

## Aprobación de Indicadores

### *Antecedentes*

El proceso de aprobación de indicadores es una parte central de las acciones que realiza el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) para fortalecer el Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales, el cual permite dar seguimiento al logro de los objetivos de los programas y políticas del ámbito social con un enfoque de resultados. A través de este proceso se establece si los indicadores de resultados (fin y propósito), servicios (componentes) y gestión (actividades) cumplen con los criterios mínimos necesarios para monitorear los objetivos de dichos programas en un punto determinado en el tiempo.

La aprobación de indicadores tiene su fundamento normativo en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), particularmente, en sus artículos 72, 74 y 77, así como en el artículo 76 de su Reglamento. En el artículo 72 se establece que la política de desarrollo social está a cargo del CONEVAL, el cual tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para que los responsables de éstos tengan elementos para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos de manera total o parcial.

Por su parte, en el artículo 74 se establece que, para la evaluación de resultados, los programas sociales deberán incluir, de manera invariable, los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad, e impacto. De igual forma, en el artículo 77 de esta Ley se indica que el CONEVAL; antes de aprobar los indicadores, los someterá a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para que emitan las recomendaciones que estimen pertinentes. Finalmente, el artículo 76 del Reglamento de la LGDS señala que el CONEVAL definirá los criterios para la elaboración de indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales.

Es preciso señalar que, aunque el análisis y revisión de indicadores se realiza de manera individual, el dictamen se emite sobre el conjunto de indicadores<sup>1</sup>. El proceso de aprobación de indicadores consta de tres etapas. En las primeras dos se analiza si los

---

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

indicadores cumplen con ciertos criterios mínimos, como son claridad, relevancia, pertinencia temática, factibilidad técnica, entre otros; mientras que la etapa final consiste en la emisión del dictamen de aprobación, el cual puede ser: *Aprobación directa*, *Aprobación condicionada* o *Aún no cumple con criterios mínimos*. 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 pertinentes<sup>2</sup>.

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 para 2017 y 2018 se observa una importante recuperación.

De 2018 a 2019 se identifica una caída de 4% en la proporción de programas con indicadores aprobados, sin embargo, se considera que es natural por el cambio de Administración Pública Federal (APF) en donde se realizaron replanteamientos importantes en el diseño de objetivos y por ende indicadores de los programas sociales. Entre 2019 y 2020 se eliminaron 18 programas sujetos a aprobación, de estos, 8 (44.4%) contaban con un dictamen favorable (1 directa y 7 condicionada), 8 no cumplían con criterios mínimos y 2 eran programas nuevos<sup>3</sup> que fueron eliminados para 2020.

Desde el cambio de APF en 2018, el porcentaje de programas sociales con indicadores aprobados ha disminuido en 5 puntos porcentuales. No obstante, esta disminución es considerablemente menor a la que se registró de 2015 a 2016 (24 puntos porcentuales), cuando se ajustó la estructura programática como consecuencia del Presupuesto base

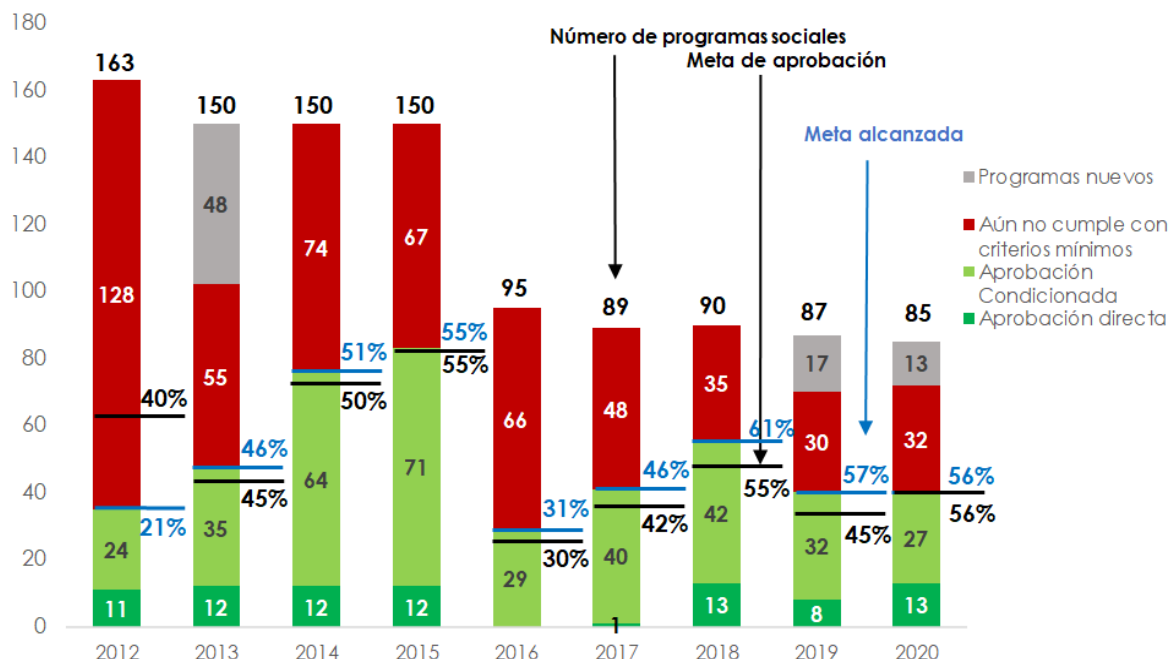
---

<sup>2</sup> 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](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>3</sup> Estos programas son el U-025 *Agromercados Sociales y Sustentables* y el S-282 *Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)*.

Cero (Pb0)<sup>4</sup>. La gráfica 1 muestra la evolución del proceso de aprobación de indicadores para el periodo 2012-2020.

**Gráfica 1. Aprobación de Indicadores por programa 2012-2020<sup>5</sup>**



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

### Aprobación de indicadores 2020<sup>6</sup>

Actualmente, el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social está conformado por 85 programas sociales<sup>7</sup> coordinados por las 16 dependencias o entidades de la APF; de los cuales 50 (59%) son de modalidad S (Sujetos a Reglas de Operación) y los restantes 35 (41%) de modalidad U (Otros subsidios). De los 85 programas sociales que hay en 2020, 72 se consideraron para formar parte del proceso de aprobación; mientras que los restantes 13 son programas de nueva creación. Al respecto, se decidió que estos programas no recibirían un dictamen de aprobación en el

<sup>4</sup> Para conocer más sobre los distintos procesos de aprobación consultar los informes de aprobación de indicadores disponibles en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Informes-de-aprobacion-de-indicadores-de-los-programas-de-desarrollo-social.aspx>

<sup>5</sup> El periodo de la gráfica se refiere a los años en que se ha realizado la aprobación de indicadores de los programas sociales y cada año toma como universo los programas vigentes en ese ejercicio presupuestario.

<sup>6</sup> El Informe de Aprobación de Indicadores 2020 se encuentra disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Aprobacion-indicadores/Informe\\_Aprobacion2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Aprobacion-indicadores/Informe_Aprobacion2020.pdf)

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

presente ejercicio fiscal, dado que se encuentran en su primer año de operación, además de que están realizando ajustes en el diseño de sus objetivos, lo cual conlleva a un replanteamiento de indicadores.

En 2020 se seleccionaron 22 programas de desarrollo social cuyos indicadores fueron analizados a través de las Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores (MeTRI)<sup>8</sup>. Como resultado de las distintas etapas, de los 72 programas sujetos a aprobación de sus indicadores en 2020, 13 (15%) cuentan con aprobación directa, 5 más que en 2019, 27 (32%) con aprobación condicionada, mientras que 32 (38%) aún deben realizar ajustes en sus indicadores para que cumplan con los criterios mínimos de calidad, de tal forma que la información que se deriva de estos sea utilizada con mayor frecuencia y nivel de confiabilidad en los procesos de mejora continua de los programas.

La mayor parte de los 13 programas que cuentan con aprobación directa de sus indicadores tienen una calidad destacada en el diseño de su MIR. De este grupo de programas, 4 (31%) son coordinados por BIENESTAR y 3 (23%) por el INPI. Por otro lado, en el caso de los 27 programas (32% del total) que cuentan con aprobación condicionada de sus indicadores, dicho estatus está sujeto a que los programas incorporen las sugerencias realizadas por el CONEVAL a través de los diferentes esquemas de acompañamiento técnico-metodológico que les fueron proporcionados durante 2020. En general, los programas con aprobación condicionada tienen una calidad de sus matrices adecuada o moderada. No obstante, se espera que, con la estrategia de atención implementada en 2020, el diseño de sus MIR mejore considerablemente en 2021, aunado a que 11 de los 15 programas prioritarios cambiarán de modalidad U – “Otros Subsidios” a modalidad S – “Sujetos a Reglas de Operación”, lo que representa una oportunidad adicional para mejorar su diseño.

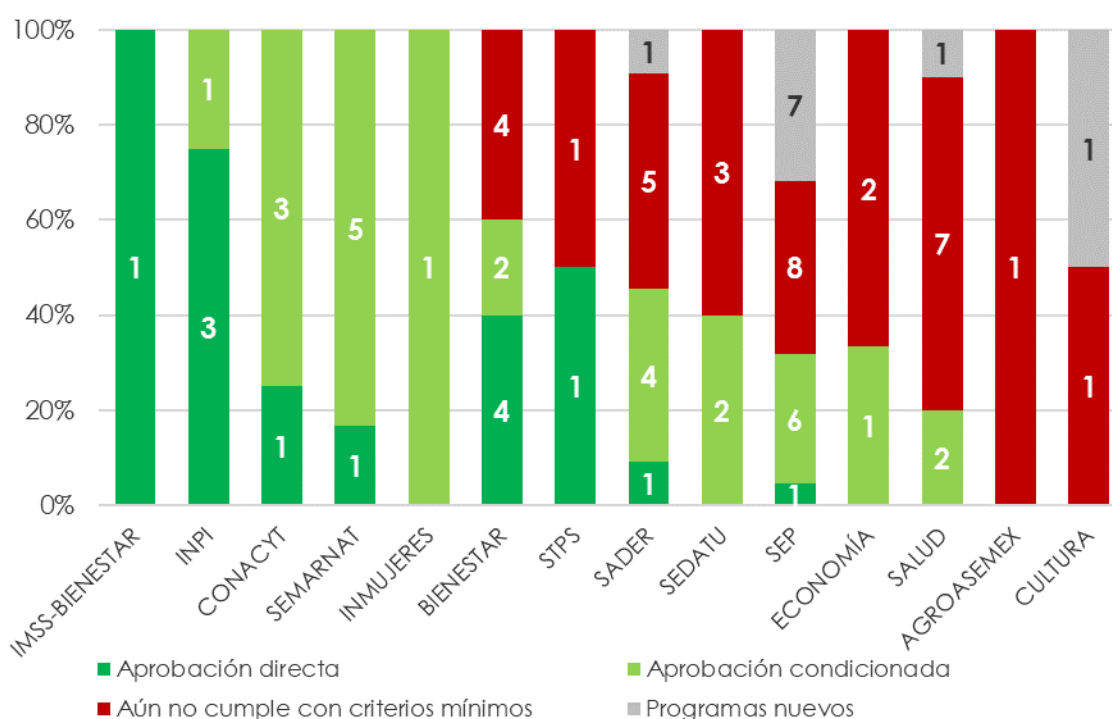
La gráfica 2 muestra la distribución de programas con dictamen de aprobación por dependencia. Se observa que, por primera vez, tres dependencias o entidades que coordinan más de tres programas, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), SEMARNAT y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), cuentan con la totalidad de sus programas sociales con indicadores en aprobación directa o condicionada.

---

<sup>8</sup> En la MeTRI participan servidores públicos responsables del programa, la Unidad de Planeación o Evaluación de la coordinadora de sector, del CONEVAL, la SHCP, la ASF y expertos temáticos en las problemáticas que atienden los programas sociales.

Por su parte, IMSS-BIENESTAR y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), aunque solo coordinan un programa social, éste cuenta con aprobación directa o condicionada de sus indicadores; en contraste, los indicadores del programa operado por AGROASEMEX aún no cumplen con criterios mínimos, estatus que mantiene desde 2019. Asimismo, dependencias como SALUD, la Secretaría de Economía (ECONOMÍA) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), tienen más del 60% de sus programas con indicadores que aún no cumplen con criterios mínimos.

**Gráfica 2. Programas de desarrollo social con aprobación de indicadores por dependencia, 2020.**



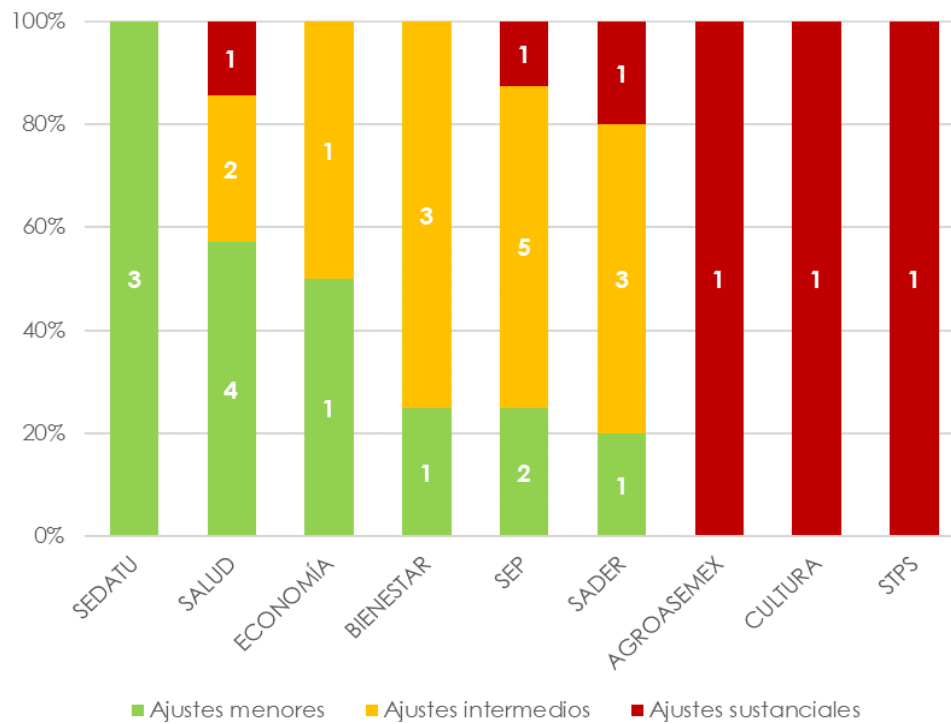
Fuente: elaborado por el CONEVAL

Con base en los resultados del Diagnóstico MIR 2020<sup>9</sup>, el CONEVAL obtuvo información sobre la calidad de las MIR para establecer un esquema de mejora de sus indicadores. Los 32 programas que aún no cumplen con los criterios mínimos establecidos se clasificaron de acuerdo con el tipo de ajustes necesarios. Aquellos programas que cuentan con un diseño destacado o adecuado requieren realizar ajustes menores a sus indicadores, mientras los programas que requieren realizar ajustes intermedios son

<sup>9</sup> Los resultados del Diagnóstico MIR 2020 pueden consultarse en la siguiente liga electrónica: ###

aquellos que cuentan con un diseño moderado. Finalmente, los programas que requieren realizar ajustes sustanciales son aquellos que tienen un diseño con oportunidad de mejora.

**Gráfica 3. Programas sociales cuyos indicadores “Aún no cumplen los criterios mínimos”, por tipo de ajuste 2020**



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

### **Análisis del proceso histórico 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 que se presenta a continuación tiene como objetivo examinar los resultados del proceso de aprobación de indicadores durante los últimos 3 años, lo cual permite identificar aquellos programas que durante este lapso siempre han tenido indicadores aprobados, a los que han conseguido o perdido la aprobación de sus indicadores en los últimos dos años y, finalmente, a los que nunca han cumplido con los criterios mínimos

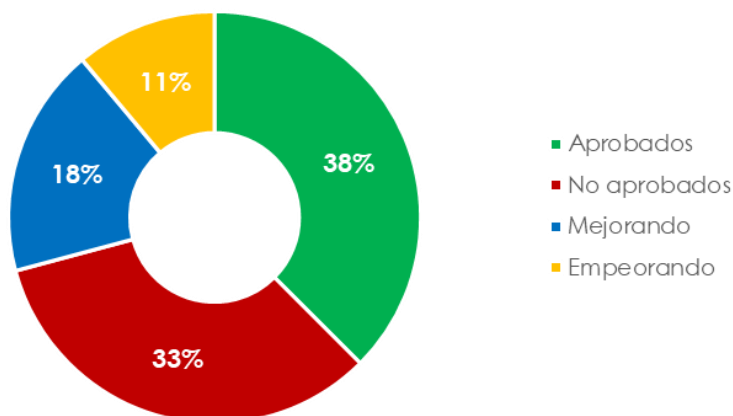


durante el periodo de análisis considerado. Para clasificar al total de programas se definieron las siguientes cuatro categorías:

- **Aprobados:** son los programas que han mantenido un dictamen de aprobación (directa o condicionada) durante los últimos 3 años;
- **No aprobados:** 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 la aprobación durante los últimos dos años;

En la gráfica 4 se presenta la distribución de los 72 programas que participaron en el proceso de aprobación de indicadores 2020 dentro de las cuatro categorías definidas arriba, mientras que la gráfica 5 muestra un análisis similar, pero para cada una de las dependencias.

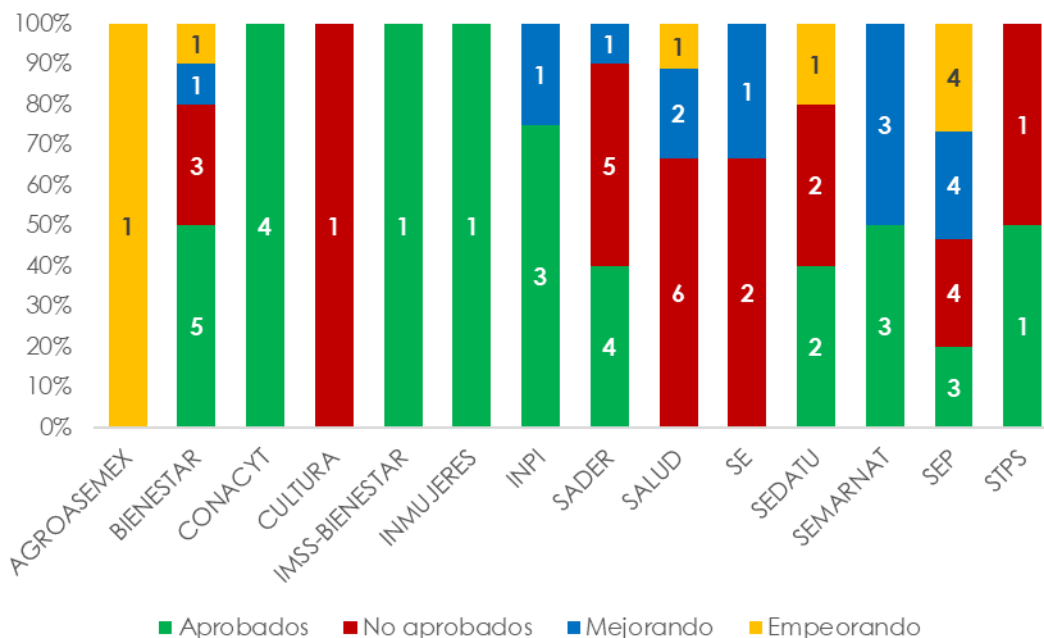
**Gráfica 4. Clasificación de los programas sociales según la aprobación histórica de sus indicadores<sup>10</sup>**



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

<sup>10</sup> 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 72 programas fue clasificado dentro de una y sólo una de las cuatro categorías.

**Gráfica 5. Clasificación de los programas sociales según la aprobación histórica de sus indicadores, por dependencia**



Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Los resultados muestran que el 33% (24) 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, la SEP (Secretaría de Educación Pública) y SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural). Dentro de este conjunto destacan los siguientes programas: Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Vigilancia epidemiológica y el Programa Nacional de inglés, los cuales, desde su creación 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, de los 10 programas con más presupuesto, cuatro de ellos no cuentan con indicadores aprobados y tienen además asignado un presupuesto muy alto. Por ejemplo, el programa Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales de la SEP tiene un presupuesto de 90,868.1 millones de pesos y en los últimos tres años no ha obtenido un dictamen favorable de sus indicadores. En contraste, también se encontró que de la misma muestra de 10 programas, seis se encuentran aprobados o mejorando.



Del total de programas sociales sujetos al proceso de aprobación en 2020, el 38% (27) han mantenido un dictamen de aprobación favorable durante los últimos 3 años. La mayoría de estos programas se encuentran coordinados por el INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas), BIENESTAR (Secretaría de Bienestar) y el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Algunos de los programas que han contado con indicadores aprobados desde 2012 son: Programa de Infraestructura Indígena y Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

A lo largo de más de 10 años, el CONEVAL ha trabajado de manera conjunta con los operadores de los programas, las unidades de evaluación o planeación de las dependencias y entidades, y con organismos internacionales como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) para mejorar los indicadores de los programas. Este esfuerzo ha permitido que algunos de los programas que en un primer momento no obtuvieron la aprobación de sus indicadores, pudieran mejorarlos y posteriormente contar con una mejor calificación. Derivado de lo anterior, 13 programas (18%) 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 SEP, SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y SALUD (Secretaría de Salud); por ejemplo, para los años 2018 y 2019, el Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola, coordinado por SEMARNAT y el Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica regulado por SALUD, se encontraban sin aprobación de sus indicadores, sin embargo, para el año 2020 obtuvieron por primera vez la aprobación de sus indicadores.

Finalmente, los resultados del análisis anterior permitieron identificar a 8 programas a los cuales se les ha revocado la aprobación de sus indicadores en los últimos dos años, la mayoría de los cuales pertenecen a la SEP. Destaca el caso de los programas: Carrera Docente en UPES y Expansión de la Educación Media Superior y Superior quienes durante 2018 y 2019 contaron con un dictamen favorable de aprobación de sus indicadores, sin embargo, en 2020 perdieron la aprobación, en una situación similar se encuentra el programa Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes, coordinado por SALUD. El CONEVAL, como parte de su agenda de trabajo, define todos los años una estrategia de atención para que los programas que no poseen un dictamen

de aprobación favorable logren consolidar el diseño de su MIR y con ello obtengan la aprobación de sus indicadores.

### **Conclusiones**

- De 2018 a 2019 se observa una caída de 4% en la proporción de programas con indicadores aprobados, sin embargo, se considera que es natural por el cambio de Administración Pública Federal (APF).
- Desde el cambio de APF en 2018, el porcentaje de programas sociales con indicadores aprobados ha disminuido en 5 puntos porcentuales. No obstante, esta disminución es considerablemente menor a la que se registró de 2015 a 2016 (24 puntos porcentuales), cuando se ajustó la estructura programática como consecuencia del Presupuesto base Cero (Pb0).
- En 2020 el 38% de los programas sociales cuenta con aprobación directa o condicionada de sus indicadores.
- Las dependencias con mayor proporción de indicadores aprobados en 2020 son BIENESTAR, CONACYT e INPI.
- En 2020, la mayoría de los programas que no cuentan con indicadores aprobados son coordinados por CULTURA, SALUD y SADER.
- De los 72 programas sujetos al proceso de aprobación de indicadores en 2020, el 33% (24) no ha tenido indicadores aprobados en los últimos tres años.
- 13 programas (18%) se encuentran clasificados dentro de la categoría “Mejorando”, es decir, obtuvieron la aprobación durante los últimos dos años.
- En contraste, 8 programas perdieron la aprobación de sus indicadores en 2019 o 2020; la mayoría de los cuales son operados por la SEP.
- Es necesario que las dependencias refuercen medidas para que los programas que coordinan mejoren el diseño de sus indicadores y logren obtener un dictamen de aprobación favorable durante el siguiente proceso de aprobación.





Dependencia	Clave	Programa	Dictamen de Aprobación (por año)								
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SALUD	S202	Calidad en la Atención Médica	Red	Red	Verde	Verde	Red	Red	Red	Red	Red
SALUD	S251	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	Blanco	Blanco	Red	Red	Red	Red	Red	Blanco	Verde
SALUD	U005	Seguro Popular	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
SALUD	U008	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	Red	Red	Red	Red	Verde	Verde	Verde	Verde	Red
SALUD	U009	Vigilancia epidemiológica	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
SALUD	U012	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	Blanco	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Blanco	Red
SE	S151	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	Red	Red	Verde	Verde	Verde	Red	Red	Red	Red
SE	S220	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
SE	U006	Programa de Microcréditos para el Bienestar	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Verde
SEDATU	S177	Programa de Vivienda Social	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Red	Red	Verde	Verde	Verde
SEDATU	S213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	Blanco	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
SEDATU	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Verde	Red	Red
SEDATU	U003	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	Blanco	Red	Red	Red	Red	Red	Verde	Verde	Verde
SEDATU	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Blanco	Red
SEMARNAT	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Verde	Verde	Verde	Verde	Red	Verde	Verde	Verde	Verde
SEMARNAT	S074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	Red	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
SEMARNAT	S217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	Red	Verde	Verde	Verde	Red	Red	Red	Red	Verde
SEMARNAT	S219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Red	Verde	Verde	Verde	Red	Verde	Verde	Verde	Verde







**Aprobación directa**

**Aprobación condicionada**

**Aún no cumple con criterios mínimos**