

Aprobación de Indicadores

Antecedentes

La aprobación de indicadores es el proceso mediante el cual el CONEVAL determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas, en un punto determinado en el tiempo; con este proceso, el CONEVAL busca contribuir a que los programas sociales cuenten con indicadores que reflejan el desempeño del programa y den cuentas de sus logros.

Es preciso señalar que, aunque el análisis y revisión de indicadores se realiza de manera individual, el dictamen se emite sobre el conjunto de indicadores¹. El proceso de aprobación de indicadores consta de tres etapas, en las primeras dos se analizan si los indicadores cumplen con ciertos criterios y la etapa final consiste en la emisión del dictamen de aprobación. Durante estas etapas el CONEVAL envía la información de los indicadores de los programas sociales a consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que estos a su vez, emitan las recomendaciones que estimen pertinentes².

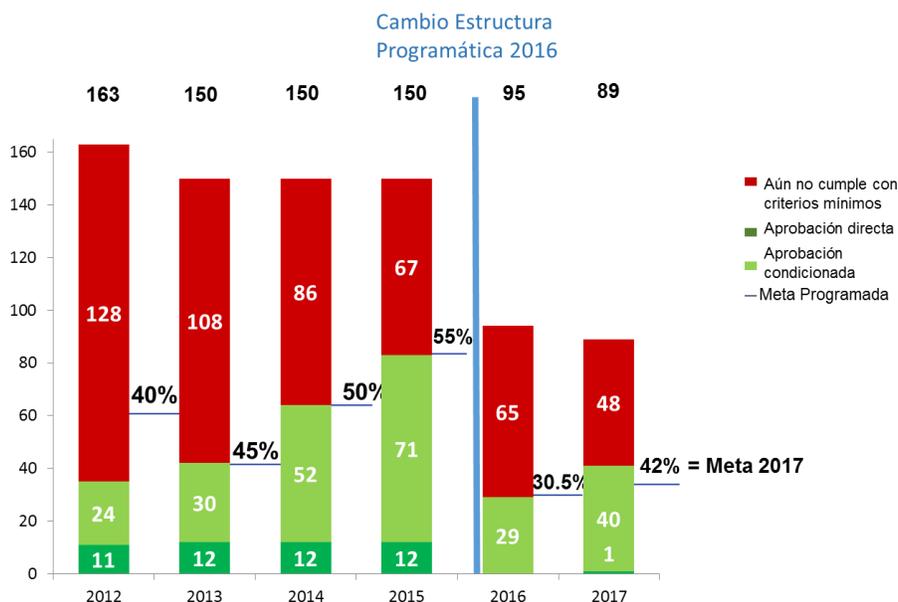
El primer proceso de aprobación de indicadores de los programas sociales se llevó a cabo en 2012 y desde ese momento y hasta 2015, la proporción de programas con indicadores aprobados aumentó. No obstante, en 2016, derivado de la reingeniería del gasto público llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la cual, se fusionaron y modificaron sustancialmente algunos programas sociales, esta proporción de programas con indicadores aprobados disminuyó sustancialmente, aunque en 2017 se observa una importante recuperación³.

¹ Este proceso no implica la aprobación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o de algún otro aspecto del programa.

² Para más información sobre el Proceso de aprobación de indicadores consultar “Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales” disponible en http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

³ Para conocer más sobre los distintos procesos de aprobación consultar los informes de aprobación de indicadores disponibles en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Informes-de-aprobacion-de-indicadores-de-los-programas-de-desarrollo-social.aspx>

Gráfica 1. Aprobación de Indicadores por programa 2012-2017



Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

Aprobación de indicadores 2017⁴

Actualmente, el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social está conformado por 89 programas sociales, de los cuales 63 están *sujetos a Reglas de Operación* (modalidad S) y los 26 restantes se refieren a *otros subsidios* (modalidad U)⁵.

En 2017, se llevó a cabo la valoración de Enfoque de Resultados de los programas sociales, la cual funcionó como base para la selección de los 32 programas de desarrollo social cuyos indicadores fueron analizados a través de las Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores (MeTRI)⁶. Como resultado de las distintas etapas, de los 89 programas sujetos al proceso de aprobación, 41 cuentan con aprobación (40 Condicionada y 1 Directa) y 48 aún no cumplen los criterios mínimos.

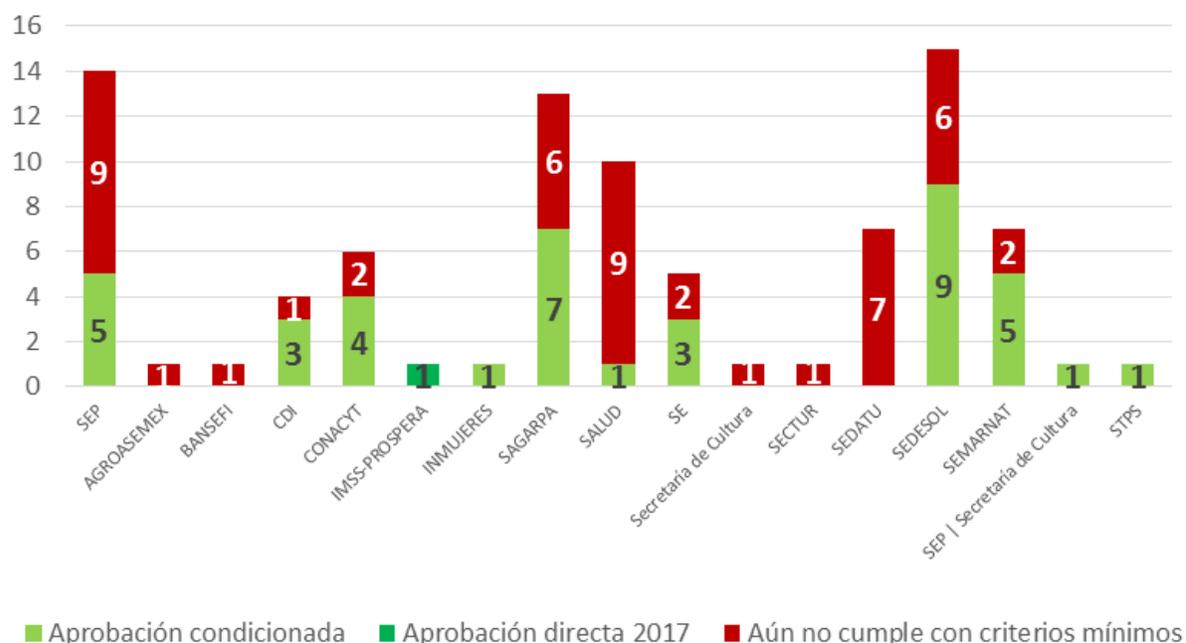
⁴ Para conocer más sobre el Proceso de Aprobación de indicadores 2017 disponible en http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Aprobacion-indicadores/Informe_de_aprobacion_de_indicadores_2017.pdf

⁵ De acuerdo con la clasificación programática disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5309679&fecha=08/08/2013

⁶ En la MeTRI participan servidores públicos responsables del programa, la Unidad de Evaluación de la coordinadora de sector, del CONEVAL, la SHCP, la ASF, expertos temáticos en las problemáticas que atienden los programas sociales y de expertos estadísticos.

Las dependencias con mayor proporción de indicadores aprobados son la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) con 75%, la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) con 71% y el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) con 67%; por el contrario, la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), CULTURA (Secretaría de Cultura), SECTUR (Secretaría de Turismo), AGROASEMEX y BANSEFI no cuentan con ningún programa con indicadores aprobados. Cabe destacar que el programa IMSS-Prospera es el único con Aprobación Directa. En la gráfica 2 se muestra la distribución de los programas por dependencia.

Gráfica 2. Programas de desarrollo social con aprobación de indicadores, por dependencia



Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

Ahora bien, para identificar el tipo de ajustes que deben realizar los programas a sus indicadores para que estos sean aprobados, se clasificaron de acuerdo con la valoración de su MIR obtenida en 2016⁷; en este sentido, aquellos programas que cuentan con un diseño destacado o adecuado de su MIR requieren realizar ajustes menores, los programas con un diseño moderado deben realizar ajustes intermedios y, por último, los

⁷ Para conocer los resultados de la Valoración MIR 2016 consultar el Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2016 disponible en <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-Valoracion-MIR-v04.pdf>

programas con un diseño con oportunidades de mejora necesitan realizar ajustes sustanciales.

De los 48 programas que aún no cumplen con los criterios mínimos, 18 deben realizar ajustes menores a sus indicadores para que obtengan la aprobación; 13 programas deben realizar ajustes intermedios a sus indicadores y 17 programas necesitan ajustes sustanciales, es decir, deben replantear sus objetivos y mejorar sus indicadores para lograr un dictamen de aprobación favorable. En la gráfica 3 se ilustra la proporción de los programas que aún no cumplen con los criterios mínimos de acuerdo con el tipo de ajuste que necesitan.

Adicionalmente, se analizaron los problemas comunes entre los programas que requieren ajustes y se encontró que los que requieren modificaciones menores deben mejorar el planteamiento de objetivos, específicamente del nivel de Componentes para posteriormente establecer indicadores de los entregables que proporcionan a su población beneficiaria. Por su parte, los programas que necesitan ajustes intermedios tienen dificultades con los indicadores a nivel de Propósito, ya que estos no permiten monitorear adecuadamente el programa. Finalmente, los programas que requieren ajustes sustanciales deben replantear sus objetivos, especialmente a nivel de resultados para posteriormente definir mediciones que den seguimiento a todo el programa.

Consecuentemente, si los 18 programas que requieren ajusten menores para obtener la aprobación de sus indicadores siguen las sugerencias de mejora realizadas por el CONEVAL, es altamente probable que una proporción importante de ellos obtenga un dictamen de aprobación favorable en el siguiente proceso de aprobación de indicadores. En esta misma línea, resulta fundamental que aquellos programas que no cuentan con indicadores aprobados refuercen medidas para obtener la aprobación y los que ya la tienen sigan trabajando para mantenerla.

Gráfica 3. Distribución de los Programas Sociales que “Aún no cumplen los requisitos mínimos”, por tipo de ajustes necesarios, 2017



Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

Análisis histórico del proceso de aprobación de indicadores

El proceso de aprobación de indicadores busca que los programas cuenten con indicadores relevantes para dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos, sin embargo, hay programas que a pesar de tener varios años de existencia siguen sin contar con indicadores que cumplan los criterios mínimos para medir sus objetivos.

El análisis subsecuente tiene como objetivo examinar los resultados del proceso de aprobación de indicadores durante los últimos 3 años⁸, identificando aquellos programas que siempre han tenido indicadores aprobados y a los que no han cumplido con los criterios mínimos. Para clasificar al total de programas se definieron cinco categorías, las cuales son:

- **Aprobados:** son los programas que han mantenido un dictamen de aprobación directa o condicionada durante los últimos 3 años;

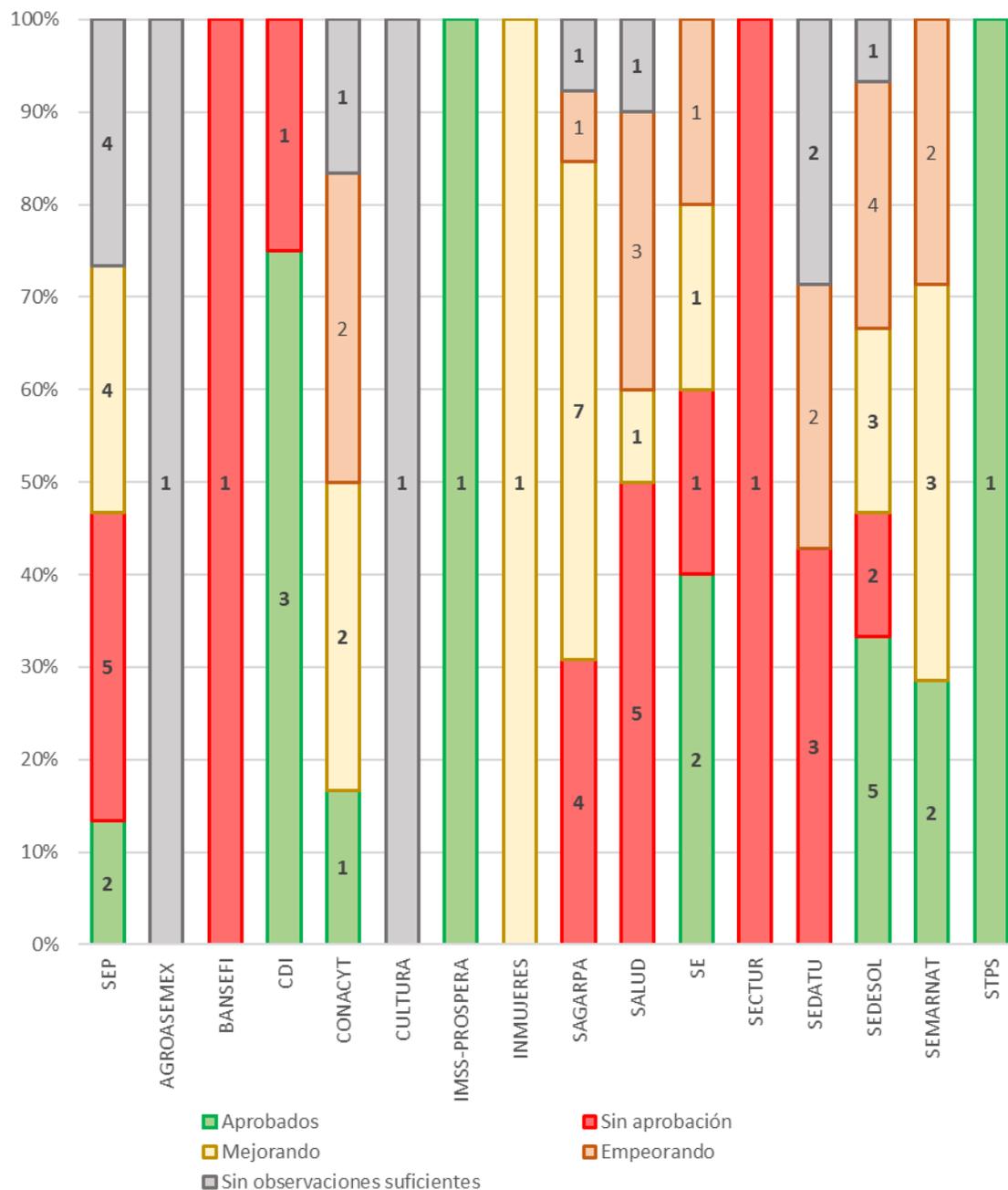
⁸ La decisión de considerar los últimos tres años obedece al hecho de que más del 85% de los programas cuentan con información para este lapso de tiempo.

- **Sin aprobación:** se refiere a los programas que durante los últimos 3 años no han cumplido con los criterios mínimos;
- **Mejorando:** son los programas que no tenían indicadores aprobados, sin embargo, obtuvieron la aprobación durante los últimos dos años;
- **Empeorando:** son los programas que tenían indicadores aprobados, sin embargo, se les revocó y no la han recuperado;
- **Sin observaciones suficientes:** se refiere a los programas que cuentan con 2 o menos observaciones del proceso de aprobación de indicadores⁹.

En la gráfica 4 se presenta la distribución de los 89 programas analizados dentro de las cinco diferentes categorías para cada una de las dependencias. Dado que se trata de un análisis histórico, se tomó la decisión de no considerar aquellos programas que han estado sujetos al proceso de aprobación de indicadores únicamente durante dos años o menos; estos programas son los que conforman la categoría “Sin observaciones suficientes”. Si bien dichos programas, en 2017, pueden o no haber obtenido un dictamen de aprobación de indicadores favorable, el carácter histórico del análisis que se presenta a continuación implica que no se puedan considerar dentro de ninguna de las otras cuatro categorías.

⁹ Dentro del conjunto de 89 programas analizados, existen 12 que fueron creados en 2016 por lo que se cuenta con el dictamen de aprobación de indicadores solo para dos años (2016 y 2017) por lo que no se puede establecer una valoración suficiente para catalogarlas en las otras categorías.

Gráfica 4. Clasificación de los programas sociales según la aprobación histórica de sus indicadores, por dependencia¹⁰



Fuente: Elaborado por el CONEVAL.

¹⁰ Las categorías de la gráfica 4 forman conjuntos excluyentes, es decir, por construcción no existen intersecciones. Esto se debe a que cada uno de los 89 programas fue clasificado dadas sus características dentro de una y sólo una de las cinco categorías. Por ejemplo, los programas que conforman la clase “Sin información suficiente” son todos aquellos que cuentan únicamente con dos observaciones (2016 y 2017) del proceso de aprobación de indicadores y, por lo tanto, no pueden formar parte de ninguna de las otras cuatro categorías.

Los resultados muestran que, el 23.26% de los programas sociales no ha tenido indicadores aprobados en los últimos 3 años. Estos programas se encuentran coordinados principalmente por la Secretaría de Salud (Salud), la SEDATU y la SEP (Secretaría de Educación Pública). Dentro de este conjunto destacan los programas Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios, Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Seguro Popular, Vigilancia epidemiológica, Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares y Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros, los cuales, desde 2012 (año en el que se otorgó por primera vez el dictamen de aprobación) no han tenido indicadores aprobados. Adicionalmente, si se analiza la relación entre el dictamen de aprobación obtenido y el presupuesto de los programas se encuentra que muchos de los programas que no cuentan con indicadores aprobados tienen además asignado un presupuesto muy alto. Por ejemplo, el programa Seguro Popular tiene un presupuesto de 68,702.5 millones de pesos y desde el primer proceso de aprobación no ha tenido indicadores aprobados.

Del total de programas sociales sujetos al proceso de aprobación, únicamente 17 (17,19%) han mantenido un dictamen de aprobación favorable durante los últimos 3 años. La mayoría de estos programas se encuentran coordinados por la CDI y la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). Solamente los programas: Programa de Infraestructura Indígena, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. y Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) han contado con indicadores aprobados desde 2012.

A lo largo del tiempo el CONEVAL ha trabajado con los programas en la mejora de sus indicadores, es por ello por lo que algunos programas en un primer momento no obtuvieron la aprobación de sus indicadores, pero con el tiempo lograron mejorar. Aproximadamente una cuarta parte de los programas se encuentran clasificados dentro de la categoría “Mejorando”, es decir, pasaron de no tener indicadores aprobados a tenerlos. La mayor parte de estos programas son coordinados por la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), SEDESOL y SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); por ejemplo, en 2017 los programas Vinculación Productiva y Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable obtuvieron por primera vez la aprobación de sus indicadores a pesar de estar vigentes desde 2012.

Finalmente, 15 (15,17%) programas han visto revocada la aprobación de sus indicadores, la mayoría de los cuales son coordinados por la SEDESOL y Salud. Dentro de este conjunto, destacan los programas Sistema Nacional de Investigadores y Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), los cuales, de 2012 a 2015 contaron con dictamen de aprobación directa, sin embargo, en 2016 este les fue revocado.

Conclusiones

- Todos los programas sociales han participado en el proceso de aprobación de indicadores desde 2012.
- En 2017, 46% de los programas sociales cuenta con aprobación directa o condicionada de sus indicadores.
- Las dependencias con mayor proporción de indicadores aprobados en 2017 son CDI, SEMARNAT y CONACYT.
- En 2017 la SEDATU, CULTURA, SECTUR, AGROASEMEX y BANSEFI no cuenta con programas con indicadores aprobados.
- Aproximadamente el 23% de los programas sociales no ha tenido indicadores aprobados en los últimos tres años; estos programas son coordinados principalmente por SEP y SEDATU.
- De los 89 programas analizados, únicamente 17 han mantenido un dictamen de aprobación favorable en los últimos 3 años.
- Una cuarta parte de los programas sociales se encuentran clasificados dentro de la categoría “Mejorando”, es decir, obtuvieron su primer dictamen de aprobación (directa o condicionada) en 2016 o 2017.
- Alrededor del 15% de los programas han perdido la aprobación de sus indicadores; los cuales son coordinados principalmente por la SEDESOL y Salud.

- Es necesario que las dependencias refuercen medidas para que los programas coordinados por las mismas mejoren la calidad de sus indicadores y logren obtener un dictamen de aprobación favorable durante el siguiente proceso de aprobación.

Anexo A. Listado de programas con su aprobación histórica

Dependencia	Programa	Dictamen de aprobación					
		Año					
		2017	2016	2015	2014	2013	2012
IMSS-PROSPERA	<u>Programa IMSS-PROSPERA</u>	Green	Green	Green	Green	Green	Red
CONACYT	<u>Becas de posgrado y apoyos a la calidad</u>	Green	Green	Green	Green	Green	Red
CONACYT	<u>Sistema Nacional de Investigadores</u>	Red	Red	Green	Green	Green	Green
CONACYT	<u>Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación</u>	Green	Red	Green	Green	Green	Red
CONACYT	<u>Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica</u>	Green	Red	Green	Green	Green	Red
CONACYT	<u>Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación</u>	Green	Red	White	White	White	White
CONACYT	<u>Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas</u>	Red	Red	Green	Green	Green	Red
CULTURA	<u>Programa de Apoyos a la Cultura</u>	Red	Red	White	White	White	White
INMUJERES	<u>Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género</u>	Green	Red	Green	Green	Green	Red
CDI	<u>Programa de Apoyo a la Educación Indígena</u>	Green	Green	Green	Green	Green	Red
CDI	<u>Programa de Infraestructura Indígena</u>	Green	Green	Green	Green	Green	Green
CDI	<u>Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena</u>	Green	Green	Green	Green	White	White
CDI	<u>Programa de Derechos Indígenas</u>	Red	Red	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas</u>	Red	Red	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria</u>	Red	Red	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Fomento a la Agricultura</u>	Green	Green	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Fomento Ganadero</u>	Green	Green	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola</u>	Green	Green	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Apoyos a la Comercialización</u>	Red	Red	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria</u>	Green	Green	Red	Red	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Apoyos a Pequeños Productores</u>	Red	Red	White	White	White	White
SAGARPA	<u>Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades</u>	Green	Red	Green	Red	Red	Red
SAGARPA	<u>Sistema Nacional de Investigación Agrícola</u>	Red	Red	Green	Green	Green	Red
SAGARPA	<u>Fomento de la Ganadería y Normalización de la</u>	Red	Red	Red	Red	White	Red

Dependencia	Programa	Dictamen de aprobación					
		Año					
		2017	2016	2015	2014	2013	2012
	<u>Calidad de los Productos Pecuarios</u>						
SAGARPA	<u>Vinculación Productiva</u>						
SAGARPA	<u>Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable</u>						
SALUD	<u>Programa de Atención a Personas con Discapacidad</u>						
SALUD	<u>Fortalecimiento a la atención médica</u>						
SALUD	<u>Seguro Médico Siglo XXI</u>						
SALUD	<u>Calidad en la Atención Médica</u>						
SALUD	<u>Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente</u>						
SALUD	<u>Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad</u>						
SALUD	<u>Seguro Popular</u>						
SALUD	<u>Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes</u>						
SALUD	<u>Vigilancia epidemiológica</u>						
SALUD	<u>Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud</u>						
SECTUR	<u>Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos</u>						
SEDATU	<u>Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales</u>						
SEDATU	<u>Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares</u>						
SEDATU	<u>Programa de Prevención de Riesgos</u>						
SEDATU	<u>Consolidación de Reservas Urbanas</u>						
SEDATU	<u>Programa de Infraestructura</u>						
SEDATU	<u>Programa de Apoyo a la Vivienda</u>						
SEDATU	<u>Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Fomento a la Economía Social</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)</u>						
SEDESOL	<u>Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)</u>						
SEDESOL	<u>Programa 3 x 1 para Migrantes</u>						

Dependencia	Programa	Dictamen de aprobación					
		Año					
		2017	2016	2015	2014	2013	2012
SEDESOL	<u>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Coinversión Social</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Empleo Temporal (PET)</u>						
SEDESOL	<u>PROSPERA Programa de Inclusión Social</u>						
SEDESOL	<u>Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)</u>						
SEDESOL	<u>Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras</u>						
SEDESOL	<u>Pensión para Adultos Mayores</u>						
SEDESOL	<u>Seguro de vida para jefas de familia</u>						
SEDESOL	<u>Subsidios a programas para jóvenes</u>						
SEDESOL	<u>Comedores Comunitarios</u>						
SEMARNAT	<u>Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible</u>						
SEMARNAT	<u>Agua Potable, Drenaje y Tratamiento</u>						
SEMARNAT	<u>Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola</u>						
SEMARNAT	<u>Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable</u>						
SEMARNAT	<u>Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre</u>						
SEMARNAT	<u>Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo</u>						
SEMARNAT	<u>Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas</u>						
SEP	<u>Escuelas de Tiempo Completo</u>						
SEP	<u>Programa Nacional de Becas</u>						
SEP	<u>Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa</u>						
SEP	<u>Programa para el Desarrollo Profesional Docente</u>						
SEP	<u>Fortalecimiento de la Calidad Educativa</u>						
SEP	<u>Programa de Cultura Física y Deporte</u>						
SEP	<u>Programa Nacional de Inglés</u>						
SEP	<u>Programa Nacional de Convivencia Escolar</u>						

Dependencia	Programa	Dictamen de aprobación					
		Año					
		2017	2016	2015	2014	2013	2012
SEP	<u>Subsidios para organismos descentralizados estatales</u>						
SEP	<u>Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil</u>						
SEP	<u>Carrera Docente en UPES</u>						
SEP	<u>Expansión de la Educación Media Superior y Superior</u>						
SEP	<u>Apoyos a centros y organizaciones de educación</u>						
SEP	<u>Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES</u>						
SEP	<u>Programa de la Reforma Educativa</u>						
SE	<u>Fondo Nacional Emprendedor</u>						
SE	<u>Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural</u>						
SE	<u>Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación</u>						
SE	<u>Programa para la productividad y competitividad industrial</u>						
SE	<u>Proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica</u>						
AGROASEMEX	<u>Programa de aseguramiento agropecuario</u>						
BANSEFI	<u>Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo</u>						
STPS	<u>Programa de Apoyo al Empleo (PAE)</u>						

	Aprobación directa
	Aprobación condicionada
	Aún no cumple con criterios mínimos