

Diagnóstico de la Permanencia de Indicadores, 2008-2016

**Análisis de la Tasa de Permanencia de los Indicadores
de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2008-2016**

Marzo 2017

Contenido

1. Introducción	3
2. Marco metodológico.....	6
3. Tasa de permanencia 2008-2016.....	9
4. Tasa de permanencia 2008-2012.....	15
5. Tasa de permanencia 2012-2015.....	18
6. Tasa de permanencia 2015-2016.....	33
7. Comparación entre periodos	45
8. Conclusiones.....	49
Anexo A. Metodología para la construcción de la tasa de permanencia.....	55

Permanencia de los Indicadores de Programas Sociales

1. Introducción

Imaginemos que una señora tiene un hijo de 6 años, el cual recién entró a la primaria y bimestralmente recibe una boleta con sus calificaciones en las materias de Matemáticas, Español, Historia, Biología y Educación Física; con base en ellas, le entregan un promedio y con el análisis de las calificaciones, se da cuenta de que su hijo debe poner más empeño en Matemáticas. En el tercer bimestre del año, la directora del plantel decide que en la boleta habrá un cambio en el nombre de las materias y ahora aparecerán como Materia 1, Materia 2, Materia 3, Materia 4 y Materia 5. Con esta modificación, la madre ahora no sabe dónde debe reforzar el aprendizaje de su hijo, puesto que, de manera instantánea no sabe si Matemáticas se refiere a la Materia 1 o a la 5 o a cuál de las diferentes asignaturas que toma su hijo. La señora y los demás padres de familia saben que es importante que las calificaciones de los niños, que en este caso funcionan como indicadores del desempeño académico, **permanezcan** en el tiempo para dar seguimiento al aprendizaje de sus hijos y con ello, refuercen la atención que deben poner a cada materia. Por ello, los padres de familia se reúnen para solicitarle a la directora que exista una homologación en el nuevo nombre de las materias con la finalidad de dar seguimiento a la evolución de las calificaciones de sus hijos. Estos indicadores (calificaciones), además de ser continuos en el tiempo, deben aportar **información que sea útil** para los padres de familia de modo que les permita tomar decisiones respecto a la inversión de tiempo que tendrán sus hijos en las diferentes materias.

En relación al monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social coordinados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la permanencia de los indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) consiste en la generación y obtención periódica de información para un mismo indicador, en consecuencia, es posible que un indicador cuente con información en más de un periodo y sea factible darle seguimiento a lo largo del tiempo. La permanencia de los indicadores es una característica crucial para su análisis: si los indicadores de un programa son modificados constantemente, la labor del monitoreo del cumplimiento de sus objetivos incrementa su complejidad pues evita analizar su evolución a lo largo del tiempo.

Derivado de las continuas revisiones a los indicadores de resultados y de gestión de los Programas y Acciones de Desarrollo Social, ocurre comúnmente que los responsables de

cada programa decidan realizar acciones de mejora en los indicadores de sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Sin embargo, es necesario que ante los cambios que se puedan realizar en los indicadores de la MIR, éstos cumplan con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL, por lo tanto, deberán presentar las siguientes características: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

Es importante que los indicadores permanezcan a lo largo del tiempo para poder presentar la evolución histórica del programa, sin embargo no se debe dejar de lado que aquellos indicadores que prevalecen en el tiempo o bien aquellos indicadores de nueva incorporación en una MIR deben cumplir los criterios anteriormente mencionados para proporcionar información significativa.

Para la medición y análisis de la permanencia se utiliza la *tasa de permanencia de los indicadores* que mide la proporción de indicadores que ha perdurado a lo largo de un determinado periodo. Si la tasa de permanencia es baja indica que los programas han ajustado sus indicadores constantemente, por el contrario, una tasa alta indica que los programas han mantenido sus mediciones por lo que se puede dar seguimiento a los resultados de los indicadores.

Una baja tasa de permanencia comúnmente es resultado de la reciente conformación de un sistema de monitoreo ya que se encuentra en un constante proceso de mejora. En el sistema de monitoreo a nivel federal y en gobiernos locales, ocurre usualmente entre cambios de administración, dado que en cada uno se debe responder a la nueva Planeación Nacional (o local), de acuerdo a las prioridades del gobierno en turno.

La sustitución de indicadores se justifica por la incorporación de mejores indicadores pero no siempre es así. En el ejemplo inicial, el cambio no necesariamente fue para mejorar, simplemente cambiaron la denominación de los indicadores que se reportan, es decir, las calificaciones. En el caso de los Programas y Acciones de Desarrollo Social se observa un fenómeno similar, sin embargo, se espera que con la constante revisión de los indicadores, capacitación y asesoría no se pierda la calidad de los indicadores y se continúe avanzando en su proceso de mejora.

Para mostrar los resultados del análisis realizado sobre la permanencia de los indicadores de los programas y acciones sociales, en el presente documento se inicia con la descripción del marco metodológico utilizado para la construcción de la tasa de permanencia. Dentro de los siguientes cuatro apartados se realiza un análisis de la

permanencia de los indicadores para los periodos 2008-2016, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016, asimismo se analiza la calidad de los indicadores que permanecieron entre los distintos periodos. Finalmente, se realiza una comparación entre los resultados obtenidos en cada uno de los periodos analizados.

2. Marco metodológico

Para realizar el análisis de la permanencia de los indicadores, se utilizaron los indicadores de todos los niveles registrados en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas de la Administración Pública Federal (APF) de 2008 a 2016 con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Se acotó a aquellos programas que se encuentran dentro del *Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social* del CONEVAL¹. En el cuadro 1 se muestra el total de programas e indicadores utilizados para el análisis en cada uno de los periodos.

Cuadro 1. Universo de Programas e Indicadores para el análisis

Periodo	Programas ²	Indicadores
2008-2009	96	2450
2009-2010	204	4490
2010-2011	218	4100
2011-2012	248	4781
2012-2013	246	5124
2013-2014	190	4580
2014-2015	231	5152
2015-2016	127	3408

Fuente: Elaboración propia con base en Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social

El criterio para seleccionar los programas utilizados para el análisis se basa en seleccionar aquellos que se encuentran en el año inicial del periodo de análisis y en el año final del mismo. A este tipo de programas se les considera como programas permanentes. El número de indicadores corresponde a la suma de los indicadores de los programas permanentes en ambos periodos.

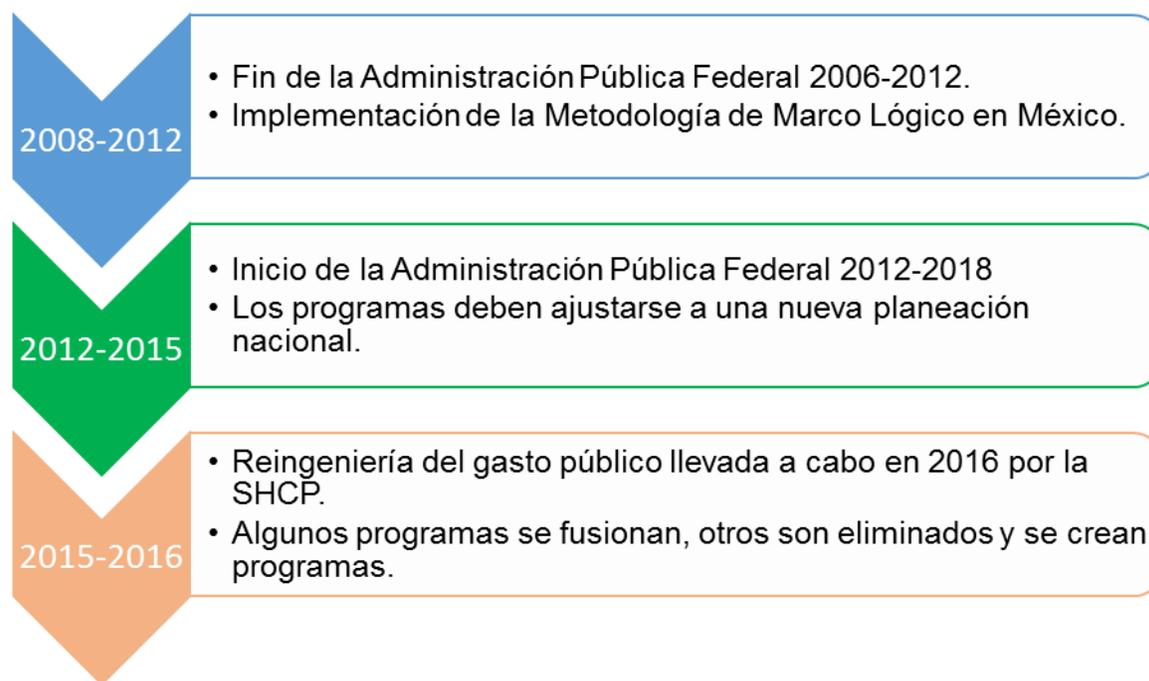
El periodo donde se tiene un mayor número de programas es entre 2011-2012 mientras que en 2008-2009 es el que presenta el menor. En lo que respecta a los indicadores, el periodo donde se tiene un mayor número de indicadores es en 2014-2015 y por el contrario, en 2008-2009 se ubica el mínimo del período de análisis.

¹ Para 2008 y 2009 algunos programas dentro del Inventario no cuentan con información dentro del PASH

² El universo de programas no necesariamente coincide con el *Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social* porque se consideran únicamente los indicadores permanentes definidos para la metodología para la construcción de la tasa de permanencia.

Para el análisis se consideraron 4 periodos de tiempo. El primero, es un análisis anual de 2008 a 2016 donde se observa de forma general el comportamiento de la tasa de permanencia de los indicadores a nivel global y por dependencia. Los otros tres periodos dentro del estudio son 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016 que responden a diferentes criterios. En la figura 1 se muestran las características de cada periodo de estudio que justifican su análisis.

**Figura 1. Periodos de análisis.
Permanencia de los Indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En las secciones siguientes se analiza la tasa de permanencia general y la tasa de permanencia por dependencia así como el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL de aquellos indicadores que prevalecen en el tiempo³.

El análisis de la permanencia de los indicadores también considera el análisis del *Principio de sustitución de mejora*. Este principio hace referencia a la sustitución de los indicadores como resultado de un proceso de mejora en donde los indicadores eliminados son reemplazados por indicadores que se consideran de mayor calidad para la medición

³ Un indicador permanente es aquel que aparece consecutivamente en un periodo de tiempo determinado, es necesario que se encuentre en el año inicial y en el año final.

de los objetivos del programa; es decir, por indicadores que son más claros, relevantes, monitoreables y adecuados.

La tasa de permanencia⁴ de los indicadores se construye utilizando los indicadores de los programas permanentes a partir de la siguiente fórmula:

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

Donde:

Indicadores permanentes: son los indicadores que se encuentran en el principio y en el fin del periodo analizado.

Indicadores únicos: son el total de indicadores sin duplicidades, es decir, los indicadores que se registran más de un año se cuentan como uno.

A continuación, se presentan los resultados principales del análisis de permanencia de los indicadores.

⁴ Para más detalles sobre la construcción de la tasa de permanencia consultar el Anexo A.

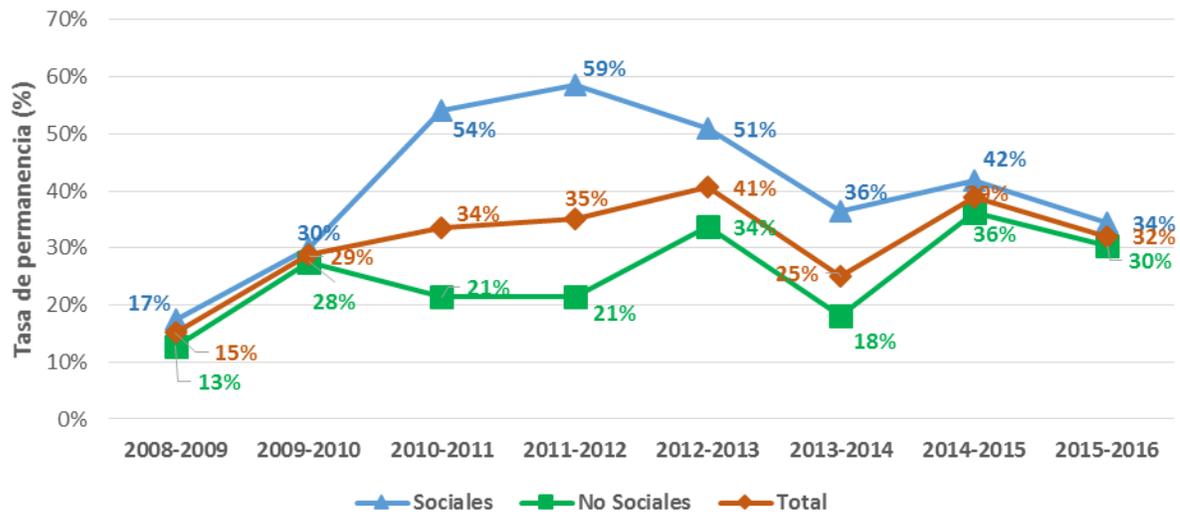
3. Tasa de permanencia anual 2008-2016

Desde 2008 el CONEVAL ha implementado acciones encaminadas a mejorar la MIR de los programas sociales. Durante estos 8 años se han revisado bienalmente las matrices y en función de los resultados obtenidos se han proporcionado asesorías técnicas necesarias para los programas; se estableció un mecanismo de aprobación de indicadores y se han publicado manuales que permiten aplicar la Metodología del Marco Lógico (MML) de forma sencilla. En conjunto, las acciones del CONEVAL en materia de monitoreo están encaminadas a mejorar el diseño de la MIR y sus indicadores.

Derivado de las acciones que realiza el CONEVAL para la mejora de los indicadores, se espera que los programas atiendan las sugerencias y una vez que los indicadores se consideran relevantes permanezcan en el tiempo. En el presente análisis se estudia la permanencia de los indicadores tanto de los Programas y Acciones de Desarrollo Social coordinados por el CONEVAL así como los Programas No Sociales, desde la implementación de la Metodología del Marco Lógico (MML) en el país hasta el presente.

De acuerdo con los resultados, la tasa de permanencia promedio anual de los indicadores del ámbito social es de 41 por ciento; es decir, cada año permanecen en promedio, para su seguimiento, 4 indicadores por cada 10 respecto de los que se utilizaban el año previo. En la gráfica 1 se observa la tasa de permanencia de los indicadores de 2008 a 2016, destacando que ésta es consistentemente más alta en los indicadores de los programas sociales que la de los no sociales, estando en promedio 15 puntos porcentuales por debajo de los sociales.

Gráfica 1. Tasa de permanencia de los indicadores en el ámbito federal y social, 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales tiene su punto máximo en 2012 con una tasa del 59%. Esto puede explicarse por ser el final de la Administración Pública Federal (APF) 2006-2012 donde los programas trabajaron en sus indicadores, los mejoraron y permanecieron en el periodo. Después de 2012 la permanencia de los indicadores cayó en más de 20 puntos porcentuales, lo cual se debió prácticamente al ajuste que los programas tuvieron que hacer para alinearse a la nueva planeación nacional. Para 2014-2015 comenzó la recuperación de la tasa de permanencia pero en 2016, derivado de la reingeniería del gasto público, se reajustaron los programas cayendo la tasa de permanencia. Cabe mencionar que de 2012 a la fecha la tendencia de los cambios ha sido similar entre los programas sociales y los programas considerados no sociales.

En el caso de los programas no sociales tuvieron su punto máximo en 2014-2015 con una tasa del 36%, sin embargo siempre su evolución en el tiempo muestra que dicha tasa ha prevalecido por debajo de la tasa de los programas sociales y de la tasa de permanencia total, cabe destacar que en los últimos años esta diferencia ha disminuido.

Resulta necesario subrayar que la tasa de permanencia refleja la sostenibilidad de la información en el tiempo por lo que no implica que ante una baja tasa de permanencia de los indicadores se realicen menos acciones de monitoreo. La importancia de la permanencia radica en que permite la comparabilidad de la información en diferentes

periodos pues ayuda a medir el avance del programa en algún aspecto, enriqueciendo el monitoreo del programa.

Por ejemplo, en 2008 se tenían 1,660 indicadores (con menos MIR de análisis, 96 permanentes) y en 2016 se tienen 127 MIR permanentes con 5,508, es decir, ahora se tienen más programas con información para su estudio; en un siguiente apartado, se analizará la calidad de la información por cada período.

La tasa de permanencia de los programas sociales, visto por dependencia, presenta mayor variabilidad; existe una clara tendencia en algunas dependencias por encontrarse por debajo de la media del total de programas considerados en el análisis. En el cuadro 2 se observa la tasa de permanencia de los indicadores por cada una de las dependencias que coordinan programas y acciones del ámbito social.

Cuadro 2. Tasa de permanencia del ámbito social, por dependencia

Dependencia	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
APSS	*	63%	63%	91%	83%	80%	3%	50%
CONACYT	*	13%	70%	75%	60%	24%	29%	31%
IMSS	7%	67%	59%	74%	51%	76%	54%	47%
ISSSTE	47%	26%	15%	55%	74%	59%	53%	59%
SAGARPA	7%	35%	86%	75%	43%	47%	32%	25%
SALUD	35%	29%	53%	52%	67%	46%	30%	36%
SE	52%	35%	48%	58%	42%	13%	10%	19%
SEDATU	25%	17%	45%	25%	26%	31%	16%	23%
SEDESOL	22%	30%	67%	76%	30%	42%	29%	48%
SEMARNAT	23%	19%	39%	41%	43%	51%	35%	26%
SEP	33%	18%	47%	55%	56%	20%	24%	44%
SHCP	34%	54%	45%	36%	41%	23%	24%	42%
STPS	5%	34%	72%	87%	47%	34%	59%	14%
Total	17%	30%	54%	59%	51%	36%	42%	34%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

* Para estos periodos no se cuenta con información de las dependencias.

Dentro de las dependencias hay patrones que se consideran deseables; por ejemplo, el sector Aportaciones a la Seguridad Social (APSS), en donde prácticamente todos los periodos se encuentra por arriba del promedio y en general conserva más de la mitad de sus indicadores. Caso contrario son los programas coordinados por la Secretaría de Hacienda Crédito Público (SHCP) donde la tasa de permanencia se encuentra comúnmente por debajo del promedio, lo cual, dificulta el análisis de la evolución del alcance de los objetivos de sus programas coordinados.

La Secretaría de Economía (SE) hasta 2012-2013 presenta un comportamiento similar al promedio y en algunos casos superior, sin embargo en los últimos tres periodos su tasa ha presentado un comportamiento a la baja, alejándose del promedio. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha presentado un patrón deseable pues se encuentra por arriba del promedio en la mayor parte de los periodos y en los demás se encuentra cerca del promedio.

Como se mencionó anteriormente, la permanencia de los indicadores a lo largo del tiempo es una característica deseable para el enriquecimiento del monitoreo y análisis de los Programas y Acciones de Desarrollo Social; sin embargo, no debe dejarse de lado que los indicadores con los que se da seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los programas deben cumplir con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL, de tal modo que se cuente con herramientas de medición claras, relevantes, monitoreables y adecuadas.

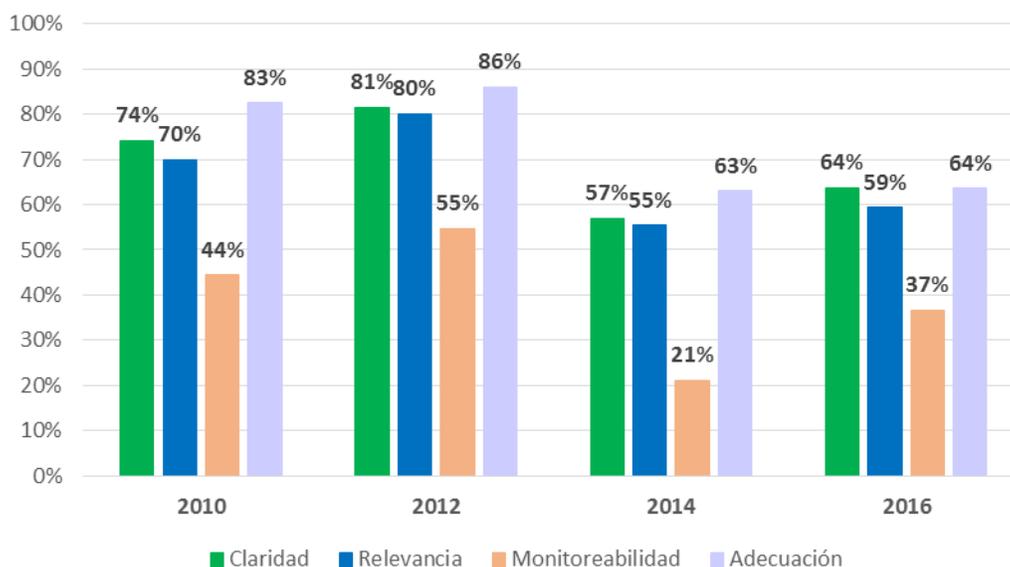
La calidad de los indicadores se refiere al cumplimiento de los criterios mínimos: mientras más se cumplan entonces el indicador resultará mejor para el seguimiento del cumplimiento de objetivos. Los criterios mínimos que debe cumplir un indicador revisados por el CONEVAL son:

- ❖ Claridad: El indicador no debe generar dudas sobre lo que se busca medir; es decir, no contiene términos ambiguos y cualquier persona puede entender todos los términos expresados en él.
- ❖ Relevancia: El indicador aporta información de al menos un factor relevante dentro del objetivo al cual está relacionado.
- ❖ Monitoreabilidad: La información de los medios de verificación del indicador es clara, por lo tanto cualquier persona puede hacer una comprobación independiente del valor del indicador.
- ❖ Adecuación: El indicador da una base suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa.

En este sentido, de acuerdo al Principio de Sustitución de Mejora se espera que en los periodos donde la tasa de permanencia es mayor, la calidad de los indicadores haya mejorado respecto a periodos anteriores. En la gráfica 2 se muestra el cumplimiento de

los criterios mínimos de los indicadores para cada uno de los periodos en los que fueron revisados por el CONEVAL.

Gráfica 2. Calidad de los Indicadores



Fuente: Diagnóstico de MIR 2010 a 2016.⁵

En 2010 fue el primer año que el CONEVAL realizó una revisión para cada uno de los indicadores evaluando el cumplimiento de los criterios mínimos. Se puede observar en la gráfica 2, que el periodo con mayor cumplimiento de criterios es en 2012 y coincidió con una mayor tasa de permanencia. Una de las razones principales por las que pudo haber ocurrido esto, es que la implementación de la MML cumplía su quinto año e iniciaba el proceso de consolidación del sistema de monitoreo.

En 2014 es el año donde se presentó la mayor caída en la calidad de los indicadores, al comparar con 2012 el porcentaje de indicadores que cumplieron con los criterios mínimos se redujo en más de veinte puntos porcentuales para cada uno de los criterios. Una de las razones por las cuales ocurrió una caída tan drástica es el inicio de la Administración Pública Federal 2012-2018 donde los programas tuvieron que ajustarse a la nueva

⁵ Diagnóstico MIR 2010 disponible en:

http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2010.pdf

Diagnóstico MIR 2012 disponible en:

http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2012.pdf

Diagnóstico MIR 2014 disponible en:

http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico_MIR_2014.pdf

Planeación Nacional, modificando así sus indicadores y eliminando aquellos que ya cumplieran con los criterios mínimos.

Para 2016 la proporción de indicadores que cumple con los criterios mínimos de un buen indicador aumentó respecto a 2014. El principal aumento fue en el criterio de monitoreabilidad, aumentando en 16 puntos porcentuales, en los demás criterios el aumento fue menor a 10 puntos porcentuales. El incremento que se presentó fue bajo, esto se puede asociar a la reingeniería del gasto público llevada a cabo en 2016, modificando gran parte de la estructura programática y con ello los programas tuvieron que modificar algunos de sus indicadores.

4. Tasa de permanencia 2008-2012

El primer Diagnóstico de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)⁶ fue elaborado por el CONEVAL en 2008 con el objetivo de emitir recomendaciones que permitieran a los programas mejorar su diseño. El primer periodo que se considera en el presente análisis es el correspondiente a 2008-2012 y representa el análisis de la permanencia desde la implementación de la MML en México hasta el cambio de una administración. Es de esperar que en los cambios de administración se presenten cambios de prioridades y por lo tanto eso modifique algunos programas. Este período representa la evolución de la permanencia de los indicadores de dos tercios de la Administración Pública Federal 2006-2012.

El análisis de este periodo nos permitirá observar cuántos de los indicadores que se encontraron en el inicio de la implementación de la Metodología de Marco Lógico continuaron hasta el final de la administración esperando que aquellos que permanezcan sean indicadores que cumplan con los criterios mínimos.

Para la construcción de la tasa de permanencia se tomaron en cuenta 73 programas del ámbito de desarrollo social, los cuales se encontraban en ambos periodos. La tasa de permanencia es de 4%, es decir, por cada 100 indicadores que se tenían en 2008 se le dio continuidad a 4 en 2012. Es una tasa baja, sin embargo no se debe perder de vista que en 2008 apenas se comenzaba la construcción del sistema de monitoreo en México por lo que a lo largo de los años se fue mejorando el diseño de la MIR de los programas y con ello sus indicadores.

Como resultado de la valoración del cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el cálculo y de la estimación de la Tasa de Permanencia de los indicadores, se puede observar que dentro del periodo analizado (2008-2012), únicamente 7 dependencias conservaron sus indicadores, sin embargo debe considerarse que en este periodo el número de programas permanentes es bajo comparado con los demás periodos por lo que el universo de análisis es pequeño. En el cuadro 3 se presenta la tasa de

⁶ Diagnóstico MIR 2008 disponible en:
http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2008.pdf

permanencia en el periodo 2008-2012 por dependencia y el porcentaje de sus indicadores que cumplen con los criterios mínimos.

Cuadro 3. Tasa de permanencia de los indicadores por dependencia 2008-2012

Dependencia	Tasa de permanencia	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables (%)	Indicadores adecuados (%)
IMSS	2%	3	67%	100%	100%	100%
ISSSTE	3%	9	78%	56%	56%	100%
SALUD	10%	17	76%	47%	53%	100%
SEDESOL	4%	19	100%	74%	100%	79%
SEP	2%	17	65%	71%	18%	65%
SHCP	6%	40	78%	88%	83%	100%
CONACYT	1%	1	0%	0%	0%	100%
TOTAL	4%	106	78%	73%	68%	92%

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Dentro de este periodo, las dependencias que tienen una mayor tasa de permanencia son la Secretaría de Salud (10%), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (6%), las cuales están por arriba del promedio. Sin embargo, más de la mitad de los indicadores de la Secretaría de Salud no son relevantes implicando que no reflejan un valor o variable central dentro del logro del objetivo. Es importante hacer una comparación histórica pero es fundamental que la información proporcionada por los indicadores sea adecuada para que la información que se compare brinde datos relevantes que permitan evaluar y si es necesario mejorar el programa.

Uno de los criterios más importantes que deben cumplir los indicadores es el de relevancia ya que nos indica si el indicador permite medir un factor central dentro del objetivo. En el caso del programa Apoyos para Estudios e Investigaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) únicamente tiene un indicador permanente pero no es relevante por lo tanto se dio seguimiento a un indicador que no aporta información significativa para la medición del objetivo. Caso contrario es el de los programas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Atención curativa eficiente y Servicios de Guardería, donde los tres indicadores que permanecen son relevantes, por lo que se ha dado seguimiento a información significativa para la medición del cumplimiento del objetivo.

Entre 2008-2012 fue un periodo de ajuste por lo que la tasa de permanencia que se tiene es baja, anteriormente se observó que en 2012 se tiene la tasa de permanencia anual más alta y además ha sido el año donde los indicadores han sido mejor valorados, esto implica que entre 2008 y 2012 los programas cambiaron sus indicadores y gran parte de ellos fueron mejorados.

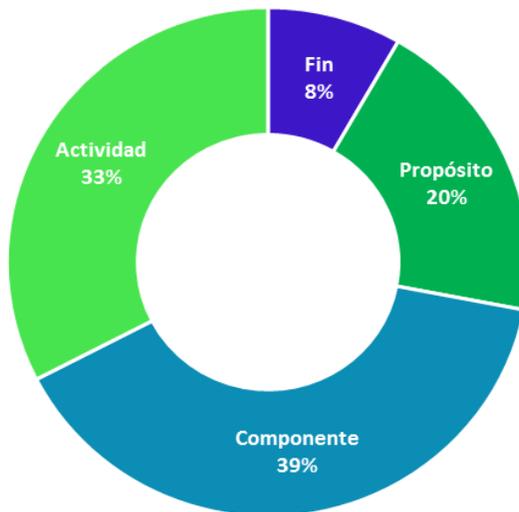
Los primeros cuatro años de la implementación de la MML corresponden a un periodo de ajuste donde los programas comenzaron a adoptar la metodología y el CONEVAL comenzó con diversas acciones con el fin de mejorar las MIR, como resultado se observa que la permanencia de los indicadores entre 2008 y 2012 es baja, sin embargo en 2012 es el año donde se tienen mejor evaluados los indicadores, se puede concluir que gran parte de los indicadores reportados en 2008 fueron eliminados y sustituidos por indicadores cumplen con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL.

5. Tasa de permanencia 2012-2015

El segundo periodo considerado para el análisis corresponde a 2012-2015. En 2012 comenzó una nueva Administración Pública Federal 2012-2018, por lo tanto los programas tuvieron que alinear sus objetivos a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 resultando en la sustitución de indicadores para medir los nuevos objetivos. Debe destacarse que en este periodo todos los programas deben alinearse con algún Programa Sectorial en el nivel de Fin de la MIR, retomando el objetivo sectorial e indicador asociado a este⁷. Y en 2015 fue al año donde la totalidad de los programas se alinearon a algún indicador y objetivo de un Programa Sectorial en el nivel donde se plasma la contribución del programa a la planeación nacional. Asimismo, este período resulta importante en análisis puesto que representa la primera mitad de la administración actual y permite analizar la permanencia de los indicadores para un conjunto de programas que estuvo permanente en dicho período, previo a los cambios a la Estructura Programática que realizó la SHCP para el ejercicio presupuestal 2016.

En el periodo 2012-2015 fueron 185 los programas permanentes, es decir, que estaban en 2012 y que continuaron, al menos, hasta 2015. La tasa de permanencia para el periodo fue del 17%, trece puntos porcentuales arriba que el periodo anterior, esto se debió en parte a que algunos programas conservaron sus indicadores dado que ya los tenían correctamente identificados pues habían estado en un proceso de mejora continua en los últimos años. En la gráfica 4 se muestra la proporción de indicadores que permanecieron en este periodo así como el nivel al que se encuentran asociados.

⁷ Ver “Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014” apartado V “Alineación de la MIR a los Objetivos Sectoriales u Objetivos Transversales” disponible en:
http://www.dgpop.salud.gob.mx/media/148587/Lineamientos_MIR_2014-1-.pdf

Gráfica 3. Indicadores permanentes por nivel, 2012-2015.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los programas se alinearon a la nueva Planeación Nacional, lo que implicó que cambiaran sus objetivos de resultados de acuerdo a las nuevas prioridades; contrario al comportamiento de estos objetivos, la mayoría de las mediciones de entregables y de acciones de los programas, continuaron sin modificaciones. Una proporción importante de los indicadores que permanecieron son de bienes o servicios seguido por los de acciones de los programas; esto puede ser porque los programas ya tenían correctamente identificados sus entregables y sus acciones y aunque modifiquen sus objetivos principales no modificaron sus entregables.

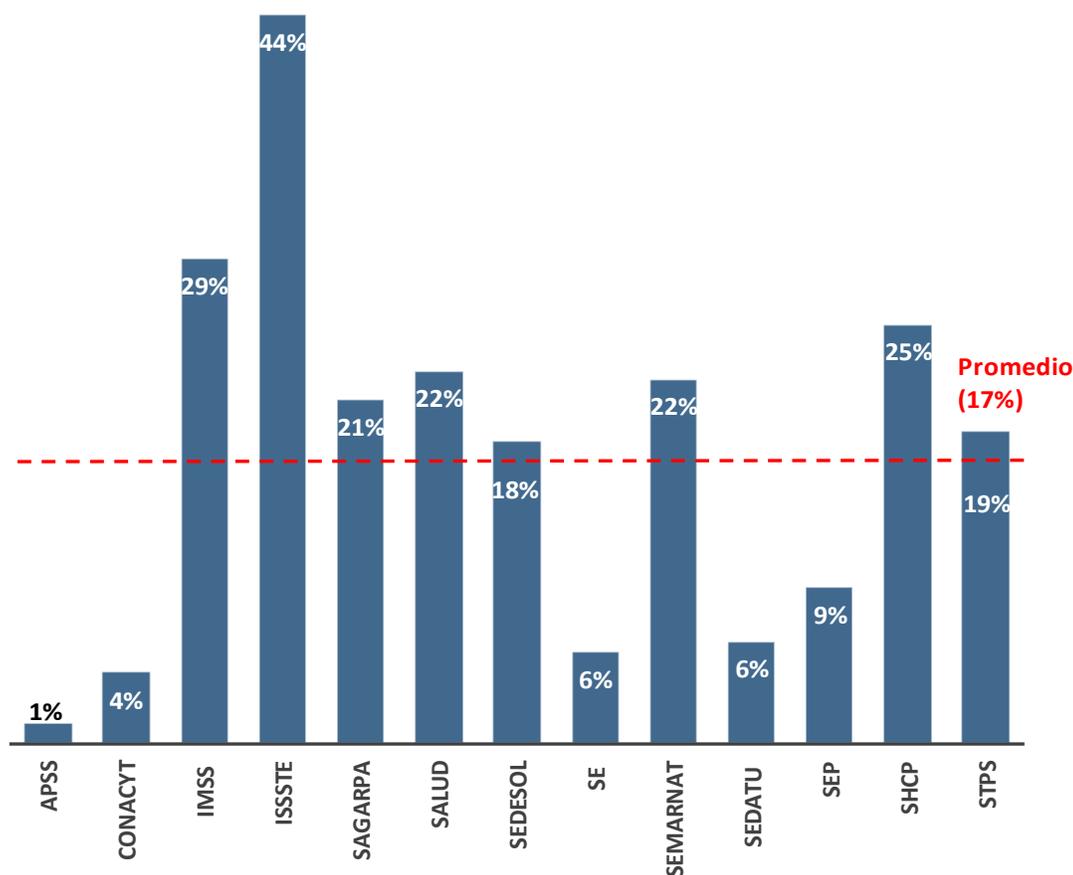
Del total de indicadores permanentes para este periodo, el 20% corresponde a nivel de objetivo principal del programa. Este comportamiento se puede explicar por los cambios realizados a los programas derivados del ajuste de su alineación a los nuevos objetivos PND 2013-2018; sumado a esto debe tomarse en cuenta que la definición del objetivo e indicadores en este nivel de la MIR es más compleja por lo que su medición se dificulta.

Los indicadores que con la menor tasa de permanencia son aquellos que miden el impacto o contribución del programa a la Planeación Nacional, es decir, los indicadores de nivel de Fin. Esta variabilidad responde a la alineación de los programas a los objetivos de los Programas Sectoriales y a sus indicadores, de tal modo que cada Programa y Acción

de Desarrollo Social debe presentar en el nivel de Fin de la MIR, el objetivo del programa sectorial al cual está alineado así como al menos un indicador sectorial asociado a dicho objetivo, es relevante señalar que aunque estos indicadores se encuentran dentro de la MIR, su diseño y estimación no es responsabilidad del programa pero pueden incidir en la matriz a través de la lógica vertical de la misma.

A diferencia del periodo anterior casi todas las dependencias tuvieron al menos un indicador permanente. Después de varios años de la implementación de la MML así como de diferentes revisiones y asesorías por parte del CONEVAL los programas han logrado apropiarse algunos indicadores que consideran los mejores y les han dado continuidad en el tiempo. En el gráfica 5 se muestra la tasa de permanencia por dependencia.

Gráfica 4. Tasa de permanencia por dependencia, 2012-2015

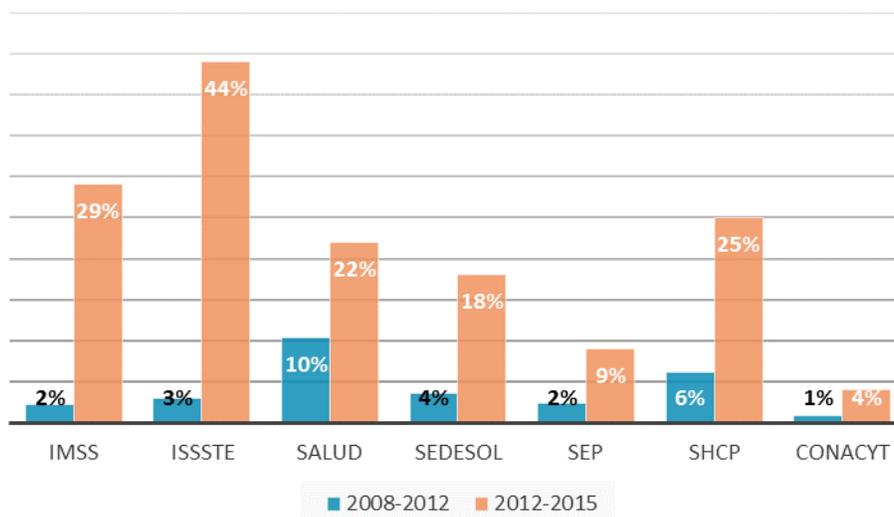


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La tasa de permanencia por dependencia mejoró considerablemente respecto al periodo anterior. El ISSSTE es la dependencia que presenta la mayor tasa de permanencia y se encuentra veintisiete puntos porcentuales por encima del promedio, seguida por el IMSS que se encuentra diecisiete puntos porcentuales arriba del promedio (17%). Caso contrario es el de APSS (1%), CONACYT (4%), SE (6%), SEDATU (6%) y SEP (9%) las cuales se encuentran muy por debajo del promedio, sin embargo, cabe destacar que APSS únicamente coordina un programa mientras que la SEP para este periodo cuenta con 27 programas permanentes por lo tanto la baja tasa de la SEP es mucho más grave respecto a la de APSS. Las demás dependencias se encuentran a menos de diez puntos porcentuales por arriba del promedio.

El hecho de que cada vez más dependencias den continuidad a sus indicadores permite contar la historia de la medición de sus objetivos, permitiendo así hacer un análisis más profundo sobre los alcances del programa a lo largo del tiempo. En el periodo 2012-2015 las dependencias fortalecieron el seguimiento de sus indicadores aunque algunas aún enfrentaban retos para que aumentaran el número de indicadores a los que les den continuidad en el tiempo. En la gráfica 6 se muestra el avance de la tasa de permanencia de aquellas dependencias que cuentan con indicadores permanentes en los periodos 2008-2012 y 2012-2015.

Gráfica 5. Tasa de permanencia en el ámbito social, 2008-2012 y 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Las dependencias que se muestran en la gráfica anterior son aquellas en las que su tasa de permanencia ha sido diferente de 0 en los dos periodos de análisis. Todas las dependencias que en ambos periodos cuentan con programas con indicadores permanentes aumentaron considerablemente su tasa de permanencia. El ejemplo más claro es el del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), en el periodo 2008-2012 por cada 30 indicadores que tenía en 2008 únicamente uno de sus indicadores tuvieron continuidad hasta 2012 mientras que en el periodo 2012-2015 de cada 30 indicadores que tenía en 2012 se le podía dar seguimiento a 12 de ellos en 2015.

Las dependencias que aún debían mejorar la permanencia de sus indicadores son CONACYT y SEP, las cuales a pesar de tener indicadores permanentes en ambos periodos sus tasas son muy bajas. En el caso de CONACYT por cada 100 indicadores que tenía en 2008 podía darle seguimiento a 1 en 2012 y por cada 100 que tenía en 2012 le dio seguimiento a 4 en 2015. A pesar de que mejoró respecto a un periodo anterior, esta mejora no fue significativa pues la permanencia sigue siendo baja.

En general, la permanencia de los indicadores desde la implementación de la MML en el país ha mejorado. Debe resaltarse que gracias al trabajo de mejora continua de la MIR y sus indicadores, los programas han logrado dar continuidad a más indicadores a lo largo

del tiempo y han mejorado su calidad a través del cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. En el cuadro 4 se muestra el porcentaje de indicadores permanentes que cumplen con los criterios mínimos.

Cuadro 4. Criterios mínimos de los indicadores permanentes por dependencia.

Dependencia	Tasa de permanencia	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables(%)	Indicadores adecuados (%)
APSS	1%	1	100%	0%	100%	100%
CONACYT	4%	12	83%	50%	0%	75%
IMSS	29%	43	51%	86%	28%	70%
ISSSTE	44%	116	66%	66%	14%	86%
SAGARPA	21%	68	79%	68%	10%	99%
SALUD	22%	85	71%	64%	48%	74%
SEDESOL	18%	129	86%	95%	81%	89%
SE	6%	13	92%	92%	46%	69%
SEMARNAT	22%	121	83%	94%	43%	86%
SEDATU	6%	19	26%	68%	11%	100%
SEP	9%	92	68%	79%	36%	74%
SHCP	25%	45	98%	89%	98%	93%
STPS	19%	38	42%	71%	21%	95%
TOTAL	17%	782	74%	80%	42%	85%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El criterio que se cumple en menor proporción es el de la monitoreabilidad de los indicadores, lo anterior implica que se puede comprobar la medición del indicador de manera independiente de menos de la mitad de los indicadores. En el resto de los criterios la tasa de cumplimiento está por arriba del 70% indicando que la mayor parte de los indicadores permanentes cumple con los criterios mínimos.

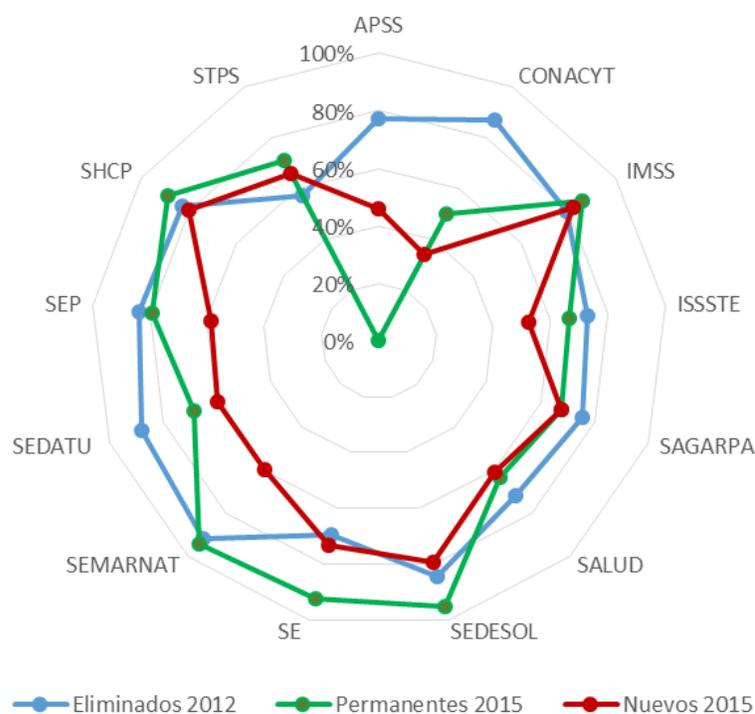
La Secretaría de Salud conservó 85 indicadores, sin embargo, únicamente el 64% de ellos cumple con el criterio de relevancia lo que implica que una proporción de los indicadores a los que se les ha dado seguimiento no ofrecen información significativa. En caso contrario se encuentra la SEDESOL, la mayor proporción de sus indicadores son relevantes por lo que es adecuado que hayan prevalecido en el tiempo pues miden factores importantes del cumplimiento de sus objetivos.

Se hace mayor énfasis en el cumplimiento del criterio de relevancia pues si un indicador es relevante entonces mide algún factor fundamental del objetivo al cual se encuentra

asociado. Por ejemplo, si nuestro objetivo es disminuir el rezago educativo el indicador debe medir efectivamente la reducción en el rezago educativo ya que este aspecto representa el factor relevante de este objetivo, no es relevante si se entregaron becas, si se afiliaron más niños al programa, medirlo es importante, pero no para el objetivo planteado.

En la gráfica 7 se observa por dependencia el porcentaje de indicadores que cumplen con ser relevantes; se tienen tres grupos: “eliminados 2012”, “permanentes 2015” y “nuevos 2015”. Los “eliminados 2012” son aquellos indicadores que estaban en 2012 pero en 2015 ya no están. Los “permanentes 2015” son aquellos que se encuentran en ambos años. Los “nuevos 2015” son aquellos que están en 2015 pero no estaban en 2012.

Gráfica 6. Relevancia de los indicadores, 2012-2015.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al

exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores “permanentes” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Con excepción de APSS, la mayor parte de los indicadores que permanecieron en 2015 son relevantes, destacando SEMARNAT, SE y SEDESOL donde más del 90% cumplen con el criterio. Lo ideal es que todos los indicadores que permanezcan sean relevantes ya que es un criterio fundamental; en el caso que el indicador no sea relevante, se estaría dando seguimiento a información que no es significativa para medir el cumplimiento del objetivo.

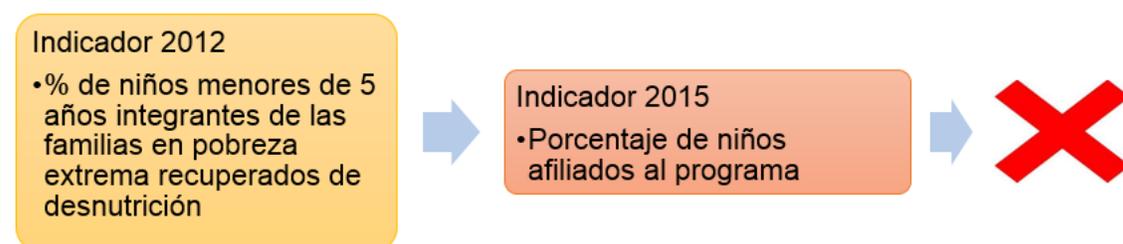
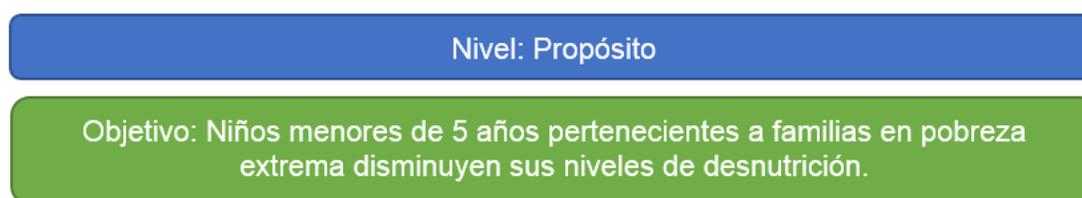
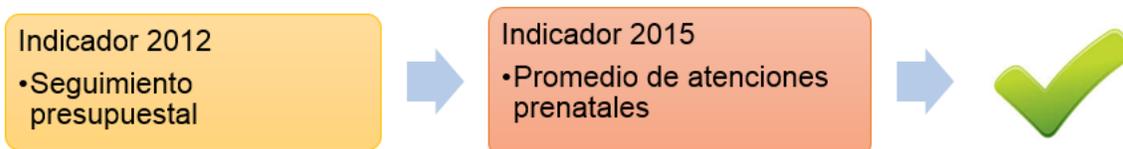
Las observaciones realizadas a los indicadores son con el objetivo de que si los indicadores pueden mejorar sean modificados y, si los indicadores ya se consideran como los mejores se espera que estos permanezcan. Lo deseable es que los indicadores cumplan con el “Principio de sustitución de mejora” donde los indicadores nuevos son mejores que los eliminados.

En la gráfica 7 se observa que para el periodo de análisis 2012-2015 el principio no se cumple. La proporción de los indicadores eliminados (línea azul) que cumple con ser relevantes es mayor que los indicadores nuevos (línea roja), esto quiere decir que los indicadores eliminados se sustituyeron por indicadores menos relevantes.

Una de las razones por lo cual no se cumple el “Principio de sustitución de mejora” para el periodo se puede atribuir que hasta 2012 los indicadores habían sido mejorados en años anteriores, sin embargo, con el cambio de administración tuvieron que establecerse nuevos indicadores. En 2015 los programas se orientan a la Planeación Nacional vigente de modo que si sus objetivos se modificaron, igualmente modificaron sus indicadores, los cuales al estar a mitad de la APF se encuentran en proceso de mejora. En la figura 2 se muestra unos ejemplos de sustitución de indicadores.

Figura 2. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2012-2015,

Relevancia



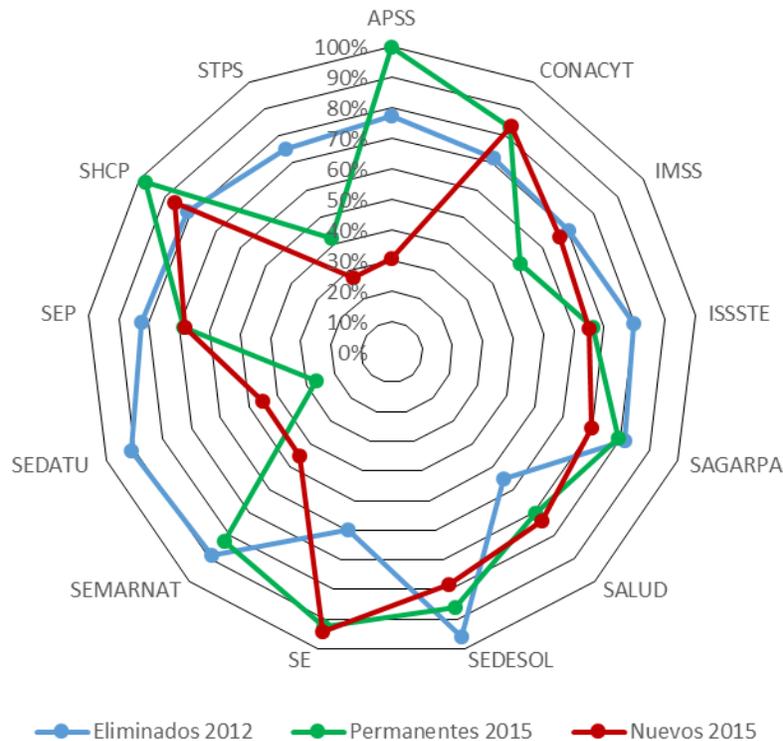
En los ejemplos anteriores se presentan dos casos de sustitución de indicadores. En el primer caso se cumple con el “Principio de sustitución de mejora” el objetivo expuesto se refiere a la atención materna, el primer indicador hace referencia al presupuesto lo cual para el objetivo planteado no es relevante medir, en cambio, el nuevo indicador mide las atenciones que es lo relevante del objetivo.

Caso contrario sucede en el segundo ejemplo, el indicador que se tenía en 2012 medía la disminución de la desnutrición lo cual es el factor relevante del objetivo, en 2015 fue modificado por un indicador que mide la afiliación de los niños al programa, la afiliación es un dato que puede ser útil pero para medir el objetivo expuesto no aporta información sobre el avance de su cumplimiento.

Otro criterio que es importante analizar es el de claridad. Muchos programas en sus indicadores llegan a utilizar términos o siglas técnicos y específicamente relacionados con su operación, sin embargo, cuando una persona ajena al programa ve estos términos no

es tan claro a qué se refieren y por lo tanto no se entiende qué mide el indicador; para que un indicador sea claro no debe dejar duda sobre lo que mide, debe ser un indicador autoexplicativo. En la gráfica 8 se muestra el porcentaje de indicadores que se consideran claros para el periodo 2012-2015 de aquellos que fueron eliminados, los que permanecieron y los nuevos.

Gráfica 7. Claridad de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

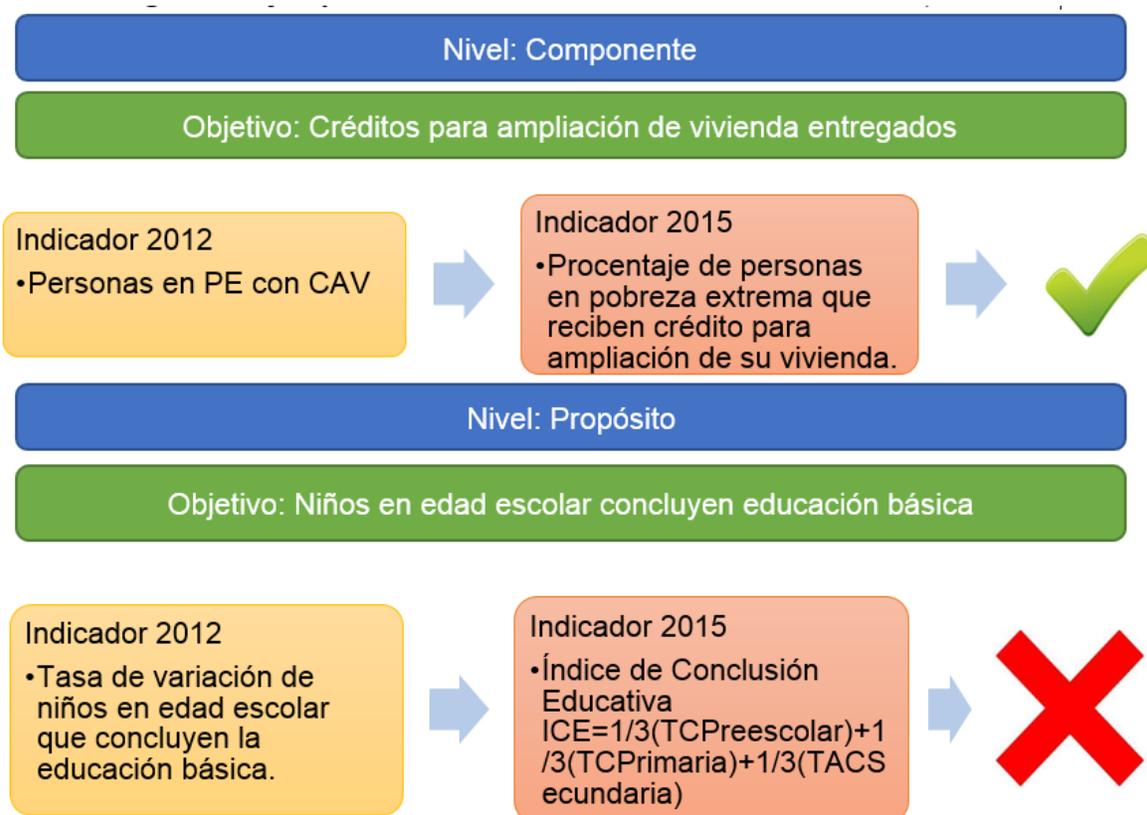
Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores que “permanentes” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Al igual que en el rubro de relevancia, la proporción de indicadores eliminados que cumplían con el criterio de claridad es mayor a la proporción de indicadores nuevos que cumplen con dicho criterio, por lo tanto se rompe con el “Principio de sustitución de mejora”. Por otro lado, gran parte de los indicadores que permanecieron se consideran

claros, a excepción de SEDATU, STPS e IMSS cuya proporción de indicadores permanentes que cumplen con el criterio es menor al 50%.

Un caso positivo es el de la SE donde la proporción de indicadores claros eliminados es menor que los nuevos y los que permanecieron. En la figura 3 se muestran ejemplos de la sustitución de indicadores donde se modificó la claridad de éstos.

Figura 3. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2012-2015, Claridad



En los ejemplos anteriores se presentan dos casos, uno positivo y uno negativo respecto a la sustitución de indicadores que afecta la claridad del indicador. En el ejemplo positivo, en 2012, el programa tomado como ejemplo tenía a nivel componente un indicador que no es claro porque incluye siglas que no son conocidas o bien explicadas por el programa, en 2015 es sustituido por un indicador que ya no tiene siglas y todos los términos utilizados son claros para cualquier persona.

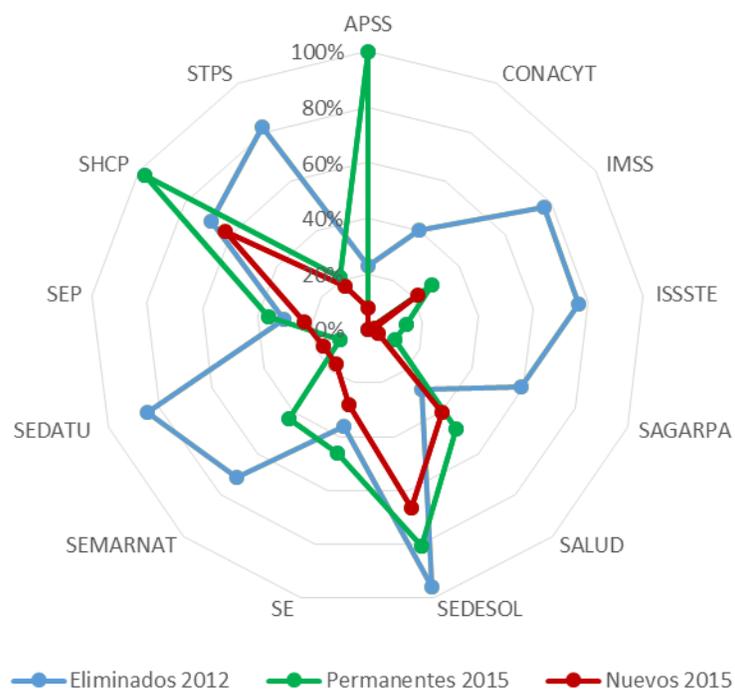
El segundo ejemplo es negativo donde un indicador claro se sustituyó por uno que no lo es. En 2012 el programa tenía un indicador con el cual no se tenía duda sobre los términos utilizados y por lo tanto era claro lo que medía, sin embargo, en 2015 se optó por

sustituir el indicador por uno más complejo, sin embargo este nuevo indicador no es claro ni en su nombre ni en su método de cálculo por lo que no es posible comprender qué es lo que mide.

Una vez evaluado si los indicadores utilizados son relevantes y claros en la medición del objetivo, es importante evaluar si el indicador es monitoreable, es decir, analizar si los medios de verificación reportados permiten a cualquier persona realizar una comprobación independiente del avance del indicador.

Gran parte de los programas reportan como medio de verificación el uso de informes internos o bases de datos, sin embargo, no se dice nada dónde consultar la información o quién es el responsable de la misma. Con estas características, si una persona externa al programa quisiera verificar el avance de uno o varios de sus indicadores no sabría cuál informe interno solicitar o bien qué base de datos consultar, para que la persona logre tener acceso a la información se debe incluir nombre completo del informe, el área responsable, periodicidad y, en su caso, la liga electrónica donde puede consultarse. En la gráfica 9 se muestra la monitoreabilidad de los indicadores en el periodo 2012-2015.

Gráfica 8. Monitoreabilidad de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores que “permanentes” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

La monitoreabilidad es el criterio donde se observa la mayor debilidad, se tiene un gran reto para mejorar la definición de los medios de verificación de los indicadores. Los programas deben ser transparentes respecto a las metas que reportan y los medios de verificación son un elemento importante para hacer transparente el reporte de los avances del programa.

En dependencias como SALUD, SE y SEP la mayoría de los indicadores (eliminados, permanentes y nuevos) no son monitoreables implicando que no se ha puesto atención en la mejora de este criterio. En general, los indicadores que fueron eliminados estaban mejor evaluados en el rubro de monitoreabilidad. En la figura 4 se muestra un ejemplo de la sustitución de indicadores donde cambió su valoración respecto a la monitoreabilidad.

Figura 4. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2012-2015, Monitoreabilidad



En los ejemplos anteriores se presentan dos casos de sustitución de indicadores. En el primer caso en 2012 el medio de verificación correspondiente al indicador utilizado en ese año no es monitoreable pues no se explica específicamente de dónde obtienen los datos, únicamente mencionan la institución encargada de generarlos pero no cuáles son los datos utilizados, al sustituirse el indicador, el medio de verificación es claro y por lo tanto el indicador es monitoreable, se especifica la información utilizada y la liga electrónica de donde se puede consultar la información.

En el segundo caso el indicador en 2012 era monitoreable ya que se explica el nombre del informe, el área encargada de realizar el informe y la liga electrónica donde se puede consultar el informe. En 2015 el indicador se modificó, sin embargo, el nuevo indicador no es monitoreable pues únicamente indica que la información se encuentra en la página del programa pero no se especifica en qué apartado de la página puede consultarse la información.

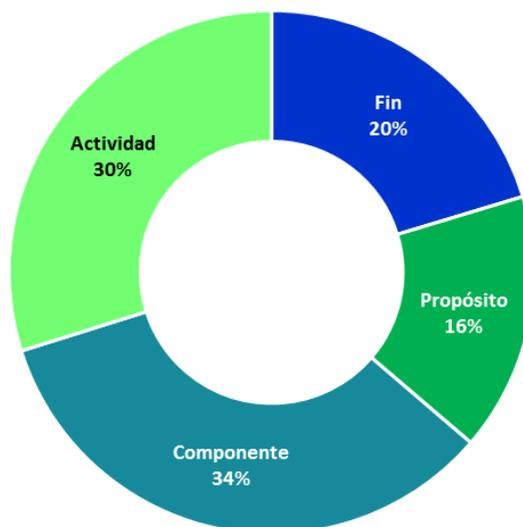
La permanencia de los indicadores en 2012-2015 aumentó considerablemente respecto al periodo anterior, los programas dieron un mayor seguimiento a sus indicadores pues de cada 100 de los indicadores en 2012 se les dio seguimiento a 17 en 2015. Sin embargo, a pesar de que mejoró la permanencia no sucedió lo mismo con la calidad, los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes, claros y monitoreables que aquellos que se incorporaron en las MIR. Lo anterior puede atribuirse a que hasta 2012 los indicadores fueron mejorados en años anteriores pero algunos de estos indicadores tuvieron que modificarse con el cambio de administración y por lo tanto los indicadores en 2015 se orientaban a una Planeación Nacional diferente y al estar a mitad de la APF se encuentran en proceso de mejora.

6. Tasa de permanencia 2015-2016

En 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevó a cabo la reingeniería del gasto público donde se revisaron los programas para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades, teniendo como resultado fusiones entre programas, re-sectorizaciones y eliminaciones. En 2015 se tenían 235 programas y acciones de desarrollo social, en 2016 se redujo a 152, de los cuales: 96 no sufrieron cambios sustanciales, 37 conservaron la clave presupuestal del programa pero se fusionaron con otros, 16 son programas nuevos resultado de fusión de varios programas y 3 son totalmente nuevos.

A consecuencia de lo anterior la tasa de permanencia anual se redujo entre 2015-2016 ya que los programas se tuvieron que ajustar a la nueva Estructura Programática⁸. Algunos de los programas fusionados conservaron parte de sus indicadores, pero tuvieron que incorporar nuevos dado que la operación del programa se tuvo que reestructurar. La tasa de permanencia en el periodo fue de 34%, de 2231 indicadores en 2016, 871 tienen histórico con 2015. En la gráfica 10 se presenta el total de indicadores permanentes y a qué nivel pertenecen.

⁸ La Estructura Programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

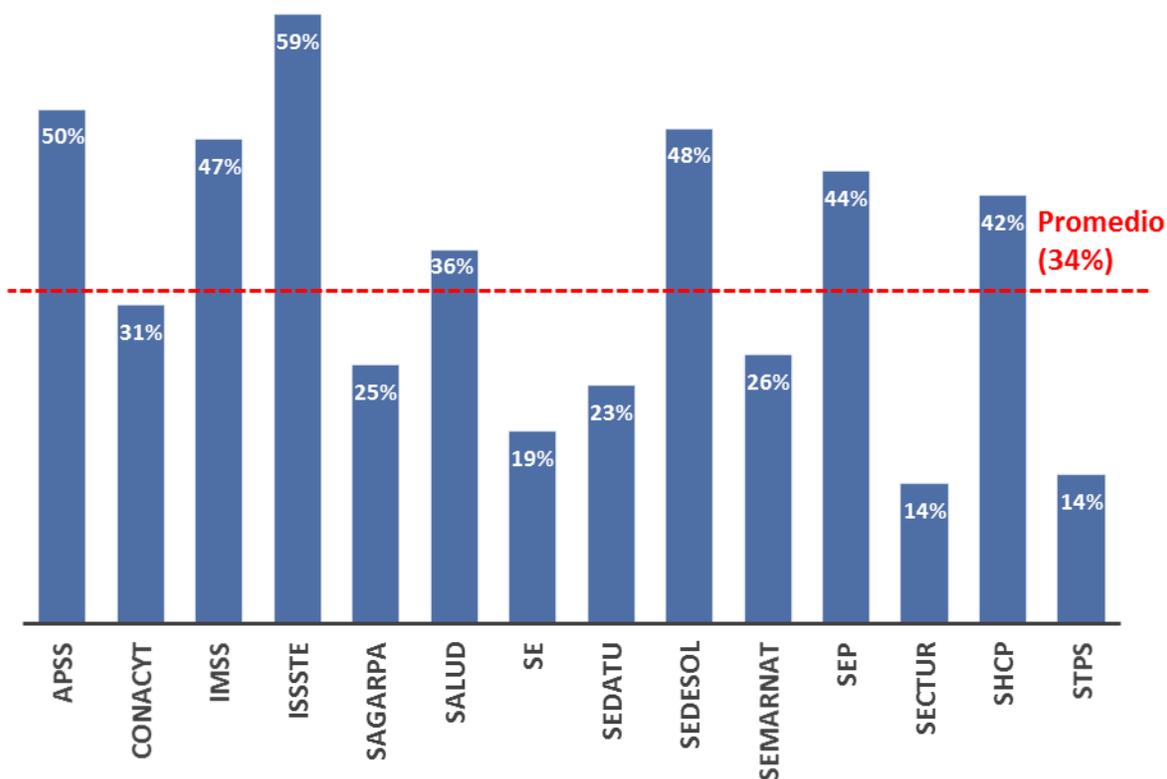
Gráfica 9. Indicadores permanentes por nivel, 2015-2016.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al igual que en los periodos anteriores, los indicadores que permanecieron en su mayoría son indicadores de entregables y acciones de los programas. Esto puede explicarse porque en este periodo una proporción importante de los programas fusionados conservaron sus entregables y agregaron los de los demás programas, sin embargo ante los cambios sustanciales se modificaron los objetivos de resultados.

Los cambios en la Estructura Programática implicaron grandes retos para algunos programas ya que se rediseñaron completamente y, en el caso de los fusionados, tuvieron que definir el objetivo principal en común del conjunto de programas. A pesar de los cambios, algunas dependencias obtuvieron una tasa de permanencia mayor a 50% implicando que le dieron seguimiento a más de la mitad de sus indicadores, estas dependencias son: APSS, SEP e ISSSTE. En la gráfica 11 se observa la tasa de permanencia por dependencia para 2015-2016.

Gráfica 10. Tasa de permanencia por dependencia, 2015-2016.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El ISSSTE es la entidad que tuvo una mayor permanencia de sus indicadores, para el periodo presenta una tasa del 59%, es decir, por cada 10 indicadores en 2015 se le dio seguimiento a casi 6. La SEP (44%), APSS (50%), SEDESOL (48%), IMSS (47%), SHCP (14%) y SALUD (36%) son las dependencias que tuvieron una tasa de permanencia por arriba del promedio. Por otro lado, la SE, SECTUR y STPS son las dependencias que dieron una menor continuidad a sus indicadores ya que tuvieron tasas inferiores al 20%.

Como se ha mencionado anteriormente, es muy importante que los indicadores que permanezcan cumplan con los criterios mínimos evaluados por el CONEVAL, ya que así se da seguimiento a indicadores que aportan información significativa para evaluar el desempeño del programa y permita tomar decisiones. En el cuadro 4 se muestra el porcentaje de cumplimiento de los criterios por dependencia.

Cuadro 5. Criterios mínimos de los indicadores permanentes por dependencia, 2015-2016.

Dependencia	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables (%)	Indicadores adecuados (%)
APSS	10	100%	100%	50%	100%
CONACYT	20	75%	80%	80%	80%
IMSS	31	100%	81%	48%	84%
ISSSTE	25	100%	92%	12%	84%
SAGARPA	99	79%	88%	37%	87%
SALUD	82	94%	88%	63%	93%
SEDESOL	191	95%	84%	88%	88%
SE	28	68%	86%	57%	86%
SEMARNAT	76	82%	80%	54%	83%
SEDATU	20	95%	55%	0%	100%
SEP	249	75%	63%	57%	83%
SHCP	23	87%	96%	74%	96%
STPS	14	57%	71%	7%	93%
SECTUR	3	67%	100%	67%	100%
TOTAL	871	84%	78%	59%	86%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

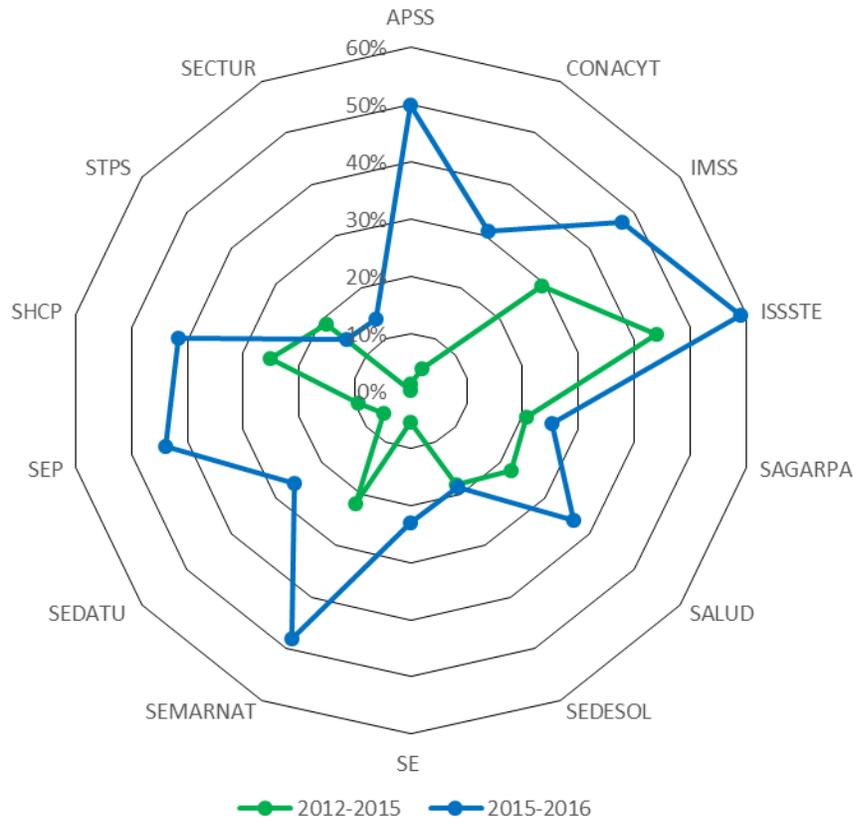
Al igual que en los periodos anteriores, se observa que la principal debilidad se encuentra en el criterio de monitoreabilidad dado que una gran proporción de los indicadores no es monitoreable. Otro aspecto que debe reforzarse es la relevancia de los indicadores, el 22% de los indicadores a los que se les dio seguimiento no mide ningún factor relevante del objetivo al que se encuentra asociado, lo ideal es que todos los indicadores que permanecen sean relevantes.

La SEDESOL es una de las dependencias que tienen un mayor número de indicadores permanentes y además la mayoría de estos indicadores han sido valorados como adecuados. Aunque la SEP es la dependencia con un mayor número de indicadores permanentes aún falta que estos mejoren para que la información que brinden sea relevante.

En este periodo todas las dependencias tuvieron al menos un indicador permanente, mostrando que cada vez se da un mayor seguimiento a la información, fortaleciendo así el sistema de monitoreo. En la gráfica 12 se observa la comparación de la tasa de

permanencia del periodo 2012-2015 que muestra el comportamiento al inicio de la administración actual con el periodo 2015-2016, período en el que se presentó el cambio en la Estructura Programática.

Gráfica 11. Tasa de permanencia por dependencia, 2012-2015 y 2015-2016



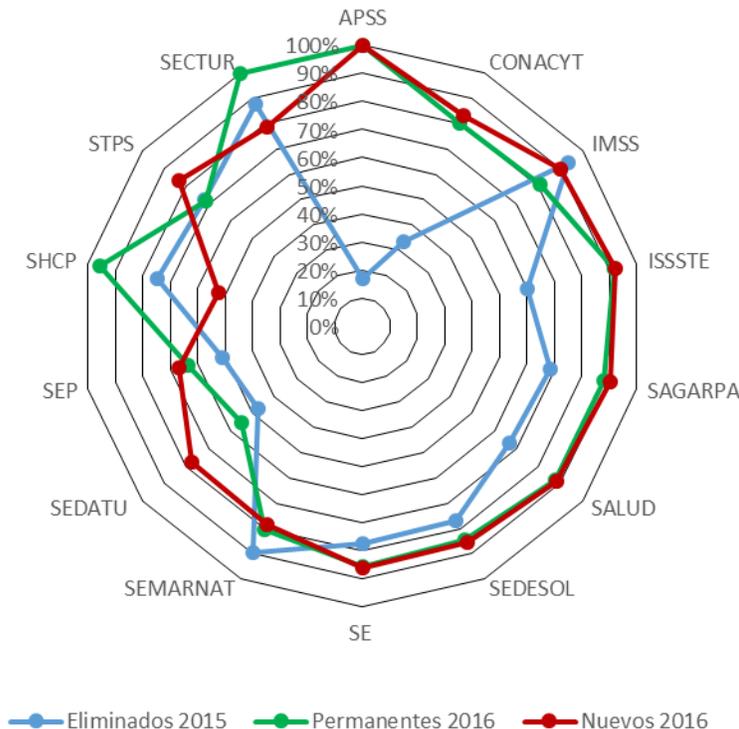
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la tasa de permanencia de los indicadores de la dependencia; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores permanece en el periodo de tiempo.

La tasa de permanencia es claramente mayor para el periodo 2015-2016. Aunque en casi todas en todas las dependencias hubo un incremento destacan los casos de la SEP y APSS que presentan un aumento significativo en su tasa de permanencia, la SEP pasó de una tasa del 9% a una tasa del 44%; APSS pasó de una tasa del 1% a una tasa del 50%. La única dependencia que presentó un decremento fue la STPS la cual pasó de 19 a 14 por ciento.

En cuanto a la relevancia de los indicadores que permanecieron entre 2015 y 2016, en la gráfica 13 se puede observar los resultados en la valoración, específicamente de este rubro, de los indicadores eliminados, permanentes y nuevos.

Gráfica 12. Relevancia de los indicadores, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

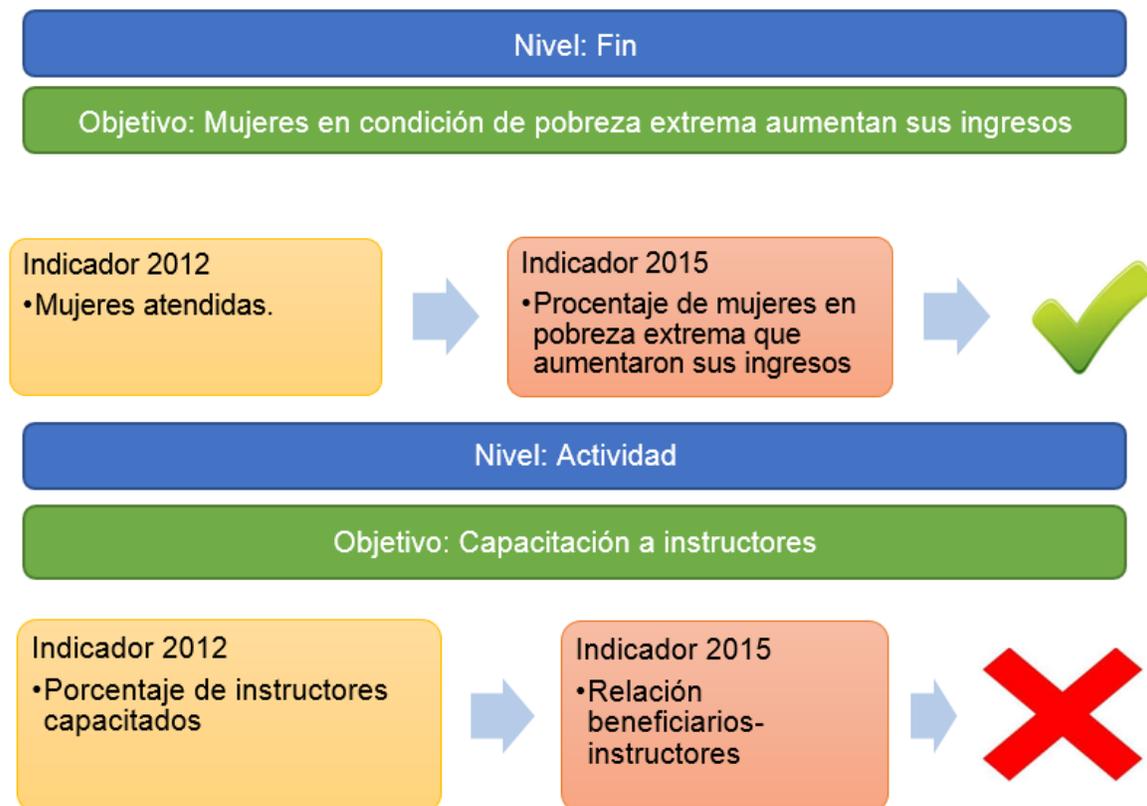
Nota: Hasta 2015 los programas de INMUJERES y CDI estaban coordinados por la SHCP, a partir del 2016 fueron resectorizados al ramo 47 Entidades No Sectorizadas. Para términos gráficos estos programas fueron incluidos en la SHCP. Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores que “permanecen” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

En general, se observa que la proporción de indicadores relevantes para el monitoreo mejoró respecto al periodo anterior. La proporción de indicadores que permanecieron y de indicadores nuevos en 2016 que son relevantes es mayor en comparación con aquellos que fueron eliminados en 2015, tal comportamiento es el que se espera pues esto significa que los indicadores que permanecieron son buenos y la sustitución de indicadores implicó una mejora.

Algunas dependencias como APSS, ISSSTE, SAGARPA y SALUD mejoraron considerablemente la relevancia de sus indicadores eliminando aquellos que no lo eran y dejando y/o incorporando indicadores relevantes. Por el contrario, SEMARNAT e IMSS

eliminaron indicadores que eran en su mayoría relevantes sustituyendo por algunos que lo eran pero no en la misma proporción. En la figura 5 se muestran ejemplos de sustitución de indicadores que afectan la relevancia de éstos.

Figura 5. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2012-2015, Relevancia

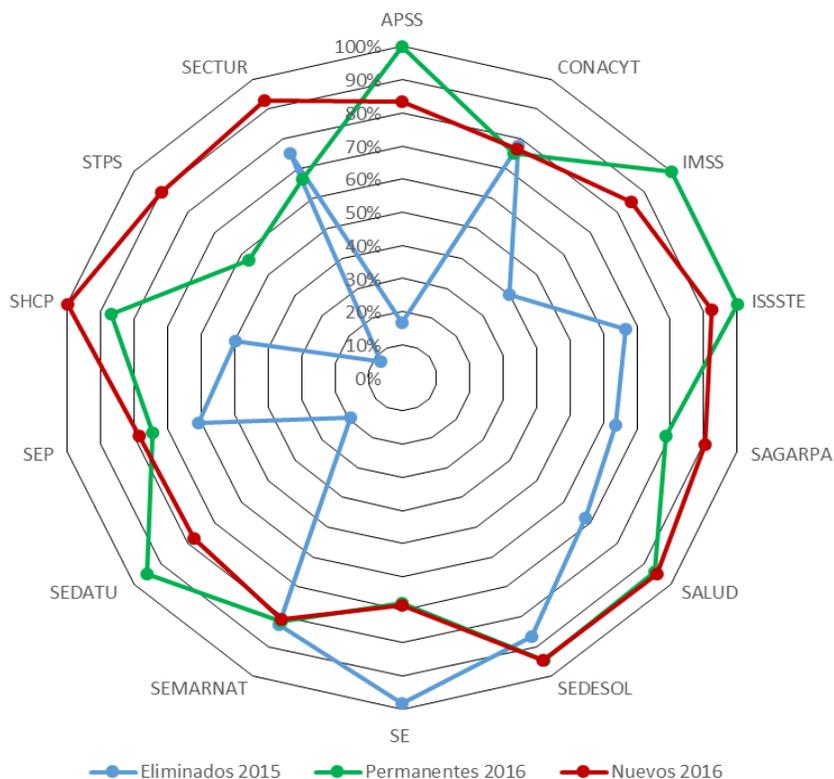


En el primer ejemplo se cumple con el “Principio de sustitución de mejora”. El indicador que se mide en 2012 hace referencia a las mujeres atendidas pero ese no es el factor relevante del objetivo al que se asocia, para 2015 se sustituyó por un indicador que se considera relevante pues mide el porcentaje de mujeres en pobreza extrema que aumentaron sus ingresos y ese es el factor relevante del objetivo.

En el segundo ejemplo el indicador en 2012 mide el factor relevante del objetivo que es la capacitación a los instructores por lo tanto se considera un indicador relevante, pero en 2015 se sustituye por un indicador que no mide el avance en la capacitación de los instructores por lo tanto el indicador no es relevante.

La claridad es otro de los criterios donde se espera que mejoren los indicadores, cuando un indicador es claro permite a cualquier persona entender qué es lo que pretende medir, siendo coherente el nombre del indicador con su método de cálculo. En la gráfica 11 se observa la claridad de los indicadores para el periodo 2015-2016.

Gráfica 13. Claridad de los indicadores, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

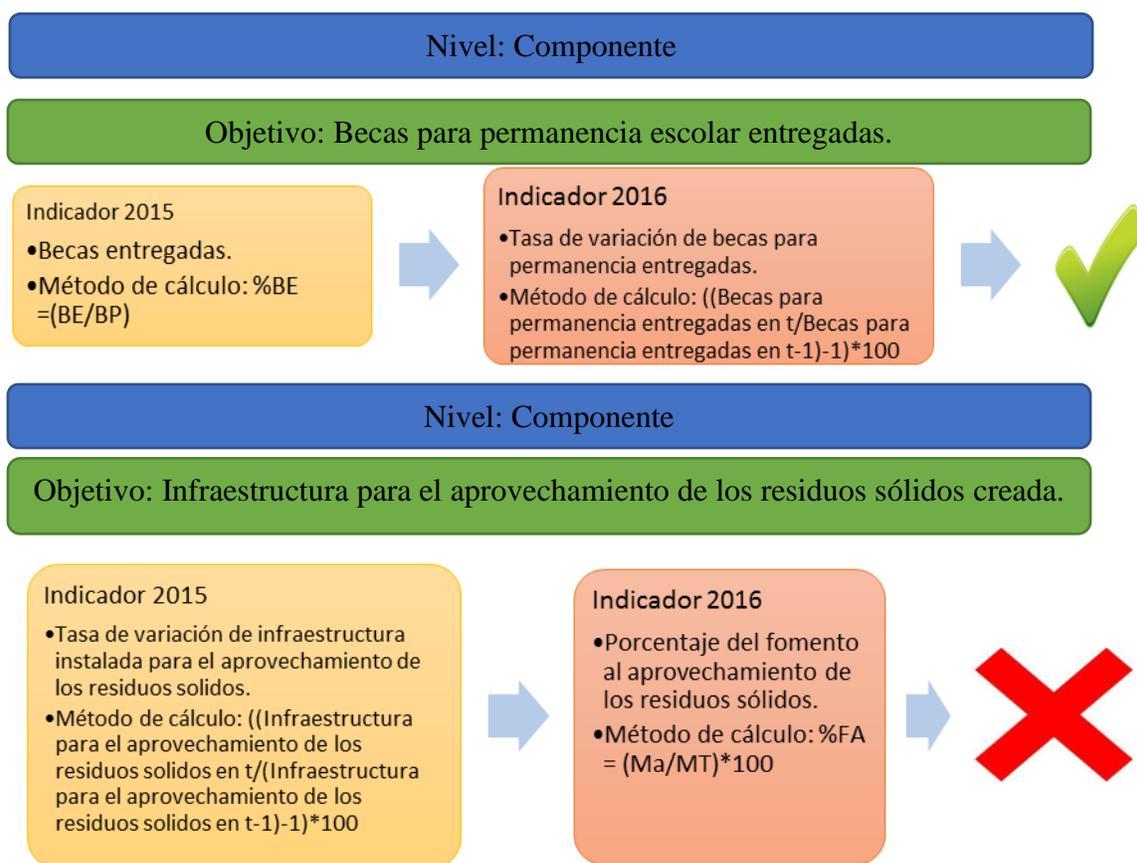
Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores que “permanentes” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Para este periodo se cumple con el “Principio de sustitución de mejora”, la mayor proporción de los indicadores que fueron eliminados eran menos claros que aquellos que permanecieron y que los nuevos, la sustitución de indicadores sirvió como mejora en el aspecto de la claridad y la mayor proporción de los indicadores a los que se les dio continuidad son considerados claros.

En el caso de la SEDATU, SHCP y STPS mejoraron sus indicadores en el aspecto de claridad, pues aquellos que fueron eliminados eran mucho menos claros que aquellos que permanecieron o que se incorporaron. El único caso donde no se cumplió el Principio es el de la SE donde los indicadores eliminados eran más claros que los nuevos y que aquellos que permanecieron

Entre 2015-2016 la claridad ha mejorado considerablemente. Se observa una sustitución coherente de información donde los nuevos indicadores son más claros que aquellos indicadores que son eliminados. En la figura 5 se muestran ejemplos de sustitución de indicadores donde fue modificada su valoración en el rubro de claridad.

Figura 6. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2015-2016,
Claridad



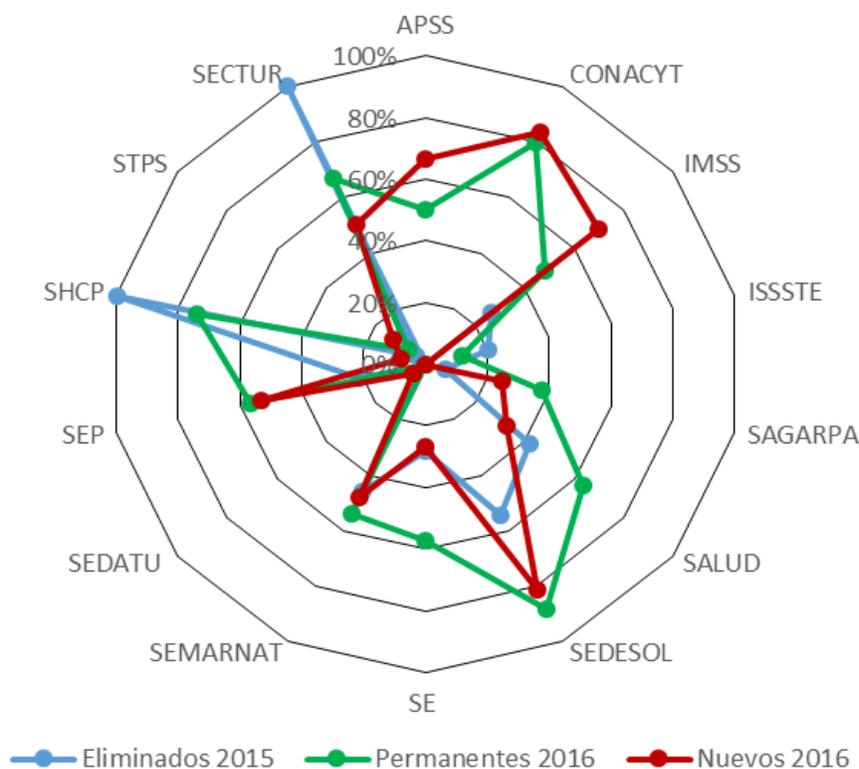
En estos ejemplos podemos observar que en el primer caso, el indicador cumple con el “Principio de sustitución de mejora” pues el indicador que se tenía en 2015 no era claro por lo que no era posible comprender lo que buscaba medir: ni su nombre ni su método de cálculo permitían comprender si se trataba de un número absoluto, un porcentaje o una razón, además no se sabe exactamente a qué se refiere con BE y BP. En 2016 fue

sustituido por un indicador del cual se entiende lo que busca medir y cómo lo mide, igualmente es coherente el nombre del indicador con su método de cálculo.

Lo contrario sucede en el segundo ejemplo, en 2015 el nombre del indicador y el método de cálculo no dejaban duda sobre lo que éste pretende medir, sin embargo, se sustituyó en 2016 por un indicador que no es claro qué medir, el nombre es un tanto confuso y el método de cálculo utiliza siglas que no se entienden de modo que un agente externo no lograría comprender a qué hace referencia dicho indicador.

En el aspecto de monitoreabilidad, la tendencia es la misma que se ha presentado en los periodos de análisis anteriores, pues los indicadores que permanecen en el periodo 2015-2016 tienen un bajo cumplimiento de este criterio. En la gráfica 15 se aprecia la monitoreabilidad de los indicadores para el periodo 2015-2016.

Gráfica 14. Monitoreabilidad de los indicadores, 2015-2016.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores “nuevos” (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores “eliminados” (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al

exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores que “permanecieron” (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Hay dependencias que siguen teniendo gran oportunidad de mejora respecto a sus medios de verificación, ejemplo de ello es ISSSTE, SEDATU y STPS donde la mayoría de sus indicadores no cumplen con ser monitoreables. En el caso de APSS y CONACYT se observa mejora en la monitoreabilidad de los indicadores pues aquellos que permanecieron y los nuevos son más monitoreables que aquellos que fueron eliminados.

En criterio de monitoreabilidad no se observa una tendencia clara, es variable respecto de cada dependencia. En general, se cumple con el “Principio de sustitución de mejora”, sin embargo, se espera que una mayor proporción de los indicadores mejoren sus medios de verificación. En la figura 6 se presentan algunos ejemplos de cambio en la valoración del criterio monitoreabilidad.

Figura 7. Ejemplos Sustitución de Indicadores 2015-2016,



En los ejemplos anteriores se ilustra el cambio en la monitoreabilidad de los indicadores

ante un cambio de éstos. En el primer caso el indicador que estaba en 2015 su medio de verificación hace referencia a un documento interno de la DGPED, el medio de verificación no es claro, no cualquier persona sabe qué es la DGPED, si lo sabe no podría acceder al documento ya que no se tiene el nombre y existen varios documentos internos. El medio de verificación del nuevo indicador en 2016 es claro ya que se especifica el nombre del documento donde se puede obtener la información, el área que está a cargo y la liga electrónica donde puede ser consultada la información. En 2016 cualquier persona puede comprobar de manera independiente el indicador.

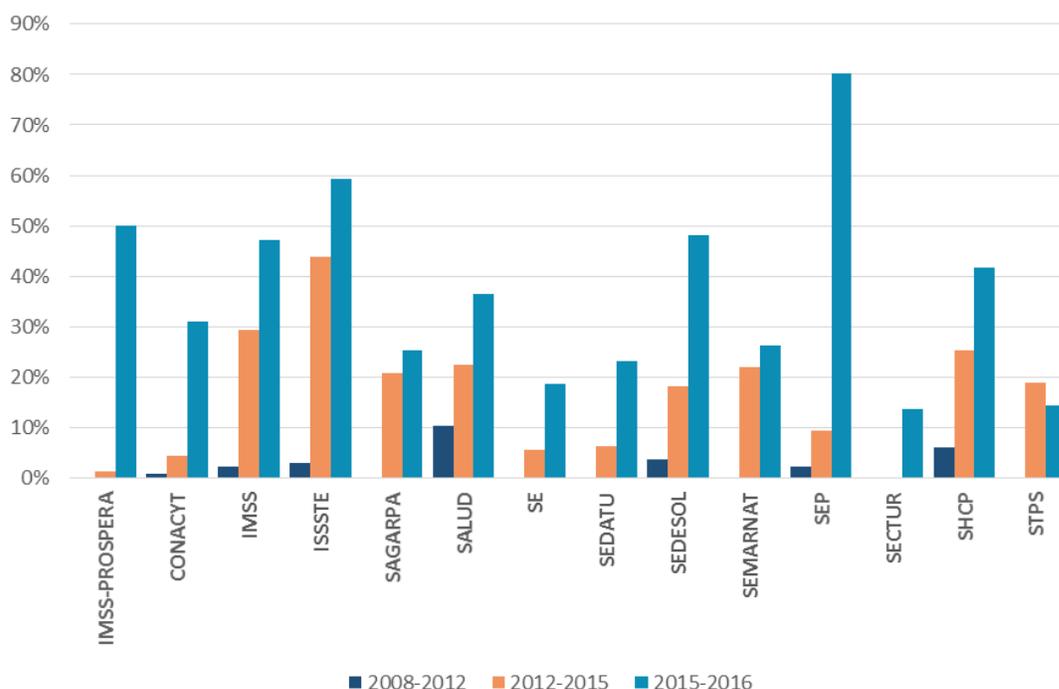
En el segundo ejemplo el medio de verificación del indicador en 2015 permitía que cualquier persona consultara la información pues presentaba el nombre de la encuesta de donde se construía el indicador, el área encargada de realizarla y la liga electrónica donde se publicaba. El indicador fue sustituido en 2016 y con ello su medio de verificación, el medio de verificación únicamente hace referencia a una encuesta, pero no dice cómo se llama, quién es el encargado de ella ni dónde puede ser consultada, por lo tanto si alguien quiere verificar la información del indicador no será posible porque no es claro de dónde se obtienen los datos.

7. Comparación entre periodos

A través de los resultados obtenidos podemos concluir hasta este momento que la permanencia de los indicadores se ha visto afectada por diversos aspectos a lo largo de los periodos analizados, sin embargo, se observa que con el paso de los años ha aumentado y por lo tanto se ha dado seguimiento a un mayor número de indicadores, pero aún es necesario reforzar los esfuerzos para lograr que más programas muestren la evolución histórica de sus indicadores principales.

En la gráfica 16 se observa la tasa de permanencia por dependencia para cada uno de los periodos analizados.

Gráfica 15. Tasa de permanencia por dependencia, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Entre 2008-2012 la tasa de permanencia de algunas dependencias fue 0, es decir, de un conjunto de programas permanentes los indicadores de 2008 fueron eliminados para 2012, pero en los periodos consecutivos aumentaron su tasa considerablemente. En este periodo los programas comenzaban a adoptar la Metodología del Marco Lógico (MML), el

CONEVAL comenzaba a revisar las MIR de los programas y a emitir recomendaciones, con ello se comenzó un proceso de mejora con lo cual un gran número de indicadores fueron modificados.

En el periodo 2012-2015 la tasa de permanencia aumentó significativamente respecto al periodo anterior, esto puede asociarse a que los programas ya tenían mejor identificados sus indicadores. Los programas presentes en 2012 están alineados a una diferente Planeación Nacional que los programas de 2015 por eso algunos de sus indicadores, especialmente fin y propósito, tuvieron que modificarse.

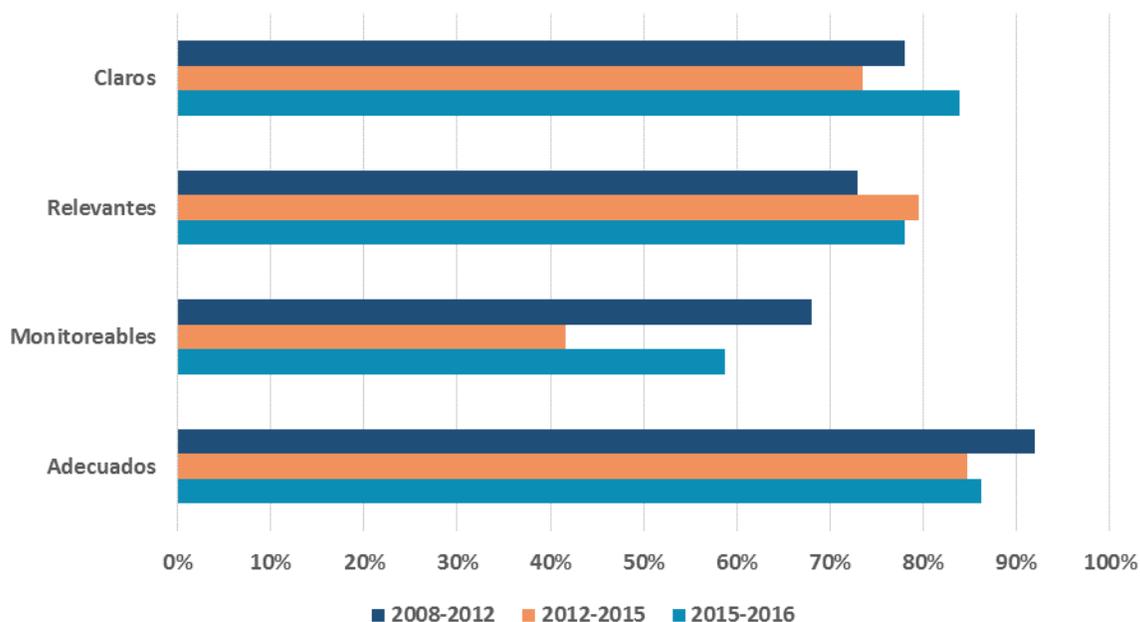
Derivado de la reingeniería del gasto público llevado a cabo en 2016 se consideró como un periodo aparte 2015-2016, donde la tasa de permanencia es mayor respecto a los periodos de análisis anteriores, sin embargo, debe considerarse que es menor el tiempo que pasó entre el periodo inicial y el periodo final. La única dependencia que presentó un decremento en este periodo es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, todas las demás dependencias aumentaron significativamente su tasa de permanencia.

De las 7 dependencias que han tenido indicadores permanentes en los tres periodos se observa un aumento significativo en la tasa de permanencia en cada uno de los periodos, en el último periodo todas están por arriba de 30%, destacando SEP con una tasa del 80%.

Con el fin de que los indicadores sean los mejores para darle seguimiento al programa el CONEVAL revisa que los indicadores cumplan con los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación. El programa debe saber cómo va en el cumplimiento de sus objetivos para poder evaluar su desempeño y con base en ello tomar decisiones, si los indicadores que tiene no son buenos indicadores las decisiones tomadas podrían ser erróneas.

Se espera que los indicadores estén cada vez mejor evaluados derivado de las recomendaciones que se hacen. Asimismo, se espera que los indicadores que permanecen en el tiempo cumplan con los criterios mínimos, pues así se garantiza que se está dando seguimiento a información adecuada. En la gráfica 17 se observan el porcentaje de indicadores permanentes que cumplieron con los criterios para cada uno de los periodos.

Gráfica 16. Valoración indicadores permanentes



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La proporción más alta de indicadores permanentes claros se encuentra en el periodo 2015-2016 donde más del 80% de los indicadores permanentes eran claros. El periodo donde se tiene una menor proporción de indicadores permanentes claros es en 2012-2015, sin embargo, en todos los periodos de análisis la proporción de indicadores claros es mayor al 70%.

Es fundamental que los indicadores sean relevantes para que se dé seguimiento a información significativa, en los tres periodos el porcentaje de indicadores permanentes relevantes es superior al 70% pero menor que al 80%, el periodo donde se tiene una mayor proporción de indicadores relevantes es en 2012-2015.

La monitoreabilidad es donde se encuentra la proporción más baja de indicadores permanentes que cumplen con el criterio. En 2008-2012 es el periodo donde se tiene la mayor proporción de indicadores monitoreables, en el periodo 2012-2015 se observa una caída donde menos de la mitad de los indicadores que permanecen son monitoreables y en 2015-2016 se observa un aumento respecto al periodo anterior, sin embargo, sigue siendo una proporción baja.

El rubro de adecuación es el criterio que los programas permanentes más cumplen, en todos los periodos se encuentra por arriba del 80%, presentando su proporción mayor en 2008-2012 siendo superior al 90%.

Los indicadores permanentes deberían de cumplir con los criterios mínimos pues así se garantizaría que se le da seguimiento a indicadores que aportan información que permitirá el seguimiento adecuado del programa, sin embargo, aún se tienen que fortalecer los criterios, especialmente el de monitoreabilidad de los indicadores.

8. La Historia de los Programas Sociales a través de sus indicadores

Es importante que los indicadores permanezcan en el tiempo ya que es la forma en que los programas cuentan su historia, varios de ellos llevan décadas de existencia, en la cual, han acumulado información basta pero no siempre está a disposición o incluso, se perdió en algún momento del tiempo.

Los indicadores de los programas y acciones sociales muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos por lo que, para conocer una buena parte de su historia, se vuelve necesario tener los registros de avance de los indicadores desde el año en que inició el programa o bien, de algún periodo de referencia, el cual podría ser al menos para lo que va de esta administración. Para conocer qué tanta historia conocemos de los programas y acciones sociales, es necesario conocer el número de observaciones anuales en promedio por indicador y su relación con los años de existencia del programa o bien, al menos de algún periodo de tiempo, el cual podría ser lo que van de esta administración.

Para conocer qué tanto de la historia de los programas se cuenta a través de sus indicadores, se construyó un porcentaje considerando las observaciones anuales históricas promedio de los indicadores de Propósito y Componente de los programas respecto a años que van de la presente administración (2013-2016).

Para calcular los datos de los actuales programas y acciones sociales, se utilizó la base de indicadores de los objetivos principales (Propósito) y de los entregables (Componentes) vigentes en 2017 y su información histórica hasta 2016. En el presente año, de acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, se cuenta con 149 programas y acciones sociales, de los cuales, para este análisis fueron considerados solo 127, que son los que tienen más de un año en operación.

El indicador indica que tanta historia el programa puede contar durante la presente administración. A continuación se presentan la fórmula de cálculo del indicador:

$$POHA = \left(\frac{\text{Promedio de observaciones anuales históricas por indicador}}{4} \right) \times 100$$

Donde: POHA: Porcentaje de Observaciones Históricas respecto a la presente Administración.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la presente administración, en este caso, 4 (2013-2016). Supongamos que los indicadores de un programa tienen en promedio 3 observaciones anuales históricas por lo tanto el programa, a través de sus indicadores actuales, puede contar el 75% de su historia en esta administración. Los programas fueron clasificados en las siguientes categorías de acuerdo a los resultados del indicador:

Figura 8. Clasificación POHA



Para el caso general, considerando los 127 programas y acciones sociales que llevan en operación más de un año, en promedio, se tienen 2 observaciones anuales históricas por programa; es decir, prácticamente todos los indicadores cuentan con las observaciones en los años 2015 y 2016 mientras que en promedio los programas tienen 13 años de existencia, al comparar con las observaciones anuales históricas promedio se observa que se ha perdido gran cantidad de información a través de los años.

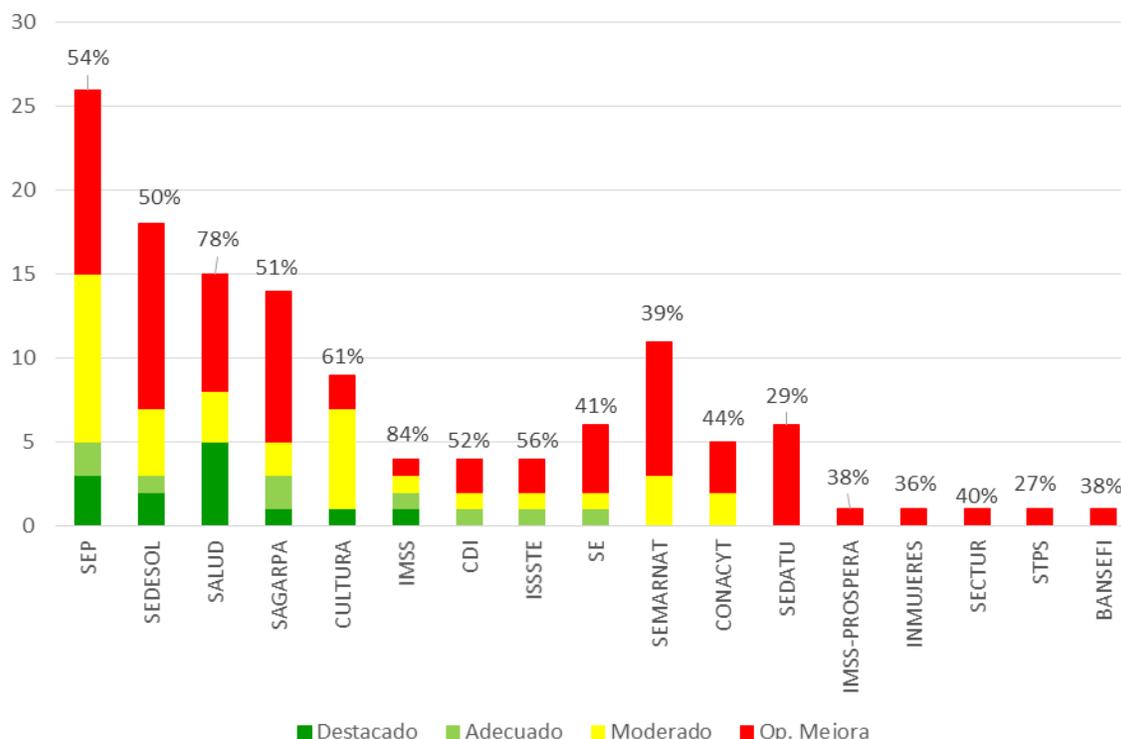
Para poder conocer el desempeño de los programas a lo largo de la administración es necesario que sus indicadores cuenten con la historia desde el inicio de ésta. De los 127 programas analizados, 102 han estado durante todo lo que va de la administración (2013-2016), quienes en promedio tienen 2.2 observaciones anuales históricas y cuentan el 54% de su historia en lo que va de la presente administración; por otro lado, 16 programas

fueron creados durante la administración y llevan 3 años en operación; estos, tienen en promedio 1.5 observaciones anuales históricas y cuentan el 49% de su historia⁹.

Por ejemplo, el Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.) tiene en promedio 4.1 observaciones históricas; es decir, estos datos son suficientes para describir la historia a lo largo de la actual administración.

En la Gráfica 17 se muestra el porcentaje de programas que se encuentra en cada una de las clasificaciones por dependencia considerando los resultados del indicador Porcentaje de observaciones respecto a la administración.

Gráfica 17. Clasificación de programas según su promedio de observaciones respecto a la administración por dependencia



La gráfica anterior muestra la categorización de los programas de acuerdo a qué tanta historia pueden contar a través de sus indicadores respecto a la presente administración; se muestra, por ejemplo, que los programas de la SEP (Secretaría de Educación Pública) cuentan en promedio, el 54% de su historia en esta administración; también que 5 de sus programas fueron categorizados como "Destacados" o "Adecuados" (miden al menos 75% de su historia – 3 observaciones) mientras que 10 de ellos en "Moderado" (cuentan al menos la mitad de su historia – 2 observaciones) y 11 en "Oportunidad de Mejora" (solo observación 2016).

⁹ Los promedios de historias (54% y 49%) se obtuvieron de la media aritmética de los promedios de observaciones históricas por programa.

También, la gráfica muestra que los programas de la SEDATU cuentan sólo el 29% de su historia en esta administración y todos ellos fueron categorizados con "Oportunidades de Mejora" al tener, en promedio, una sola observación (la correspondiente a 2016).

Del total de programas analizados para este periodo (127), 13 cuentan con la historia completa de la administración y 11 de ellos tienen historia desde antes de la administración. Entre los programas que cuentan más su historia están Liconsa y Seguro Médico Siglo XXI ya que sus indicadores tienen datos desde antes del inicio de la administración (2009); es decir, sus indicadores cuentan la historia completa en la administración y 88% más.

9. Conclusiones

La permanencia de los indicadores es la generación periódica de un mismo indicador, con lo cual es posible dar seguimiento al indicador a lo largo del tiempo. Una tasa de permanencia baja no quiere decir que los programas han dejado de dar seguimiento a su desempeño, es el resultado de la sustitución de unos indicadores por otros; esta sustitución puede ser por dos razones principales: mejorar los indicadores o en respuesta a una nueva Planeación Nacional. Sin embargo, hay otros aspectos que pueden influir en la modificación de los indicadores como las observaciones que realizan la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la SHCP, o por ejemplo, las fusiones de los programas realizadas en 2016.

Adicional a la permanencia de los indicadores es importante evaluar la calidad de los indicadores, identificando la calidad de los indicadores que fueron eliminados, los que permanecieron y los que se incorporaron. El CONEVAL realiza diversas acciones con el objetivo de mejorar la calidad de los indicadores y así contar con información que sea útil en la toma de decisiones.

La sostenibilidad de la información permite que los programas den seguimiento a la misma información, evitando que año con año se generen nuevos indicadores para el monitoreo. Los resultados más importantes encontrados dentro del análisis son los siguientes:

- La permanencia anual de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, alcanzando su tasa máxima en 59 por ciento. En cambio, entre 2012 y 2014 la permanencia anual decayó 23 puntos porcentuales recuperándose en 2015, sin embargo, en 2016 volvió a caer.
- Aportaciones a la Seguridad Social (APSS) es la dependencia donde la tasa de permanencia anual, en casi todos los años, está por arriba del promedio, siendo la que tiene mejor comportamiento; sin embargo, es importante mencionar que coordina únicamente un programa.
- En 2012, además de ser el ciclo donde se tiene una mayor tasa de permanencia, es el año donde los indicadores se encuentran mejor calificados en los criterios mínimos evaluados por el CONEVAL.
- En todos los periodos evaluados, los indicadores de Componente son los que más permanecen, esto se debe a que normalmente los programas tienen claro los

bienes y servicios que ofrecen, por lo tanto encontrar los indicadores apropiados es más sencillo.

- Los indicadores que menos permanecen en el tiempo son los indicadores de nivel Fin, esto se debe a la complejidad de los programas para determinar el objetivo superior al que quieren contribuir y en los últimos años deben alinearse a un Programa sectorial por medio de un objetivo sectorial y un indicador.
- Entre 2008-2012 la tasa de permanencia de los indicadores es del 4%, únicamente siete dependencias tuvieron al menos un indicador permanente en el periodo.
- Para el periodo 2012-2015 la tasa de permanencia fue del 17%, siendo mayor en trece puntos porcentuales respecto al periodo anterior. El ISSSTE es la dependencia que presentó una mayor tasa de permanencia (44%) y APSS fue la que presentó la menor (1%).
- El “Principio de sustitución de mejora” es aquel donde los indicadores que son eliminados es porque serán sustituidos por indicadores de mejor calidad. Para 2012-2015 este principio no se cumple ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes, claros y monitoreables que los nuevos.
- Derivado de la reingeniería del gasto público se tomó al periodo 2015-2016 aparte. La tasa de permanencia fue del 34%, aunque es mayor respecto a los periodos anteriores, se considera baja al ser una tasa anual.
- La STPS fue la única dependencia que disminuyó su tasa respecto al periodo anterior, todas las demás aumentaron, destacando la SEP con una tasa del 80%.
- Para 2015-2016 se cumplió el “Principio de sustitución de mejora” para los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad.
- En general, la tasa de permanencia tiene una tendencia al alza, debido a que cada vez se consolida más el sistema de monitoreo.
- La calidad de los indicadores que han permanecido es alta, aunque aún se tienen retos, especialmente en monitoreabilidad donde un menor porcentaje de los indicadores cumplen con el criterio.

Anexo A. Metodología para la construcción de la tasa de permanencia.

Antes de definir la tasa de permanencia de los indicadores es necesario presentar dos definiciones, indicador único e indicador permanente. Un programa define sus indicadores para el monitoreo de sus objetivos para diversos años, y como los indicadores no necesariamente se repiten en el siguiente periodo es conveniente tener en cuenta los diversos escenarios.

De esta forma los programas también pueden presentar permanencia, es decir, existen programas que continúan en un periodo establecido de tiempo, y se encuentran tanto al inicio como al final del periodo, estos son llamados programas permanentes, ya que si un programa desaparece antes del periodo establecido o es creado después del inicio del periodo no se le podrá dar el mismo seguimiento.

- En un primer caso, por ejemplo, para cuatro años consecutivos en el que se reporta mismo indicador entonces se contabiliza un solo indicador dado que este se repite y se conoce como indicador permanente. En cambio, si para estos años el indicador fuera diferente, entonces contabilizaríamos cuatro indicadores. Este conteo lo definimos como el conteo de indicadores únicos.
- Se puede contabilizar a los indicadores que aparecen consecutivamente en un periodo. De esta manera, se omiten los indicadores que únicamente fueron monitoreados un año y se tiene idea sobre el número de indicadores que continúan con un seguimiento en determinados. Por ejemplo, en un año en particular se definen los indicadores “A” y “B”; mientras el año siguiente se monitorean los indicadores “B” y “C”; entonces, el indicador “B” mantuvo un monitoreo en el periodo de análisis. Este conteo lo definimos como el conteo de indicadores permanentes.
- Se vuelve condición necesaria, para que un indicador se reporte como permanente, que haya estado en el período inicial y en el final.

Este tipo de conteos aportan mejor información respecto al número “real” de indicadores, sin considerar las duplicidades o conocer el número de indicadores que permanecen en un periodo de tiempo. Además se pueden obtener nuevas medidas como el cociente de indicadores que permanecen respecto al número de indicadores únicos, que se define como “Tasa de Permanencia”.

Esta tasa de permanencia de los indicadores calculada como el cociente de los indicadores únicos y los indicadores permanentes, muestra entonces la proporción de indicadores para un periodo determinado que permanecieron al inicio y al final del periodo.

Cuadro 12. Construcción de la tasa de permanencia.

Programa	Año (t)	Año (t+1)	Año (t+2)
Programa 1	A	A	A
Programa 2	-	B	B
Programa 3	C	C	D
Programa 4	E	F	E
Programa 5	G	G	-

Tasa de permanencia por programa

Caso (t, t+1, t+2)

Programa	Indicadores únicos	Indicadores permanentes	Tasa de permanencia
Programa 1	1	1	100%
Programa 3	2	0	0%
Programa 4	2	1	50%

Tasa de permanencia por año

Periodo	Indicadores únicos	Indicadores permanentes	Tasa de permanencia
t a t+1	5	3	60%
t+1 a t+2	6	2	33%
t a t+2	5	2	50%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El primer ejemplo nos muestra cinco programas en tres diferentes años; el primer programa muestra la permanencia de su indicador en los 3 años del periodo. De tal manera que únicamente se tiene un indicador único y un indicador permanente, por lo que se tasa de permanencia se calcula como $1 / 1 = 100\%$. Para el segundo programa su aparición es en el año t+1 y como programa nuevo no tiene los datos suficientes para su cálculo. En el tercer programa no encontramos con indicadores que permanecen al inicio

del periodo pero no están al final, por lo que su tasa de permanencia será de 0% ya que ningún indicador estuvo permanentemente en el principio y fin del periodo. El cuarto programa muestra que su indicador está al inicio del periodo, luego desaparece y regresa al final del periodo, en este caso se contabilizan 2 indicadores únicos o diferentes y uno que permanece, por lo que su tasa de permanencia será del 50%. EL último programa desaparece antes de terminar el periodo establecido, por lo que no tiene los datos para su cálculo y no aplica.

De la misma forma en que se puede calcular la tasa de permanencia por programa, se puede hacer la tasa de permanencia por año. Y se puede saber cuántos de los indicadores del año t siguen vigentes en el año t+1, en este ejemplo tenemos los indicadores A, C, E, F y G como indicadores únicos y de estos permanecen el A, C y G, por lo que la tasa de permanencia se calcula como $3 / 5$, lo que nos resulta una tasa de permanencia del 60%. Se debe aclarar que el indicador B no se contabiliza ya que en el periodo t éste no existía.

Con referencia a la tasa de permanencia del periodo t+1 a t+2 se tienen 6 indicadores únicos, esto debido a que G no se contabiliza por no existir en el periodo t+2. Y al sólo tener los indicadores A y B como los únicos que se mantuvieron la tasa de permanencia es de 33%. Por último tomando el periodo completo de t hasta t+2 se tienen contabilizados 5 indicadores únicos, ya que los del programa 2 y el programa 5 no se contabilizan por no estar en el periodo completo. Y los indicadores permanentes son 2, por lo que la tasa de permanencia de los indicadores es de 50%.

Para la obtención de los indicadores permanentes se comparó indicador por indicador de un periodo a otro para obtener la probabilidad de que sean iguales, tal información fue validada por las dependencias. Adicionalmente, dentro de la base MIR Calendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se tiene una columna que asocia el indicador con su indicador de un periodo anterior en caso de que tenga, tal asociación fue verificada para ver si efectivamente son indicadores iguales.