

¿EN QUÉ TIPO DE FUENTES DE INFORMACIÓN SE APOYAN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO?

Un análisis referencial de la medición de los indicadores



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

¿EN QUÉ TIPO DE FUENTES DE INFORMACIÓN SE APOYAN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO?

Un análisis referencial de la medición de los indicadores



CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

*¿En qué tipo de fuentes de información se apoyan los programas sociales en México?
Un análisis referencial de la medición de los indicadores*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur No. 810
Col. Del Valle
CP 03100
Del Benito Juárez, Ciudad de México

ISBN: Pendiente

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
*¿En qué tipo de fuentes de información se apoyan los programas sociales en México? Un
análisis referencial de la medición de los indicadores.* 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 César Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

* [http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/ Investigadores-academicos.aspx](http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx)

Equipo técnico

Édgar A. Martínez Mendoza
José Manuel del Muro Guerrero
Fernando García Mora

Contenido

Introducción	7
Capítulo 1. Elementos necesarios para establecer y clasificar las fuentes de información de los indicadores	9
Capítulo 2. Resultados de la clasificación y el análisis de las características de las fuentes de información	17
Las fuentes de información y su relación con el nivel de los indicadores (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión)	18
¿Cómo se distribuyen las fuentes de información entre los programas y las dependencias?	22
¿Existe una relación entre el tipo de fuente de información y el presupuesto y la calidad de los indicadores de los programas?	29
Capítulo 3. Sugerencias	37



Introducción



La necesidad de información es parte de la vida cotidiana. A lo largo del día surgen diversas necesidades informacionales cuya solución depende de su tipología y de los recursos que se tienen. Si se descompone un electrodoméstico, por ejemplo, se busca la dirección de un técnico en un directorio telefónico o si no se conoce un dato específico sobre algún asunto en particular, se consultan informes o publicaciones especializadas en el tema. Esta necesidad de información implica un proceso de identificación a través del cual se puede determinar la fuente más adecuada para obtenerla.

En los programas sociales, una de las herramientas principales para llevar a cabo el proceso de monitoreo y evaluación de resultados es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).¹ Los medios de verificación representan una parte fundamental para tener un buen indicador, pues, a través de ellos, es posible identificar las distintas fuentes de información que existen para calcular los indicadores. Sin los medios de verificación, no sería posible corroborar los resultados reportados por los programas sociales mediante los indicadores. En términos de transparencia, es importante que un programa proporcione esta información, ya que permite que cualquier persona ajena a él pueda comprobar el cálculo de los indicadores al estar identificadas correctamente las fuentes de información.

El objetivo de este documento es analizar y obtener características de las fuentes de información sobre los indicadores de los programas sociales en 2017. Para ello, se identifican los elementos fundamentales que deben tener dichas fuentes para la construcción de indicadores; se realiza un análisis de las principales características de las fuentes de información del total de programas y de cada una de las dependencias; y se estudia la relación entre esas fuentes y otras variables relacionadas con los programas sociales (presupuesto) e indicadores (calidad).

¹ La MIR es una herramienta que facilita el diseño, organización y seguimiento de los programas y las acciones sociales. La forma en que se construye esta matriz permite identificar claramente los objetivos del programa, los bienes y servicios que entrega, los indicadores, los medios de verificación, y los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

**Elementos necesarios
para establecer y clasificar
las fuentes de información
de los indicadores**



Capítulo



Las fuentes de información son los instrumentos que proveen los datos para estimar un indicador. Es conveniente precisar que cuando se habla de fuentes de información o medios de verificación se trata de cuestiones similares. Medios de verificación es la manera estandarizada de referirse a las fuentes para calcular cada indicador que se reporta en una MIR.

El primer paso para establecer los medios de verificación consiste en determinar si el programa genera o consolida la información de las variables que componen los indicadores. En caso de que el programa genere la información necesaria, entonces se definen los medios de verificación. Ahora bien, si la información requerida para construir el indicador no es producida por el programa, se debe señalar si existe alguna otra institución que lo haga, si no tal cual, sí al menos una aproximación, o bien, un dato o conjunto de datos que se puedan utilizar como referencia.

En México, existen instituciones oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Banco de México (Banxico) o el CONEVAL, que se encargan de generar y procesar información estadística que se puede utilizar para construir indicadores. En caso de que un programa determine que no es posible obtener la información necesaria para construir el indicador deseado ni de forma interna ni a través de otra institución, entonces debe analizarse el costo de producirla y sus posibles beneficios. En ocasiones, el costo de generar la información idónea para el cálculo de un indicador es muy alto; por lo tanto, es mejor plantearse la posibilidad de establecer un indicador *proxy* con la información que se cuenta.²

El siguiente paso implica considerar la periodicidad con la que se produce la fuente de información y con la que se reportará el cálculo del indicador. En este sentido, si la frecuencia de medición del indicador es mayor que la periodicidad de la fuente, las mediciones del indicador se repetirían, lo cual limitaría su monitoreabilidad. En caso contrario, es decir, si la frecuencia de medición del indicador es menor que la periodicidad de la fuente, se

² Para mayor información sobre los indicadores, consultar el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*, disponible en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

puede estar dejando de lado información importante que ayudaría a monitorear el indicador de manera adecuada. Por lo anterior, lo recomendable es que la frecuencia de medición del indicador coincida con la periodicidad del medio de verificación que se utiliza para calcularlo.

Finalmente, una vez identificada la fuente, así como su periodicidad, es necesario verificar que la información sea precisa e inequívoca, es decir, que sea posible determinar un valor para el indicador y, además, que los datos referentes a la ubicación del medio de verificación sean los correctos.

El proceso descrito permite establecer los medios de verificación adecuados a partir de los cuales se tomará la información necesaria para estimar los indicadores de los programas sociales; sin embargo, con el objetivo de analizar qué tipos de fuentes de información se utilizan en los programas sociales, es preciso proponer una clasificación para distinguirlas.

Las fuentes de información pueden ser documentos oficiales, documentos o reportes internos que genera el programa, bases de datos procesadas, entre otras. En el *Diagnóstico de monitoreo de programas y políticas sociales 2016*³ se realizó un análisis detallado de la información presentada por los programas sociales con el objetivo de determinar las fuentes de información esenciales para la construcción de los indicadores. Como resultado, se definieron cuatro tipos:

- Instituciones ajenas a la dependencia coordinadora: la información necesaria para calcular el indicador proviene de alguna institución que no está ligada a la dependencia que coordina el programa. En ocasiones, la información que se requiere para calcular un indicador es generada por una dependencia distinta, o bien, por otra institución (nacional o internacional), como puede ser el CONEVAL, Banxico, Banco Mundial, entre otros.⁴
- Encuestas nacionales oficiales: la información que se emplea para calcular el indicador se toma de alguna de las encuestas nacionales oficiales, como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), entre otras. Es importante puntualizar que, en este caso, a pesar de que la información proviene de una institución ajena a la dependencia que coordina el programa, esta no se está tomando de algún

³ Para más información sobre este diagnóstico, consultar <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

⁴ La información que se toma de la institución ajena a la dependencia puede provenir de un sistema de información o de un medio de verificación interno. Se decidió clasificar estas fuentes como una categoría aparte, porque permite analizar en qué proporción los programas utilizan información generada por otras dependencias u organismos internacionales para calcular sus indicadores.

informe o reporte⁵ derivado de la encuesta, sino directamente de alguna de las bases de datos (es decir, de los microdatos) que la conforman.

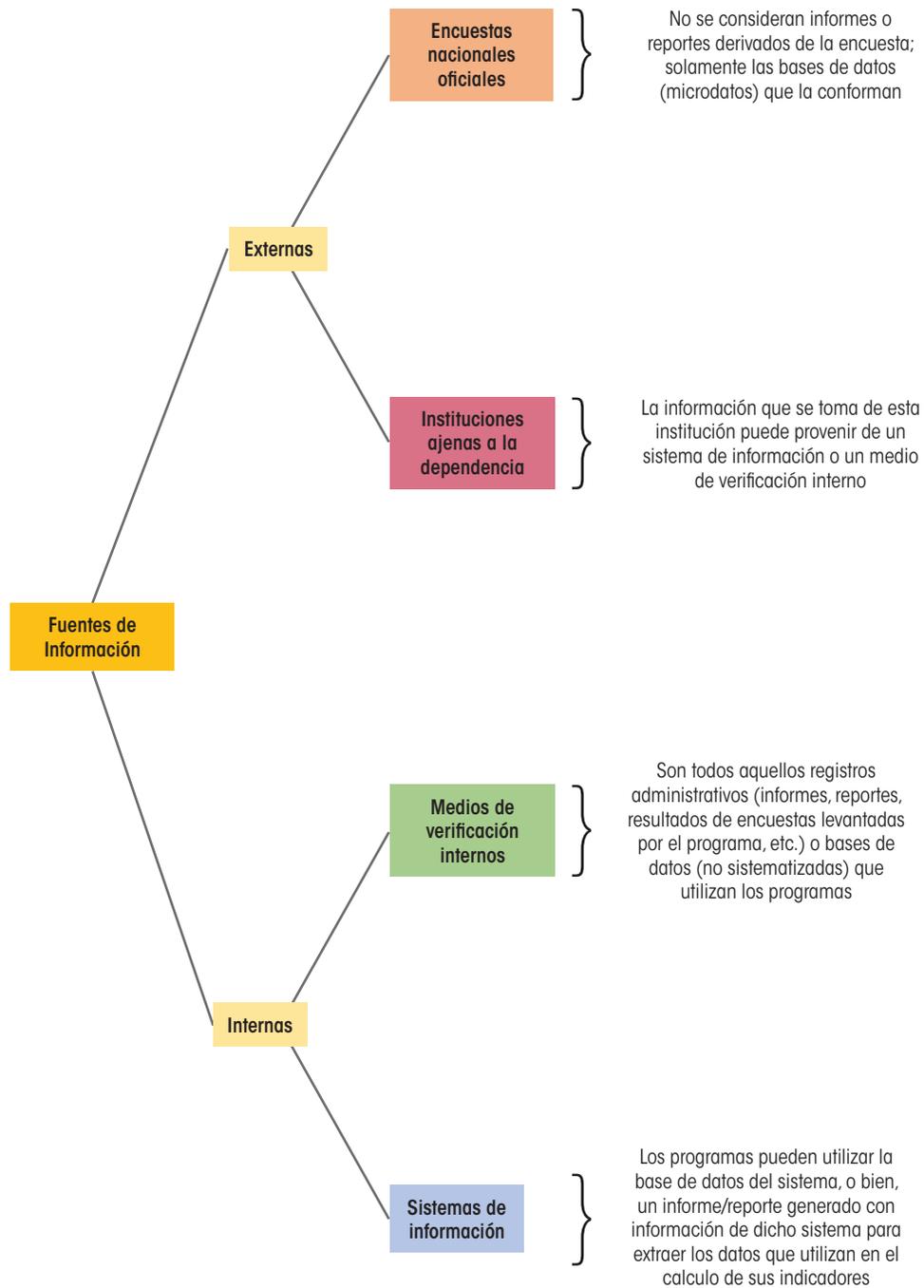
- **Sistemas de información:** conjunto de elementos que sirven para el tratamiento y la administración de datos e información (uno de los elementos fundamentales para establecer un sistema de información son las bases de datos). En muchas ocasiones, las dependencias diseñan sistemas de información que utilizan para capturar información de los distintos programas. Estos sistemas, en su mayoría, son administrados de manera interna ya sea por los programas o por la dependencia y, por lo tanto, la información no es pública.⁶
- **Medios de verificación internos:** registros administrativos (informes, reportes, resultados de encuestas levantadas directamente por el programa, cálculos directos de alguna de las unidades responsables, entre otros) o bases de datos (no sistematizadas) que utilizan los programas para obtener la información necesaria para calcular sus indicadores. El principal inconveniente con este tipo de fuente es la falta de sistematización de los datos o, incluso, la periodicidad con la que se genera esta. Por último, los sistemas de información no se consideran un medio de verificación interno dado que un mismo sistema puede ser empleado por varios programas.

La figura 1 muestra la clasificación de las fuentes de información y clarifica las relaciones entre las distintas categorías definidas en los párrafos anteriores.

⁵ Se consideran informes o reportes aquellos documentos (impresos en su mayoría) que contienen información precisa sobre un asunto específico.

⁶ Dentro de esta categoría, los programas pueden utilizar la base de datos del sistema, o bien, un informe/reporte que se genere a partir de la información contenida en ese sistema para extraer la información necesaria para calcular sus indicadores.

Figura 1. Diagrama de la clasificación de las fuentes de información



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Dado que las fuentes pueden ser vastas, es conveniente que los programas registren los siguientes aspectos para tener información detallada de cada una:

- Nombre completo del documento o base de datos que sustenta la información.
- Nombre del área que la genera o publica.
- Periodicidad con que se genera el documento o la base de datos, la cual debe coincidir con la frecuencia de medición del indicador.
- Liga o página de la que se puede obtener la información, en caso de que sea posible.

A diferencia de los indicadores, una fuente se puede repetir en distintos niveles de la MIR. Es común que en un mismo documento, reporte o base de datos se encuentre la información necesaria para calcular más de un indicador.

Figura 2. Dimensiones sugeridas de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

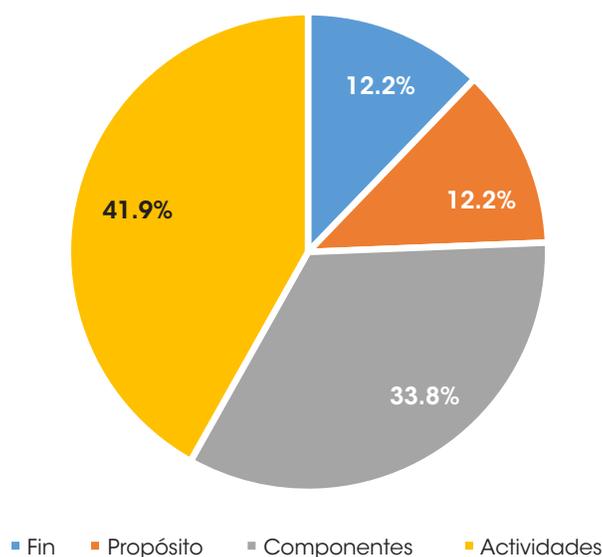
Nota: Es necesario recordar que las diferentes dimensiones se pueden usar en los objetivos del resumen narrativo; por ejemplo, es factible diseñar indicadores de calidad a nivel propósito o de eficiencia a nivel fin.

Las fuentes de información no solo son importantes porque transparentan la operación del programa; si no existen o no se construyen, cualquier opinión sobre el desempeño del programa es poco confiable; es decir, no es posible emitir una opinión objetiva sobre el funcionamiento de un programa sin tener

certeza acerca de la información que sustente sus resultados. Clasificar y analizar las características de las fuentes ayuda a conocer si los programas cuentan con los medios de verificación adecuados para dar robustez a los resultados que reportan a través de sus indicadores, y de no ser así, identificar las posibles causas que no les permiten lograrlo.

Ahora bien, antes de presentar los resultados derivados de la clasificación y el análisis de las características de las fuentes de información, resulta importante contextualizar el universo de estudio. Los datos empleados fueron tomados del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda para 2017; a partir de este se obtuvo una base de datos con información de 3,895 fuentes, las cuales se utilizan para calcular 2,204 indicadores; estos últimos se pueden clasificar según el nivel en el que se usan dentro de la MIR (fin, propósito, componentes o actividades) y su dimensión (calidad, economía, eficacia y eficiencia). En el primer caso se tiene que, de 100% de indicadores, 12.2% (268) se aplican en el nivel de fin; un porcentaje similar, en el de propósito; 33.8% (744), en el de componentes; y 41.9% (923), en el de actividades (ver gráfica 1).

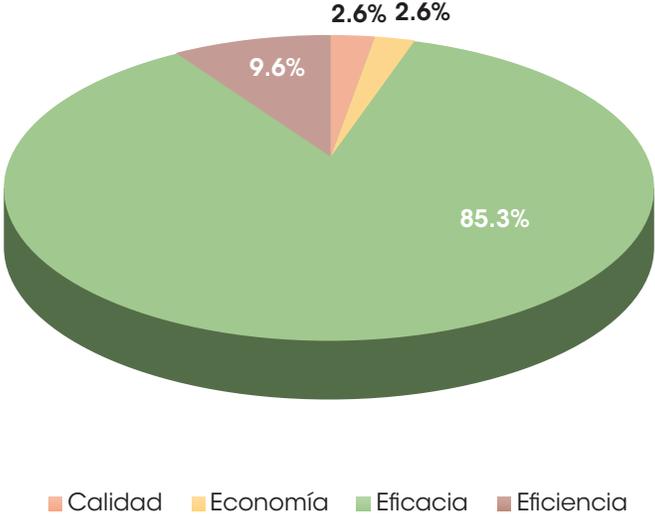
Gráfica 1. Distribución del total de indicadores por nivel de la MIR para 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el segundo caso, es decir, si se clasifica el total de indicadores a partir de su dimensión, se tiene que únicamente 2.6% de los indicadores miden calidad y un porcentaje similar, economía. Por su parte, 85.3% se emplean para medir eficacia, mientras que 9.6%, eficiencia. La desagregación de los indicadores por dimensión se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Porcentaje de indicadores por dimensión para 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

**Resultados de la
clasificación y el análisis
de las características de
las fuentes de información**

2

Capítulo



Esta sección contiene los resultados derivados de la clasificación e identificación de las características de las fuentes de información con base en las cuales se calcularon los indicadores de los programas sociales en 2017; esto, en tres etapas distintas, pero complementarias. En la primera se estudia la relación entre las fuentes de información y el nivel de los indicadores; en la segunda se analizan, de manera general y particular, las fuentes y sus características; y en la tercera se examina la relación entre los distintos tipos de fuentes y variables, como el presupuesto de los programas sociales y la calidad de su indicadores.

Las fuentes de información y su relación con el nivel de los indicadores (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión)

Esta sección tiene como objetivo analizar la relación entre las fuentes de información y el nivel de los indicadores (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión).⁷ Dado que las fuentes son el insumo esencial para la construcción de los indicadores, resulta fundamental conocer si hay alguna relación entre las distintas categorías de las fuentes y los dos niveles definidos. Lo anterior permitiría conocer si existen patrones en el uso de las fuentes y, por consiguiente, hacer sugerencias generales o particulares que ayuden a mejorar la construcción y el cálculo de los indicadores.

Para los indicadores de resultados, se encontró que 69.5% de ellos utilizan como fuente de información los medios de verificación internos; 13.2%, sistemas de información; 8.4%, datos de instituciones ajenas a la dependencia coordinadora; y solo 6.5%, encuestas nacionales oficiales.

Ahora bien, si se desagrega en fin y propósito, se tiene lo siguiente: en el primer caso (fin), alrededor de 63% de los indicadores utilizan información proveniente de medios de verificación internos; 13%, de sistemas de información; 11%, de instituciones ajenas a la dependencia; y únicamente 9%, datos

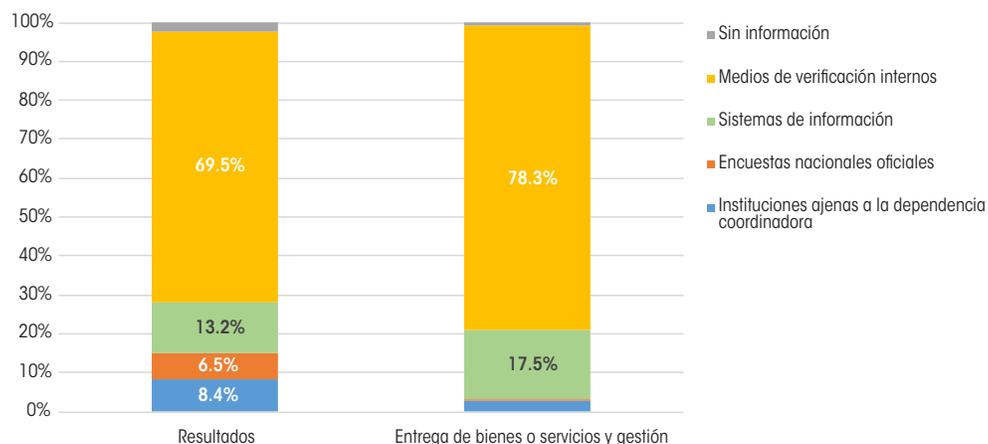
⁷ Los indicadores de resultados corresponden a dos niveles de la MIR: fin y propósito, y los de entrega de bienes o servicios y gestión, a los niveles componentes y actividades, respectivamente.

de encuestas nacionales oficiales. Este resultado es, de cierta forma, contraintuitivo, porque en este nivel se esperaría un porcentaje menor en el uso de fuentes internas, puesto que miden variables de corte sectorial o nacional. También, al agregar las fuentes externas, se tiene que tan solo poco más de 15% de los indicadores de fin se calculan con ellas, lo cual puede considerarse una oportunidad de mejora para los programas, es decir, que pueden emplear fuentes de información no generadas por ellos mismos y tener un dato proveniente de un organismo independiente.

En el segundo caso (propósito), 76% se calculan también a partir de medios de verificación internos; 13%, con sistemas de información; y 9%, con fuentes de información generadas por instituciones ajenas a la dependencia o encuestas nacionales oficiales. De este resultado se desprenden dos conclusiones fundamentales: a) si bien no necesariamente es incorrecto que los programas empleen la información que ellos mismos generan para calcular sus indicadores, sí es recomendable adoptar medidas que permitan sistematizarla; y b) los programas pudieran aprovechar la información que existe más allá de la que es producida por ellos mismos, y que puede ser bastante útil para calcular determinadas variables que son usadas en el cálculo de indicadores de propósito.

En los indicadores referentes a la entrega de bienes o servicios y gestión, los resultados señalan que 78.3% de los indicadores utilizan como fuente de información medios de verificación internos; 17.5%, sistemas de información; 2.9%, datos de instituciones ajenas a la dependencia; y únicamente 0.4%, encuestas nacionales oficiales. Es importante tener en cuenta que, en virtud de que este nivel está integrado por indicadores de componentes y actividades, y que la información para calcularlos se genera en su mayoría al interior del programa, los resultados encontrados son congruentes con lo esperado; esto, en el sentido de que es poco probable que los programas utilicen información de encuestas nacionales o instituciones ajenas a la dependencia para calcular indicadores que miden la entrega de bienes o servicios o la implementación de acciones que se realizan para producir o entregar dichos bienes o servicios. No obstante, sistematizar la información al interior de cada programa ayudaría a optimizar la consulta y su uso para calcular indicadores en este nivel. La gráfica 3 muestra la distribución porcentual de las cuatro categorías de fuentes de información para los dos niveles de indicadores considerados.

Gráfica 3. Distribución de los diferentes tipos de fuentes de información por nivel de indicador



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los programas pueden hacer uso de dos tipos de herramientas para obtener la información necesaria para calcular los indicadores. La primera consiste en extraer la información de una base de datos utilizando algún tipo de software, mientras que la segunda implica obtener los datos directamente de algún informe o reporte generado por el mismo programa, por otra dependencia u organismo internacional.

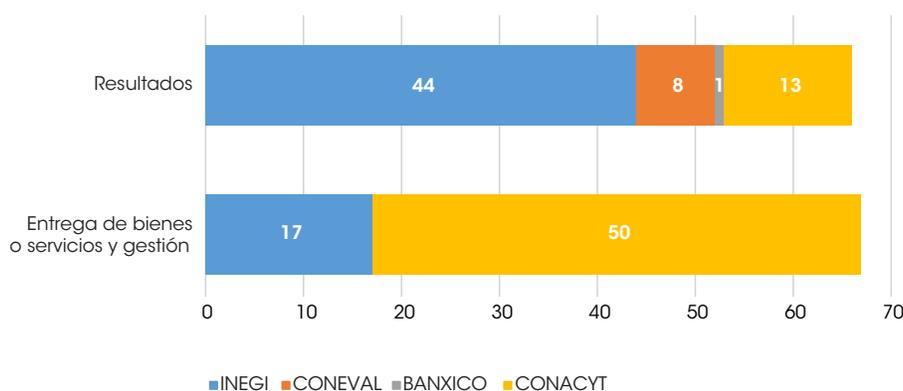
El inconveniente con el anterior análisis es que el porcentaje de indicadores para los cuales es posible conocer esta información es muy pequeño (alrededor de 31%); por ejemplo, si se concentra en los indicadores que se calculan a nivel propósito, los resultados apuntan que, del total de indicadores (269), solo para 15 de ellos se señala de manera explícita que se utilizó una base de datos en la recolección de la información necesaria para calcularlos; para 73 se empleó un informe o reporte, mientras que para 181 (es decir, más de 67%) no es posible conocer esta información.

Hallazgos similares se encuentran en los dos niveles considerados (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión); en ambos casos, el porcentaje de indicadores que especifican si utilizaron una base de datos, o no, es muy bajo, alrededor de 5%. De acuerdo con lo anterior, se sugiere que los programas hagan más explícita, en la medida de lo posible, esta información, de tal modo que este análisis se pueda generalizar para la totalidad de los indicadores.

Por último, se analizó el uso de información de instituciones nacionales en la construcción de indicadores para cada nivel (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión). Vale la pena recordar que, de las 3,895 fuentes de información examinadas, solo 249 provienen de este tipo de instituciones.

Como se mencionó, estas 249 fuentes se emplean para calcular 133 indicadores. A nivel resultados se calculan 66 indicadores, de los cuales 44 recurren a información del INEGI, 13 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 8 del CONEVAL y solo 1 de Banxico; de hecho, este es el único nivel en el cual se usa información de las cuatro instituciones nacionales consideradas. Por su parte, a nivel de entrega de bienes o servicios y gestión se calculan 67 indicadores, pero únicamente se utiliza información de dos instituciones nacionales: 17 del INEGI y 50 del Conacyt (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Número de indicadores que utilizan datos de instituciones nacionales, por nivel de indicador



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Principales hallazgos

- Para los dos niveles de indicadores (resultados y entrega de bienes o servicios y gestión), la fuente de información utilizada con mayor frecuencia son los medios de verificación internos.
- Para los indicadores de fin, alrededor de 63% recurren a información proveniente de medios de verificación internos, mientras que 22%, de sistemas de información o encuestas nacionales oficiales. Este resultado indica que los programas no están usando la información adecuada para calcular indicadores que permitan medir de modo correcto cuál es la contribución del programa en un objetivo de nivel sectorial o nacional.
- 76% de los indicadores de propósito se calculan a partir de medios de verificación internos; 13%, de sistemas de información; y 9%, de instituciones ajenas a la dependencia o encuestas nacionales oficiales. Tomando esto en cuenta, se recomienda adoptar medidas para sistematizar la información que utilizan los programas para calcular indicadores en este nivel.
- El porcentaje de indicadores para los cuales es posible conocer si se empleó una base de datos o un informe o reporte para extraer la información

de alguna de las categorías de medios de verificación es muy pequeño (alrededor de 31%). Por ello, se sugiere que los programas revelen, en la medida de lo posible, esta información de tal manera que se pueda generalizar el análisis y, así, obtener resultados para la totalidad de los indicadores.

- A nivel de resultados se calculan 66 indicadores, los cuales utilizan información de instituciones nacionales: 44 del INEGI; 8 del CONEVAL; 13 del Conacyt; y solo 1 del Banxico.

Los programas no usan información del CONEVAL o del Banxico para calcular indicadores de entrega de bienes o servicios y gestión; sin embargo, sí recurren a la del INEGI para calcular al menos uno de sus indicadores en cualquiera de los dos niveles.

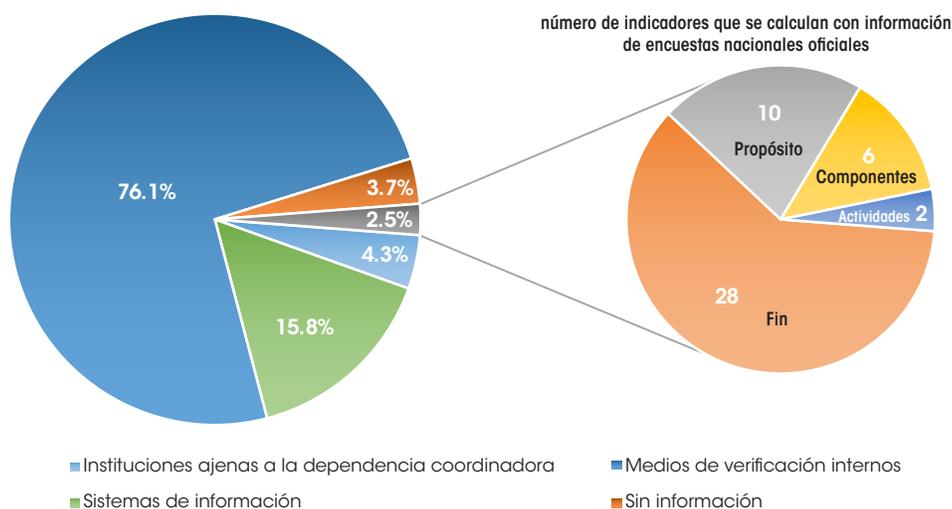
¿Cómo se distribuyen las fuentes de información entre los programas y las dependencias?

En la sección anterior se examinó la relación entre los tipos de fuentes de información y el nivel de los indicadores. En esta se estudia la manera en que se distribuyen las distintas clases de medios de verificación entre los programas y las dependencias.

La gráfica 5 muestra cómo se distribuyen las fuentes de información en las cuatro categorías definidas en el capítulo anterior. Los resultados revelan que la fuente de mayor frecuencia son los medios de verificación internos (76.1%), seguida por los sistemas de información (15.8%), mientras que las fuentes menos usadas son las encuestas nacionales oficiales (2.5%) y las provenientes de instituciones ajenas a la dependencia coordinadora (4.3%). Cabe destacar que hay 3.6% de fuentes de información que no se pudieron clasificar. Las fuentes que componen la categoría medios de verificación internos se utilizan para calcular 1,727 indicadores, que se distribuyen en 175 (10.1%) de fin; 212 (12.3%) de propósito; 610 (35.3%) de componentes; y 730 (42.3%) de actividades.

Por otro lado, las fuentes que pertenecen a la categoría de sistemas de información se emplean para calcular 421 indicadores, de los cuales 179 (42.5%) son de actividades; 136 (32.3%), de componentes; 46 (10.9%), de propósito; y 60 (14.3%), de fin. Asimismo, poco más de 4% de los medios de verificación se toman de instituciones ajenas a la dependencia coordinadora. La gráfica 5 contiene la distribución del universo de fuentes de información por tipo, así como un ejemplo de desagregación por número de indicadores para la categoría de encuestas nacionales oficiales.

Gráfica 5. Distribución del universo de fuentes de información por tipo



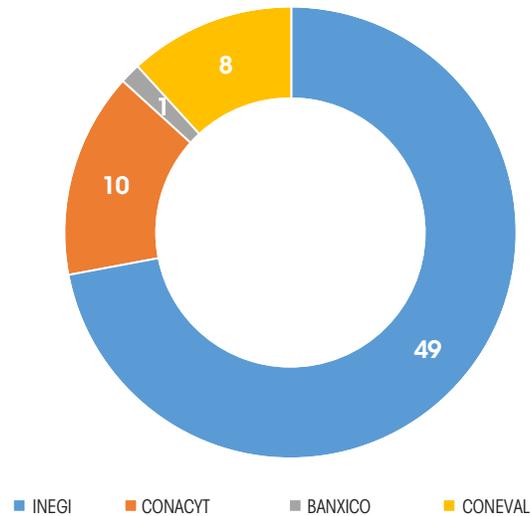
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El uso de información proveniente de organismos internacionales para calcular indicadores de fin y, en algunas ocasiones, de propósito, si bien no es indispensable, resulta bastante útil en ciertas ocasiones. Al respecto, se encontró que ocho fuentes de información proceden de organismos internacionales (Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]) y son utilizadas por seis programas para calcular cuatro indicadores (tres de fin y uno de propósito), los cuales representan 0.7% del total que se calculan en estos dos niveles. La información que se emplea para calcular estos cuatro indicadores tiene su origen únicamente en dos instituciones: el Foro Económico Mundial y la Organización Mundial del Turismo.

Siguiendo esta misma línea de análisis, se identificaron aquellas fuentes de información que provienen de instituciones nacionales (INEGI, CONEVAL, Banxico, Conacyt). El resultado fue que solo 6.4% (249) del total de fuentes emanan de estas instituciones. Estas 249 fuentes se usan para calcular 133 indicadores, 38 (28.6%) de los cuales son de fin; 28 (21.1%), de propósito; 28 (21.1%), de componentes; y los restantes 39 (29.3%), de actividades. Por otro lado, las 249 fuentes que derivan de instituciones nacionales son aprovechadas por 57 programas y acciones sociales, de los cuales 49 recurren a información del INEGI; 8, del CONEVAL; 10, del Conacyt; y solo 1, del Banxico.⁸

⁸ La suma desagregada da 68 porque existen 11 programas que utilizan información de más de una de estas instituciones nacionales para calcular indicadores; seis emplean información del INEGI y el Conacyt, mientras que cinco, del INEGI y el CONEVAL.

Gráfica 6. Número de programas y acciones sociales que utilizan información proveniente de instituciones nacionales

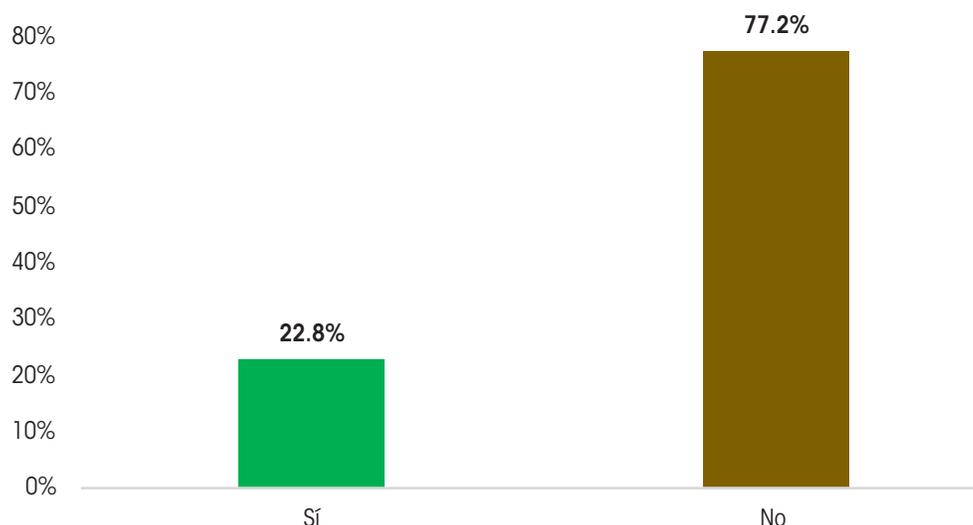


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Una sugerencia recurrente a los programas y las acciones sociales es que incluyan una liga electrónica para cada fuente de información. Si bien no para todos los medios de verificación es posible cumplir con lo anterior, hacerlo ayuda a los usuarios a verificar y replicar el cálculo de los indicadores; en caso de que no se cuente con esta liga, se puede generar incertidumbre acerca de la veracidad de la información presentada. La gráfica 7 muestra la proporción de indicadores que incluyen una liga electrónica para consultar la información con la que fueron contruidos; es decir, además del nombre de la fuente, se agrega un vínculo que permite consultar los datos con los que se construyen los indicadores.

Al respecto, los resultados indican que únicamente 22.8% de las fuentes de información ofrecen una liga electrónica. Este porcentaje (887 fuentes) es utilizado por 85 programas o acciones sociales para calcular un total de 608 indicadores, que se distribuyen entre los cuatro niveles de la MIR de la siguiente manera: 263 (43.3%) indicadores de actividades; 211 (34.7%) de componentes; 69 (11.3%) de propósito; y 65 (10.7%) de fin. Es claro que existe una oportunidad de mejora para que los programas hagan pública la información que emplean en el cálculo de sus indicadores para los dos niveles más trascendentales de la MIR (fin y propósito), los cuales dan cuenta de los resultados alcanzados por el programa.

Gráfica 7. Porcentaje de fuentes de información que incluyen una liga electrónica



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Análisis por dependencia

En los párrafos siguientes se analiza la distribución y las características de las fuentes de información por dependencia. En la gráfica 8 se destaca que solo en dos de las 17 dependencias los medios de verificación internos no son la fuente de uso más frecuente (Secretaría de Cultura e IMSS-Prospera); de hecho, los programas y las acciones coordinados por la Secretaría de Cultura utilizan apenas dos tipos: sistemas de información (66.3%) y medios de verificación internos (33.7%).

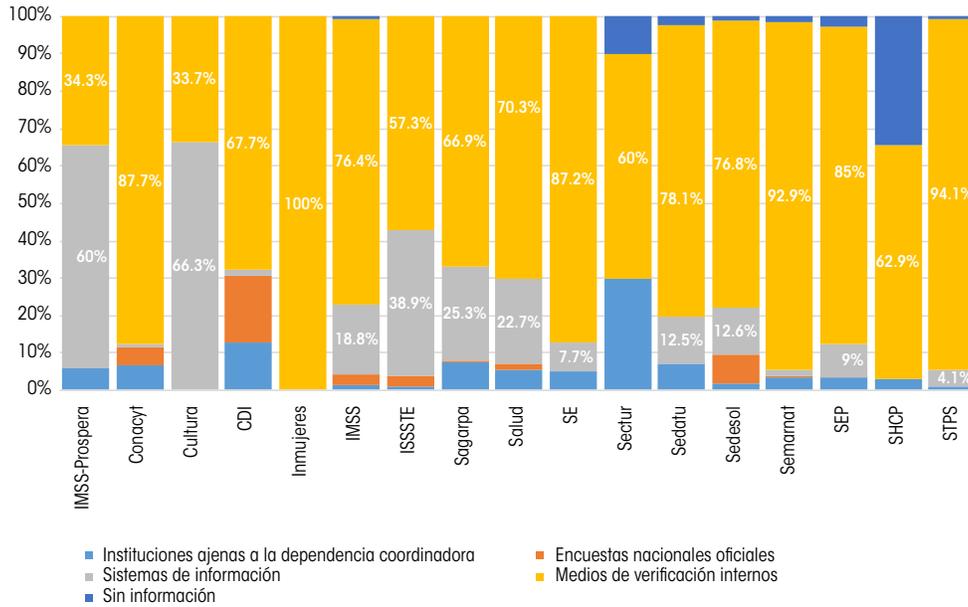
En contraste, los 33 programas y acciones coordinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) utilizan, en su mayoría, medios de verificación internos como fuente (85%), seguidos por los sistemas de información (9%) y, finalmente, instituciones ajenas a la dependencia y encuestas nacionales oficiales, con 3.3 y 0.1%, en ese orden.

Los 18 programas y acciones sociales coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) utilizan en más de 76% de los casos medios de verificación internos como fuente de información para construir sus indicadores y en menos de 2% de las veces, información proveniente de instituciones ajenas a la dependencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Turismo (Sectur) usan información únicamente de dos tipos de fuentes para calcular sus indicadores: medios de verificación internos e instituciones ajenas a la dependencia.

De las 16 dependencias, solo nueve (56%) emplean encuestas nacionales oficiales para calcular indicadores. La SHCP es la dependencia con el

porcentaje más alto (34.29%) en la categoría "sin información"; esto significa que para muchos de sus indicadores no es posible identificar la información que se utiliza para calcular el indicador.

Gráfica 8. Distribución de las fuentes de información para cada una de las dependencias



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Para 69% de los medios de verificación no es posible identificar si provienen de un informe, reporte o base de datos.

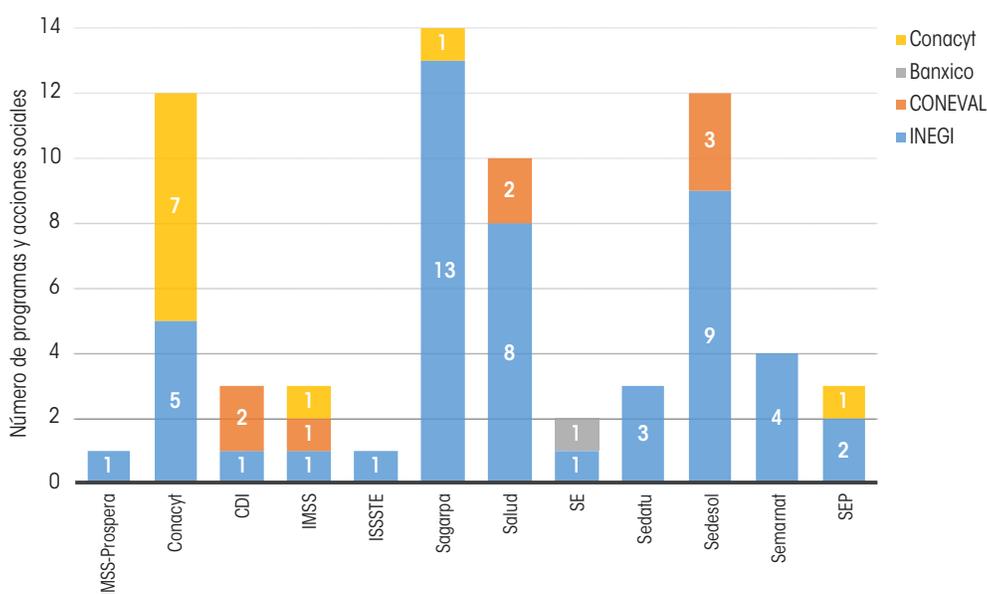
El análisis del uso de fuentes de información de instituciones nacionales arrojó que, de las 17 dependencias, en cinco de ellas los programas y las acciones sociales que coordinan no utilizan fuentes provenientes de instituciones nacionales (INEGI, CONEVAL, Banxico, Conacyt) para calcular sus indicadores: Secretaría de Cultura, Sectur, SHCP, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). De las 12 dependencias en las cuales los programas que coordinan sí recurren a información de estas instituciones, todas emplean datos del INEGI; cuatro, del CONEVAL (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI]), IMSS, Secretaría de Salud y Sedesol); cuatro, del Conacyt; y solo una, del Banxico (Secretaría de Economía [SE]).

La gráfica 9 muestra el número de programas que utilizan información de instituciones nacionales para calcular sus indicadores por dependencia. Se observa que solo ocho usan información del CONEVAL, y la dependencia que coordina más programas que emplean información de esta institución es la Sedesol, con tres. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) es la institución que coordina el mayor

número de programas, con 14, que recurren a este tipo de información, 13 del INEGI y una del Conacyt.

Por otra parte, cuando se analizó el uso de información de organismos internacionales, se encontró que solo en cuatro dependencias (Conacyt, Secretaría de Economía [SE], Sectur, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat]) los programas y las acciones sociales que coordinan emplean este tipo de información para calcular alguno de sus indicadores (tres de fin y dos de propósito).

Gráfica 9. Número de programas que utilizan información de instituciones nacionales por dependencia



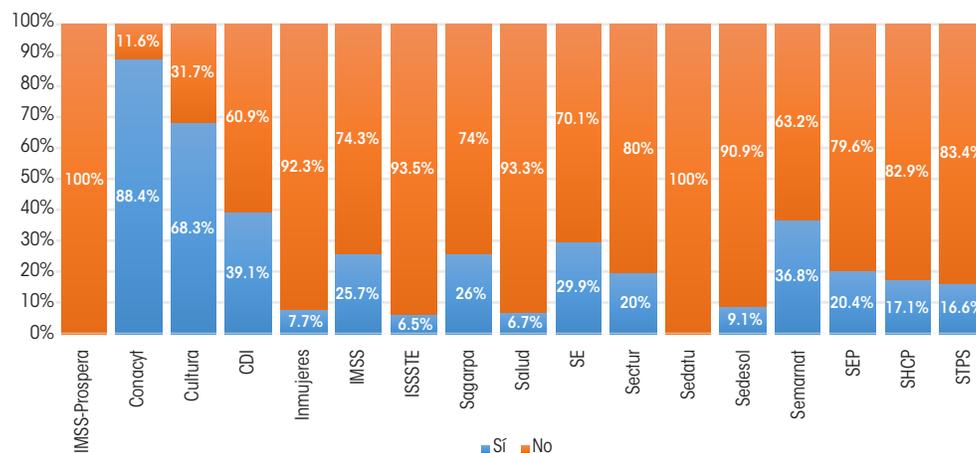
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, se analizó si los programas y las acciones sociales coordinadas por las distintas dependencias incluyen una liga electrónica que permita verificar la información utilizada para calcular sus indicadores. Los resultados señalan que los programas y las acciones coordinados por el Conacyt y la Secretaría de Cultura son los únicos cuyo porcentaje de indicadores que cuentan con una liga electrónica es mayor que el porcentaje de indicadores que no la tienen. En el primer caso, 88.4% de las fuentes brindan una liga electrónica, mientras que en el segundo, 68.3% la incluyen.

Otro resultado que vale la pena destacar es que el IMSS-Prospera y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) son las únicas dependencias cuyos programas y acciones no incorporan una liga electrónica para ninguno de sus indicadores. En este sentido, no es posible validar ni verificar los resultados que presentan los programas y las acciones que

coordinan. La gráfica 10 muestra el porcentaje de fuentes que ofrecen una liga electrónica para cada dependencia.

Gráfica 10. Porcentaje de fuentes de información que incluyen una liga electrónica, por dependencia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Principales hallazgos

- El medio de verificación más frecuente corresponde a la categoría medios de verificación internos (76.1%). En contraste, las encuestas nacionales oficiales son el tipo de fuente que utilizan menos los programas y las acciones sociales; tan solo 2.5%. Este tipo de fuentes es usado por 38 programas y acciones sociales para calcular 46 indicadores, de los cuales 28 son de fin y 10, de propósito).
- Únicamente ocho fuentes de información provienen de organismos internacionales (Banco Mundial, Cepal, FAO). Estas fuentes son utilizadas por seis programas para calcular cuatro indicadores, de los cuales tres son de fin y uno, de propósito).
- A nivel dependencia, los medios de verificación internos son el tipo de fuente de mayor frecuencia; solo en la Secretaría de Cultura y en el IMSS-Prospera esto no se cumple; en ambos casos, el medio de verificación más empleado son los sistemas de información.
- De las 17 dependencias, en cinco los programas y las acciones sociales que coordinan no usan fuentes de información que provengan de instituciones nacionales para calcular alguno de sus indicadores; estas son: Secretaría de Cultura, Sectur, SHCP y STPS. El INEGI es la única institución a la que recurren las 12 dependencias restantes para calcular al menos uno de sus indicadores.

- Los programas y las acciones coordinados por el Conacyt y la Secretaría de Cultura son los únicos en los cuales el porcentaje de indicadores que incluyen una liga electrónica es mayor que el porcentaje de indicadores que no lo hacen. En contraste, el IMSS-Prospera y la Sedatu son las únicas dos dependencias cuyos programas y acciones no ofrecen una liga electrónica para alguna de las fuentes que emplean en el cálculo de sus indicadores.

¿Existe una relación entre el tipo de fuente de información y el presupuesto y la calidad de los indicadores de los programas?

El objetivo de este apartado es analizar la relación entre las fuentes de información y variables como el presupuesto anual y la calidad de los indicadores de los programas. En el primer caso se encontró que el presupuesto de los programas está ligado, de cierta forma, al tipo de fuente que utilizan para calcular sus indicadores. En un extremo se ubican los sistemas de información, los cuales son usados por programas y acciones que, en promedio, tienen asignado un presupuesto anual de 14,946 millones de pesos; en el extremo opuesto están los medios de verificación internos, empleados por programas y acciones con un presupuesto mucho menor (5,924 millones en promedio). En medio se sitúan los dos tipos de fuentes restantes (instituciones ajenas a la dependencia coordinadora y encuestas nacionales oficiales) a los que recurren programas y acciones con un presupuesto de 7,129 y 8,938 millones de pesos, respectivamente (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Presupuesto promedio de programas y acciones sociales por tipo de fuente de información

Fuente de información	Presupuesto promedio de programas y acciones (millones de pesos)
Instituciones ajenas a la dependencia coordinadora	7,129
Encuestas nacionales oficiales	8,938
Sistemas de información	14,946
Medios de verificación internos	5,924

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

También se analizó la relación entre los distintos tipos de fuente de información y el presupuesto anual de los programas sociales, pero esta vez se agruparon por dependencia. Para ello, se consideraron únicamente aquellas dependencias que coordinan el mayor número de programas y acciones sociales: SEP, Sedesol y Secretaría de Salud.

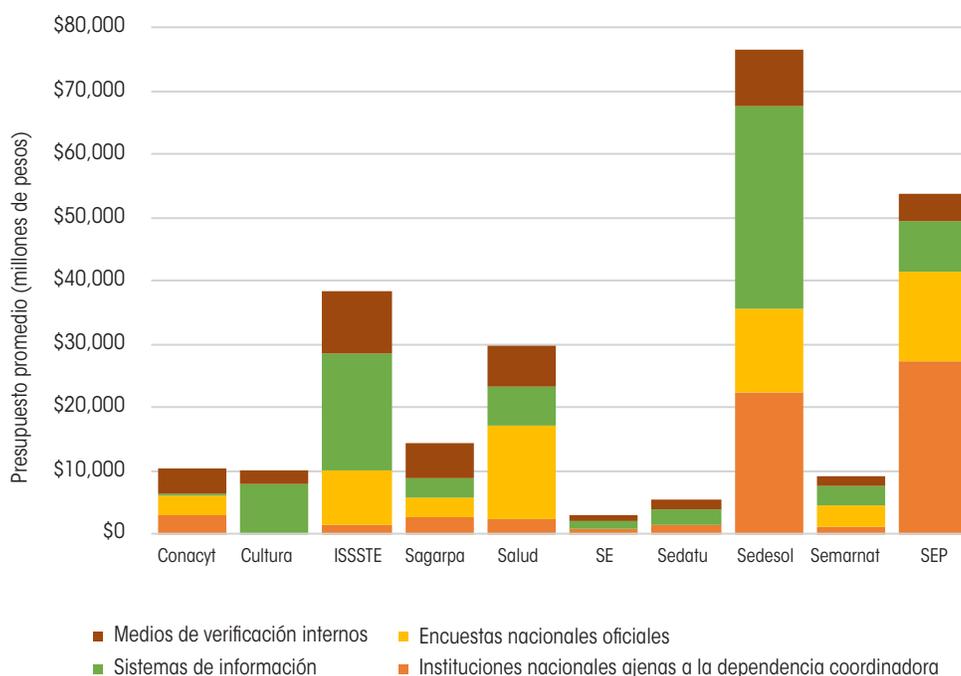
En la SEP (que coordina un total de 33 programas y acciones sociales), las fuentes que conforman la categoría medios de verificación internos se utilizan en programas y acciones que, en promedio, tienen asignado presupuesto de 4,434 millones de pesos, mientras que aquellas que pertenecen a la categoría instituciones ajenas a la dependencia coordinadora se usan en programas y acciones que, en promedio, operan un presupuesto de 27,127 millones de pesos.

Los resultados para la Sedesol (la cual coordina un total de 18 programas y acciones sociales) siguen la misma línea que en el caso general. Las fuentes que integran la categoría sistemas de información se utilizan en programas y acciones que, en promedio, cuentan con un presupuesto de 32,212 millones de pesos; en contraste, aquellas fuentes que pertenecen a la categoría medios de verificación internos son empleadas por programas y acciones con un presupuesto promedio mucho más bajo: 8,758 millones de pesos.

Por último, se analizó la Secretaría de Salud, dependencia que coordina 17 programas y acciones sociales. En este caso, las fuentes de información clasificadas en la categoría instituciones ajenas a la dependencia coordinadora se utilizan en programas y acciones que, en promedio, disponen de un presupuesto de 2,237 millones de pesos, mientras que aquellas que son parte de la categoría encuestas nacionales oficiales se usan por programas con un presupuesto promedio de 14,861 millones de pesos.

Si se analizan estos resultados en conjunto, es claro que no existe una línea común para todas las dependencias en cuanto a la relación entre el tipo de fuente y el presupuesto del programa o acción social en el que se emplean. Mientras que para algunas dependencias los sistemas de información son la fuente a la que se recurre en programas y acciones con presupuestos más grandes, en otros casos este mismo tipo de fuente se usa en programas y acciones con los presupuestos promedio más bajos (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Presupuesto promedio de programas y acciones sociales para los cuatro tipos de fuentes de información por dependencia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para complementar el análisis, se identificaron programas que tienen una participación porcentual en el presupuesto de 2017 igual o mayor de 8%⁹ y se examinó su relación con las distintas categorías de fuentes de información. Los programas considerados, así como su participación porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se muestran en el cuadro 2.

⁹ El número de programas que cumplen esta condición es de cuatro; el umbral se eligió de esta forma dado que estos programas, en conjunto, concentran más de 60% del total del presupuesto para 2017, que asciende a 446,910 millones de pesos.

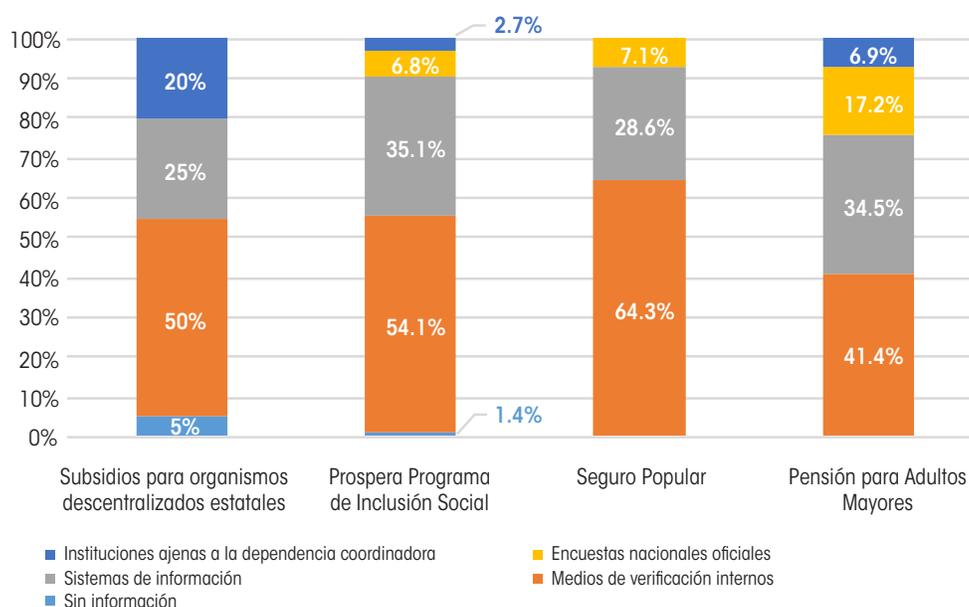
Cuadro 2. Participación porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los cuatro programas con mayor presupuesto

Programa	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Participación porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación
Subsidios para organismos descentralizados estatales	81,811.9	18.3
Prospera Programa de Inclusión Social	79,834.8	17.9
Seguro Popular	68,702.5	15.4
Pensión para Adultos Mayores	39,100.5	8.7

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los resultados señalan que el tipo de fuente utilizada con mayor frecuencia en cada programa analizado son los medios de verificación internos, en un rango que va de 41 a 64%, y le siguen en orden de frecuencia los sistemas de información. El Programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales registra la menor frecuencia de uso (25%), mientras que Prospera Programa de Inclusión Social utiliza los sistemas de información 35% de las veces. Por su parte, el Programa Seguro Popular no recurre a información proveniente de encuestas nacionales oficiales para calcular alguno de sus indicadores.

Gráfica 12. Distribución de las distintas categorías de fuentes de información en los cuatro programas con mayor participación porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A continuación se estudió la relación entre las fuentes de información y la calidad de los indicadores de los programas. Para medir la calidad de los indicadores de los programas sociales, se aprovechó la valoración obtenida en el dictamen de aprobación de indicadores 2017. Es necesario aclarar que únicamente están sujetos a este proceso de aprobación los programas sociales, esto es, modalidades S y U.¹⁰ Los resultados indican que 49% de las fuentes que conforman la categoría medios de verificación internos pertenecen a programas cuyos indicadores no cumplen con los criterios mínimos de aprobación. Por su parte, 58% de las fuentes de la categoría sistemas de información son utilizadas por programas que obtuvieron un dictamen de aprobación condicionada; es decir, los programas que registran, en promedio, una mejor calidad de sus indicadores utilizan fuentes de información más sólidas. El cuadro 3 muestra la distribución de la valoración del dictamen de aprobación de indicadores para cada categoría de medios de verificación.

Cuadro 3. Porcentaje de fuentes de información por tipo de dictamen de aprobación

Fuente de información	% de programas con dictamen de aprobación de indicadores		
	Directa	Condicionada	No cumple los criterios mínimos
Instituciones ajenas a la dependencia coordinadora	2.1	48.4	49.5
Encuestas nacionales oficiales	-	65.4	34.6
Sistemas de información	5.2	58.1	36.7
Medios de verificación internos	0.7	50.2	49.1

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, se examinó la relación entre calidad de los indicadores de los programas y las fuentes de información por dependencia. Al igual que en el presupuesto, el estudio se centró en aquellas dependencias que coordinan el mayor número de programas sociales: SEP (15), Sedesol (15) y Salud (10).

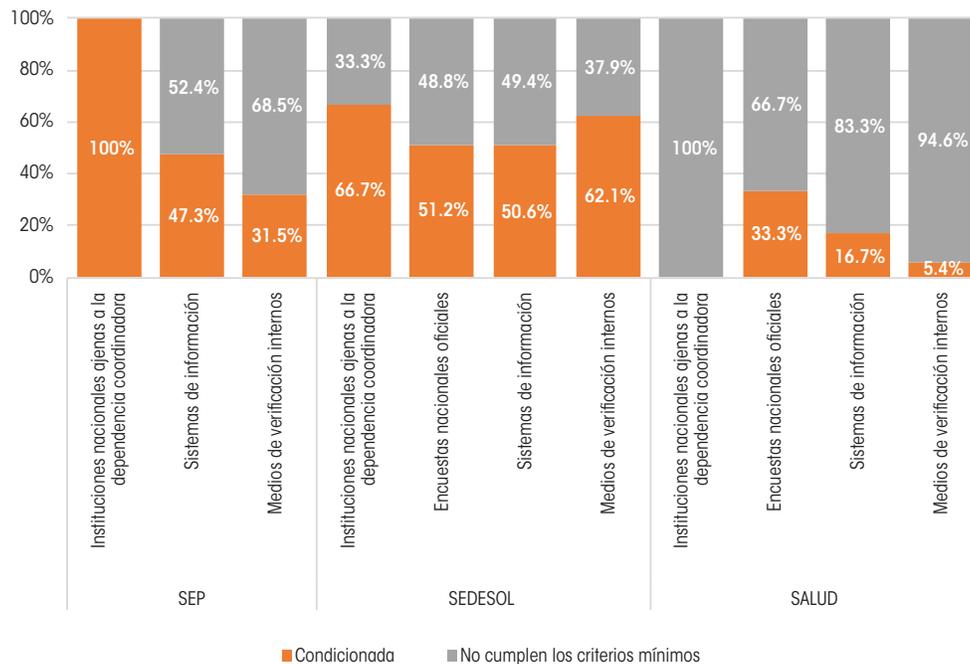
En la SEP, las fuentes que pertenecen a la categoría sistemas de información son utilizadas por programas con dictamen de aprobación condicionada (47.3%) y, en su mayoría, a programas que nunca han tenido indicadores aprobados (52.7%). Por su parte, las fuentes de la categoría medios de verificación internos son empleadas, en su mayoría, por programas que no cumplen con los criterios mínimos de aprobación de indicadores (68.5%), mientras que 31.5% las usan programas con dictamen de aprobación condicionada.

¹⁰ La modalidad S corresponde a programas sujetos a reglas de operación, mientras que la U, a otros subsidios.

En la Sedesol, la mayoría de las fuentes de información, sin importar a qué categoría pertenezcan, son empleadas por programas con un dictamen de aprobación condicionada: 66.7% instituciones ajenas a la dependencia; 51.2% encuestas nacionales oficiales; 50.6% sistemas de información; y 62.1% medios de verificación internos.

Los resultados presentados en la gráfica 13 permiten concluir que la distribución de los tres tipos de dictamen de aprobación de indicadores para cada una de las categorías de fuentes de información es bastante variada entre las dependencias; de hecho, aunque la mayoría se concentran en el grupo correspondiente a aprobación condicionada, no es posible concluir que todas las dependencias cumplen con esta situación.

Gráfica 13. Dictamen de aprobación de indicadores para los cuatro tipos de fuentes de información por dependencia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Principales hallazgos

- El tipo de fuente de información guarda una relación con el presupuesto promedio de los programas y las acciones sociales. Mientras que el presupuesto anual promedio para los programas y las acciones que utilizan medios de verificación internos para calcular sus indicadores es de 5,924 millones de pesos, para los que usan sistemas de información este monto asciende hasta 14,946 millones de pesos.

- 49% de las fuentes de información que componen la categoría medios de verificación internos pertenecen a programas que no cumplieron los criterios mínimos para la aprobación de sus indicadores. Por su parte, 58% de las fuentes que pertenecen a la categoría sistemas de información son utilizadas por programas que obtuvieron un dictamen de aprobación condicionada.
- No existe una característica común para todas las dependencias sobre la relación entre el tipo de fuente de información y el presupuesto del programa o acción social en el que se emplean.
- Los cuatro programas con mayor participación porcentual en el Presupuesto de Egresos de la Federación utilizan, en su mayoría, medios de verificación (de 41 a 64%) y sistemas de información (de 25 a 35%) para calcular sus indicadores.



Sugerencias

3

Capítulo



A partir de los resultados presentados en el capítulo anterior, se formulan las siguientes sugerencias de mejora:

- Que los programas utilicen en mayor medida datos de encuestas nacionales oficiales (ENIGH, MCS-ENIGH, ENOE) o de instituciones ajenas a la dependencia para calcular indicadores de fin, de tal modo que puedan medir adecuadamente su contribución a un objetivo de nivel sectorial o nacional.
- Que los programas favorezcan el uso de sistemas de información (adoptar medidas que permitan sistematizar la información) para calcular indicadores de propósito, componentes e, incluso, actividades.
- Que los programas revelen, en la medida de lo posible, si utilizan una base de datos o un informe/reporte para obtener los datos que usan para calcular sus indicadores. Actualmente, solo para 31% de los indicadores es posible conocer esta información.
- Que se incluya una liga electrónica que permita comprobar la veracidad de los datos que se emplean para construir los indicadores (en los que sea posible). No hacerlo afecta la credibilidad de los programas y pone en duda la autenticidad de la información presentada.
- Que los programas que tengan asignado un presupuesto mayor cuenten con medios de verificación adecuados y confiables que permitan medir mejor los resultados logrados. Esos programas tienen la posibilidad de destinar recursos para el levantamiento de encuestas o, incluso, para llevar a cabo evaluaciones de impacto que les ayuden alcanzar este objetivo.
- Que los programas y las acciones sociales refuercen medidas para mejorar la construcción de sus indicadores, de tal modo que aquellos que aún no cumplen con los criterios mínimos identifiquen adecuadamente la fuente de información que les permita medir el resultado deseado.

¿EN QUÉ TIPO DE FUENTES DE INFORMACIÓN SE APOYAN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO?

Un análisis referencial de la medición de los indicadores

En los programas sociales, una de las herramientas principales para llevar a cabo el proceso de monitoreo y evaluación de resultados es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Los medios de verificación representan una parte fundamental para tener un buen indicador, pues, a través de ellos, es posible identificar las distintas fuentes de información que existen para calcular los indicadores. Sin los medios de verificación, no sería posible corroborar los resultados reportados por los programas sociales mediante los indicadores.

El objetivo de este documento es analizar y obtener características de las fuentes de información sobre los indicadores de los programas sociales en 2017.



CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur No. 810
Col. Del Valle
CP. 03100
Del. Benito Juárez
Ciudad de México

www.coneval.org.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx



Coneval