



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales



Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Fernando Alberto Cortés Cáceres

Agustín Escobar Latapí

Salomón NahmadSittón

John Scott Andretta

Graciela María Teruel Belismelis

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

EQUIPO TÉCNICO

Edgar A. Martínez Mendoza
José Manuel Del Muro Guerrero
Gabriela Gutiérrez Salas
Freddy Damián Urbina Romero

CONSULTORES EXTERNOS Validación de instrumentos, Anexo C

Manuel Jorge González-Montesinos Martínez
Alejandro Medina Giopp

METODOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DE INDICADORES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Primera edición, xxxx
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *METODOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DE INDICADORES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. CONEVAL, 2014.

Contenido

Siglas y Acrónimos.....	5
Glosario.....	6
Presentación	8
¿Qué es la aprobación de indicadores?	9
Fundamento normativo.....	9
Antecedentes de la aprobación de indicadores	9
Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales	13
Consideraciones iniciales de la aprobación de indicadores.....	13
Etapas de la aprobación de indicadores	14
<i>Etapa 1. Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión.....</i>	15
<i>Etapa 2. Valoración específica de indicadores de resultados</i>	25
<i>Etapa 3. Emisión del dictamen de aprobación de los indicadores.</i>	32
Incorporación, modificación y eliminación de indicadores aprobados	36
Alcances de la aprobación de indicadores	37
Bibliografía	39
Anexo A. Criterios para revisar indicadores.....	41
Anexo B. Fichas de revisión de la MIR e Indicadores.....	44
Anexo C. Validación externa de los instrumentos de apoyo metodológico usados en la aprobación de indicadores y de los criterios analizados	48

Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal.
ASF	Auditoría Superior de la Federación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
LGDS	Ley General de Desarrollo Social.
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados.
MML	Metodología de Marco Lógico.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Glosario

- Comisión Ejecutiva** Es el órgano técnico-auxiliar del Órgano de Gobierno encargado de ejercer las funciones sustantivas de carácter técnico para la evaluación de la Política de Desarrollo Social y el informe de avances de los programas de desarrollo social que implementen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.
- Dependencias** A las que se refiere el artículo 2, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que participen en la ejecución de programas de desarrollo social.
- Entidades** A las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que participen en la ejecución de programas de desarrollo social.
- Evaluación** Es el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- Indicador** Herramienta utilizada, a partir de variables cuantitativas o cualitativas, para medir el logro de los objetivos de los programas de desarrollo social y que representan un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de sus resultados alcanzados.
- Matriz de Indicadores para Resultados** Matriz de cuatro filas por cuatro columnas construida con base en la Metodología de Marco Lógico en la cual se describe el Fin, Propósito, Componentes y Actividades, así como los Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos para cada uno de los objetivos de los programas presupuestarios.

Órgano de Gobierno

Es el máximo órgano del CONEVAL integrado por seis investigadores académicos elegidos democráticamente por convocatoria pública, que tienen a su cargo la administración del CONEVAL y el ejercicio de las atribuciones indelegables que le corresponden en términos de lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de las Entidades y las demás disposiciones aplicables, y por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo preside.

Programa de desarrollo social

Programas presupuestarios de modalidad S (Sujetos a Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios) que son responsabilidad de una dependencia o entidad de la APF y que están alineados con alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión del Bienestar Económico. Lo anterior de acuerdo con el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social del Consejo.

Presentación

En este documento se presenta la metodología implementada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para aprobar los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales. La aprobación de indicadores forma parte de las acciones implementadas por el CONEVAL para generar un sistema de indicadores que permita que los programas sociales monitoreen el logro de sus objetivos con un enfoque hacia resultados.

El documento se divide en dos partes, la primera presenta los conceptos básicos de la aprobación de indicadores, cuál es su fundamento normativo y los antecedentes de su creación. La segunda parte se enfoca en describir cómo se lleva a cabo, para lo cual se describen las tres etapas que integran el proceso de aprobación de indicadores y se indica para cada una su objetivo, en qué consiste, qué se valora, los instrumentos utilizados para la valoración, los actores involucrados y su desarrollo procedimental.

¿Qué es la aprobación de indicadores?

La aprobación de indicadores es el proceso mediante el cual el CONEVAL determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales, cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas, en un punto determinado en el tiempo.

Fundamento normativo

La Ley General de Desarrollo Social¹ (LGDS) establece en el Artículo 72 que la evaluación de la política de desarrollo social está a cargo del CONEVAL, y que 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 puedan corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

También, el Artículo 74 de la misma ley señala que para la evaluación de resultados, los programas sociales, de manera invariable, deberán de incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto; y el Artículo 77 establece 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.

En el mismo sentido, el Artículo 76 del Reglamento de la LGDS establece que el CONEVAL definirá los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales.

Antecedentes de la aprobación de indicadores

Además de tener un fundamento normativo, la aprobación de indicadores apoya la iniciativa del CONEVAL de contar con un sistema de indicadores de los programas sociales, que proporcione información objetiva, oportuna y confiable para monitorear los resultados alcanzados por éstos.

¹ Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2004. Última reforma 7 de noviembre de 2013.

En el año 2006 el CONEVAL realizó un diagnóstico en el que se identificó que a pesar de existir una normativa que establecía que los programas sociales (con Reglas de Operación) debían tener indicadores, los elementos existentes en la materia presentaban cierta desarticulación conceptual y metodológica, la mayoría de los indicadores eran sobre el ejercicio del gasto o de productos o servicios entregados, no existía un lenguaje común en materia de indicadores ni tampoco una metodología estandarizada para su construcción. A lo anterior se sumaba que el objetivo para el cual habían sido creados la mayoría de estos programas no estaba claramente definido, sino que era un objetivo general o presentaba ambigüedad en su planteamiento, lo que dificultaba asignar un indicador que valorara el logro de sus resultados.

Considerando ese diagnóstico inicial, el CONEVAL definió un esquema para que los programas generaran, en un primer momento, indicadores de resultados, servicios y gestión de manera homogénea a la par que se trabajaba en mejorar la definición de sus objetivos, y posteriormente, conducir a su aprobación. Este esquema incluyó como grandes acciones las siguientes:

- 1) institucionalización de la generación de indicadores,
- 2) acompañamiento técnico en su construcción y mejora, y posteriormente,
- 3) su aprobación.

En lo que se refiere a la institucionalización, en marzo de 2007 el CONEVAL, en conjunto con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), emitió los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (APF)², en los cuales se estableció que los programas federales debían elaborar su Matriz de Indicadores para Resultados con base en la Metodología de Marco Lógico³.

Posteriormente, en julio del mismo año, en coordinación con la SHCP, el CONEVAL emitió la *Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF*, como parte de los *Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y*

² Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2007. Los Lineamientos establecieron el marco normativo para las acciones de monitoreo y evaluación a nivel federal.

³ Con base en experiencias internacionales de países como Chile, Canadá, entre otros, el CONEVAL eligió la MML para construir la MIR de los programas.

*Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008*⁴. Con esto, se institucionalizó la generación de indicadores, además de que se vinculó la MIR de cada programa federal al proceso de planeación y presupuestación.

Al respecto del punto número dos, una vez establecida la base normativa, también en 2007 se inició un proceso de capacitación y sensibilización de los servidores públicos para elaborar la primera versión de la MIR de los programas a su cargo; lo anterior, con el apoyo de consultores expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ILPES – CEPAL)⁵. Derivado de este ejercicio se elaboraron las MIR de más de 130 programas sociales para el ejercicio fiscal 2008.

Desde entonces y de manera permanente, el CONEVAL ha apoyado a los programas y acciones sociales a mejorar su MIR mediante asesorías técnicas, cursos-taller de MML, revisión de indicadores, etc.

La última etapa de aprobación de indicadores se empezó a llevar a cabo casi a la par de los trabajos de mejora de las MIR. Sin embargo, implicó un proceso mucho más complejo tanto en su diseño como implementación debido a las diversas aristas que debían considerarse. Por una parte, era necesario establecer de manera específica los criterios mínimos que debían cumplir los indicadores para determinar si eran aprobados o no, y por la otra, debía diseñarse un mecanismo de revisión y análisis de estos criterios para más de 1,000 indicadores que fuera lo más objetivo posible, lo que implicaba contar no sólo con la visión de un evaluador externo, en este caso el CONEVAL, sino también con la participación activa de los encargados de operar los programas.

⁴ Con oficio circular No. 307-A.- 1593 del 17 de julio de 2007, la SHCP emitió los Lineamientos Generales para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008 que establecen las directrices del proceso de programación y de presupuestación para el próximo ejercicio fiscal con un enfoque de gestión para resultados. Como anexo de los Lineamientos se incluyeron las disposiciones generales para la generación de las matrices de indicadores de los programas presupuestarios, así como su vinculación con el proceso presupuestario y el sistema de evaluación del desempeño (SED).

⁵ El ILPES – CEPAL en 2004 era el organismo latinoamericano con mayor experiencia en la aplicación de la MML a nivel de programas y contaban con herramientas de capacitación; en 2004 el ILPES – CEPAL publicó el documento metodológico desarrollado con el fin de apoyar la aplicación de la MML en países latinoamericanos. (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf>).

Asimismo, debido a que el Artículo 77, señala que antes de aprobar los indicadores, el CONEVAL debe someterlos a consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, se debía considerar también la emisión de recomendaciones de estos actores, por lo que definir cómo llevar a cabo la aprobación era un reto aún mayor.

Al respecto de esto último, el CONEVAL se había coordinado previamente con la SHCP para la emisión de normativa en el tema de evaluación e indicadores y para la capacitación de los servidores públicos de 2007, por lo que se continuaron los trabajos con dicha área para la aprobación de indicadores.

En lo que se refiere a la ASF, como un primer paso para contar con su participación, el CONEVAL estableció contacto con la Auditoría Especial de Desempeño, área a cargo de las auditorías sobre el desempeño a políticas públicas, programas de gobierno, programas presupuestarios, proyectos especiales, políticas y estrategias generales a las que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación⁶, para invitarle a formar parte del proceso de aprobación. Derivado de esto, en enero y febrero de 2008 se capacitó a los servidores públicos de esta área en MML con la finalidad de que la emisión de recomendaciones por parte de la ASF se realizara bajo el mismo marco conceptual y metodológico que se utiliza por CONEVAL y la SHCP, y de esta forma se avanzara en una misma línea hacia la mejora de los indicadores de los programas sociales.

Cabe señalar que el CONEVAL durante 2008 y 2009 realizó una investigación documental en el tema de aprobación de indicadores, no obstante, no se detectó evidencia nacional o internacional sobre un concepto o mecanismo de “aprobación”. Ante ello, y teniendo en cuenta los aspectos antes señalados, el CONEVAL desarrolló un proceso para aprobar los indicadores, el cual se describe en el siguiente apartado.

⁶ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 2013.

Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales

Consideraciones iniciales de la aprobación de indicadores

La aprobación de indicadores es el proceso mediante el cual el CONEVAL determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales, cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas, en un punto determinado en el tiempo.

⇒ **Programas presupuestarios sujetos al proceso de aprobación**

Los programas presupuestarios sujetos al proceso de aprobación son los *programas sociales* del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, incluidos en el Programa Anual de Evaluación del ejercicio fiscal correspondiente.

⇒ **¿Qué se aprueba?**

Se aprueban los indicadores de la MIR registrada ante la SHCP para el ejercicio fiscal correspondiente. El dictamen se emite sobre el conjunto de indicadores, es decir, no se aprueban indicadores de manera individual. Asimismo, la aprobación no implica la aprobación de la MIR ni de ningún otro aspecto del programa, únicamente de los criterios mínimos de sus indicadores.

Cabe mencionar que las modificaciones realizadas a los indicadores de resultados, servicios y gestión, como parte del proceso de aprobación de indicadores, son responsabilidad única de los operadores de los programas sociales.

En el siguiente cuadro se presenta la equivalencia en la nomenclatura con que se distinguen los indicadores de la MIR en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁷ (LFPRH) y en la LGDS según su nivel de objetivo:

⁷ Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2006. Última reforma 24 de enero de 2014.

Cuadro 1. Equivalencia de la nomenclatura de indicadores

LGDS	MIR	LFPRH
Resultados	Fin	Estratégicos
	Propósito	
Bienes y servicios	Componentes	Gestión
Gestión	Actividades	

⇒ **Actores involucrados**

En el proceso de aprobación participan servidores públicos responsables del programa social correspondiente, de la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector, del CONEVAL, la SHCP, la ASF, expertos temáticos en las problemáticas que atienden los programas sociales, expertos estadísticos, así como a otros involucrados que el CONEVAL considere pertinente invitar.

Etapas de la aprobación de indicadores

El proceso de aprobación de indicadores consta de tres etapas. En las primeras dos, se analiza si los indicadores cumplen con ciertos criterios y la etapa final consiste en la emisión del dictamen de aprobación por parte del CONEVAL.

Diagrama 1. Etapas de la aprobación de indicadores



Fuente: CONEVAL, 2013.

Al respecto de los criterios analizados en las etapas 1 y 2, cabe señalar que estos corresponden a criterios *mínimos* determinados por el CONEVAL, como aquellos que deben cumplir los indicadores para garantizar que aporten información del logro del objetivo al cual se encuentran asociados. Sin embargo, es necesario aclarar que no son criterios *únicos*; la bibliografía especializada señala otros criterios deseables que pueden ser retomados para la construcción y revisión de indicadores. En el Anexo A se presenta un resumen de algunos de estos criterios.

En el diagrama 1, también se hace referencia a las actividades de envío y recepción de información a la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, y a la SHCP. Al respecto, el CONEVAL envía las MIR y los indicadores de los programas sociales sujetos al proceso de aprobación a estas instancias para que emitan las recomendaciones que consideren pertinentes, de acuerdo con lo establecido en el 77 de la LGDS. Cabe aclarar que para optimizar este proceso y evitar enviar la misma información cada año, únicamente se envía la información de los programas creados en el actual ejercicio fiscal y la de aquellos que tuvieron cambios sustanciales en su MIR o indicadores.

El CONEVAL podrá considerar en los análisis de los indicadores de los programas de desarrollo social las recomendaciones y análisis que realicen la SHCP y la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF. Asimismo, estas recomendaciones son enviadas a los programas sociales para su consideración.

Etapa 1. Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión

Elementos para llevar a cabo la valoración integral

En esta etapa se determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de *diseño*: Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad.

Estos criterios se eligieron debido a que se refieren a aspectos esenciales que debe cumplir cualquier indicador sin importar si es de resultados, servicios o gestión, por lo que puede decirse que son criterios *básicos* aplicables a todo el conjunto de indicadores de los programas

sociales del gobierno federal. A continuación se describe en qué consiste cada criterio y posteriormente se presenta un ejemplo de cuando un indicador cumple con estos o no.

Relevancia

Un indicador es relevante cuando aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado, es decir, debe estar definido sobre algún aspecto importante con sentido práctico. Esto implica además, que en el indicador se especifique al menos una meta acorde con su frecuencia de medición y que esté construido como la relación de dos o más variables.

Adecuación

Un indicador es adecuado cuando aporta la información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa, es decir, que distintos actores pueden llegar a conclusiones similares al interpretar el indicador. Lo anterior implica que las metas anuales y sexenales sean congruentes con el sentido del indicador (ascendente o descendente) y que su dimensión (eficiencia, eficacia, calidad o economía) sea consistente con los conceptos de la MML.

Claridad

Un indicador es claro cuando no existen dudas acerca de qué es lo que busca medir. Esto implica que el nombre del indicador sea autoexplicativo y acorde con el método de cálculo, que la frecuencia de medición y la unidad de medida entre las variables que integran el método de cálculo sean consistentes y que la descripción de dichas variables permita a cualquier actor comprender a qué se refieren los términos y conceptos usados.

Monitoreabilidad

Un indicador es monitoreable si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. Esto implica que se conozcan el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para ubicar dónde es posible consultar el medio de verificación, y que la periodicidad con la cual éste sea actualizada sea consistente con la frecuencia de medición del indicador.

Ejemplo de cumplimiento de criterios. En el siguiente cuadro se presenta un objetivo y dos posibles indicadores para medir su cumplimiento.

Cuadro 1. Ejemplo de objetivo y propuestas de indicadores

Objetivo			
<i>Objetivo: Alumnos de instituciones públicas de educación superior que pertenecen a familias con ingreso inferior a la línea de bienestar, <u>concluyen el nivel educativo</u></i>			
Indicador 1		Indicador 2	
Nombre del indicador		Nombre del indicador	
Becas otorgadas a alumnos		Porcentaje de alumnos apoyados que concluyen sus estudios respecto al total de apoyados	
Método de cálculo		Método de cálculo	
(# de alumnos apoyados en el año t / # de becas programadas a entregar en el año t) * 100		(# de alumnos apoyados en el año t-5 que concluyen sus estudios en el año t / # de alumnos apoyados en el año t-5) * 100	
Frecuencia de medición		Frecuencia de medición	
Anual		Anual	
Medio de verificación		Medio de verificación	
Registros administrativos		Reporte de eficiencia terminal de alumnos apoyados. Actualizado anualmente por la Dirección de seguimiento institucional	
Dimensión		Dimensión	
Eficiencia		Eficacia	
Línea base	Año de línea base	Línea base	Año de línea base
100%	2013	65%	2013
Meta del periodo		Meta	
100% (meta anual)		75% (meta anual)	
Meta sexenal		Meta sexenal	
85%		90%	
Sentido del indicador		Sentido del indicador	
Ascendente		Ascendente	

Fuente: CONEVAL, 2014.

A continuación se presenta la valoración del cumplimiento de criterios de los indicadores propuestos en el cuadro 1.

**Cuadro 2. Ejemplo de Valoración de los criterios de diseño:
Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad**

Criterio	Indicador	¿Cumple el criterio?	¿Por qué si o por qué no?
¿El indicador es relevante?	Indicador 1	No	El factor relevante del objetivo es la <i>conclusión de la educación superior</i> , por lo que el indicador debe dar cuenta de este resultado. En este caso, el indicador mide las becas entregadas, lo cual no aporta información sobre dicha conclusión, por lo que el indicador no es relevante para el objetivo planteado.
	Indicador 2	Si	El indicador proporciona información sobre los alumnos que concluyen sus estudios, lo cual mide el factor relevante de <i>conclusión de la educación superior</i> .
¿El indicador es adecuado?	Indicador 1	No	Si el valor de la línea base es del 100% y el sentido del indicador es ascendente, se esperaría que tanto la meta anual como la sexenal fueran al menos del mismo valor que la línea base, pero no menores a ésta. Asimismo, dado que el indicador mide lo programado vs lo realizado, mide el cumplimiento, por lo que es un indicador de eficacia y no de eficiencia. Lo anterior no permite emitir un juicio terminal y homogéneo acerca del desempeño del programa debido a que no es posible valorar si éste fue bueno o no, distintos actores pueden llegar a conclusiones distintas.
	Indicador 2	Si	Si el valor de la línea base es del 65% y el sentido del indicador es ascendente, entonces se esperaría que tanto la meta anual como la sexenal fueran al menos del mismo valor que la línea base, en este caso, la meta anual es del 75% y la meta sexenal del 90%, por lo que son congruentes. El indicador mide el cumplimiento por lo que efectivamente es un indicador de eficacia.
¿El indicador es claro?	Indicador 1	No	El nombre del indicador no es autoexplicativo debido a que no especifica que el método de cálculo es un porcentaje, además de que sólo se expresa como “becas otorgadas”, lo cual no forma parte de las variables del método de cálculo. Por otra parte, las unidades de medida entre el numerador y el denominador no son coherentes. Dado que se busca medir un porcentaje la unidad de medida del numerador y denominador debe ser la misma. En este caso el

			numerador mide “alumnos” y el denominador “becas”.
	Indicador 2	Si	El nombre del indicador es autoexplicativo debido a que especifica que se mide un porcentaje y expresa las variables que se establecen en el método de cálculo “alumnos apoyados que concluyen respecto al total de apoyados”. La frecuencia de medición del numerador es coherente con la del denominador. Asimismo, estos miden “alumnos”, por lo que la unidad de medida es consistente con el método de cálculo de un porcentaje.
¿El indicador es monitoreable?	Indicador 1	No	En este caso no es posible valorar los medios de verificación ya que sólo se plantean como “registros administrativos”.
	Indicador 2	Si	Se establece que el “reporte de eficiencia terminal de alumnos apoyados” es anual, por lo que es consistente con la frecuencia de medición del indicador. Asimismo, se indica el área a cargo de la información y la periodicidad con la cual se actualiza.

Fuente: CONEVAL, 2014.

Como puede verse en el ejemplo anterior, la valoración de los criterios de diseño no es una tarea sencilla, especialmente, considerando que debe replicarse para el conjunto de cerca de 1,500 indicadores de los programas sociales. Además, para analizar el indicador es necesario conocer y analizar también el objetivo al cual se encuentra asociado, ya que si éste presenta alguna inconsistencia, por ejemplo, tiene poca claridad en su planteamiento, o contiene múltiples objetivos, la tarea de asignarle un indicador se vuelve más compleja, lo que puede ocasionar que el indicador elegido no cumpla con uno o más de los criterios.

Tomando en cuenta lo anterior, para simplificar y sistematizar el análisis del cumplimiento de los criterios de diseño, el CONEVAL desarrolló dos instrumentos de apoyo metodológico (éstos se presentan en el Anexo B):

- 1) la **Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR)**, y
- 2) la **Ficha de Evaluación de Indicadores (Ficha Indicadores)**.

Estas fichas de evaluación se conforman de reactivos binarios (Si/No) que identifican si la MIR y los indicadores de un programa poseen ciertas características; con la Ficha MIR se analiza el resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos en su conjunto para determinar si la MIR cumple con los aspectos metodológicos de la MML y con la normativa aplicable. Por su parte, la Ficha de Indicadores analiza, para cada uno de los indicadores, si estos son relevantes, adecuados, claros y monitoreables. Cabe mencionar que estos instrumentos han sido validados estadísticamente por un consultor externo experto en la elaboración de instrumentos de medición.

En la validación estadística llevada a cabo se revisaron las propiedades métricas de las herramientas de revisión, en la que se concluyó que no se requieren ajustes o modificaciones a sus elementos ya que todos ellos trabajan en conjunto y dentro las expectativas del modelo métrico. Asimismo, referente a las propiedades métricas de las herramientas de revisión de los indicadores para 2013, se determinó que esta presenta las mejores propiedades métricas obtenidas hasta ahora, por lo que se sugirió continuar empleándola. Para mayor detalle del desarrollo de la validación, véase el anexo C.

La aplicación de las fichas de evaluación se lleva a cabo de manera sistematizada mediante el Sistema de Revisión de Matriz de Indicadores para Resultados (SIREMIR), el cual es una herramienta informática desarrollada por el CONSEVAL que contiene la MIR y las fichas técnicas de cada uno de los indicadores de los programas y acciones sociales del ejercicio fiscal correspondiente, y las fichas de evaluación.

Este ejercicio permite identificar las oportunidades de mejora tanto de la MIR en su conjunto como de cada indicador de manera individual. Asimismo, dado que las fichas son instrumentos homogéneos, es posible comparar los resultados obtenidos entre programas y conocer su evolución con respecto de las valoraciones integrales realizadas en años anteriores. Debido a estas ventajas, y para tener un diagnóstico global de todas las intervenciones realizadas en materia social, en la valoración integral se consideran todos los programas sociales, es decir, tanto los que se encuentran en proceso de aprobación de sus indicadores, como los que ya cuentan con dicha aprobación; también, se incluyen las acciones sociales (programas

presupuestarios con clasificación presupuestaria E y B), aun cuando éstas no están sujetas a la aprobación de sus indicadores por el momento.

La valoración integral se lleva a cabo bienalmente. En el caso de los programas sociales creados en un año para el cual no se tenga programada la valoración integral, el CONEVAL podrá llevarla a cabo en dicho año. Asimismo, en esta valoración podrá considerar también a los programas que tuvieron cambios sustanciales en su MIR o indicadores, y/o a otros programas o acciones sociales que considere pertinente.

En el siguiente diagrama se presenta un resumen de los elementos de la etapa de la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión.

Diagrama 2. Elementos de la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión

Objetivo de la valoración integral	Criterios que se valoran en esta etapa	Programas presupuestarios que forman parte de la valoración integral
<p>Determinar si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de diseño</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevancia 2. Adecuación 3. Claridad 4. Monitoreabilidad 	<p>Se toman como referencia los programas y acciones sociales del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, incluidos en el Programa Anual de Evaluación del ejercicio fiscal correspondiente.</p>
Instrumentos que usa el CONEVAL para hacer la valoración	Productos que general el CONEVAL en la valoración integral	Periodicidad con la que se realiza la valoración integral
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR) 2. Ficha de Evaluación de Indicadores (Ficha 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reporte de la Ficha de Evaluación de Matriz de Indicadores para Resultados 2. Reporte de la Ficha de Evaluación de 	<p>La valoración integral se lleva a cabo bienalmente. No obstante también puede llevarse a cabo de manera anual si el CONEVAL lo considera necesario</p>

Indicadores) Estos instrumentos se aplican mediante el SIREMIR	Indicadores 3. Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados 4. Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados por dependencia	
---	---	--

Fuente: CONEVAL, 2014

Pasos de la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión

De acuerdo con lo anterior, la valoración integral se lleva a cabo en los siguientes pasos:

- 1.1. Aplicación de fichas de evaluación. El CONEVAL aplica la Ficha MIR a cada programa y la Ficha Indicadores a cada uno de los indicadores contenidos en su MIR mediante el SIREMIR.
- 1.2. Elaboración de productos. Con la aplicación de las fichas, el CONEVAL genera los siguientes productos:
 1. Reporte de la Ficha de Evaluación de Matriz de Indicadores para Resultados. Contiene comentarios y sugerencias de mejora del diseño de la MIR con base en las oportunidades de mejora identificadas durante la implementación de la Ficha MIR. Se genera un reporte para cada programa y acción social valorados.
 2. Reporte de la Ficha de Evaluación de Indicadores. Contiene comentarios y sugerencias de mejora para los indicadores, específicamente de los criterios de Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad, con base en las oportunidades de mejora identificadas durante la implementación de la Ficha Indicadores. Se genera un reporte para cada uno de los indicadores de cada programa y acción social valorados.
 3. Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados. Contiene un análisis global de todas las MIR de los programas y acciones sociales considerados en la valoración integral.

4. Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados por dependencia. Contiene un análisis acotado únicamente a las MIR de los programas y acciones sociales de una dependencia considerados en la valoración integral. Se genera uno por cada dependencia de la APF.

Estos Diagnósticos contienen una clasificación de las MIR de los programas y acciones sociales analizados, la cual representa el estado general en que se encuentran las MIR considerando tanto su diseño como sus indicadores. De acuerdo con los resultados de la implementación de las fichas de evaluación, la MIR de un programa puede ser clasificada en una de las siguientes categorías:

- **Matrices con diseño destacado.** Cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos y en la construcción de sus indicadores. Pueden necesitar algunos cambios menores de forma en sus objetivos o indicadores pero esto no implica un rediseño de ningún aspecto.
- **Matrices con diseño adecuado.** MIR en proceso de consolidación en las cuales es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores. Puede requerir cambios menores en la estructura para fortalecer su lógica vertical y horizontal.
- **Matrices con diseño moderado.** MIR que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes al diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentran asociados.
- **Matrices con diseño con oportunidad de mejora.** MIR que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de los objetivos. Requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño.

Además de este análisis global, los diagnósticos contienen también un análisis del diseño y de los indicadores de las MIR por separado, para los cuales se

identifican los principales avances y retos. Esto permite, por ejemplo, que una vez que se ha conocido la categoría en que se encuentra clasificado un programa o acción, sea posible identificar si los retos en los que debe trabajar para mejorar su clasificación, se encuentran en mayor medida en su diseño o en sus indicadores.

También, los diagnósticos presentan un análisis de la evolución de las MIR de los programas y acciones sociales que han tenido una valoración integral en años anteriores, de manera que es posible identificar en qué áreas se ha avanzado y cuáles son los retos que han perdurado en el tiempo.

Por último, los Diagnósticos por dependencia contienen una ficha de resumen para cada programa analizado, el cual contiene información general del programa, el análisis de su diseño, indicadores, y de su evolución, si es el caso, así como sus principales retos para la consolidación de sus herramientas de monitoreo.

- 1.3. Envío de productos a actores involucrados. Cada producto es enviado a la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector correspondiente para que ésta lo remita a los programas y sea considerada para mejorar sus indicadores y a los actores que el CONEVAL considere pertinente. Asimismo, son publicados en la sección de *Indicadores de programas sociales* de la página de internet del CONEVAL⁸.

De acuerdo con la clasificación obtenida por los programas, el CONEVAL detecta las oportunidades de mejora de cada programa y determina acciones de capacitación o asesoría que podrían recibir para atender estas oportunidades y seguir avanzando en la aprobación de sus indicadores.

Los programas cuya MIR fue clasificada con un diseño destacado o adecuado son prioritariamente seleccionados para ser incluidos en la siguiente etapa del proceso de aprobación de indicadores.

⁸ <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx> >> Indicadores de programas sociales.

Etapa 2. Valoración específica de indicadores de resultados

Elementos para llevar a cabo la valoración específica

En esta etapa se determina si los indicadores de resultados de un programa, principalmente, es decir, los indicadores de Fin y Propósito de su MIR, cumplen con los criterios mínimos de *consistencia*. Estos son Pertinencia Temática y Factibilidad Técnica.

Estos criterios se eligieron debido a que comprenden aspectos conceptuales y técnicos que debe cumplir cualquier indicador que busque medir los resultados logrados por un programa social en su población objetivo o área de enfoque. A continuación se describe en qué consiste cada criterio y posteriormente se presenta un ejemplo de cuando un indicador cumple con estos o no.

Pertinencia Temática

Un indicador es pertinente temáticamente cuando efectivamente aporta información sobre un resultado alcanzado y aborda una temática de interés sectorial vinculada con los objetivos del programa. Esto implica necesariamente que el objetivo al cual se encuentra vinculado haga referencia a un resultado, entendido como un cambio permanente en las condiciones de vida, y que además, dada la temática que atiende el programa, el indicador sea una buena aproximación para medir el cumplimiento de su objetivo.

Factibilidad Técnica

Un indicador es factible técnicamente cuando la estructura del método de cálculo y los medios de verificación usados para su construcción son tales que el indicador efectivamente puede ser estimado con los recursos (humanos, financieros, materiales, de información, etc.) con los que cuenta el programa. Esto implica además que el indicador no tenga sesgos metodológicos en su estimación que puedan ocasionar que no proporcione la información que se pretende obtener con su estimación

Para que el indicador cumpla con estos criterios, de manera implícita, es necesario que previamente cumpla con los criterios de relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad.

Ejemplo de cumplimiento de criterios. En el siguiente cuadro se presenta un objetivo y dos posibles indicadores para medir su cumplimiento.

Cuadro 3. Ejemplo de objetivo y propuestas de indicadores

Objetivo	
<i>Objetivo: Industrias prioritarias vulnerables a coyunturas económicas elevan su competitividad</i>	
Indicador 1	Indicador 2
Nombre del indicador	Nombre del indicador
Competitividad en industrias de consumo básico	Porcentaje de empresas apoyadas que incrementaron sus ventas
Definición	Definición
Comparación porcentual anual del precio de bienes producidos con insumos de la industria apoyada, contra el precio de bienes producidos con insumos sin apoyo	Se refiere a la proporción de empresas apoyadas que vieron incrementada sus ventas después de dos años de haber sido apoyadas respecto al total de empresas que fueron apoyadas en el mismo periodo
Método de cálculo	Método de cálculo
$(\text{Precio promedio de bienes producidos con insumos de la industria apoyada} / \text{Precio promedio de bienes producidos con insumos sin apoyo}) * 100$	$[\text{Número de empresas que fueron apoyadas en el año } t \text{ y presentan un incremento en sus ventas en el año } t + 2 / \text{Número de empresas que fueron apoyadas en el año } t] * 100$
Frecuencia de medición	Frecuencia de medición
Anual	Anual
Medio de verificación	Medio de verificación
Informes de precios	Informe anual de resultados del programa. Elaborado por la Dirección de apoyo a industrias prioritarias
Dimensión	Dimensión
Eficacia	Eficacia
Línea base	Línea base
87.9%	65%
Año de línea base	Año de línea base
2012	2012
Meta del periodo	Meta
90.04% (meta anual)	75% (meta anual)
Meta sexenal	Meta sexenal
Sin información	90%
Sentido del indicador	Sentido del indicador
Descendente	Ascendente

Fuente: CONEVAL, 2014.

A continuación se presenta la valoración del cumplimiento de criterios de los indicadores propuestos en el cuadro 3.

**Cuadro 4. Ejemplo de Valoración de los criterios de consistencia:
Pertinencia Temática y Factibilidad Técnica**

Criterio	Indicador	¿Cumple el criterio?	¿Por qué si o por qué no?
¿El indicador es pertinente temáticamente?	Indicador 1	No	El indicador no es pertinente temáticamente dado que no mide el resultado que plantea el objetivo, elevar la competitividad. El indicador compara los precios promedio de las industrias apoyadas y no apoyadas para captar variaciones ante coyunturas importantes, lo cual puede ser información relevante para el programa, sin embargo, no aporta información sobre la competitividad. Existen otros indicadores que pueden estimarse con la información que actualmente tiene el programa que pueden dar cuenta en mayor medida del logro del objetivo planteado.
	Indicador 2	Sí	El indicador no mide de manera neta la competitividad, no obstante, establecer un indicador que mida esto representa un costo elevado para el programa ya que requiere de la elaboración de fuentes de información que actualmente no es posible financiar con el presupuesto asignado. Por tanto, dada la información con la que actualmente cuenta el programa, el incremento de las ventas puede considerarse que es una variable <i>proxy</i> de la competitividad.
¿El indicador es factible técnicamente?	Indicador 1	No	El indicador no es factible técnicamente dado que la información acerca de los medios de verificación y de la construcción de las variables usadas en su método de cálculo no es suficiente para identificar con precisión qué es lo que mide el indicador y por tanto poder replicar su estimación. Asimismo, no es claro qué bienes se considera en la medición, por lo que no es posible determinar si las variaciones en su precio provengan directamente de las acciones realizadas por el programa, o se deban a otros factores externos a éste, por ejemplo, un incremento/decremento de la demanda de dichos bienes.

	Indicador 2	Sí	El indicador es factible técnicamente debido a que su método de cálculo y medios de verificación son tal que el indicador puede ser estimado con la información con la que cuenta el programa. Además de que puede ser sujeto de una comprobación independiente.
--	-------------	----	--

Fuente: CONEVAL, 2014.

Como puede verse, valorar si un indicador cumple con estos criterios es más complejo que valorar si es relevante, adecuado, claro y monitoreable, ya que se requiere, entre otros aspectos, de conocimientos especializados tanto en la temática que atiende el programa, como en la construcción del método de cálculo más apropiado.

De acuerdo con lo anterior, para analizar el cumplimiento de estos criterios el CONEVAL utiliza como instrumento de apoyo metodológico la **Mesa Técnica de Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MeTRI)**, la cual, como su nombre lo indica, consiste en la realización de una mesa de trabajo en la que participan servidores públicos del CONEVAL, un experto temático y, en su caso, un experto estadístico. Asimismo, se invita a servidores públicos responsables del programa de desarrollo social correspondiente, de la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector, de la SHCP y de la ASF, así como a otros involucrados que el CONEVAL considere pertinente.

El experto temático y el estadístico que participan en la METRI son seleccionados por el CONEVAL. Deben de contar con experiencia en evaluación de programas de desarrollo social y tener conocimientos especializados en el sector al cual pertenece el programa a analizar. Asimismo, deben de ser miembros de una institución académica pública o privada dedicada a la investigación y/o a la evaluación de políticas públicas, o bien, ser consultor privado con las características mencionadas.

En la MeTRI únicamente se analiza un programa social a la vez. Ésta es moderada por el CONEVAL y se lleva a cabo de la siguiente forma:

1. Los servidores públicos representantes del programa realizan una descripción de la problemática a solucionar, el objetivo concreto del programa, las características de la

población objetivo y los bienes y/o servicios que se entregan a la población. También pueden presentar información adicional que consideren relevante para la revisión de los indicadores de resultados.

2. El experto temático, y en su caso, el estadístico, presentan el análisis realizado sobre los indicadores de resultados. El experto temático se enfoca en el análisis de la pertinencia temática del indicador con base en las siguientes preguntas guía:

- ¿el objetivo del programa corresponde a un resultado (cambio permanente en las condiciones de vida)? En caso de no ser así, ¿cómo puede plantearse el objetivo del programa como un resultado dada la temática sectorial a la cual se vincula?
- ¿el indicador mide el logro de un resultado del programa?
- ¿el indicador mide el logro del objetivo del programa?
- ¿el indicador es el mejor indicador para medir el objetivo del programa? ¿si no, cuál sería una mejor aproximación del indicador para medir el objetivo del programa?
- ¿Qué otros indicadores podrían usarse para medir el logro del objetivo del programa o para complementar la medición realizada por el indicador actual?

Por su parte, el experto estadístico se enfoca en analizar si el indicador es factible técnicamente con base en las siguientes preguntas guía:

- ¿el método de cálculo del indicador permite que éste pueda ser estimado con los recursos con los que cuenta el programa? De no ser así, ¿qué modificaciones deben hacerse para que el indicador pueda ser estimado?
- ¿los medios de verificación del indicador pueden ser obtenidos con los recursos con los que cuenta el programa? De no ser así, ¿cuáles son los medios de verificación que puede usar el programa?
- ¿el indicador presenta sesgos en su construcción, por ejemplo, en las variables usadas, que ocasionan que proporcione información distinta de

la que se pretende medir? En caso de ser así ¿Qué modificaciones deben de hacerse para eliminar dichos sesgos?

Cabe mencionar que el experto temático y, en su caso, el estadístico, pueden retomar el análisis de los criterios mínimos de diseño valorados en la etapa de valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión.

3. Los representantes del programa podrán emitir su opinión sobre los comentarios del experto temático y estadístico.
4. El resto de los participantes podrán emitir su opinión sobre los indicadores analizados.

La MeTRI, como instrumento de apoyo metodológico, ha sido validada técnicamente por un consultor externo experto en el análisis de indicadores. Dentro de este análisis se concluyó que la MeTRI es una valiosa aportación del CONEVAL a la revisión de indicadores de cualquier intervención pública. Asimismo, a la fecha no se ha detectado evidencia de casos internacionales en los que se lleve a cabo este tipo de revisión de indicadores con los actores involucrados. Por tanto, la MeTRI es una innovación en materia de monitoreo que pudiera ser replicada a nivel subnacional e internacional. Más detalles de esta valoración se presenta en el anexo C.

La valoración específica se lleva a cabo anualmente. Los programas cuya MIR fue clasificada con un diseño destacado o adecuado en la etapa de valoración integral son prioritariamente seleccionados para ser incluidos en esta etapa.

La valoración específica se aplica prioritariamente a los indicadores de resultados, una vez realizada la etapa de valoración integral. Sin embargo, también puede aplicarse a los indicadores de servicios o gestión cuando el CONEVAL lo considere pertinente.

En el siguiente diagrama se presenta un resumen de los elementos de la etapa de la valoración específica de indicadores de resultados.

Diagrama 3. Elementos de la valoración específica de los indicadores de resultados

Objetivo de la valoración integral	Criterios que se valoran en esta etapa	Programas presupuestarios que forman parte de la valoración específica
Determinar si los indicadores de resultados (prioritariamente) cumplen con los criterios mínimos de consistencia	<ol style="list-style-type: none">1. Pertinencia Temática2. Factibilidad Técnica	Programas sociales que han participado en la valoración integral. Los programas cuya MIR fue clasificada con un diseño destacado o adecuado en dicha etapa son prioritariamente seleccionados para ser incluidos en la valoración específica.
Instrumentos que usa el CONEVAL para hacer la valoración	Productos que genera el CONEVAL en la valoración específica	Periodicidad con la que se realiza la valoración específica
<ol style="list-style-type: none">1. Mesa Técnica de Revisión de Indicadores. Es moderada por el CONEVAL.	<ol style="list-style-type: none">1. Informe de Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados2. Resolución para dictamen de aprobación	La valoración específica se lleva a cabo anualmente

Fuente: CONEVAL, 2014

De acuerdo con lo anterior, la valoración específica se lleva a cabo en los siguientes pasos:

- 2.1. Selección de programas para la valoración específica de indicadores de resultados.
Con base en los resultados de la valoración integral, se determinan los programas cuyos indicadores de resultados se analizarán en la MeTRI.
- 2.2. El CONEVAL convoca y lleva a cabo la sesión de la MeTRI con la participación de todos los involucrados.

- 2.3. Con base en las aportaciones y sugerencias de los participantes de la MeTRI, el CONEVAL integra el Informe de Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados (Informe de MeTRI) preliminar, el cual es enviado a los responsables del programa mediante la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector correspondiente.
- 2.4. Una vez recibido el Informe de MeTRI preliminar, el programa envía al CONEVAL, mediante la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector correspondiente, lo siguiente:
- a. Comentarios al Informe de METRI preliminar;
 - b. Posición Institucional sobre el contenido del Informe de METRI preliminar y las sugerencias de modificación;
 - c. Plan de trabajo de atención a sugerencias de modificación o ajuste, en el que se especifica las sugerencias que serán atendidas, las acciones que se llevarán a cabo para ello, el plazo de su realización y el área responsable de su ejecución.
- 2.5. Una vez recibida la información anterior, el CONEVAL integra el Informe de METRI final que es enviado nuevamente al programa y a los involucrados que el CONEVAL considere pertinente. En este informe se anexa, en su caso, el análisis de los indicadores realizado por la SHCP y la ASF.

Etapa 3. Emisión del dictamen de aprobación de los indicadores.

Elementos para llevar a cabo la emisión del dictamen

En esta etapa se emite el dictamen de aprobación de los indicadores de los programas sociales, el cual puede ser alguno de los siguientes:

- a. Aprobación directa.- Los indicadores cumplen con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social.

- b. Aprobación condicionada.- Los indicadores requieren de modificaciones menores para cumplir con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social.
- c. Sin aprobación. Los indicadores aún no cumplen con los criterios mínimos de diseño y consistencia, requieren cambios para que puedan medir los objetivos del programa social.

La emisión del dictamen de aprobación se lleva a cabo anualmente una vez realizadas las etapas 1 y 2. Todos los programas sociales sujetos al proceso de aprobación de indicadores que han participado en al menos una de las dos primeras etapas, ya sea en el ejercicio fiscal actual o de años anteriores, reciben un dictamen de aprobación.

En el siguiente diagrama se presenta un resumen de los elementos de la etapa de emisión del dictamen de aprobación de los indicadores.

Diagrama 4. Elementos de la emisión del dictamen de aprobación de los indicadores

Objetivo de emisión del dictamen	Criterios que se valoran en esta etapa	Programas presupuestarios que reciben dictamen de aprobación
Emitir el dictamen de aprobación de los indicadores de los programas sociales	N/A	Programas sociales sujetos al proceso de aprobación que han participado en al menos una de las dos primeras etapas de la aprobación.
Instrumentos que usa el CONEVAL para emitir el dictamen	Productos que genera el CONEVAL en la emisión del dictamen	Periodicidad con la que se emite el dictamen de aprobación
N/A	3. Dictamen de aprobación de indicadores	El CONEVAL emite el dictamen de aprobación de indicadores anualmente

Fuente: CONEVAL, 2014

De acuerdo con lo anterior, la emisión del dictamen de aprobación se lleva a cabo en los siguientes pasos:

- 3.1. Con base en los resultados de las etapas 1 y 2, y en su caso, en las modificaciones realizadas por los programas a los indicadores durante estas etapas, el CONEVAL elabora una propuesta de dictamen de aprobación para los indicadores de cada programa sujeto al proceso de aprobación. Esta propuesta puede ser 1) aprobación directa, 2) aprobación condicionada o 3) sin aprobación.
- 3.2. El CONEVAL integra un Informe de Aprobación de los Programas de Desarrollo Social con la propuesta de dictamen de aprobación de los indicadores y la descripción de las acciones realizadas en las etapas 1 y 2.
- 3.3. El informe es presentado a la Comisión Ejecutiva del CONEVAL para su acuerdo.
- 3.4. Ya que el informe ha sido acordado por la Comisión Ejecutiva, se presenta al Órgano de Gobierno del CONEVAL para su aprobación.
- 3.5. Una vez que el Órgano de Gobierno ha emitido el Dictamen de Aprobación de los indicadores, el CONEVAL notifica su estatus de aprobación a los programas mediante la Unidad de Evaluación del Desempeño.

Los programas con dictamen de aprobación *condicionada* deberán de realizar las adecuaciones sugeridas para consolidar el diseño de sus indicadores. Una vez realizado esto, el CONEVAL solicitará a su Órgano de Gobierno el cambio de dictamen de *aprobación condicionada* a *aprobación directa*.

Los programas cuyo dictamen sea *sin aprobación* continuarán en el proceso de aprobación y serán sujetos a un esquema de mejora en el diseño de sus indicadores con base en los resultados de la valoración integral y, en su caso, de la valoración específica. Los programas



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

podrán solicitar al CONEVAL mediante la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector capacitación o asesoría técnica.

El CONEVAL monitoreará, de manera periódica los ajustes que realicen los programas con dictamen de aprobación directa o condicionada a su MIR e indicadores.

Incorporación, modificación y eliminación de indicadores aprobados

Los programas sociales que cuenten con un dictamen de aprobación directa o condicionada que incorporen, eliminen, o modifiquen indicadores de su MIR, deberán informar al CONEVAL los cambios realizados tanto en la MIR como en los indicadores y la justificación de estos, mediante la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector.

El CONEVAL a su vez, determinará una resolución sobre el dictamen de aprobación emitido previamente a los indicadores del programa, la cual podrá ser una de las siguientes:

- a. Se mantiene su estatus de aprobación. Si los criterios de diseño y consistencia con los que cumplen los indicadores se mantienen.
- b. Se modifica su estatus de aprobación.- Si los criterios de diseño y consistencia con los que cumplen los indicadores se modifica, pudiendo pasar de *aprobación condicionada* a *aprobación directa* o viceversa.
- c. Se revoca su aprobación.- Si los indicadores ya no cumplen con los criterios de diseño y consistencia.

Cabe mencionar que en caso de que el CONEVAL, lo considere pertinente, o por solicitud del programa, mediante de la Unidad de Evaluación de la Coordinadora de Sector, se podrán llevar a cabo actividades capacitación o asesoría técnica antes de someter los cambios a la MIR y a sus indicadores.

Alcances de la aprobación de indicadores

Al respecto de la aprobación de indicadores es necesario tener en cuenta lo siguiente para comprender sus alcances:

- La aprobación de indicadores es el proceso mediante el cual el CONEVAL determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales, cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas, en un punto determinado en el tiempo. En este sentido, la aprobación de indicadores no es una evaluación completa de los indicadores en sí mismo.
- Las etapas de la aprobación se llevan a cabo mediante trabajo de gabinete con la participación de diversos actores, para lo cual se utilizan principalmente, los documentos correspondientes a la MIR y las fichas de los indicadores registrados ante la SHCP en el ejercicio fiscal correspondiente. En la etapa de valoración específica de indicadores de resultados podrán utilizarse otros documentos que los programas consideren necesarios para el análisis de los indicadores.
- Si bien el análisis se centra en analizar los criterios que cumplen los indicadores, la aprobación incluye de manera implícita un análisis de la lógica causal del diseño del programa, ya que en algunos casos, para poder analizar si los indicadores cumplen con los criterios considerados en la aprobación, es necesario conocer y analizar también el objetivo al cual se encuentran vinculados.
- El análisis de las metas y de las líneas base de los indicadores realizado en la aprobación se enfoca en valorar si éstas son consistentes con su frecuencia de medición, el sentido del indicador y con la meta sexenal planteada. La valoración de la pertinencia de las metas establecidas, su cumplimiento, así como la veracidad del cálculo de la línea base y de la meta alcanzada se lleva a cabo en otros instrumentos del CONEVAL.
- Asimismo, en el caso de los medios de verificación para construir los indicadores el análisis se centra en que estos estén claramente identificados, que sean consistentes con

lo que el indicador busca medir y que estén disponibles para el programa con los recursos que posee. Se omite de la aprobación el análisis de los microdatos usados para construir las variables con las que se estima el indicador.

- Por último, es necesario mencionar que la aprobación no implica la aprobación de la MIR ni de ningún otro aspecto del programa, únicamente de sus indicadores.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Indicadores de programas sociales. México. Consultado en mayo del 2014 en <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

DANE. Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores. Colombia, 2012. Consultado en mayo del 2014 en <https://www.dane.gov.co/files/sen/planificacion/cuadernillos/IntroduccionDisenoConstruccionInterpretacionIndicadoresWeb.pdf>

Diario Oficial de la Federación. Ley General de Desarrollo Social [última reforma 7 de noviembre de 2013.]. México, 20 de enero de 2004. Consultado en mayo de 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

_____. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. México, 30 de marzo de 2007. Consultado en mayo de 2014 en http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

_____. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. México, 29 de abril de 2013. Consultado en mayo de 2014 en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297381&fecha=29/04/2013

_____. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, 30 de marzo de 2006 [última reforma 24 de enero de 2014]. Consultado en mayo del 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

ILPES-CEPAL. Boletín del Instituto 15, octubre 2004. Consultado en mayo del 2014 en <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Bibliograf%C3%ADa%20sobre%20la%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Marco%20L%C3%B3gico/1322.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. Consulta en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos2010_0823.pdf

_____. Lineamientos Generales para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008 [Oficio circular No. 307-A.- 1593]. México, 17 de julio de 2007. Consultado en mayo de 2014 en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41_D_1265_31-07-2007.pdf

United Nations Development Programme. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. Estados Unidos, 2009. Consultado en mayo del 2014 en <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>

USAID Center for Development Information and Evaluation. Performance Monitoring and Evaluation TIPS. Estados Unidos, 1998. Consultado en mayo del 2014 en <http://www.adpc.net/pdr-sea/eval/file32.pdf>

Embretson, S. E., & Reise, P. S (2000). Item Response Theory for Psychologists. Lawrence Erlbaum Associates, Mahaw, N.J. London.

Linacre, J. M. (©1991- 2013). Rasch-Model Computer Programs, Chicago, IL: Electronic Publication. www.winsteps.com / <http://www.winsteps.com/a/winsteps-manual.pdf>

Bond, T.G., Fox, Ch. M. (2001). Applying the Rasch Model: Fundamental Measurement in the Human Sciences. New Jersey: Erlbaum.

Anexo A. Criterios para revisar indicadores

Los criterios analizados en la valoración integral fueron determinados por el CONEVAL, con base en sus atribuciones, como aquellos que deben cumplir los indicadores para garantizar que aporten información del logro del objetivo al cual se encuentran asociados. Sin embargo, es necesario aclarar que no son criterios *únicos*; a continuación se presentan otros criterios que pueden ser retomados para la construcción y revisión de indicadores según diversos organismos.

Cuadro 1. Criterios para indicadores

Criterios	Descripción	Fuente
SMART	<p>S (Específico). El objetivo del indicador debe ser preciso sobre cómo, cuándo y dónde va a cambiar la situación de los beneficiarios.</p> <p>M (Medible): El objetivo del indicador debe establecer metas que se puedan medir con datos confiables.</p> <p>A (Realizable): El objetivo del indicador debe poderse cumplir e indicar cómo se debe actuar.</p> <p>R (Relevante): El objetivo del indicador debe ser pertinente e importante, por lo que debe reflejar resultados significativos.</p> <p>T (Acotado en el tiempo): El objetivo del indicador debe estar limitado a un periodo de tiempo para su alcance y ser oportuno.</p>	<p>United Nations Development Programme. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. Consulta en http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf</p>
CREMA	<p>C Claro: El indicador debe ser preciso e inequívoco, es decir, debe poder ser entendido por cualquier persona sea o no parte del programa.</p> <p>R Relevante: El indicador debe ser apropiado y medir aspectos importantes del objetivo.</p> <p>E Económico: El indicador debe estar disponible a un costo razonable.</p> <p>M Medible: El indicador debe poder ser sometido a una evaluación independiente.</p>	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. Consulta en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf</p>

	<p>A Adecuado: El indicador debe ofrecer una base suficiente que permita estimar el desempeño y evaluar los resultados.</p>	
<p>Criterios propuestos por la CEPAL</p>	<p>Preciso e inequívoco. No debe existir duda sobre lo que se está midiendo.</p> <p>Relevante. Debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo.</p> <p>Económico. La información necesaria para generar la información debe estar disponible a un costo razonable.</p> <p>Trasparente y público. Debe poder sujetarse a una evaluación independiente.</p> <p>Confiable. Debe medir lo mismo en diferentes mediciones, es decir, las personas deben poder llegar a conclusiones similares.</p> <p>Aporte marginal. Debe proveer información adicional en comparación con otros indicadores propuestos.</p> <p>Asimismo, menciona que un indicador debe ser pertinente, preciso y de fácil interpretación, comparables de un tiempo a otro, independientes y responder a las acciones que desarrolla el programa, deben tomar en cuenta las situaciones extremas, la información debe ser recolectada a un costo razonable, deben cubrir los aspectos más significativos, y los datos básicos de los indicadores deben estar sustentados en sistemas que puedan ser auditados.</p>	<p>ILPES-CEPAL. Boletín del Instituto 15, octubre 2004. Consulta en:</p> <p>http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Bibliograf%C3%ADa%20sobre%20la%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Marco%20L%C3%B3gico/1322.pdf</p>
<p>DOPA</p>	<p>Directos. Un indicador de desempeño es directo (o válido) si sigue de cerca el resultado que se pretende medir.</p> <p>Objetivos. Un indicador es objetivo si no es ambiguo con respecto a lo que está midiendo y los datos que está recopilando.</p> <p>Prácticos. Un indicador práctico es aquel que se construye con datos que pueden ser recolectados en forma oportuna y a un costo razonable.</p> <p>Adecuados. El número de indicadores para medir un resultado determinado debe ser el mínimo necesario para asegurar que la medición del resultado es capturado eficientemente.</p>	<p>USAID Center for Development Information and Evaluation. Consulta en:</p> <p>http://www.adpc.net/pdr-sea/eval/file32.pdf</p>

Criterios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.	<p>Pertinencia. Busca que el indicador permita describir la situación o fenómeno determinado, objeto de la acción.</p> <p>Funcionalidad. Verifica que el indicador sea medible, operable y sensible a los cambios registrados en la situación inicial.</p> <p>Disponibilidad. Los indicadores deben ser construidos a partir de las variables sobre las cuales exista información estadística de tal manera que puedan ser consultados cuando sea necesario.</p> <p>Confiabilidad. Los datos deben ser medidos siempre bajo criterios estándares y la información requerida debe poseer atributos de calidad estadística.</p>	DANE. Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores. Consulta en: https://www.dane.gov.co/files/sen/planificacion/cuadernillos/IntroduccionDisenoConstruccionInterpretacionIndicadoresWeb.pdf
---	---	---

Fuente: CONEVAL, 2014.

Anexo B. Fichas de revisión de la MIR e Indicadores

A continuación se presenta la **Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores** y la **Ficha de Evaluación de Indicadores** utilizadas por el CONEVAL para la Etapa de Valoración integral de indicadores de resultados servicios y gestión. Los reactivos se responden de manera binaria (Si/No).

Cuadro 1. Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores

Rubros y Sub-rubros de Evaluación de la Calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados	
i). Planeación Nacional	Criterios
1.1 El programa tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico superior al cual está vinculado	<p>El Fin del programa está vinculado con los objetivos sectorial, especial o institucional considerando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ¿Existen conceptos comunes entre el Fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional? b) ¿El logro del Fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?
ii) Lógica Vertical	
1.1 Se incluyen las actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada Componente.	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿Las Actividades (a excepción de las transversales) son únicas? b) ¿Las Actividades son las necesarias para generar los Componentes? c) ¿Las Actividades son las suficientes para generar los Componentes? d) ¿La redacción de los objetivos de Actividades cumplen con la redacción sugerida en la MML? e) A excepción de las actividades transversales, ¿Los objetivos de las actividades se repiten en algún otro nivel de la MIR? f) ¿Se encuentran ordenadas de manera cronológica?
1.2 Los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa.	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿Los objetivos de Componentes son únicos a lo largo de la matriz)? b) ¿Los Componentes son los necesarios para alcanzar el Propósito establecido? c) ¿Los Componentes son los suficientes para alcanzar el Propósito establecido? d) ¿La redacción de los objetivos de Componentes cumplen con la redacción sugerida en la MML?
1.3 El propósito es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿El objetivo de Propósito es único? b) ¿El objetivo de Propósito esta identificado como un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo? c) ¿La población objetivo esta claramente definida y acotada, geográfica o socialmente? d) ¿Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes? e) ¿La redacción del objetivo de Propósito cumple con la redacción sugerida en la MML?

<p>1.4 Si se contribuye al logro del Fin y se mantienen vigentes los Supuestos asociados a éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.</p>	<p>a) ¿El objetivo de Fin tiene asociado al menos un supuesto? b) ¿El supuesto esta fuera del ámbito del control del programa? c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Fin implica el logro de un objetivo jerárquicamente superior?</p>
<p>1.5 Si se logra el Propósito y se cumplen los Supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del Fin. (Lógica Vertical)</p>	<p>a) ¿El objetivo de Propósito tiene asociado al menos un supuesto? b) ¿El supuesto esta fuera del ámbito del control del programa? c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Propósito implica el logro del Fin?</p>
<p>1.6 Si se producen los Componentes detallados y se cumplen con los Supuestos asociados a éstas, se logrará el Propósito. (Lógica Vertical)</p>	<p>a) ¿Los Componentes tienen asociados al menos un supuesto? b) ¿El supuesto esta fuera del ámbito del control del programa? c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la entrega de los Componentes implica el logro del Propósito?</p>
<p>1.7 Si se completan las Actividades programadas y se cumplen con los Supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes. (Lógica Vertical)</p>	<p>a) ¿Las Actividades tienen asociados al menos un supuesto? b) ¿El supuesto esta fuera del ámbito del control del programa? c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la realización de las actividades implica la generación de los Componentes?</p>
<p>iii) Lógica Horizontal</p>	
<p>2.1 Los indicadores a nivel de Fin permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del Fin</p>	<p>Los criterios que deben tener los indicadores son los siguientes:</p> <p>a) Claros. b) Relevantes. c) Monitoreables. d) Adecuados.</p> <p>Como revisión agregada se debe determinar si:</p> <p>1) ¿Los indicadores son los necesarios para monitorear el desempeño del objetivo establecido? 2) ¿Los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido?</p>
<p>2.2 Los indicadores a nivel de Propósito permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del Propósito</p>	<p>Los criterios que deben tener los indicadores son los siguientes:</p> <p>a) Claros. b) Relevantes. c) Monitoreables. d) Adecuados.</p> <p>Como revisión agregada se debe determinar si:</p> <p>1) ¿Los indicadores son los necesarios para monitorear el desempeño del objetivo establecido? 2) ¿Los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido?</p>

<p>2.3 Los indicadores a nivel de Componentes permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada uno de los componentes</p>	<p>Los criterios que deben tener los indicadores son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Claros. b) Relevantes. c) Monitoreables. d) Adecuados. <p>Como revisión agregada se debe determinar si:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) ¿Los indicadores son los necesarios para monitorear el desempeño del objetivo establecido? 2) ¿Los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido?
<p>2.4 Los indicadores a nivel de Actividades permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada una de las actividades</p>	<p>Los criterios que deben tener los indicadores son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Claros. b) Relevantes. c) Monitoreables. d) Adecuados. <p>Como revisión agregada se debe determinar si:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) ¿Los indicadores son los necesarios para monitorear el desempeño del objetivo establecido? 2) ¿Los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido?
<p>2.5 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Fin son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? b) ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?
<p>2.6 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Propósito son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? b) ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?
<p>2.7 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Componentes son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? b) ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?
<p>2.8 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? b) ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?

Fuente: CONEVAL, 2014.

Cuadro 2. Ficha de Evaluación de Indicadores

Rubros y Sub-rubros de Evaluación de Calidad de los Indicadores	
<i>i). Claridad</i>	<i>Criterios</i>
i.1 ¿La fórmula de cálculo del indicador es coherente con su nombre?	1) ¿La fórmula de cálculo se encuentra expresada como es señalado en el nombre (porcentaje, proporción, tasa, etc.)? 2) ¿El nombre del indicador expresa lo conformado en la fórmula de cálculo?
i.2 ¿Existe coherencia dentro de los elementos (numerador y denominador) que conforman la fórmula de cálculo del indicador?	1) ¿Existe coherencia del numerador y denominador en cuanto a frecuencias de medición y unidades de medida?
i.3 ¿La descripción de las variables de la fórmula de cálculo permite tener claridad sobre cualquier concepto incluido en la misma?	1) ¿La definición de las variables es clara y si utiliza conceptos especializados están explicados en una nota técnica?
<i>ii). Relevancia</i>	
ii.1 ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	1) ¿Existe al menos un factor relevante del objetivo que se mide en el indicador?
ii.2 ¿El indicador está asociado a una meta (s) específica (s), de acuerdo a la frecuencia de medición establecida?	1) ¿El indicador cuenta con al menos una meta específica de acuerdo con la frecuencia de medición?
<i>iii) Monitoreable</i>	
iii.1 ¿El indicador tiene un valor de línea base para su seguimiento?	1) ¿El indicador tiene especificado el valor de la línea de base, o bien, tiene explícito cuando se realizará el primer levantamiento para la línea base?
iii.2 ¿Los medios de verificación planteados en el indicador son consistentes?	1) ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? 2) ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?
<i>iv). Adecuado</i>	
iv.1 ¿Existe congruencia en el establecimiento de metas anuales y sexenales?	1) ¿Las metas anuales y sexenales son congruentes en el sentido del indicador?
iv.2 ¿La dimensión del indicador está bien identificada (eficacia, eficiencia, calidad, economía)?	1) ¿La dimensión del indicador coincide con los conceptos de las guías y manuales de la metodología de marco lógico?

Fuente: CONEVAL, 2014.

Anexo C. Validación externa de los instrumentos de apoyo metodológico usados en la aprobación de indicadores y de los criterios analizados

En las etapas de Valoración Integral de Indicadores y de Valoración Específica, se usan instrumentos de apoyo metodológico para valorar si los indicadores analizados cumplen con los criterios analizados en cada etapa. Estos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 . Instrumentos de apoyo metodológico usados en la aprobación de indicadores

Etapa	Criterios que se valoran en esta etapa	Instrumentos que usa el CONEVAL para hacer la valoración
1. Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevancia 2. Adecuación 3. Claridad 4. Monitoreabilidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR) 2. Ficha de Evaluación de Indicadores (Ficha Indicadores)
2. Valoración específica de indicadores de resultados	<ol style="list-style-type: none"> 5. Pertinencia Temática 6. Factibilidad Técnica 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MeTRI).

Fuente: CONEVAL, 2014

Con el objetivo de garantizar que estos instrumentos realmente permitan realizar una valoración consistente, objetiva, oportuna y confiable de los criterios que cumplen los indicadores de los programas sociales sujetos al proceso de aprobación, el CONEVAL, con el apoyo de consultores externos, llevó a cabo una validación de dichos instrumentos. Para valorar los instrumentos utilizados en la primera etapa, el Dr. Manuel Jorge González-Montesinos

Martínez⁹, Profesor-Investigador de la Universidad de Sonora (UNISON), realizó una validación estadística; por su parte, el Dr. Alejandro Medina Giopp¹⁰, Especialista Senior en Monitoreo y Evaluación del Banco Mundial, realizó una validación técnica de los criterios analizados en las dos etapas. Los principales resultados y conclusiones de cada validación se presentan a continuación:

Validación estadística de los instrumentos de la Etapa 1

En esta etapa se utilizan la Ficha MIR (16 reactivos) y la Ficha Indicadores (9 reactivos), las cuales se presentan en el Anexo B de este documento. Al respecto la metodología utilizada para la validación estadística se deriva del Modelo Métrico de Rasch (MMR) originalmente propuesta para determinar la calidad métrica de ítems en instrumentos de aptitud o logro. El uso del MMR se extiende a una amplia gama de situaciones en las que se aplican instrumentos diseñados para medir valoración subjetiva. (Embretson & Reise, 2000).¹¹

En el plano psicométrico, los inventarios de percepción captan datos cualitativos. En este caso se trata de datos binarios (1,0) resultantes de la apreciación subjetiva de los jueces entrenados. El MMR convierte los datos cualitativos a medidas lineales expresadas en unidades lógito. (Linacre, 2013).¹² Esta conversión es admisible si y solo si los patrones de respuesta a los ítems se ajustan a las expectativas del modelo de contraste. Esta condición de ajuste de los datos cualitativos al modelo métrico es precisamente la que se representa en los intervalos de 0.50 a 1.50 en los índices de bondad de ajuste interno y externo. Cuando estas especificaciones de calidad se cumplen para cada aspecto (ítem) valorado, se cuenta con respaldo para afirmar que el ítem capta la información suficiente sobre el aspecto valorado controlando factores que puedan producir distorsiones o sesgos en la valoración subjetiva de los jueces. El sustento de

⁹ El Dr. González Montesinos, también catedrático del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRFDIE) y de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), ha desarrollado modelos de diagnóstico de variables educativas y cuenta con publicaciones sobre análisis de resultados a partir de instrumentos estandarizados de medición y en fundamentos de análisis de Rasch.

¹⁰ El Dr. Medina Giopp es especialista en encuestas internacionales de hogares, administración social y ha publicado artículos sobre el sistema de monitoreo y evaluación en México, implementaciones de políticas públicas en Latinoamérica y creación de valor público, entre otros temas.

¹¹ Embretson & Reise, 2000 señalan que se lo que requiere lograr es que la mayor cantidad de varianza observada en las respuestas a los ítems de cada constructo sea explicada por un solo atributo latente.

¹² Pagina 31, "The necessary and sufficient transformation of ordered qualitative observations into linear measures is a Rasch model. Rasch models are logit-linear models, which can also be expressed as log-linear models".

estas especificaciones de calidad métrica se deriva de la proporción de varianza en los datos binarios representada por cada ítem. Si un ítem resulta con un valor de ajuste interno o externo menor a 0.50 se concluye que éste capta menos del 50% de la varianza esperada bajo el modelo. A la inversa, si un ítem resulta con valores de ajuste interno o externo mayores a 1.50 se concluye que el ítem capta 50% más de la varianza esperada bajo el modelo. (Bond & Fox, 2001). Por extensión, si los valores de estos índices aproximan la unidad, se concluye que el ítem tiende a captar el 100% de la varianza esperada. Por ello cuanto más cercanos a 1.0 resulten los valores de ajuste mayor es calidad métrica del ítem.

Lo que estas especificaciones efectúan es una cuantificación real del grado en que las valoraciones emitidas por los jueces están libres de sesgos o de interferencias que pueden presentarse durante la aplicación de las escalas. Cuando se rebasan los valores críticos de uno de los dos umbrales, se concluye que el ítem (aspecto) presenta sesgos o interferencias. Por el contrario si la presencia de sesgos en las valoraciones se descarta, las puntuaciones resultantes se convierten en medidas lineales de los aspectos valorados a través de los inventarios de percepción, es decir, que son una buena medida para valorar el ítem.

Los resultados de los procesos descritos aportan evidencia para establecer la dimensionalidad de las escalas, la estabilidad de los parámetros entre muestras de aplicación y sobre todo los controles de la objetividad de los jueces en la asignación de puntuaciones a través del uso consistente de las herramientas de revisión aplicadas de forma estandarizada mediante el SIREMIR. Adicionalmente, una vez establecida la fiabilidad de las escalas se agregaron elementos de evidencia robusta para determinar la validación de los constructos de calidad y cumplimiento percibidos por jueces entrenados en los indicadores de las MIR.

Metodología

Los procedimientos para el análisis de propiedades métricas de las herramientas de revisión de los ítems de valoración de indicadores se implementaron con la versión 3.80.1 de WINSTEPS[®], Linacre (2013) bajo el siguiente esquema:

- APM1: 16 aspectos (reactivos)
- APM2: 9 aspectos (reactivos)

El objetivo de cada APM es aplicar el control de calidad individual a cada aspecto valorado (ITEM) por los *raters* a través de los inventarios de percepción de 16 y 9 ítems con los que se califica la presencia o ausencia de los aspectos de interés en los indicadores MIR.

De conformidad con los criterios de bondad de ajuste para ítems de percepción, cada aspecto debe mantenerse en los siguientes rangos de tolerancia:

Ajuste Interno MNSQ	Ajuste Externo MNSQ
$0.50 < \text{INFIT} < 1.50$	$0.50 < \text{OUTFIT} < 1.50$

Debe tenerse presente que valores fuera de estos rangos indican que en los patrones de respuesta de los *raters* al aspecto valorado (ITEM) se detectan estadísticamente una o ambas de las siguientes condiciones:

- a) El ITEM no aporta suficiente información sobre el aspecto valorado: INFIT o $\text{OUTFIT} < 0.50$
- b) El ITEM capta interferencia (ruido aleatorio) que no aporta información sobre el aspecto valorado: INFIT o $\text{OUTFIT} > 1.50$

Interpretación de INFIT

El criterio de ajuste interno (INFIT) está orientado a detectar patrones de respuesta anómalos (que no se ajustan a las expectativas modeladas) en aquellos ítems donde los *raters* deben de emitir la valoración positiva ya que el aspecto valorado si está presente en el indicador.

Dicho de otra forma, si un ítem presenta desajuste en el INFIT, los *raters* tienden a sub-valorar el aspecto calificando con 0 cuando deberían calificar con 1. Esto es, los *raters* son inconsistentes emitiendo falsos negativos sobre el aspecto valorado.

Interpretación de OUTFIT

El criterio de ajuste externo (OUTFIT) está orientado a detectar patrones de respuesta anómalos (que no se ajustan a las expectativas modeladas) en aquellos ítems donde los *raters*

no deben emitir la valoración positiva ya que el aspecto valorado no está presente en el indicador.

Dicho de otra forma, si un ítem presenta desajuste en el OUTFIT, los *raters* tienden a sobre valorar el aspecto calificando con 1 cuando deberían calificar con 0. Esto es, los *raters* son inconsistentes emitiendo falsos positivos sobre el aspecto valorado.

Las condiciones de ajuste o desajuste se basan que el procedimiento de modelación ha estimado por medio de Máxima Verosimilitud (ML) los valores de la habilidad (β) de cada uno los *raters* para valorar los aspectos; y los valores de la dificultad de emitir 1 o 0 para cada ítem (δ).

Si se detectan anomalías respecto a estas expectativas modeladas, los valores de ajuste interno y externo se alteran rebasando el rango de 0.50 a 1.50. Si no se detectan anomalías los valores de estos índices se mantienen dentro del rango de tolerancia y se consideran métricamente productivos.

Principales Resultados

Cuadro 2. Validación estadística Ficha MIR

ITEM	INFIT MS	OUTFIT MS	Observaciones
Aspecto 1.1	1.3081	1.7756	El ítem podría captar patrones de respuesta erráticos (positivos) en indicadores de programas no que presentan este aspecto.
Aspecto 1.2	1.4161	1.6374	El ítem podría captar patrones de respuesta erráticos (positivos) en indicadores de programas no que presentan este aspecto con claridad.
Aspecto 1.3	1.1742	1.2247	Dentro del rango de tolerancia
Aspecto 1.4	0.9757	0.9556	Dentro del rango de tolerancia
Aspecto 1.5	1.0798	0.9993	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 1.6	1.0702	0.9577	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 1.7	0.8973	0.9113	Dentro del rango de tolerancia.

Aspecto 1.8	1.2073	1.9802	El ítem podría captar patrones de respuesta erráticos (positivos) en indicadores programas que no presentan este aspecto con claridad.
Aspecto 2.1	1.1869	1.1919	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.2	0.9759	0.9457	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.3	0.8825	0.7781	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.4	0.9659	0.9024	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.5	0.7887	0.69	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.6	0.7357	0.618	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.7	0.6741	0.5524	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto 2.8	0.7313	0.6282	Dentro del rango de tolerancia.

Fuente: CONEVAL, 2014

Cuadro 3. Validación estadística Ficha Indicadores

ITEM	INFIT MS	OUTFIT MS	Observaciones
Aspecto i.1	0.931	0.8878	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto i.2	0.8449	0.6178	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto i.3	0.9178	0.8021	Dentro del rango de tolerancia
Aspecto ii.1	0.8566	0.8462	Dentro del rango de tolerancia
Aspecto ii.2	0.9682	0.576	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto iii.1	1.0201	1.0779	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto iii.2	1.2058	1.2917	Dentro del rango de tolerancia.

Aspecto iv.1	1.1545	1.2593	Dentro del rango de tolerancia.
Aspecto iv.2	1.0657	1.1195	Dentro del rango de tolerancia.

Fuente: CONEVAL, 2014

Conclusiones y recomendaciones

La ficha compacta de revisión de indicadores MIR presenta las mejores propiedades métricas obtenidas hasta ahora. Por lo tanto, se sugiere continuar empleándola manteniendo vigilancia sobre la aplicación de los aspectos: 1.1, 1.2 y 1.8 ya que estos tienden a registrar patrones erráticos positivos en indicadores que posiblemente no presentan los aspectos referidos con toda claridad y los *raters* experimentan confusión al momento de valorarlos.

Validación técnica de los criterios analizados en las dos etapas.

Los criterios analizados en las etapas son Relevancia, Adecuación, Claridad, Monitoreabilidad, Pertinencia Temática y Factibilidad Técnica. Al respecto, el consultor con base en su experiencia en el área de monitoreo y de indicadores, realizó un análisis de dichos criterios. Los principales hallazgos son los siguientes:

Hallazgos y recomendaciones para criterios analizados en la etapa I.

- En general, los criterios CRMA son adecuados y consistentes.
- El criterio de Monitoreabilidad es adecuado pero debería valorarse a mayor detalle el establecimiento de metas.
- La ponderación de los criterios es la misma para todos, debiera establecerse de acuerdo a la dificultad de su logro.
- Las escalas de valoración son binarias, podría analizarse el establecimiento de escalas de cumplimiento parcial.

Hallazgos y recomendaciones para criterios analizados en la etapa I.

- **La MeTRI es una valiosa aportación del CONEVAL a la revisión de indicadores de cualquier intervención pública.** Hasta la fecha, no se ha detectado evidencia de casos internacionales en los que se lleve a cabo este tipo de revisión de indicadores con los actores involucrados. Por tanto, la MeTRI es una innovación en materia de monitoreo que pudiera ser replicada a nivel subnacional e internacional.
- El criterio de pertinencia temática es adecuado.
- El criterio de factibilidad técnica es adecuado pero con mejoras posibles. La valoración de factibilidad técnica en la parte económica se limita a que los indicadores no impliquen gastos onerosos para el programa.
- La definición de los miembros que componen la MeTRI es pertinente. Únicamente, se sugiere la participación permanente en las mesas del experto estadístico, ya que éste es quien puede dar mayor contribución a la “factibilidad técnica” de la revisión específica.

Asimismo, el rol del experto estadístico, de acuerdo con la información analizada, se ha centrado más en valorar la pertinencia y calidad de indicador que la base estadística del mismo, es decir la valoración de la calidad de la fuente de información. Se sugiere que el experto estadístico analice no solamente la calidad de indicador, sino también la calidad de la fuente de información ya que si ésta tiene inconsistencias los datos que presente el indicador no serán confiables. Al respecto es necesario valorar la calidad de estas fuentes. En el siguiente apartado se presentan los hallazgos al respecto.

- Se sugiere incluir un análisis costo-efectividad del indicador mediante un proxy. El primer paso es que el experto temático determine cuál es el mejor indicador del objetivo específico al que se está refiriendo en su análisis. El experto temático se centra en objetivos del nivel de resultados y sus indicadores asociados, su juicio es muy importante para determinar el mejor indicador, es sobre éste que se analizan las alternativas más eficientes de lograrlo.

Una vez fijado éste, el análisis es del tipo costo-efectividad, es decir que alternativa me hacen tener ese indicador validado por el temático al menor costo posible. En este sentido se valoran las siguientes situaciones:

- i) si el proceso de producción del dato para el indicador podría tener mejoras en su eficiencia, por ejemplo al mejorar sus procesos de organización, levantamiento de datos, procesamiento, consistencia, introducción de tecnología de información, etc.;
- ii) si puede haber otras fuentes de información más económicas que permitan obtener el dato. Por ejemplo, si el dato puede obtenerse por el uso de registros administrativos y no por la aplicación de una encuesta;
- iii) si el dato podría obtenerse del uso de la combinación de otras fuentes de información regulares ya existentes, y
- iv) si no hay fuente de información y debe diseñarse un operativo estadístico para obtener el dato.

El Indicador en estas situaciones podrá ser evaluado a través de una escala en la que primero se discrimine si la fuente de información existe o no, y posteriormente su modalidad más eficiente, tomando en consideración el presupuesto del Programa.

Si las fuentes de información existen; no hay que invertir más recursos que los asignados al programa, no se ha identificado una alternativa mejor de producción del dato para el indicador que es el aprobado por el experto temático, entonces es un indicador económico.

Si hay que invertir en mejorar las fuentes de información o usar fuentes sustitutas, hacerlo al menor costo posible es un criterio también de economía y el indicador aun requiriendo recursos adicionales es económico.

Si no hay fuente de información existente y se diseña las más económica entre diversas alternativas el criterio es de economía, aunque requiera de nueva asignación presupuestal.

Todas las situaciones en las que los datos del indicador se obtienen sin considerar:

- la existencia de otra(s) fuentes de información que puedan generar el dato de manera más económica;
- mejoras en el proceso de obtención de datos, o
- diseño de un proceso de producción de datos sin un análisis de alternativas

De acuerdo con lo anterior, se puede determinar si el indicador es económico o no, y sumar al análisis de Factibilidad Técnica.