

# ANÁLISIS DE PERMANENCIA DE LOS INDICADORES EN LA ADMINISTRACIÓN 2013-2018





**LO QUE SE MIDE  
SE PUEDE MEJORAR.**

El **CONEVAL** es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El **CONEVAL** ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:

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

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# ANÁLISIS DE PERMANENCIA DE LOS INDICADORES EN LA ADMINISTRACIÓN 2013-2018





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

**Análisis de permanencia de los  
indicadores en la administración  
2013-2018**

PRIMERA EDICIÓN 2018

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

Insurgentes Sur 810, col. Del Valle,  
CP. 03100, Benito Juárez,  
Ciudad de México.

**Citación sugerida:**

*Análisis de permanencia de los indicadores en la  
administración 2013-2018.* Ciudad de México:  
CONEVAL, 2018.

## DIRECTORIO

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

#### Consejo Académico\*

**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 Roberto Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

#### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

#### Equipo técnico

**Gonzalo Hernández Licona**  
**Édgar A. Martínez Mendoza**  
**José Manuel Del Muro Guerrero**  
**Ana Karen Muñoz González**

\*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>



# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. ¿Cómo se construye la historia de los indicadores?</b>	<b>8</b>
Porcentaje de observaciones históricas de los indicadores respecto de la actual administración	<b>9</b>
Tasa de permanencia anual de los indicadores	<b>10</b>
<b>Capítulo 2. ¿Cuánta historia pueden contar los indicadores?</b>	<b>11</b>
Observaciones históricas de los indicadores	<b>12</b>
Tasa de permanencia anual de los indicadores	<b>15</b>
<b>Capítulo 3. Cambiar para mejorar: sustitución positiva</b>	<b>20</b>
Calidad de los indicadores según sus observaciones	<b>21</b>
Calidad de los indicadores permanentes y nuevos	<b>22</b>
Sustitución positiva	<b>23</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>26</b>
<b>Anexo</b>	<b>29</b>

## Historia de los programas sociales a través de sus indicadores

Para iniciar se formulará una suposición: el director técnico de la selección mexicana de fútbol debe resolver quiénes serán los jugadores que representarán al país. Con el objetivo de tomar una buena decisión, solicita información sobre el desempeño de cada uno de ellos; por ello, le entregan datos del último partido que estos jugaron con sus respectivos equipos. ¿Esta información es suficiente para decidir quiénes serán los jugadores seleccionados? Si la decisión se toma con base en esta única observación, es probable que no sea la mejor; por ejemplo, puede ser que un jugador meta muchos goles, pero fue un partido amistoso con un equipo de segunda división, y si se examinan sus cifras históricas, se puede ver que ante equipos de alto nivel solo uno de cada tres partidos anota.

El disponer de información a lo largo del tiempo permite contar la historia completa del comportamiento de algún indicador y adoptar decisiones informadas; por ende, es probable que estas últimas sean las mejores, porque están basadas en un análisis más integral. Sin embargo, no es suficiente poseer información en el tiempo; también es fundamental que esta sea de calidad.

Retomando el ejemplo anterior, el director técnico va a elegir al portero y le entregan la información de seis jugadores de esa posición de los últimos tres años referente a su estatura, peso, minutos jugados por partido y goles recibidos, ¿es relevante esta información para tomar una decisión? Estos indicadores no permiten saber quién es el mejor portero; se podría elegir a los tres más altos, pero puede ser que son a quienes más les han anotado goles en promedio por partido o no reportan la mejor efectividad en detener penales. Es necesario que, para tomar la decisión, no solo se entregue la información histórica sobre los jugadores, sino que estos datos sean de buena calidad y pertinentes; un indicador sobre la altura del jugador no está relacionado, necesariamente, con la obtención

de un buen resultado; en cambio, el porcentaje de goles recibidos sí.

Los indicadores son una herramienta útil en la toma de decisiones y, en el caso de los programas sociales, estos deben diseñar indicadores para medir el cumplimiento de sus objetivos; por ello, es necesario que tengan varias observaciones en el tiempo y que la información sea de calidad si se quiere efectuar un análisis completo. El objetivo de este estudio es examinar si los programas sociales poseen información histórica de sus indicadores que permita, al menos, estudiar su desempeño a lo largo de esta administración, y si la calidad de los indicadores es la adecuada para un correcto seguimiento de sus resultados.

Al tener indicadores de calidad con seis observaciones (o más), se puede analizar el desempeño de los programas sociales durante toda la administración, saber la situación del programa al inicio del sexenio y su avance durante estos años; con ello será posible establecer los retos que quedan pendientes para la siguiente administración.

Para mostrar los resultados del análisis, este documento inicia con la descripción metodológica de cómo se puede conocer la historia de los programas por medio de sus indicadores. A continuación se presentan los resultados sobre cuánta historia pueden contar los programas sociales y se comparan las observaciones de los indicadores de acuerdo con los años de la administración, pues se espera que revelen su desempeño al menos durante estos años. En seguida se examina la tasa de permanencia anual de los indicadores, la cual mide la proporción de los que han perdurado entre un año y otro. Finalmente, se analiza si los cambios que realizaron los programas fueron para mejorar, ya que es importante que un indicador cambie por uno más relevante.

# INTRODUCCIÓN



# CAPÍTULO

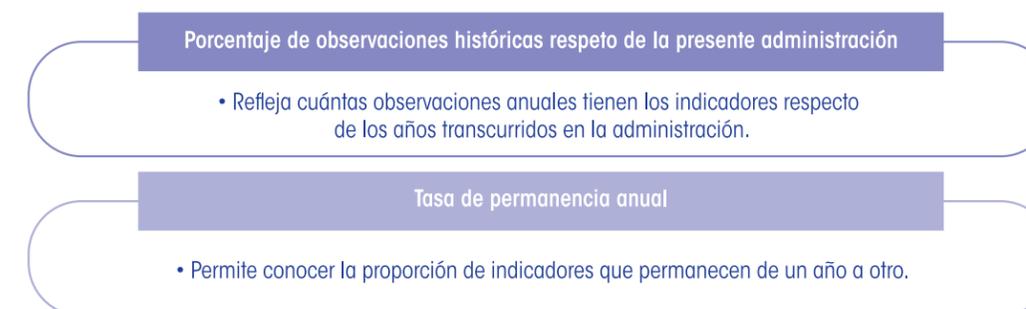
## ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA HISTORIA DE LOS INDICADORES?



Todos los programas a lo largo de su historia tienen algo que contar respecto de su desempeño; por ejemplo, si han logrado un avance en la problemática que motivó su creación o si el problema se ha agravado o, incluso, si ha continuado sin cambios. Con el objetivo de conocer qué tanto de esta historia se puede observar, se utilizaron dos mediciones, las cuales se incluyen en la figura 1.

Estas dos mediciones permiten observar la permanencia de los indicadores de los programas sociales a través del tiempo. A continuación se describe cada una con más detalle.

Figura 1. Medidas para conocer la historia de los programas a través de sus indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Porcentaje de observaciones históricas de los indicadores respecto de la actual administración

Este indicador se construyó considerando los 102 programas y acciones sociales incluidos en el inventario del CONEVAL que han estado desde el inicio de la administración;<sup>1</sup> se retoman solo los indicadores que miden el objetivo principal (propósito) y los bienes y servicios que entregan (componentes).

Para medir este indicador, se utilizó la fórmula de cálculo (Fórmula 1) que está en la siguiente página.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la actual administración, en este caso, seis (2013-2018); por citar un ejemplo, si los indicadores de un programa tienen en promedio tres observaciones anuales his-

tóricas, entonces el programa, mediante sus indicadores vigentes, puede contar 50% de su historia en esta administración.

Considerando que los indicadores de los programas están en un proceso constante de mejora, es normal que aquellos se modifiquen de un año a otro, lo cual rompe con su historia. Con el objetivo de recuperar información de los nuevos indicadores, a partir de 2018 se incluyó en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios que los programas que deseen incorporar nuevos indicadores en su matriz deberán proporcionar al menos tres observaciones anteriores.

<sup>1</sup> La lista de programas y sus resultados se puede consultar en el anexo.

Fórmula 1

$$POHA = \left( \frac{\text{Promedio de observaciones anuales históricas por indicador}}{6} \right) \times 100$$

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

**Tasa de permanencia anual de los indicadores**

La tasa de permanencia anual de los indicadores mide la proporción de indicadores que ha perdurado de un año a otro. En este análisis se utilizaron todos los indicadores incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas de la administración pública federal de 2008 a 2018 con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y se consideraron los programas permanentes, es decir, aquellos que se encuentran tanto en el periodo inicial como en el final.

El universo de análisis comprende los programas y las acciones sociales incluidos en el Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL<sup>2</sup>.

La tasa de permanencia anual de los indicadores se construye de la siguiente forma:

Fórmula 2

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

Donde  
Indicadores permanentes: indicadores que se encuentran en el año t y en el año t-1  
Indicadores únicos: total de indicadores sin duplicidades, es decir, los indicadores que se registran en ambos años se cuentan como uno

<sup>2</sup>. En 2008 y 2009 algunos programas del inventario no contaban con información en el PASH.



# CAPÍTULO 2

¿CUÁNTA HISTORIA PUEDEN CONTAR LOS INDICADORES?

Los indicadores permiten decidir de manera informada sobre distintos aspectos de la vida. En particular, los indicadores de los programas sociales constituyen una herramienta útil para que los hacedores de política pública tomen decisiones pertinentes para alcanzar los objetivos planeados. Estas decisiones, si están bien informadas, serán

acertadas probablemente y, por lo tanto, se obtendrá el resultado esperado. La evolución histórica de los indicadores es un elemento fundamental porque revela la tendencia del logro de los objetivos y, así, se pueden elegir los mecanismos necesarios para su cumplimiento.

### Observaciones históricas de los indicadores

El primer análisis consiste en medir el porcentaje de historia que pueden contar los indicadores referentes a la administración actual. En virtud de que en cada administración cambian los objetivos principales a los cuales se orientan las políticas públicas, se espera que los indicadores puedan contar al menos lo referente a esta administración, es decir, de 2013 a 2018.

Considerando los indicadores que miden el objetivo principal y los entregables de los programas y las acciones de desarrollo social, en promedio, se tiene 2.9 observaciones históricas, es decir, el 49% de la historia de los programas. La mayor parte de estos solo poseen información de 2018 y 2017, y prácticamente la mitad de ellos, de 2016.

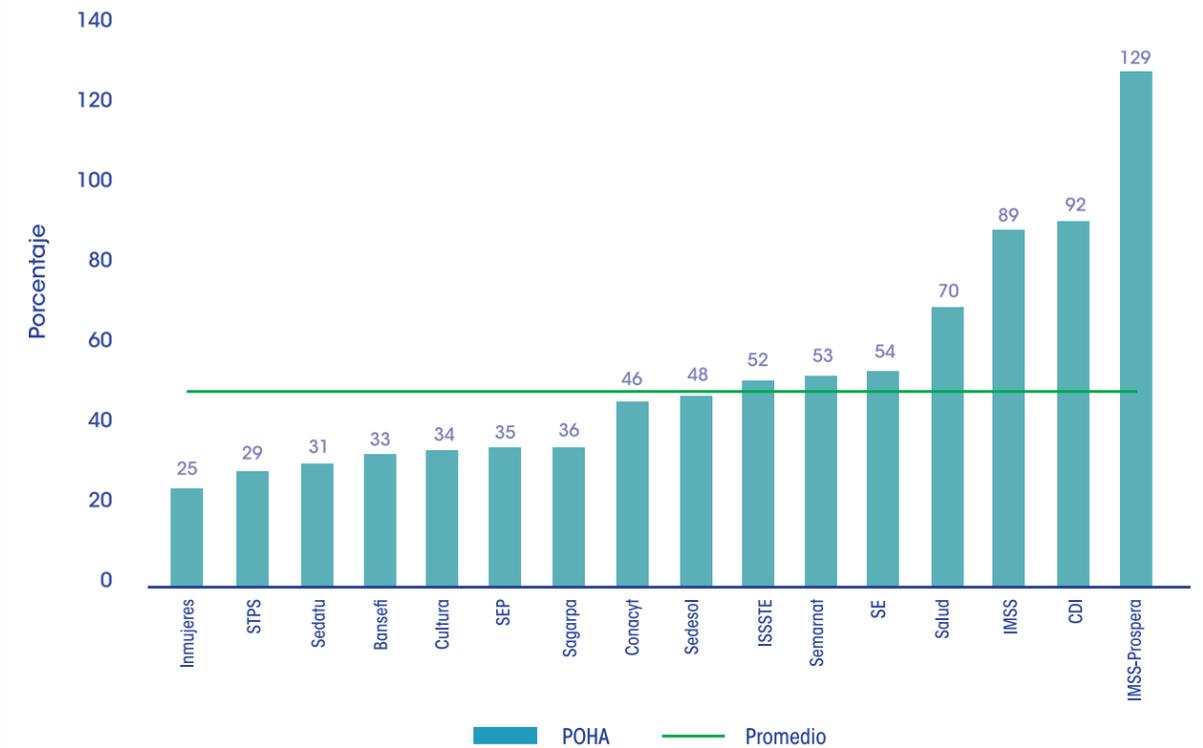
Para el estudio, se examinaron 680 indicadores, de los cuales apenas el 13% (87) puede contar el total de su historia (100%) a lo largo de la administración actual o, en algunos casos, un poco más. De las 16 dependencias que coordinan al menos un programa social que ha estado desde el inicio del sexenio, siete se encuentran por arriba del promedio, pero solo dos cuentan más del 90% de su historia respecto de la administración.

La entidad con un mayor número de observaciones promedio es la coordinadora del programa IMSS-Prospera, que tiene, en promedio, 7.8 observaciones históricas, es decir, gran parte de sus indicadores posee información desde 2011, lo cual va más allá de esta administración. Caso contrario es el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el cual reporta, en promedio, una observación y media; es decir, solo tiene información de 2018 y en la mitad de sus indicadores, de 2017. En la gráfica 1 se muestran los resultados por dependencia y entidad.

En el escenario ideal, los programas debieran tener información desde el inicio de sus operaciones; sin embargo, considerando que las prioridades de atención pueden cambiar o sus mediciones se modifican buscando mejorar la calidad de la información, se toma como punto de partida la administración actual.

Los programas fueron clasificados en cuatro categorías según la historia que pueden contar. La figura 2 contiene estas clasificaciones.

Gráfica 1. Porcentaje de observaciones históricas respecto de la actual administración, por dependencia y entidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 2. Clasificación de observaciones históricas



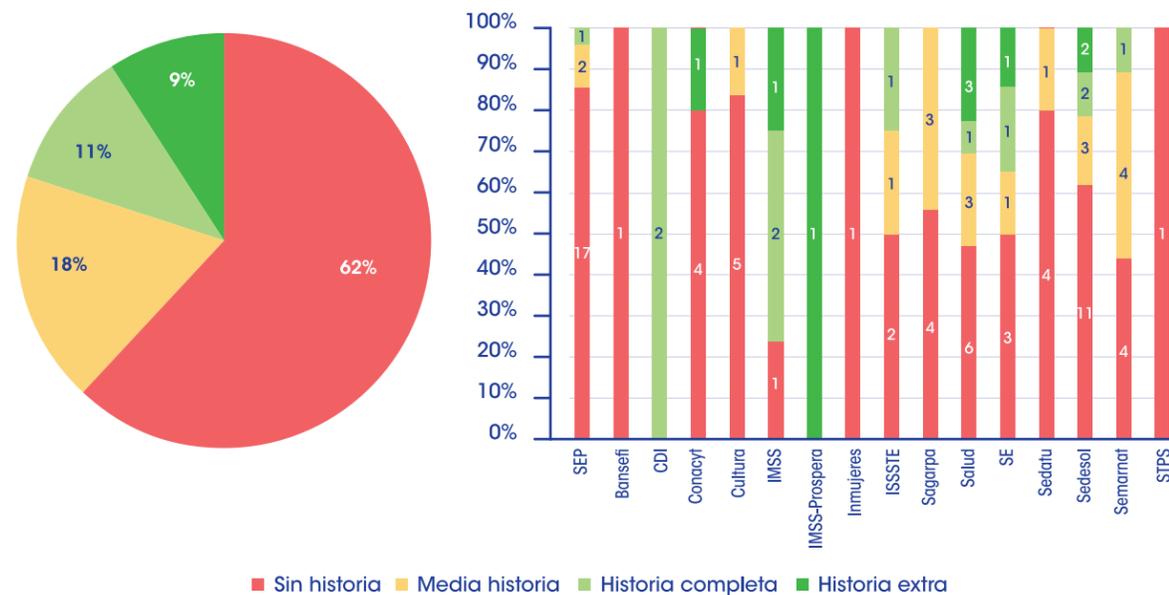
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del total de programas analizados, el 20% (20 programas) cuenta su historia completa a lo largo de la administración o un poco más, pero la mitad de los programas no pueden contar su historia por medio de sus indicadores, pues solo disponen de información de uno o dos años (2018 y 2017).

En cuanto a las dependencias, la mayor proporción de los programas del IMSS y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

cuentan su historia completa. Por su parte, más de la mitad de los programas coordinados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Educación Pública (SEP) no tienen historia. En la gráfica 2 se muestra la distribución de los programas por dependencia.

Gráfica 2. Clasificación de programas según sus observaciones históricas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el caso de las dependencias o entidades que coordinan un programa social desde 2013, únicamente IMSS-Prospera cuenta su historia más allá de la administración; caso contrario es el Inmujeres, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), que no cuentan su historia.

Los programas que cuentan un mayor porcentaje de su historia (158%) son el Seguro Médico Siglo XXI y el Seguro Popular. De los 11 programas que apenas cuentan el 17% de su historia,<sup>3</sup> porque tienen una sola observación, destaca el de Empleo Temporal, con veinte años de existencia, el cual debiera disponer de mayor información para la

<sup>3</sup> Ver anexo para consultar la lista completa.

construcción de sus indicadores; sin embargo, únicamente posee información para 2018. Si los programas sociales pretenden rendir cuentas sobre lo que lograron durante estos seis años, deben tener

información del desempeño de sus indicadores no solo para el cierre de esta administración, sino para todo el periodo, pues solo así se obtiene la visión completa del avance en la problemática atendida.

### Tasa de permanencia anual de los indicadores

El segundo análisis para conocer la historia de los programas es su tasa de permanencia anual. Año con año, los programas tienen la oportunidad de modificar sus indicadores, ya sea para mejorar o por cambio en los objetivos que persiguen. La gráfica 3 muestra esta tasa a lo largo de diez años.

la tasa de permanencia cayera sustancialmente al 22%, es decir, solo 2 de cada 10 indicadores se hallaban en ambos periodos (2016-2017). Después de los ajustes que experimentaron los programas a lo largo del sexenio, estos consolidaron un mayor número de indicadores para medir sus objetivos, por lo que, en 2017-2018, se logró la tasa de permanencia más alta de la administración, que fue del 48%; esto implica que casi la mitad de los indicadores se encontraban en los dos periodos.

En 2012 se llegó al punto máximo de la tasa de permanencia, la cual se podría explicar dado que, al ser el final de la administración pública federal 2006-2012, los programas habían trabajado en sus indicadores y se fueron mejorando; con ello permanecieron en el tiempo (6 de cada 10 indicadores se encontraban en ambos periodos). Después de 2012, los programas debieron ajustarse a la nueva planeación nacional y, en el periodo 2013-2014, la tasa de permanencia cayó hasta 36%, es decir, disminuyó 23 puntos porcentuales.

Este apartado se centra en el análisis de la tasa de permanencia 2017-2018. Para ello se consideraron los 149 programas y acciones sociales vigentes en los dos periodos. En cada uno de estos se dispone de 2,490 indicadores, de los cuales 1,619 permanecieron.

En 2013, la tasa de permanencia comenzó a recuperarse, ya que los programas se iban ajustando a la planeación; sin embargo, en 2016 se llevó a cabo la reingeniería del gasto público,<sup>4</sup> la cual resultó en cambios sustanciales en algunos programas, que tuvieron que cambiar objetivos e indicadores para su medición, por lo cual cayó de nuevo la tasa de permanencia.

De las 18 dependencias que coordinan al menos un programa social, ocho presentan una tasa de permanencia superior al 50% y solo una registra una tasa inferior al 30%. En este periodo se incrementó en forma considerable la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales después de la caída que experimentaron en el cambio de administración. La gráfica 4 muestra esta tasa por dependencia.

Con este cambio, muchos programas no tenían claros sus objetivos y cómo medirse, lo que originó que

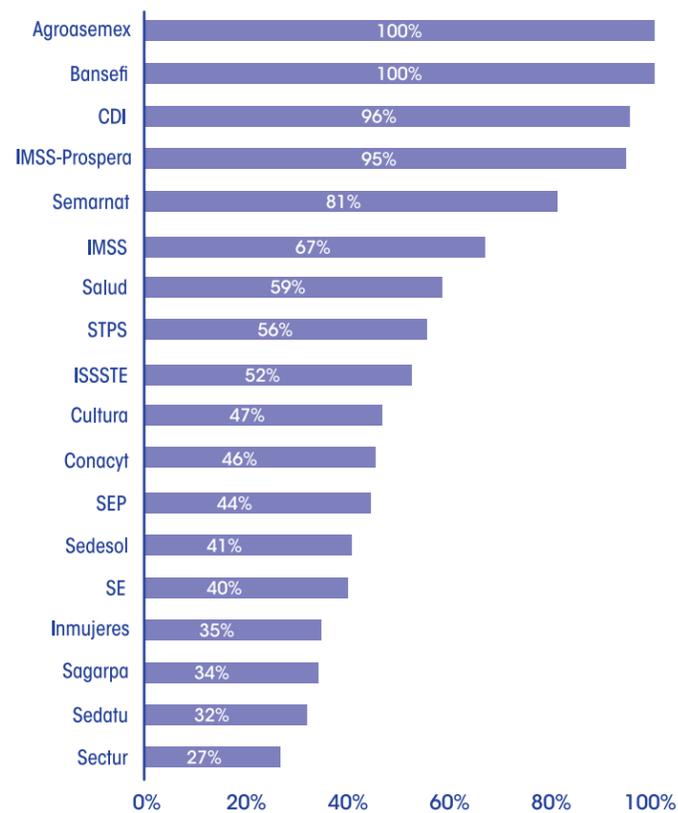
<sup>4</sup> La reingeniería consistió en la revisión de los programas para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades; se tuvo como resultado fusiones entre programas, resectorizaciones y eliminaciones.

Gráfica 3. Tasa de permanencia anual, 2008-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 4. Tasa de permanencia anual por dependencia, 2017-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las dependencias con una mayor tasa de permanencia son Agroasemex y Bansefi, pues todos sus indicadores de 2017 continuaron en 2018; es importante señalar que estas entidades solo coordinan un programa social. También en la CDI permaneció una gran proporción de indicadores, ya que el 95.6% de estos se encontraron en ambos periodos. Por otro lado, la Secretaría de Turismo (Sectur), que coordina solo un programa social, muestra la tasa de permanencia más baja (27%).

De los 149 programas considerados en el análisis, 26 presentan una tasa de permanencia del 100%, es decir, todos sus indicadores permanecieron entre los dos periodos. Además de conservar todos sus indicadores, se espera que estos sean de calidad con el objetivo de dar seguimiento a información relevante. En el cuadro 1 se muestran los programas que conservaron la totalidad de sus indicadores y la calidad de estos.

Cuadro 1. Calidad de los indicadores de los programas con tasa de permanencia del 100%

Dependencia	Programa	Indicadores relevantes (porcentaje)	Indicadores claros (porcentaje)	Indicadores monitoreables (porcentaje)
Sagarpa	Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	100%	82%	9%
Sagarpa	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	100%	95%	5%
Semarnat	Investigación Científica y Tecnológica	100%	91%	9%
CDI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	100%	83%	78%
CDI	Programa de Infraestructura Indígena	100%	83%	89%
IMSS	Prevención y Control de Enfermedades	95%	89%	68%
Semarnat	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	94%	100%	83%
IMSS	Atención a la Salud en el Trabajo	93%	86%	14%
Salud	Prevención y Atención Contra Adicciones	92%	77%	77%
Sedesol	Adquisición de Leche Nacional	92%	100%	75%
Salud	Vigilancia Epidemiológica	89%	78%	11%
CDI	Programa de Derechos Indígenas	88%	59%	53%
Salud	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	87%	87%	0%

Dependencia	Programa	Indicadores relevantes (porcentaje)	Indicadores claros (porcentaje)	Indicadores monitoreables (porcentaje)
SEP	Formación y Certificación para el Trabajo	86%	93%	93%
Semarnat	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	83%	83%	0%
Salud	Seguro Médico Siglo XXI	80%	40%	100%
Semarnat	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	80%	100%	60%
ISSSTE	Equidad de Género	78%	0%	78%
Salud	Seguro Popular	75%	50%	38%
Bansefi	Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo	75%	75%	0%
IMSS	Atención a la Salud	70%	55%	15%
ISSSTE	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	67%	17%	50%
Salud	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	60%	60%	0%
SEP	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	58%	100%	74%
Agroasemex	Programa de Aseguramiento Agropecuario	55%	59%	0%
SE	Generación y Difusión de Información para el Consumidor	45%	55%	82%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estos programas lograron dar seguimiento al total de sus indicadores, pero más allá de conservar todos sus indicadores, se espera que estos sean de calidad para dar seguimiento a información relevante. De estos programas, solo cinco dieron seguimiento a indicadores que aportan, en su totalidad, información importante de los objetivos planteados. Un solo programa tiene más de la mitad de sus indicadores que no ofrecen información relevante de los objetivos a los que están alineados.

En los programas Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector, Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y el Programa de Investigación Científica y Tecnológica se observa que todos sus indicadores miden algún factor relevante de sus objetivos y la mayoría son claros respecto de lo que miden; sin embargo, no son monitoreables, es decir, no es posible verificar en un medio externo los valores reportados por estos.

Por otro lado, tres programas tienen una tasa de permanencia inferior al 3%: Programa de Apoyos a la Comercialización y Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades, coordinados por la Sagarpa, y Subsidios a Programas para Jóvenes, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Tener una baja tasa de permanencia puede deberse a un proceso de mejora, ya que, si se busca mejorar, es necesario que los indicadores se sustituyan. Por ejemplo, en 2017, Apoyos a la Comercialización tenía como indicador para medir su objetivo principal: Porcentaje de productores agropecuarios que utilizan incentivos a la comercialización con respecto de la población objetivo, el cual no medía un resultado; solo la utilización

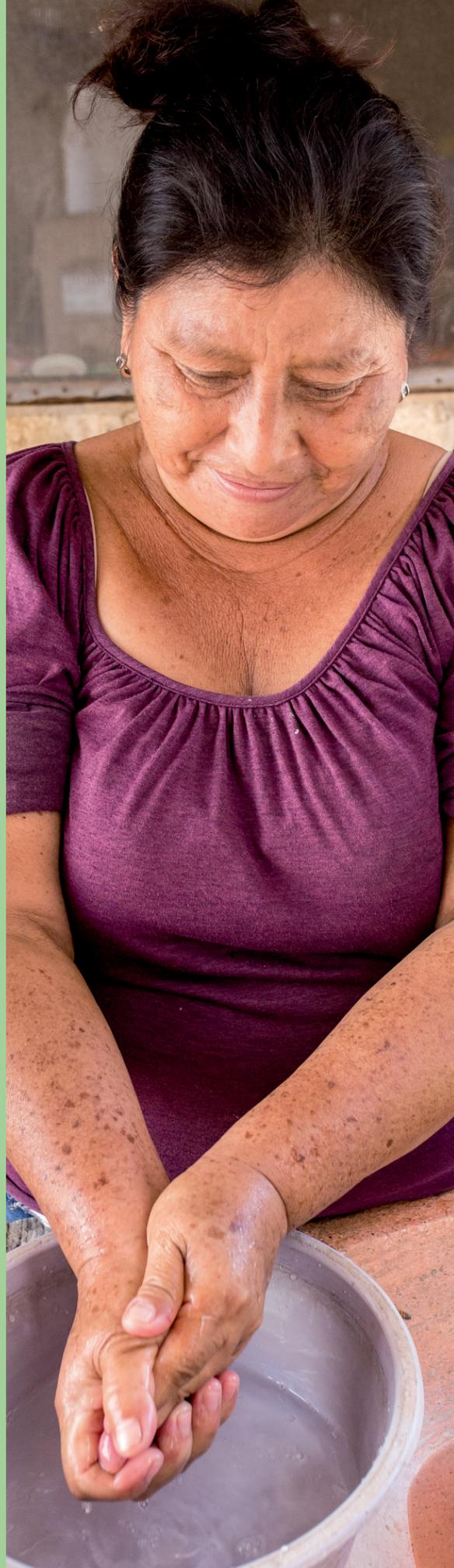
del bien que entregaba el programa. En 2018, este programa mide su resultado con el indicador: Porcentaje de productores agropecuarios que logran diversificar mercados, que, efectivamente, mide ya el resultado esperado (diversificación de mercados) una vez que se entrega el bien o servicio.

Es fundamental contar con información histórica de los indicadores, pero aún más importante es la calidad de estos indicadores, de ahí que se espera que los indicadores que no permanecieron en el tiempo fueron sustituidos por mejores y que los que permanezcan, sean indicadores de calidad. En el siguiente capítulo se profundizará en este tema.

# CAPÍTULO

# 3

## CAMBIAR PARA MEJORAR: SUSTITUCIÓN POSITIVA



Los indicadores de calidad aseguran que la información que estos brindan permita dar un seguimiento adecuado a los objetivos que plantean. En el ideal, los indicadores de calidad deben permanecer en el tiempo y aquellos que cambien, lo harán para mejorar. Cuando un indicador se sustituye por uno de mejor calidad se dice que se cum-

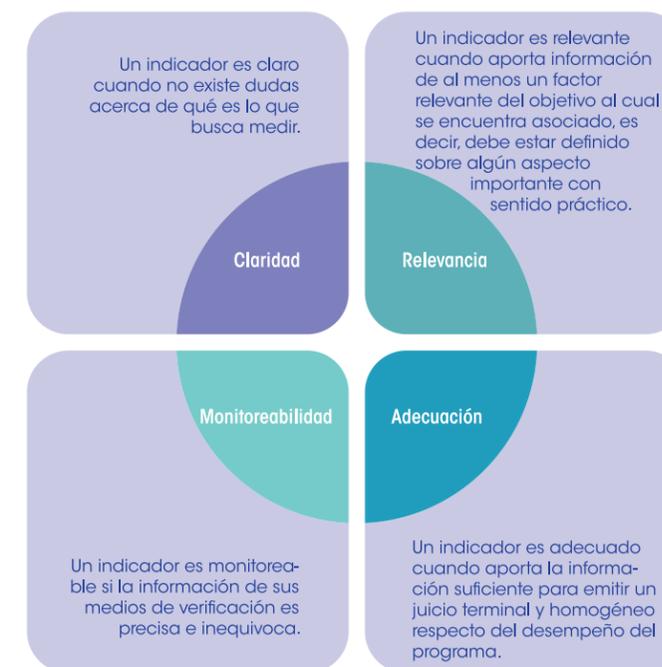
ple con el principio de sustitución positiva. En este capítulo se analiza la calidad de los indicadores según las observaciones que tengan, la calidad de los indicadores que permanecieron y de los nuevos, así como la sustitución positiva para los periodos 2017-2018 y 2016-2017.

### Calidad de los indicadores según sus observaciones

Un indicador es de calidad cuando cumple con los criterios mínimos de claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación. En la figura 3 se describe en qué consiste cada uno de estos criterios. Se esperaría que los indicadores que permanecieron durante toda la administración fueran de buena calidad, ya que dan cuenta del desempeño de los objetivos de los programas durante este periodo. En la gráfica 5 se muestra su calidad conforme al número de observaciones que registra cada uno.

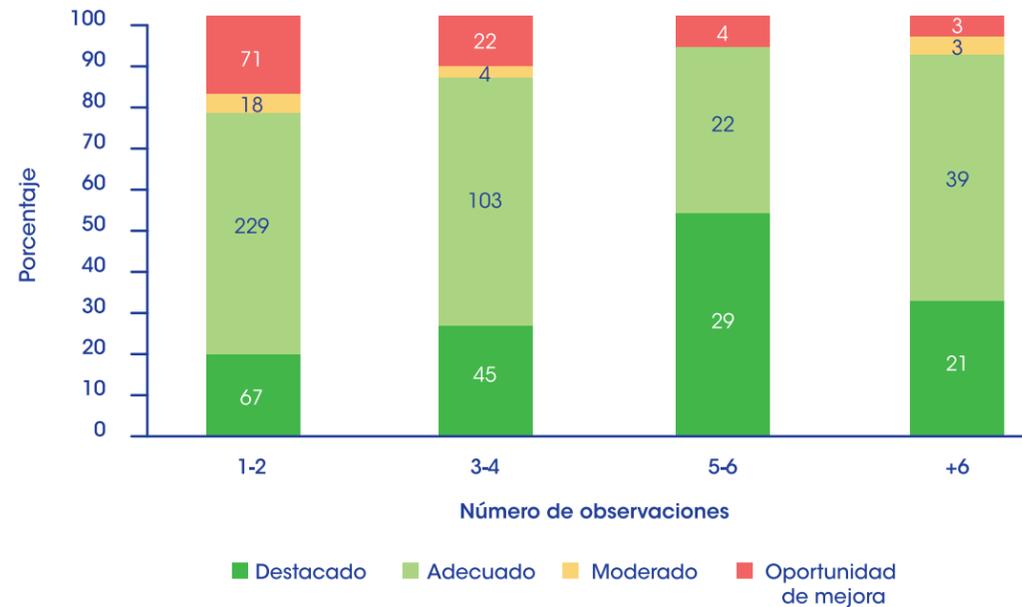
En la gráfica 5 se observa que el 90% de los indicadores con cinco observaciones o más es de calidad destacada o adecuada; por ello, se puede aseverar que los indicadores que han permanecido durante toda la administración aportan información que da cuenta del desempeño del programa. Conforme los indicadores poseen más datos históricos, la calidad de estos aumenta, lo cual se explica porque los programas mantienen aquellos que les brindan información sustancial.

Figura 3. Criterios mínimos de calidad de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 5. Calidad de los indicadores según su número de observaciones



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Calidad de los indicadores permanentes y nuevos

En 2018 se reportó un total de 2,490 indicadores que pueden clasificarse en dos tipos: los que permanecieron respecto de 2017 y todos aquellos sin un precedente. En la gráfica 6 se muestra el porcentaje de indicadores nuevos y permanentes que cumplen con cada uno de los criterios de calidad.

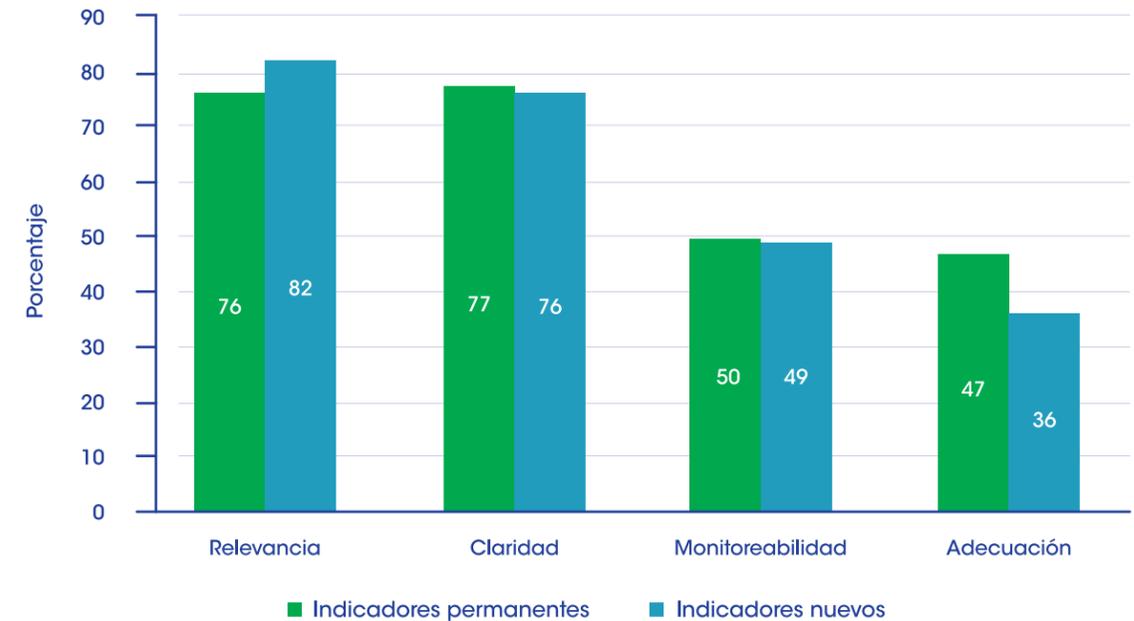
La mayoría de los indicadores que permanecieron y los nuevos son claros y aportan información relevante, por lo que pueden considerarse de calidad. Los criterios a mejorar son los referentes a la monitoreabilidad y la adecuación de los indicadores, es decir, debe mejorar la definición de los medios de verificación en los que se puede consultar la información del indicador y plantear metas coherentes.

En la mayoría de los casos se cumple con conservar y adicionar indicadores de calidad. Del total de

los programas (50), el 34% conservó indicadores que permiten dar seguimiento a sus objetivos; estos son coordinados, principalmente, por la CDI, la Sagarpa, la Sedesol y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). De estos 50 programas, 26, además de permanecer con indicadores de calidad, incorporaron indicadores que son de calidad, es decir, en 26 programas se cumple con la calidad tanto de los indicadores que permanecen como los que se incorporan.

Se espera que los indicadores nuevos sean de mejor calidad que aquellos a los que ya no se les dio seguimiento. En el siguiente apartado se analiza si se cumple con efectividad el principio de sustitución positiva.

Gráfica 6. Calidad de los indicadores permanentes y los indicadores nuevos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Sustitución positiva

En los capítulos anteriores se abordó la importancia de la permanencia en el tiempo de los indicadores; sin embargo, se justifica que estos no tengan historia cuando este cambio se da con el objetivo de mejorar. Este apartado busca identificar si en efecto la baja tasa de permanencia se debió a una mejora en la calidad de los indicadores.

En este análisis se consideraron únicamente los indicadores de propósito, que son los que miden el avance del objetivo principal del programa; por ello, es fundamental tener buenos indicadores para una correcta toma de decisiones. En este nivel, los indicadores deben medir un resultado concreto en la población objetivo del programa.

De manera específica, se estudian los indicadores que sustituyeron al indicador que daba seguimiento al objetivo al cual estaba vinculado; se valora si

estos indicadores son de mayor calidad que los de un año anterior, los cuales fueron reemplazados. Un indicador mejora cuando pasa de medir un tema de gestión o la entrega de bienes o servicios a los resultados del programa. Asimismo, puede mejorar en su construcción; por ejemplo, indicadores que van de medir un número absoluto a una relación entre variables.

Los indicadores pueden clasificarse en permanentes, sustituciones y nuevos. Los permanentes se encuentran en ambos periodos; las sustituciones reemplazan el indicador vinculado al objetivo; y los nuevos complementan la medición del objetivo al que se vinculan. En 2018, en el nivel de propósito, se tiene un total de 284 indicadores, de los cuales el 63% (179) permaneció respecto de 2017, el 30% (85) son sustituciones y el 7% (20) son indicadores nuevos.

De los 85 indicadores que fueron sustituidos, el 27% (23) presentó una mejora respecto del indicador en 2017; de estos, el 79% correspondió a una mejora en la medición de resultados y el resto, a una mejora en la construcción del indicador. Es importante mencionar que la falta de una sustitución positiva no implica, necesariamente, que haya un retroceso

en la calidad de los indicadores; en muchos casos estos no mejoraron o retrocedieron; solo se reformularon de acuerdo con las necesidades de los programas. En la figura 5 se muestran ejemplos de sustitución positiva, sin cambios en calidad ni un retroceso.

Figura 4. Ejemplos de sustitución de los indicadores, 2017-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el primer caso se observa que, en 2017, el indicador medía únicamente los productores apoyados, pero no lograba reflejar si en efecto había un cambio en esta población. En 2018 este indicador se sustituyó por uno que mide un resultado respecto de su población; en este caso, la diversificación de mercados.

contaminantes y se esperaba que con el apoyo del programa este se redujera; no obstante, en 2018 se cambió por un indicador que mide las unidades de producción que tienen un sistema de reducción, pero esto no es un resultado en sí, porque el contar con este sistema no garantiza que se disminuya el riesgo por la presencia de contaminantes, que es el objetivo del programa.

En cuanto a los indicadores del programa Prospera, ambos aportan información relevante sobre un resultado (la anemia en mujeres); sin embargo, cambia el universo de análisis. La calidad de los dos indicadores es buena; por lo tanto, no se puede asegurar que hubo una mejora o un retroceso. En el último ejemplo, en 2017, el programa tenía un indicador que medía el riesgo por la presencia de

Dado que en el periodo 2016-2017 hubo una menor tasa de permanencia, se realizó el análisis de sustitución positiva. En 2017 se registró un universo de 262 indicadores de propósito, de los cuales 135 se encontraban en 2016 y ocho eran completamente nuevos; por lo tanto, se tuvo un total de 119 sustituciones.

De estas 119 sustituciones, 32 representaron una mejora, de las cuales el 85% fueron mejoras en la medición de resultados y el resto, en la construcción del indicador. Cabe destacar que solo un

programa presentó un retroceso en el establecimiento de sus indicadores; todos los demás conservaron su calidad. En la figura 5 se incluyen algunos ejemplos.

Figura 5. Ejemplos de sustitución de los indicadores, 2016-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el primer ejemplo se observa que el indicador de 2016 medía un tema de gestión (inversión de convenios), pero no el resultado que se lograba; en 2017 se modificó el indicador para medir la variación en la productividad de su población objetivo, lo cual es el resultado del programa.

Finalmente, solo el programa de Educación para Adultos, del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, presentó un retroceso en la medición de sus resultados. El indicador de 2016 medía el porcentaje de las personas que superaban la problemática a la cual atendía; sin embargo, en 2017 lo sustituyeron por un indicador que no es claro lo que mide, pues no se sabe qué se entiende por MEVyT. En el periodo de estudio fue el único programa que registró un retroceso en cuanto a la calidad de sus indicadores; por ello, en general, se puede decir que los indicadores mantuvieron su calidad y, en algunos casos, la mejoraron.

En el segundo ejemplo los dos indicadores miden la población derechohabiente sensibilizada en materia de personas con discapacidad; en 2016, el indicador medía la cobertura y fue sustituido por uno que ahora mide la tasa de variación de los derechohabientes sensibilizados; en este caso ningún indicador mide el resultado del programa y no se considera que un indicador aporte más información que otro.



## CONCLUSIONES

La medición de la historia de los programas sociales a través de sus indicadores permite conocer cuánto han permanecido los indicadores y qué tanto estos pueden contar acerca del desempeño de los programas a lo largo del tiempo. Asimismo, se espera que esta permanencia vaya acompañada de la calidad de los indicadores y que si un programa cambia sus indicadores sea para mejorar.

Los principales resultados del estudio son:

- Considerando los indicadores que miden el objetivo principal (propósito) y los entregables (componentes) de los programas y las acciones de desarrollo social, se tiene en promedio 2.9 observaciones históricas, es decir, el 49% de la historia de los programas.
- Solo el 13% de los indicadores (87 indicadores) puede contar el total de su historia (100%) durante la actual administración y, en algunos casos, un poco más.
- La entidad con un mayor número de observaciones promedio es la coordinadora del programa IMSS-Prospera, la cual registra en promedio 7.8 observaciones históricas.
- Del total de programas analizados, el 20% (20 programas) cuenta su historia completa a lo largo de la administración y, en algunos casos, un poco más.
- Entre las dependencias, la mayor proporción de los programas del IMSS y la CDI cuentan su historia completa.
- Los programas que cuentan un mayor porcentaje de su historia (158%) son el Seguro Médico Siglo XXI y el Seguro Popular. Por otro lado, 11 programas solo cuentan el 17% de su historia, pues tienen una única observación.
- En 2017-2018 se recuperó la tasa de permanencia anual de los indicadores, al pasar del 22% en 2016-2017 al 49%; es decir, casi la mitad de los indicadores se encuentran en ambos periodos de análisis.
- Por dependencia, las que tienen una mayor tasa de permanencia son Agroasemex y el Bansefi, pues todos sus indicadores de 2017 continuaron en 2018; sin embargo, solo coordinan un programa social. La CDI fue la segunda dependencia donde permaneció una gran proporción de indicadores, ya que el 95.6% de sus indicadores se encuentran en ambos periodos.

- De los 149 programas considerados en el análisis, 26 reportan una tasa de permanencia del 100%. Por otro lado, tres programas presentan una tasa de permanencia inferior al 3%: Programa de Apoyos a la Comercialización y Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades, coordinados por la Sagarpa, y Subsidios a Programas para Jóvenes, a cargo de la Sedesol.
- Se espera que cuando un indicador cambia sea por aumentar su calidad; asimismo, que los indicadores que permanezcan tengan calidad adecuada para dar un correcto seguimiento. Se observó que el 90% de los indicadores con cinco observaciones o más es de calidad destacada o adecuada; por ende, se puede afirmar que los indicadores que han permanecido durante toda la administración aportan información que da cuenta del desempeño del programa.
- En 2018, más del 70% de los indicadores que permanecieron y los nuevos son claros y aportan información relevante, por lo que pueden considerarse de calidad.
- En el periodo 2017-2018 fueron sustituidos 85 indicadores, de los cuales el 27% (23) presenta mejoras; estas fueron divididas en dos categorías: el 79% correspondió a una mejora en la medición de los resultados del programa y el resto, a una mejora en la construcción del indicador. La falta de una sustitución positiva no implica, necesariamente, un retroceso; en la mayoría de las ocasiones la calidad permanece igual.
- En el periodo 2016-2017 se reportó un total de 119 sustituciones: 32 representaron una mejora, de las cuales el 85% se trató de mejoras en la medición de resultados y el resto, en la construcción del indicador. Un solo programa retrocedió en la medición de sus resultados; los demás conservaron su calidad.



## ANEXOS

### LISTA DE PROGRAMAS

Programa	Permanente 2013-2018
<b>Secretaría de Educación Pública</b>	
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	X
Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales	X
Atención al Deporte	✓
Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales	✓
Desarrollo Cultural	✓
Educación Inicial y Básica Comunitaria	X
Educación para Adultos (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos)	✓
Escuelas de Tiempo Completo	✓
Evaluaciones de la Calidad de la Educación	✓
Expansión de la Educación Inicial	✓
Expansión de la Educación Media Superior y Superior	X
Formación y Certificación para el Trabajo	✓
Fortalecimiento de la Calidad Educativa	X
Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	✓
Normalización y Certificación en Competencias Laborales	✓
Políticas de Igualdad de Género en el Sector Educativo	✓
Producción y Distribución de Libros y Materiales Culturales	✓
Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos	X
Producción y transmisión de Materiales Educativos	✓
Programa de Cultura Física y Deporte	X

Programa	Permanente 2013-2018
Programa de Formación de Recursos Humanos Basado en Competencias	✓
Programa de Inclusión Digital	✓
Programa de Infraestructura Física Educativa	✓
Programa de la Reforma Educativa	X
Programa Nacional de Becas	X
Programa Nacional de Convivencia Escolar	X
Programa Nacional de Inglés	X
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	X
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	X
Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	✓
Servicios de Educación Media Superior	✓
Servicios de Educación Superior y Posgrado	✓
Sistema de Información y Gestión Educativa	X
Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	✓
<b>Agroasemex</b>	
Programa de Aseguramiento Agropecuario	X
<b>APSS Aportaciones a la Seguridad Social</b>	
Programa IMSS-Prospera	✓
<b>Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros</b>	
Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo	✓
<b>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</b>	
Programa de Derechos Indígenas	X
Programa de Infraestructura Indígena	✓

Programa	Permanente 2013-2018
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	X
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	✓
<b>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</b>	
Becas de posgrado y Apoyos a la Calidad	✓
Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	X
Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica	✓
Fortalecimiento Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	✓
Innovación Tecnológica para Incrementar la Productividad de las Empresas	✓
Investigación Científica, Desarrollo e Innovación	X
Sistema Nacional de Investigadores	✓
<b>Secretaría de Cultura</b>	
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	✓
Producción y Distribución de Libros y Materiales Artísticos y Culturales	✓
Producción y Transmisión de Materiales Culturales y Artísticos	✓
Programa de Apoyos a la Cultura	X
Protección y Conservación del Patrimonio Cultural	✓
Servicios Cinematográficos	✓
Servicios Educativos, Culturales y Artísticos	✓
<b>Instituto Mexicano del Seguro Social</b>	
Atención a la Salud	X
Atención a la Salud en el Trabajo	✓
Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	✓

Programa	Permanente 2013-2018
Prestaciones Sociales	X
Prevención y Control de Enfermedades	✓
Servicios de Guardería	✓
<b>Instituto Nacional de las Mujeres</b>	
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	✓
<b>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado</b>	
Atención a la Salud	X
Atención a Personas con Discapacidad	✓
Equidad de Género	✓
Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	✓
Prestaciones Sociales	X
Prevención y Control de Enfermedades	X
Suministro de Claves de Medicamentos	✓
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b>	
Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos en Materia Agropecuaria	✓
Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	X
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	✓
Generación de Proyectos de Investigación	✓
Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	✓
Programa de Apoyos a la Comercialización	X
Programa de Apoyos a Pequeños Productores	X

Programa	Permanente 2013-2018
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	X
Programa de Fomento a la Agricultura	X
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	X
Programa de Fomento Ganadero	X
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	X
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	X
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	✓
Sistema Nacional de Investigación Agrícola	✓
Vinculación Productiva	✓
<b>Secretaría de Salud</b>	
Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad	X
Atención a la Salud	✓
Calidad en la Atención Médica	✓
Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud	✓
Fortalecimiento a la Atención Médica	✓
Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	✓
Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	✓
Prevención y Atención contra las Adicciones	✓
Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	✓
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	✓
Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente	X

Programa	Permanente 2013-2018
Programa de Vacunación	✓
Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	X
Seguro Médico Siglo XXI	✓
Seguro Popular	✓
Servicios de Asistencia Social Integral	X
Vigilancia Epidemiológica	✓
<b>Secretaría de Economía</b>	
Fondo Nacional Emprendedor	✓
Generación y Difusión de Información para el Consumidor	✓
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	✓
Programa para el Desarrollo de la Industria de Software y la Innovación	✓
Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	X
Protección de los Derechos de los Consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor	✓
Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera	✓
<b>Secretaría de Turismo</b>	
Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	X
<b>Secretaría de de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</b>	
Consolidación de Reservas Urbanas	X
Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	✓
Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales	✓
Programa de Apoyo a la Vivienda	✓
Programa de Infraestructura	X

Programa	Permanente 2013-2018
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	✓
Programa de Prevención de Riesgos	X
Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	✓
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>	
Adquisición de Leche Nacional	✓
Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud	✓
Comedores Comunitarios	✓
Pensión para Adultos Mayores	✓
Programa 3 x 1 para Migrantes	✓
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, SA de CV	✓
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV	✓
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	✓
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	✓
Programa de Coinversión Social	✓
Programa de Empleo Temporal	✓
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	✓
Programa de Fomento a la Economía Social	✓
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	✓
Prospera Programa de Inclusión Social	✓
Seguro de Vida para Jefas de Familia	✓
Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	✓
Subsidios a Programas para Jóvenes	✓

Programa	Permanente 2013-2018
<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	
Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	✓
Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	✓
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	X
Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	✓
Investigación Científica y Tecnológica	✓
Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	X
Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	✓
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	✓
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	✓
Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	✓
Protección Forestal	✓
<b>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</b>	
Capacitación para Incrementar la Productividad	X
Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral	X
Programa de Apoyo al Empleo	✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL.





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

---

Av. Insurgentes Sur 810,  
colonia Del Valle, alcaldía de Benito Juárez,  
CP.03100, Ciudad de México.

Lo que se mide se puede mejorar

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



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



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