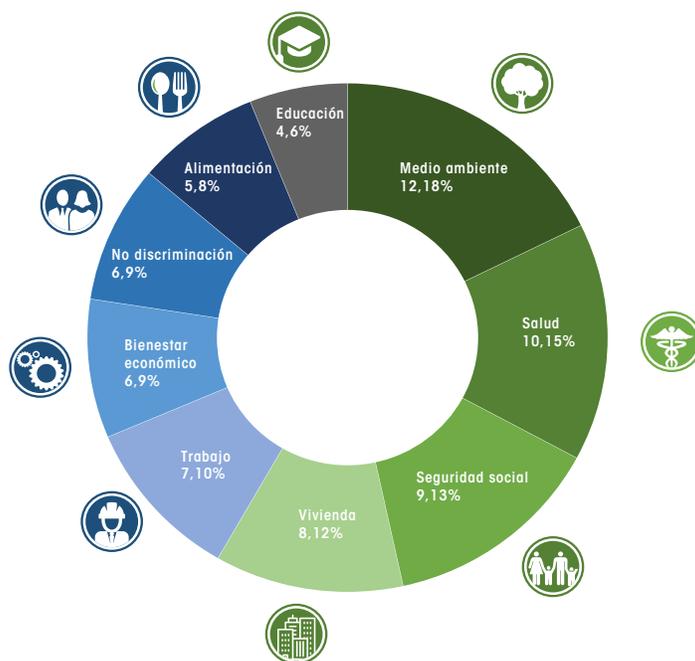
**Gráfica 16.** Indicadores de los planes vinculados a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico de manera directa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

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

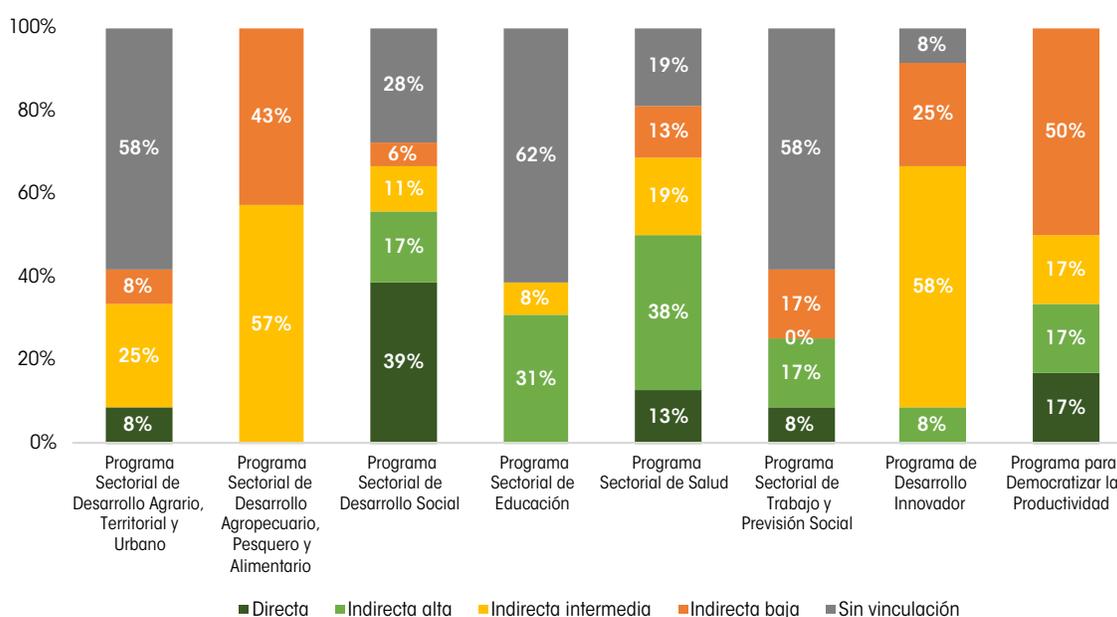
**Gráfica 17.** Indicadores de los planes vinculados de manera directa a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En la gráfica 18 se muestran los resultados de vinculación de los planes sectoriales. El Programa Sectorial de Medio Ambiente reporta una mayor participación de indicadores vinculados de manera directa, con 41% de sus indicadores miden aspectos relevantes del cumplimiento al derecho de un medio ambiente sano. Asimismo, 39% de los indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Social se vinculan de modo directo al cumplimiento de los derechos sociales, como alimentación, vivienda, seguridad social y la dimensión del bienestar económico. Por el contrario, 62% de los indicadores de la Secretaría de Educación Pública (SEP) no presentan vinculación con algún derecho social.

**Gráfica 18.** Indicadores de los planes vinculados a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

## Desempeño de los indicadores vinculados a 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 al bienestar económico, pero ¿cómo ha sido su desempeño? En la gráfica 19 se presentan los resultados del comportamiento de los indicadores vinculados a los derechos sociales, y se asume que si los indicadores tienen un buen desempeño, se llegará a la meta sexenal y, por lo tanto, habrá resultados positivos en el cumplimiento de los derechos sociales en la población.

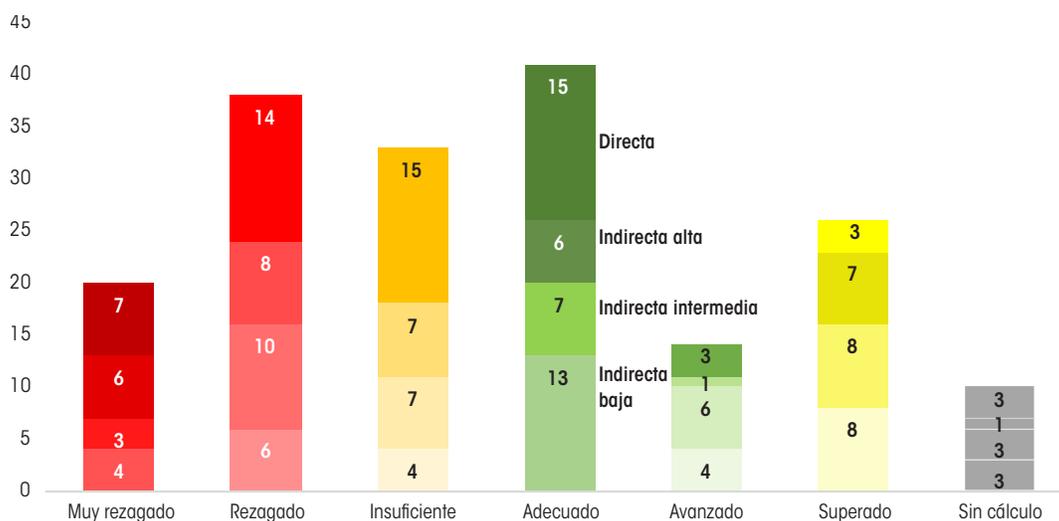
Este análisis reveló que la mayor participación (23%) de los indicadores vinculados a los derechos sociales reportan un desempeño adecuado (41 indicadores). Se prevé que uno de cada cuatro indicadores logrará cumplir su meta sexenal, lo que implica un avance en el tema de derechos, dentro de los cuales se encuentran los de bienestar

estar económico, medio ambiente, salud y seguridad social. Por el contrario, existe un conjunto de indicadores (58 indicadores) de los que no se espera su cumplimiento en 2018 (desempeño muy rezagado y rezagado).

Los indicadores que se vinculan directamente a los derechos sociales y a la dimensión del bienestar económico y que, además, presentan un desempeño adecuado son 15 solamente. Es el caso del 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 encuentra vinculado de manera directa al derecho a la seguridad social y muestra un avance adecuado de 40% hasta 2014, lo que implica un adelanto en el tema del aseguramiento de los adultos mayores y que, con alta probabilidad, alcanzará 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 es negativo, -11%, y pudiera resultar en la falta de cumplimiento de la meta fijada para el indicador y en el retroceso en dicha temática en la medición de la pobreza.

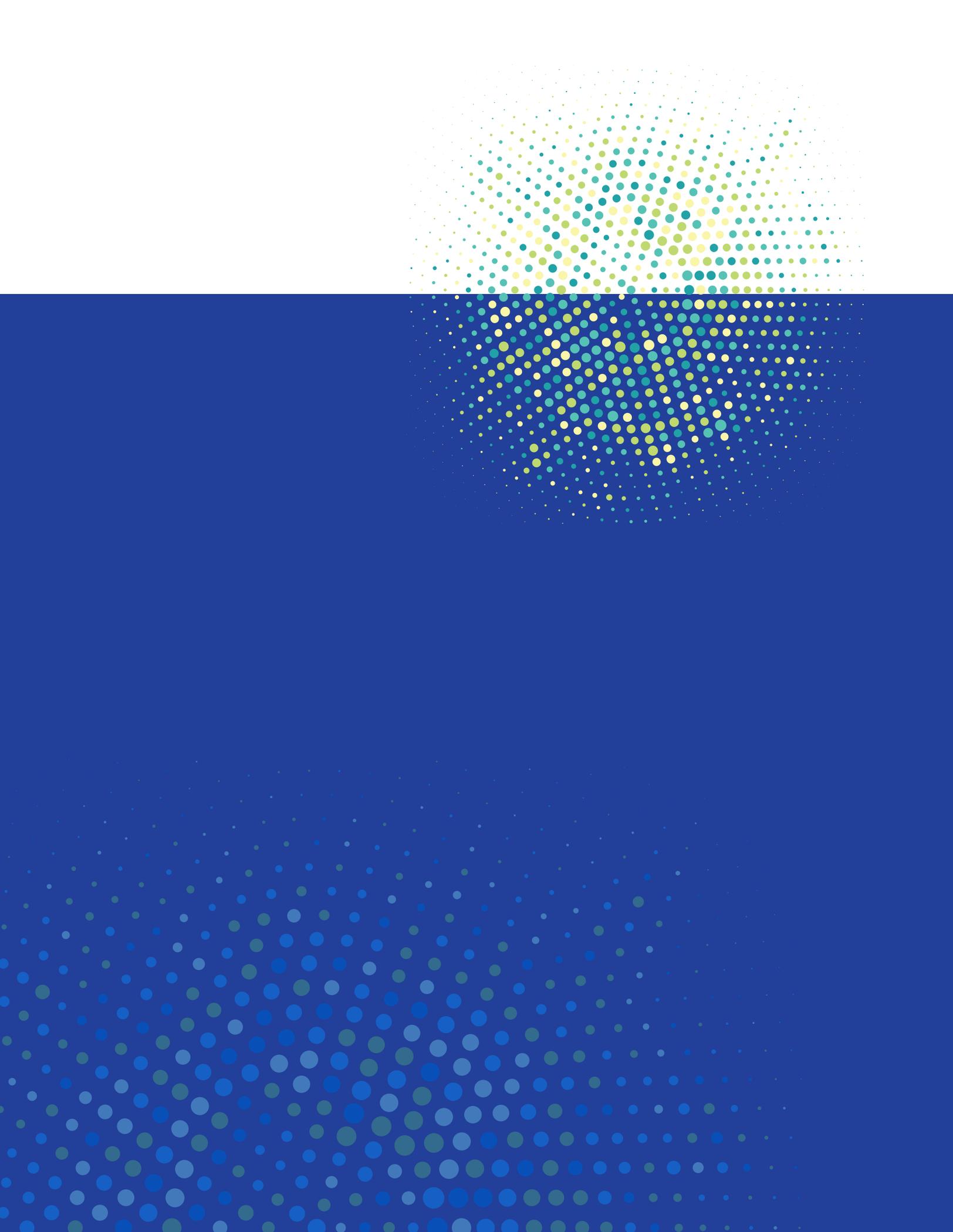
**Gráfica 19. Desempeño de los planes vinculados a los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

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





Capítulo

# 4

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



Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los programas derivados del PND, debería existir una articulación con los programas presupuestarios. Una forma de analizar este vínculo es a través de los indicadores; por ello, en este documento se analiza la vinculación entre los indicadores de los planes y los 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; es decir, la posibilidad que la meta planeada al final del sexenio se cumpla es alta; esto, si el indicador de propósito del programa asociado presenta un desempeño adecuado.

Dada la complejidad para determinar la posible vinculación de los indicadores de los programas sociales y los planes, el CONEVAL desarrolló una propuesta exploratoria que permite analizar la vinculación de las variables de los indicadores de los programas presupuestarios con las variables de los indicadores de programas derivados del PND. Esta propuesta está basada en la comparación de elementos principales de los dos conjuntos de datos a través de un análisis probabilístico de similitudes. De esta manera, la probabilidad de similitud de dos elementos define si existe vinculación, o no, entre los indicadores; mientras más cercana a 1 sea la probabilidad de similitud entre dos indicadores comparados, habrá una mayor vinculación; en cambio, si se aproxima a 0.5, no se considerará existencia de vinculación.<sup>22</sup>

Por ejemplo, el Programa Nacional México sin Hambre cuenta con el indicador "Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de 5 años de edad", en tanto que el indicador de propósito del programa presupuestario Fortalecimiento a la Atención Médica mide el "Porcentaje de niños menores de cinco años en control nutricional". Estos dos indicadores, si bien no son exactamente iguales, miden un mismo aspecto relevante: la destrucción infantil, por lo que se puede afirmar que existe una articulación entre estos indicadores que buscan dar solución a una problemática común.

---

<sup>22</sup> Ver metodología anexa.

**Figura 12.** Ejemplos de indicadores de los planes e indicadores de propósito de los programas y las acciones sociales vinculados



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

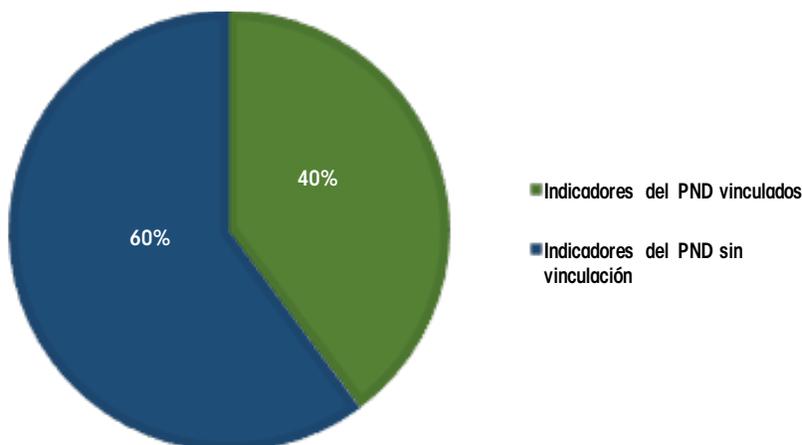
El análisis en el que se vincularon las variables de los indicadores de los planes con las variables principales de los indicadores de nivel propósito de los programas y las acciones sociales reveló que menos de la mitad de los indicadores de los planes se relacionan con algún indicador de los programas sociales. Dicho de otra forma, seis de cada diez indicadores no guardan correspondencia con los indicadores de los programas sociales, lo que podría aumentar la probabilidad de incumplimiento de sus metas, ya que ningún programa tomaría acciones sobre elementos relevantes de determinado objetivo de los planes.

Por ejemplo, el indicador "Número de finalistas mexicanos en competencias internacionales de rango olímpico y mundial" no presenta vinculación con ninguno de los indicadores de propósito de los programas presupuestarios, lo que reduce la probabilidad de éxito de cumplir con el objetivo de mejorar el desempeño del país en competencias internacionales; esta situación se puede ver reflejada en los resultados obtenidos por la delegación mexicana en los recién concluidos Juegos Olímpicos. Por otro lado, el indicador "Emisiones de metano mitigadas por año" no muestra 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 20.** Indicadores de los planes vinculados a los indicadores de propósito de los programas sociales

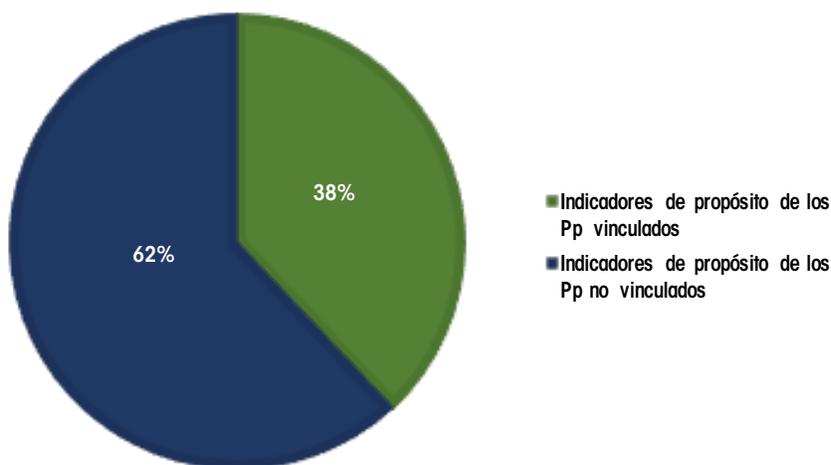


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

No obstante, cabe señalar que de los indicadores de los planes vinculados, 66% presentan un enfoque de resultados, lo que podría garantizar que los indicadores cuya probabilidad de cumplimiento se encuentra potencializada están dando solución de manera efectiva a la solución de problemáticas concretas.

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

**Gráfica 21.** Indicadores de propósito de los programas sociales vinculados a los indicadores de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

La gráfica 22 contiene los resultados de vinculación por plan. Cabe resaltar que 75% de los indicadores (seis) del Programa Nacional México sin Hambre se encuentran vinculados a algún indicador de propósito de los programas sociales, lo que pudiera implicar un desempeño adecuado de los indicadores relacionados con el tema del acceso a alimentación y, por ende, un mayor cumplimiento de este derecho en la población. Igualmente, 75% de los indicadores del Programa Nacional de la Juventud (seis) están vinculados a algún indicador de propósito de los programas sociales. En cambio, ningún indicador del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno está ligado a los indicadores de propósito de los programas sociales, lo que podría afectar el cumplimiento sexenal de sus metas.



**Gráfica 22. Indicadores de los planes vinculados a los indicadores de propósito de los programas sociales**

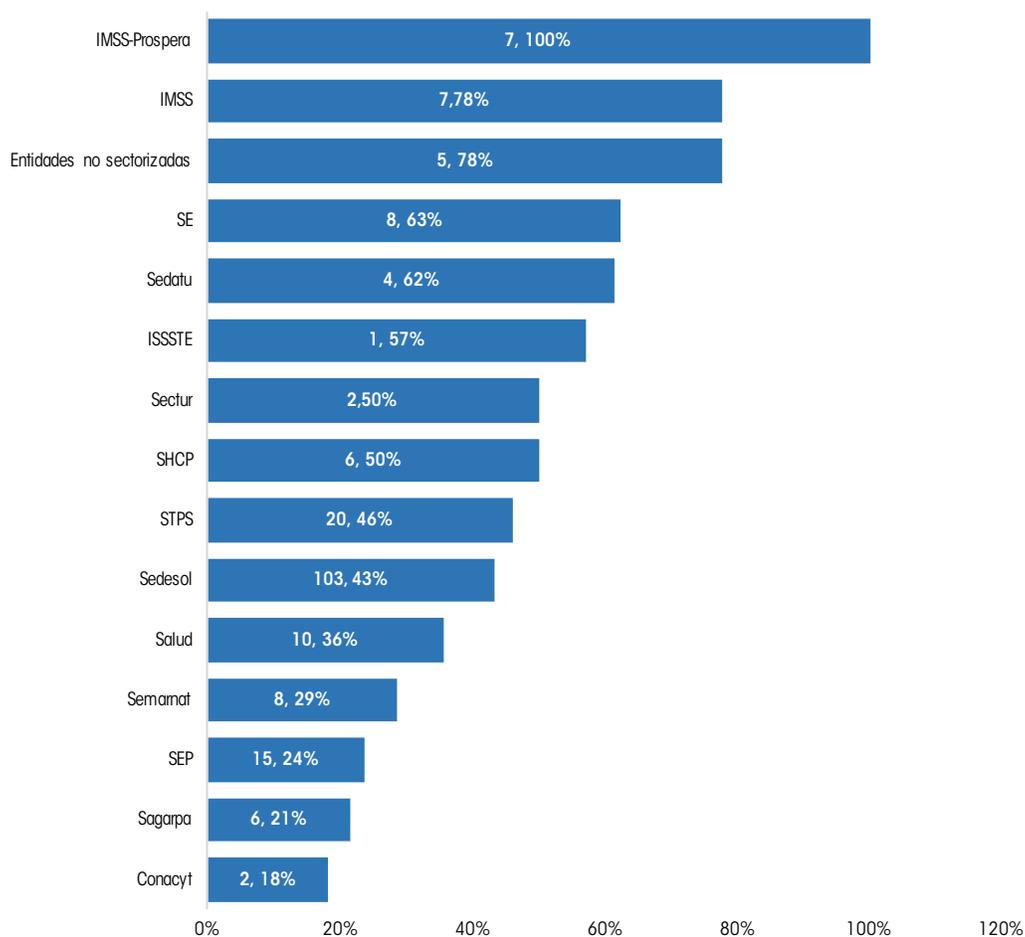


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En la gráfica 23 se presentan los resultados de vinculación de los indicadores de propósito por entidad a la que pertenecen. Es de resaltar que el total de indicadores de propósito de IMSS-Prospera se encuentran relacionados con algún indicador de los planes; esto podría implicar mejoras en la reducción de la mortalidad materna y la atención de personas que padecen diabetes; por su parte, 78% de indicadores de propósito de las entidades no sectorizadas y del IMSS se vinculan con al menos un indicador de los planes. En términos porcentuales, los indicadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) muestran una menor vinculación con los indicadores de los planes, en 18 y 21%, respectivamente.



**Gráfica 23.** Indicadores de propósito de los programas sociales vinculados a los indicadores de los planes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

Con base en el análisis, se podría suponer que existe cierta desarticulación entre las políticas nacionales y los programas presupuestarios, que se ve reflejada en el tema de los indicadores. La ausencia de indicadores de los programas presupuestarios sociales vinculados a los indicadores de los planes podría afectar el cumplimiento de las metas y, con ello, de los objetivos planteados.

## Desempeño de los indicadores vinculados a los programas presupuestarios

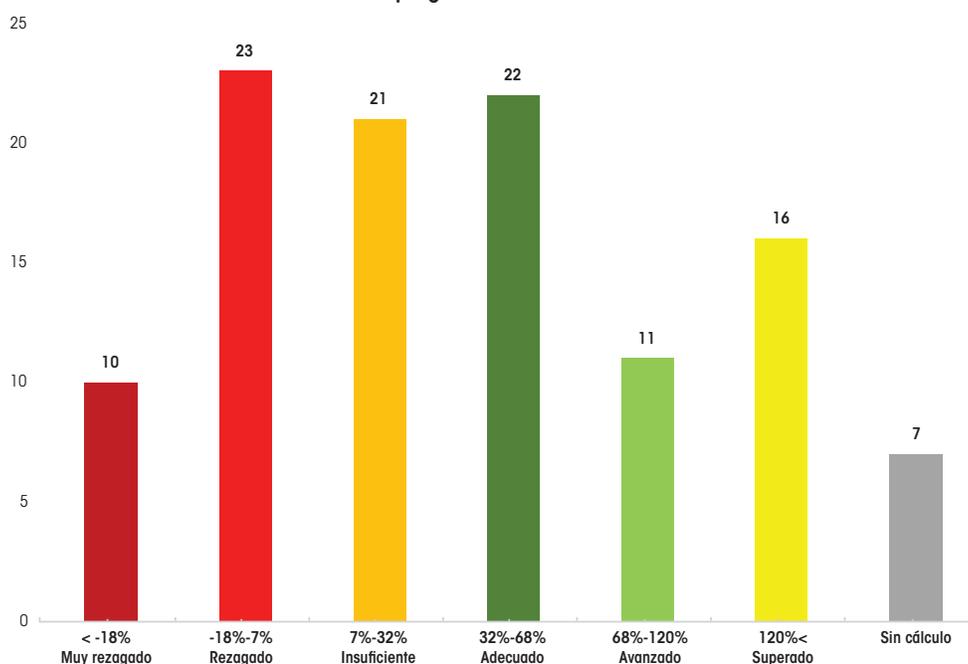
¿Cuál es el desempeño de los indicadores de los planes vinculados a los indicadores de propósito de los programas sociales? Se esperaría que el desempeño fuera adecuado, ya que los programas sociales están abordando variables relevantes de las políticas nacionales; esto se cumpliría en tanto el desempeño de los indicadores de propósito también fuera conveniente. En la gráfica 24 se analiza el desempeño de los indicadores de los planes vinculados.



El análisis arroja que uno de cada tres indicadores que tienen vinculación con los programas sociales ha tenido un desempeño adecuado; esta es la categoría con mayor participación. Para estos indicadores, se potencia el cumplimiento de la meta de final de sexenio; en esta categoría se encuentran los indicadores de "Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita" y "Tasa de mortalidad infantil".

Por el contrario, 30% 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 el "Porcentaje de población de 5 a 19 años con sobrepeso y obesidad infantil".

**Gráfica 24.** Desempeño de los indicadores de los planes vinculados a los indicadores de propósito de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

# Conclusiones



A partir de 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 de resultados, el seguimiento de los indicadores, así como la vinculación con los programas presupuestarios y con los derechos sociales. De ello se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- En su mayoría, los planes han optado por establecer objetivos que miden la solución de problemáticas sectoriales, lo cual pudiera verse ya como un primer logro. No obstante, 46% de los objetivos de la planeación nacional se enfocan a actividades de gestión o entrega de bienes o servicios. En cuanto a la coordinación nacional y sectorial, debería priorizarse el enfoque de resultados y no tanto aspectos como la entrega de bienes o servicios ni la gestión de los programas. En estos planes se tendrían que reflejar las principales problemáticas del país a las que se pretende dar solución.
- La incorporación de indicadores es un avance importante en la planeación nacional debido a que son un mecanismo útil para monitorear los logros de las políticas que instrumenta el gobierno. Sin embargo, se considera que el porcentaje de los indicadores con enfoque de resultados es aún bajo. Aunque estos aportan información interesante, no proporcionan datos relevantes sobre los avances de los objetivos.
- En una alta proporción, los indicadores no aportan información acerca de una problemática de interés sectorial vinculada a los objetivos de cada programa y solo dan cuenta de aspectos que tienen que ver 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 claros. Estas deberían indicar dónde se encuentra la información que se utiliza para la construcción de los indicadores y, con base en ello, el cálculo de los avances. En relación con lo anterior, los indicadores son construidos principalmente a partir de información de las propias instituciones, lo que no constata la independencia de información y refleja el reto de mejorar los registros administrativos para el cálculo de indicadores.

- 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, en su mayoría, no hayan sido bien diseñadas; algunas fueron sobreestimadas, mientras que otras subestimadas; tan solo 20% de los indicadores de los planes presentan un desempeño adecuado en el avance planeado respecto a la meta sexenal. Por su parte, 18% de los indicadores registran un avance insuficiente; por ello, los responsables de los planes deberán reforzar sus esfuerzos si desean cumplir la meta planteada a 2018.
- En lo referente a las líneas base y meta planeada 2018, se advierte un esfuerzo por parte de los programas por establecer dichos elementos. Sin embargo, no fue posible dar seguimiento a 10% de los indicadores, sobre todo por la ausencia de valores reportados, a pesar de que estos se miden anualmente. Para estos indicadores no es posible conocer cuáles han sido sus avances.
- En cuanto 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: 66% 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 que se les podría dar mayor atención.
- La vinculación de los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los Pp constituye un esfuerzo encaminado a dar mayor coherencia a los programas públicos. Se evidencia que tan solo 40% de los indicadores de los planes se vinculan a variables de los indicadores de propósito de los programas sociales, lo que podría llevar a pensar que existe una desarticulación entre el diseño de los planes nacionales y los programas presupuestarios.

## Retos a futuro

Como resultado del análisis de los programas transversales, sectoriales, institucionales y especiales del ámbito de desarrollo social, se tienen los siguientes retos para mejorar la alineación de la planeación nacional:

- Para la construcción de futuros planes, es necesario que sus responsables incluyan un mayor porcentaje de objetivos que busquen la solución de problemáticas públicas concretas conforme a las prioridades nacionales, es decir, contar con más objetivos de resultados.
- Incorporar cada vez más una proporción mayor de indicadores que midan los avances en los resultados de las diferentes políticas nacionales ligadas al desarrollo social.



- Diversificar la forma de presentación de la información; como ya se mencionó, incluir indicadores que se midan a través de tasas de variación, de tal modo que se refleje el desempeño de los programas con el paso del tiempo.
- Mejorar la identificación de medios de verificación, los cuales deben ser más claros y precisos, e incluir información sobre la unidad responsable y el nombre del documento del cual se obtuvo la información. Además, los responsables de los planes deben buscar en la medida de lo posible construir sus indicadores a partir de información generada por instituciones externas, lo que constata la independencia de la información.
- Construir una metodología para el diseño de metas intermedias y sexenales que midan en forma adecuada los avances de los objetivos de los planes, así como el cumplimiento de criterios mínimos.
- Los programas de los indicadores que presentan un desempeño insuficiente y rezagado deben sumar esfuerzos para dar cumplimiento a sus metas sexenales.
- Dar seguimiento a los indicadores con desempeño adecuado, avanzado y superado para observar su estatus al finalizar el sexenio; esto, con el propósito de analizar cuáles fueron los objetivos a los que efectivamente se les dio cumplimiento.

Anexo

**Metodología para el seguimiento  
de los indicadores de los  
programas derivados  
del Plan Nacional de Desarrollo  
2013-2018**



Para dar seguimiento a los indicadores de los planes, fue necesario realizar, en una primera etapa, la recopilación de información de las líneas base, valores reportados y metas sexenales de cada uno de los indicadores de los planes en los documentos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y los documentos de logros de los programas derivados del PND 2013-2018. Después de ello, se efectuó la verificación y confirmación de la información con cada uno de los responsables de los planes y con la SHCP. Una vez recabada la información, se calculó el avance de los indicadores de los planes con base en el último valor reportado. A continuación se presenta la fórmula utilizada:

$$\left( \frac{\text{Valor reportado} - LB}{\text{Meta 2018} - LB} \right) * 100$$

Posteriormente, se procedió al análisis de clusterización jerárquica basada en la minimización de las distancias del conjunto de observaciones respecto a su vecino más cercano. Derivado del proceso de clusterización, se obtuvieron seis grupos que miden el desempeño de los indicadores, los cuales se presentan en la figura 13.

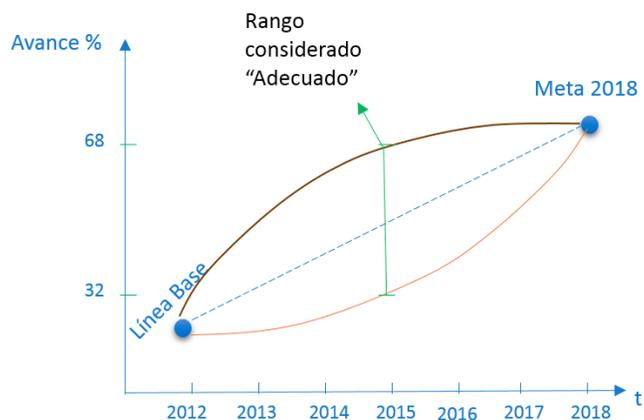
**Figura 13.** Clasificaciones de la variable desempeño



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

En la figura 14 se aprecia que aquellos indicadores que registren un rango de avance entre 32 y 68% reportan un desempeño adecuado. Cabe señalar que, para dar seguimiento a los indicadores, se asume que estos no muestran un comportamiento lineal.

**Figura 14.** Comportamiento de los indicadores con desempeño adecuado

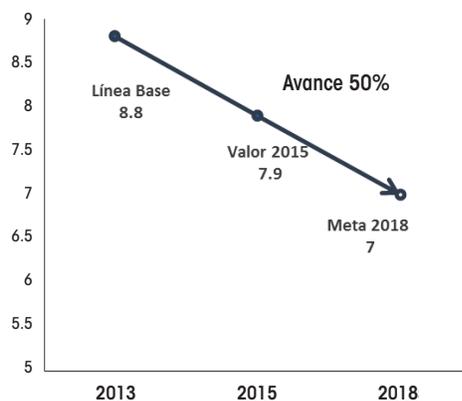


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

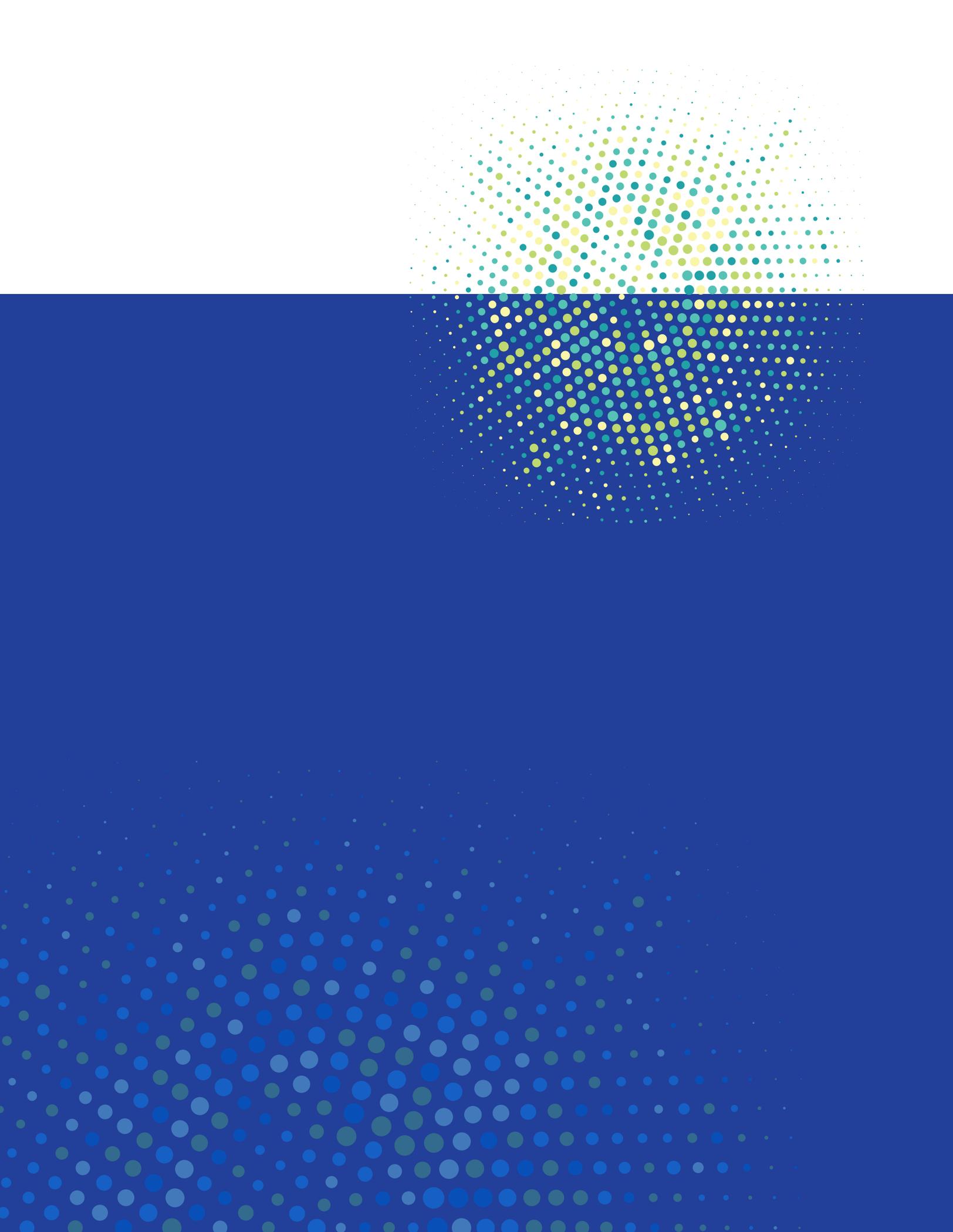
**Figura 15.** Ejemplo del seguimiento de los indicadores

**Nombre del indicador:** Tasa de desempleo en población joven  
**Línea base = 8.8**  
**Valor 2015 = 7.9**  
**Meta 2018 = 7**

**Avance planeado =**  
 (Meta 2018 – Línea base) = (7 - 8.8) = -1.8  
**Avance hasta 2015 =**  
 Valor 2015 – Línea base = (7.9 – 8.8) = -0.9  
**Avance logrado = -0.9 / -1.8 = 50%**



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



Anexo

# 2

## **Metodología para la vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los derechos sociales y el bienestar económico**



Con el objetivo de vincular los indicadores de los programas derivados del PND al cumplimiento de los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, se diseñó una metodología basada principalmente en los indicadores de pobreza, los indicadores de carencias sociales y algunos indicadores complementarios<sup>23</sup> que brindan información relevante de las dimensiones mencionadas.

Los indicadores del plan tendrán un estatus de vinculación directo o indirecto con los indicadores de los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico; esto, de acuerdo con la magnitud de relación entre sus variables, por lo que es necesario establecer los criterios para medir los niveles de vinculación.

## Tipos de vinculación

**Directa:** refleja una elevada magnitud en la relación entre la(s) variable(s) del indicador del plan y la(s) variable(s) de los indicadores de derechos sociales o de la dimensión del bienestar económico. En este nivel se consideran las variables incluidas en los indicadores básicos y secundarios para la medición de la pobreza, independientemente del grupo focal o etario al cual se haga referencia. El comportamiento de la variable del indicador del plan influye de modo directo en la evolución de la variable del indicador de pobreza.

**Indirecta:** se refiere a que las variables del indicador del plan tienen un grado determinado de relación con las variables de los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico, de tal manera que influye en diferentes grados en el comportamiento de las variables de los indicadores de pobreza. Este estatus, a su vez, se clasificará en los siguientes tres niveles:

---

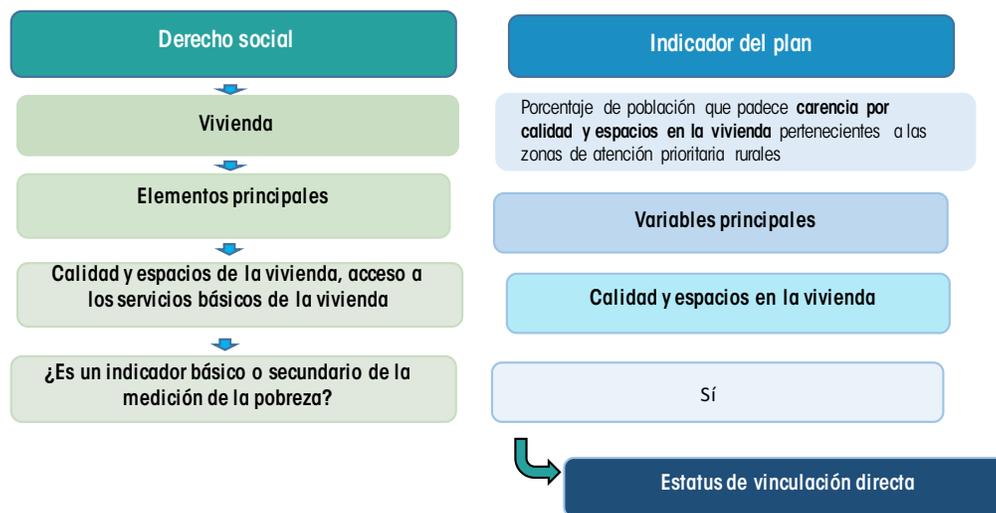
<sup>23</sup> Indicadores básicos: se refieren a los indicadores de carencias sociales, el grado de cohesión social y el ingreso corriente per cápita.

Indicadores secundarios: se refieren a los indicadores utilizados para la construcción de cada una de las carencias sociales.

Indicadores complementarios: se refieren a un conjunto de indicadores complementarios a los utilizados en la metodología de medición multidimensional de la pobreza, los cuales tienen como objetivo brindar un panorama más amplio de la situación de la pobreza en México (ver anexo C de la metodología de medición multidimensional de la pobreza).

- **Alta:** cuando la variable del indicador haga referencia a información relevante de alguno de los indicadores de los derechos sociales (o bienestar económico), como pueden ser los indicadores complementarios presentados en la metodología para la medición de la pobreza. En este nivel, el efecto que ejercen las variables de los indicadores derivados del PND en las variables de los indicadores de pobreza no se presenta necesariamente de inmediato; es decir, la variable del indicador del plan tiene un primer efecto en otra variable que luego tendrá un impacto en las variables del indicador del derecho social (o bienestar económico).
- **Intermedia:** cuando el indicador se refiera a actividades que impactan de manera secundaria en las variables de los derechos sociales o el bienestar económico; es decir, el resultado en las variables del indicador de pobreza se puede ver en el mediano plazo. La variable del indicador del plan tiene un primer efecto sobre una variable con vinculación indirecta alta, que después tendrá un impacto en las variables del indicador de los derechos sociales o el bienestar económico.
- **Baja:** si el indicador brinda información adicional que mide aspectos que no consideran los demás indicadores y que puede ser relevante para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales o el bienestar económico y que pudiera tener un efecto en las variables de los indicadores de pobreza en el mediano o largo plazo; es decir, la variable del indicador del plan puede modificar alguna(s) variable(s) con vinculación indirecta intermedia, que luego afectará a una(s) variable(s) con vinculación indirecta alta hasta influir finalmente en la(s) variable(s) del indicador del derecho social. En este nivel se consideran elementos de gestión, apoyos, recursos.

**Figura 16.** Vinculación entre los indicadores de los planes y los derechos sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.



Anexo

# 3

## **Metodología para la vinculación de los indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los indicadores de propósito de los programas sociales**





Para analizar la vinculación entre los programas presupuestarios y los programas derivados del PND, el CONEVAL realizó una estimación *ad hoc* que permite medir la vinculación de los indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social<sup>24</sup> y los indicadores de los planes.

Existe complejidad para determinar la posible vinculación de variables de los indicadores de los Pp y de los planes; por ello, el CONEVAL propone una medida “proxy” o de acercamiento sobre la posible vinculación entre la influencia de indicadores de los Pp en los indicadores de los planes, con base en la comparación de elementos principales entre dos conjuntos de datos (los cuales no son exactamente iguales de modo necesario), lo que genera una medida de probabilidad de similitud entre los elementos principales a través de un paquete estadístico.<sup>25</sup>

Para el análisis de vinculación entre variables de los indicadores de los planes y de los Pp (a nivel propósito), en una primera etapa se seleccionaron los factores relevantes de cada uno de los indicadores; una vez obtenidos los factores relevantes, se conformaron variables que permitieran la comparación de elementos principales y se generara una calificación de similitud (*similscore*), que va de 0.5 al 1. Una calificación de 0.5 significa que no existe similitud entre los indicadores, mientras que una calificación de 1 expresa que los indicadores miden elementos principales iguales.

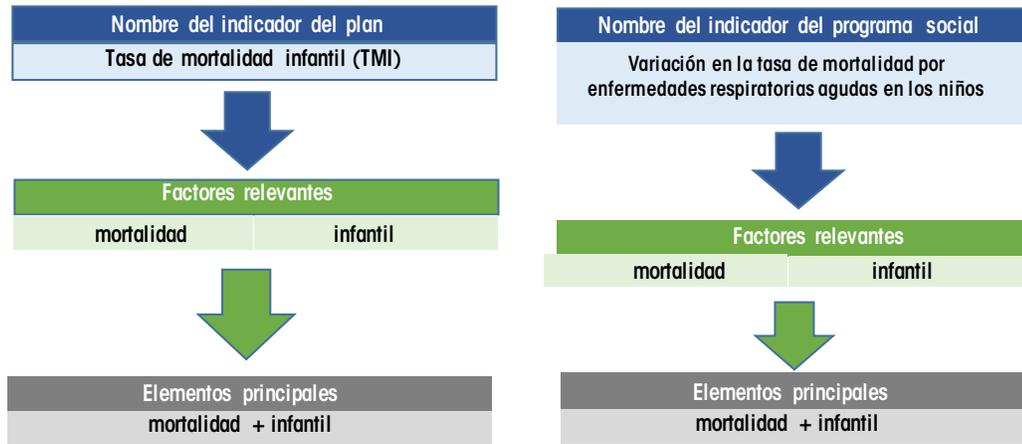
Como resultado del análisis de los datos, se determinó que existe vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de los Pp cuando la probabilidad de similitud sea mayor de 0.70.

---

<sup>24</sup> Se incluyeron los indicadores de propósito, ya que estos muestran la razón de los programas.

<sup>25</sup> Los datos son comparados en el paquete estadístico Stata y se utiliza el comando *machit*, que devuelve la probabilidad de similitud (*similscore*) entre las dos cadenas de texto.

**Figura 17.** Vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los Pp



**Calificación de similitud = .98 → Existe vinculación entre los indicadores**

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2016.

**Diagnóstico de objetivos  
e indicadores de los programas  
del ámbito social  
derivados del Plan  
Nacional de Desarrollo  
2013-2018: estructuras de medición  
y vinculación con  
derechos y programas  
sociales**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es el principal mecanismo de planeación que articula las políticas referentes a la administración pública federal (APF), precisa los objetivos nacionales, metas, estrategias y prioridades de desarrollo, y establece las acciones para alcanzarlos y proyectar los indicadores que permiten medir los avances.

El PND 2013-2018, por primera vez, incorpora indicadores de resultados, los cuales reflejan la situación del país en temas prioritarios considerados en las líneas de acción; con base en estos indicadores, se monitoreará el desempeño de la APF y se medirán los resultados alcanzados a lo largo de la administración en curso. Para analizar cómo repercutirán las mediciones en la solución de las problemáticas concernientes al ámbito del desarrollo social, el CONEVAL elaboró un documento que examina 25 planes cuyos objetivos e indicadores retoman aspectos del desarrollo social, aborda las características principales de los indicadores (frecuencias de medición, determinación de metas o fuentes de información de los datos para el cálculo de dichas mediciones) y da seguimiento a los indicadores de los planes en cuanto al establecimiento de las metas sexenales; esto, con el objetivo de conocer su desempeño.

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Blvd. 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)

Coneval



@coneval



conevalvideo



[blogconeval.gob.mx](http://blogconeval.gob.mx)

