

# Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos

Documento metodológico



Lo que se mide  
se puede mejorar

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

# Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos

Primera edición, junio de 2024

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

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

Hecho en México. Consulte el catálogo de publicaciones en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx).

Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional.

El contenido de la obra es propiedad del CONEVAL.

Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos*. Avance y cumplimiento de metas de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024. Ciudad de México: CONEVAL, 2024

## CONSEJO ACADÉMICO

### **Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

### **María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

### **Guillermo Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

### **Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

### **Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en  
Antropología Social-Pacífico Sur

### **John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

## SECRETARÍA EJECUTIVA

### **José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

### **José Manuel Del Muro Guerrero**

Coordinador General de Monitoreo, Entidades  
Federativas y Fortalecimiento Institucional

### **Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

### **Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

### **Daniel Gutiérrez Cruz**

Coordinador General de Administración

## EQUIPO TÉCNICO

José Manuel Del Muro Guerrero

Ana Karen Muñoz González

Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes

Alma Paola Arrazola Tamez

Héctor Emiliano Huerta Carreón

# Contenido

Índice de figuras y gráficas .....	5
Introducción .....	8
¿Qué es la Planeación Nacional del Desarrollo? .....	10
¿Qué es la Planeación Nacional del Desarrollo? .....	11
Elementos esenciales de los documentos de la planeación .....	12
Ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo .....	13
¿Por qué es importante tener un Sistema de Monitoreo de la planeación? .....	14
Pasos para la formulación de programas estratégicos.....	15
Formulación de programas estratégicos .....	16
Paso 1: Diagnóstico del problema público .....	17
Paso 2: Establecimiento de objetivos .....	24
Paso 3: Selección de indicadores.....	30
Paso 4: Línea base y establecimiento de metas para los indicadores.....	46
Línea base .....	47
Metas intermedias y sexenales .....	51
Catálogos de fuentes de información e indicadores.....	55
Catálogo de ejemplos de fuentes de información .....	56
Tablero de indicadores con base en el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS).....	58
Conclusión .....	62
Anexos .....	63
Anexo 1. Cronología de la publicación del PND y los programas derivados .....	64
Anexo 2. Propuesta de estructura del diagnóstico en el documento del programa derivado.....	65
Anexo 3. Ejemplo aplicado: rezago educativo .....	66

# Índice de figuras y gráficas

## Figuras

Figura 1. Estructura de la Planeación Nacional de Desarrollo .....	10
Figura 2. Elementos esenciales de los documentos de la Planeación Nacional del Desarrollo. (Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados) .....	11
Figura 3. Etapas del ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo .....	12
Figura 4. Ventajas del Sistema de Monitoreo .....	13
Figura 5. Pasos para la formulación de programas estratégicos .....	15
Figura 6. Etapas para la elaboración del diagnóstico de un problema público .....	17
Figura 7. Origen y destino de las intervenciones del Estado .....	18
Figura 8. Esquema lógico del Árbol del problema .....	19
Figura 9. Ejemplo: Grupos de población .....	21
Figura 10. Elementos que deben integrar el planteamiento de los objetivos estratégicos .....	24
Figura 11. Del árbol de problemas al árbol de objetivos .....	25
Figura 12. Clasificación de los objetivos por tipo de enfoque .....	27
Figura 13. Etapas del ciclo presupuestario .....	28
Figura 14. Importancia de los indicadores.....	30
Figura 15. Enfoque de los indicadores .....	31
Figura 16. Proporción recomendada de indicadores .....	31
Figura 17. Criterios de calidad.....	32
Figura 18. Etapas para seleccionar un indicador.....	38
Figura 19. ¿Qué elementos debe tener un indicador?.....	42
Figura 20. Errores comunes al definir líneas base .....	49

# Índice de figuras, gráficas Y mapas

Figura 21. Consideraciones del método de tendencias .....	52
Figura 22. Consideraciones del método incremental.....	52
Figura 23. Consideraciones del método de extrapolación lineal .....	52
Figura 24. Pasos básicos para establecer metas a partir de referentes internacionales .....	53
Figura 25. Pasos básicos método Delphi.....	53
Figura 26. Cronología de la publicación de los programas derivados del PND .....	63
Figura 27. Porcentaje de egreso por nivel educativo, 2022.....	66
Figura 28. Árbol de problemas sobre el rezago educativo .....	67
Figura 29. Elementos del indicador.....	69
Figura 30. Estimación de metas a través del método incremental.....	70

## Gráficas

Gráfica 1. Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, nacional .....	36
Gráfica 2. Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, nacional .....	37
Gráfica 3. Porcentaje de abandono escolar Media superior, nacional.....	47
Gráfica 4. Porcentaje de población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca .....	48
Gráfica 5. Representación gráfica de la tendencia esperada y el establecimiento de metas.....	51

## Mapa

Mapa 1. Porcentaje de población con rezago educativo por entidad federativa, 2022 .....	66
---	----

# Introducción

Existen problemas públicos que obstaculizan el desarrollo y bienestar de la población y que deben ser atendidos por el Estado: desde problemas en el ámbito educativo hasta desigualdades socioeconómicas que requieren una atención estratégica. En este contexto, la planeación nacional de desarrollo desempeña un papel fundamental al establecer el marco de acción de la Administración Pública Federal durante cada sexenio.

## ¿Por qué es importante la planeación nacional de desarrollo?

La planeación articula acciones para atender los problemas públicos. Permite una comprensión clara de los desafíos que enfrentan los distintos sectores, regiones e instituciones para identificar áreas prioritarias de intervención.

La Planeación tiene una gran responsabilidad para definir los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que busca alcanzar para que los recursos de las dependencias y sus programas se traduzcan en resultados

## ¿Cuál es el objetivo de la Guía?

Proporcionar un instrumento metodológico que oriente a las y los servidores públicos en la formulación de los programas estratégicos mediante la adecuada definición de los objetivos, indicadores, líneas base y metas. A lo largo del documento se responderán las siguientes preguntas:



¿Cómo **definir objetivos** que orienten la política social a la solución de problemas públicos?



¿Cómo **establecer indicadores** que brinden información relevante, oportuna y de calidad sobre los resultados de los programas derivados del PND?



¿Cómo **plantear líneas base** que identifiquen el estado inicial del problema y se establezcan **metas** realistas y retadoras que reflejen la intención en la intervención de los programas?

## ¿Qué contenido encontrarás en la guía?

La guía se estructura en seis apartados. En el primero, se da una breve explicación sobre **cómo se estructura la planeación nacional del desarrollo**; en el segundo se aborda cómo hacer el **diagnóstico de un problema**; el tercero ayuda a identificar los problemas públicos para el **planteamiento de objetivos**; en el cuarto profundiza en los criterios para el diseño de los **indicadores**; en el quinto se presenta información relevante para la definición de **líneas base y metas**; y finalmente, en el sexto se agrega un catálogo de fuentes de información, así como un **tablero de indicadores**, clasificados en derechos sociales, que pueden ser usados como una guía para elegir indicadores que ayuden a monitorear los resultados de los programas.

## ¿A quién está dirigida la guía?



### Dependencias y entidades coordinadoras de los programas

Como una guía para la formulación de programas estratégicos.



### Entidades federativas

Como apoyo en la formulación de planes estatales de desarrollo y sus programas derivados.



### Ciudadanía

Como conocimiento sobre los elementos de los programas derivados.

Fuente: elaboración del CONEVAL

# ¿Qué es la planeación nacional del desarrollo?

# ¿Qué es la planeación nacional de desarrollo?

La planeación nacional de desarrollo se define, en la **Ley de Planeación (LP)**, como la **ordenación racional y sistemática de acciones sexenales** que tiene como propósito la **transformación de la realidad del país**.

El nivel estratégico de planeación del desarrollo en México se compone por el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**, documento que define la ruta de desarrollo que se seguirá en el país durante cada administración presidencial, y sus **programas derivados sectoriales, especiales, regionales e institucionales** que guiarán la definición de las estructuras programáticas, proyectos y programas presupuestarios (nivel operativo de la planeación) para lograr los objetivos de desarrollo en cada ámbito de competencia (ver figura 1).

**Figura 1. Estructura de la planeación nacional de desarrollo<sup>1</sup>**

## Actores

Presidente de la República y la SHCP



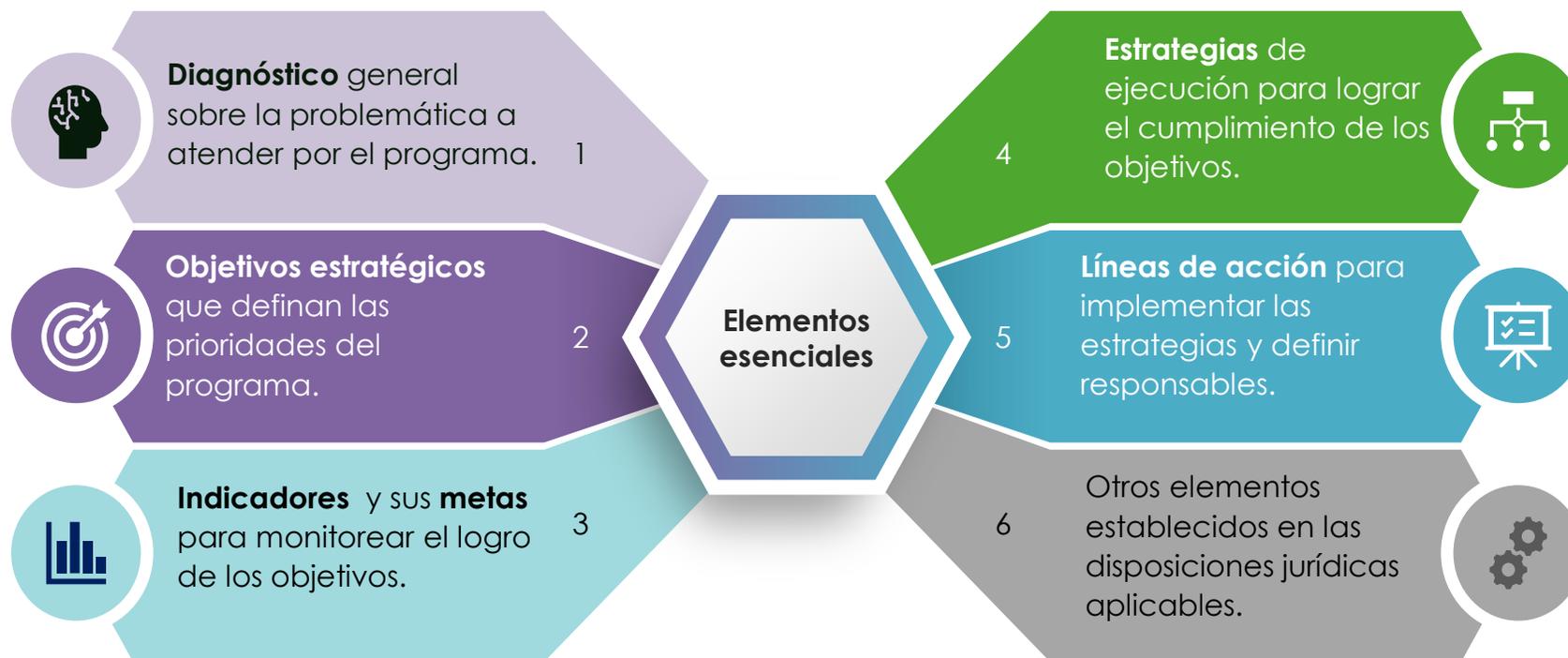
Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

<sup>1</sup>Ver la cronología de su publicación en el Anexo A

# Elementos esenciales de los documentos de la planeación

La **Ley de Planeación**, en el artículo 26 Bis, establece que los programas derivados del PND deberán contener en su diseño una serie de elementos que permiten garantizar el ciclo de gestión de la planeación nacional de desarrollo (ver figura 2).

**Figura 2. Elementos esenciales de los documentos de la planeación nacional de desarrollo. (Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados)**



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la Ley de Planeación.

En ese sentido, en la presente guía se establecen algunos instrumentos metodológicos que podrían orientar a las personas servidoras públicas a determinar de mejor manera los elementos que deben contener los documentos que conforman la planeación nacional de desarrollo.

# Ciclo de gestión de la planeación nacional de desarrollo

La planeación nacional de desarrollo parte de un **ciclo de gestión** (ver figura 3) que inicia con la toma de posesión de la persona titular del Poder Ejecutivo y concluye al finalizar el sexenio. Al ser un ciclo, involucra la **participación continua** de los actores en los diferentes procesos que lo conforman. Una formulación adecuada de la planeación conllevará a un **buen monitoreo y evaluación** que brinde información oportuna y relevante para la toma de decisiones y que permita **alcanzar los objetivos de la administración**.

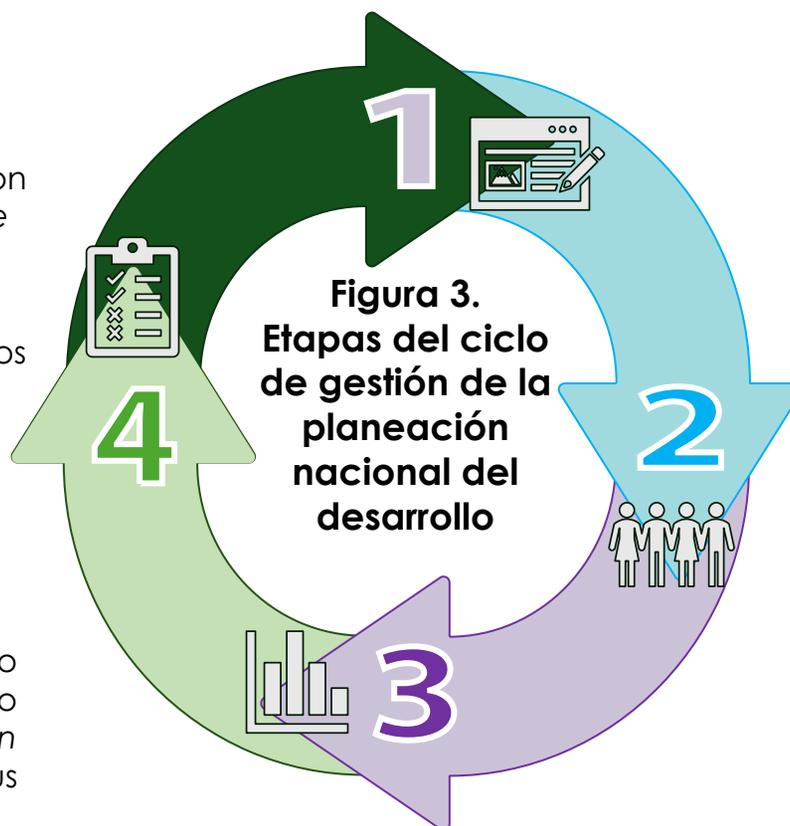
## 1 Formulación

La persona titular de la **presidencia de la República** en coordinación con la **SHCP** elabora el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Las **dependencias y entidades coordinadoras de sector** elaboran los *programas derivados* del PND, con base en los Lineamientos o criterios emitidos por SHCP.

## 4 Monitoreo y evaluación

La **SHCP** y el **CONEVAL** en el ámbito de sus competencias llevan a cabo el monitoreo y evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo* y sus *programas derivados*.



## 2 Instrumentación

Los objetivos de los programas derivados, al no tener un presupuesto asignado, se materializan a través de los programas presupuestarios que determinan las **dependencias y entidades**.

## 3 Seguimiento

La **SHCP** da seguimiento mediante la recopilación y publicación periódica de los avances alcanzados en sus indicadores, a través del reporte que elaboran las **dependencias y entidades** que los coordinan.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

# ¿Por qué es importante tener un Sistema de Monitoreo de la planeación?

Es importante monitorear la planeación para, de manera oportuna, **conocer el desempeño de los programas y políticas** e identificar los éxitos o áreas de oportunidad en su puesta en funcionamiento, considerando el contexto para hacer las modificaciones necesarias a la intervención y así alcanzar los resultados esperados.

La recolección de esta información se da a través del seguimiento a los objetivos, indicadores, metas y líneas base, de ahí la importancia de su correcto reporte.

Para ello, es necesario generar **sistemas de monitoreo** que funcionen como repositorios de información, en los que las dependencias y entidades muestren los **objetivos, indicadores, metas y líneas base** y reporten los **avances periódicos** de los programas que coordinan. De esta manera se contribuye al proceso de **transparencia y rendición de cuentas**.

Figura 4. Ventajas del Sistema de Monitoreo



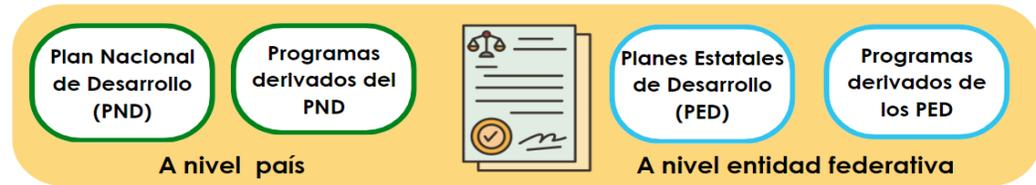
Fuente: elaboración del CONEVAL

# Pasos para la formulación de programas estratégicos

# Formulación de programas estratégicos

Es importante que la formulación de los programas estratégicos se realice con una secuencia y estructura lógica para que cada uno de los elementos que conforman el programa se definan a partir de un análisis integral que proporcione una correcta contextualización de la política pública y que además garantice su adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación.

Los **programas estratégicos** son los documentos que derivan del proceso de planeación nacional y estatal del desarrollo, tales como:



Mediante estos documentos se establecen las prioridades de atención de las administraciones públicas en turno, por lo que, su buena formulación es indispensable para alcanzar objetivos de desarrollo en diferentes áreas.

En la presente guía se recomienda formular los programas mediante una secuencia de cuatro pasos que va desde la elaboración del diagnóstico hasta el establecimiento de metas (ver figura 5). A lo largo de este apartado se describirán cada uno de los pasos que sirva como herramienta para orientar a las personas servidoras públicas al momento en que se diseñen los programas que coordinan. En el anexo 3 se presenta un ejemplo de problema público en el que, de manera práctica, se aplican los cuatro pasos, representando un caso hipotético de formulación de objetivos, selección de indicadores, y establecimiento de línea base y metas.

**Figura 5. Pasos para la formulación de programas estratégicos**



Fuente: elaboración del CONEVAL

# Paso 1: Diagnóstico del problema público

# Diagnóstico del problema público

La elaboración del **diagnóstico** es el **primer paso** que se debe considerar en el diseño de un programa derivado del PND ya que permite identificar los **problemas públicos** que es necesario atender, así como las **causas** que los producen y los **efectos** que inciden en la población. A partir de un buen diagnóstico es posible definir los **objetivos** que se pretenden alcanzar.

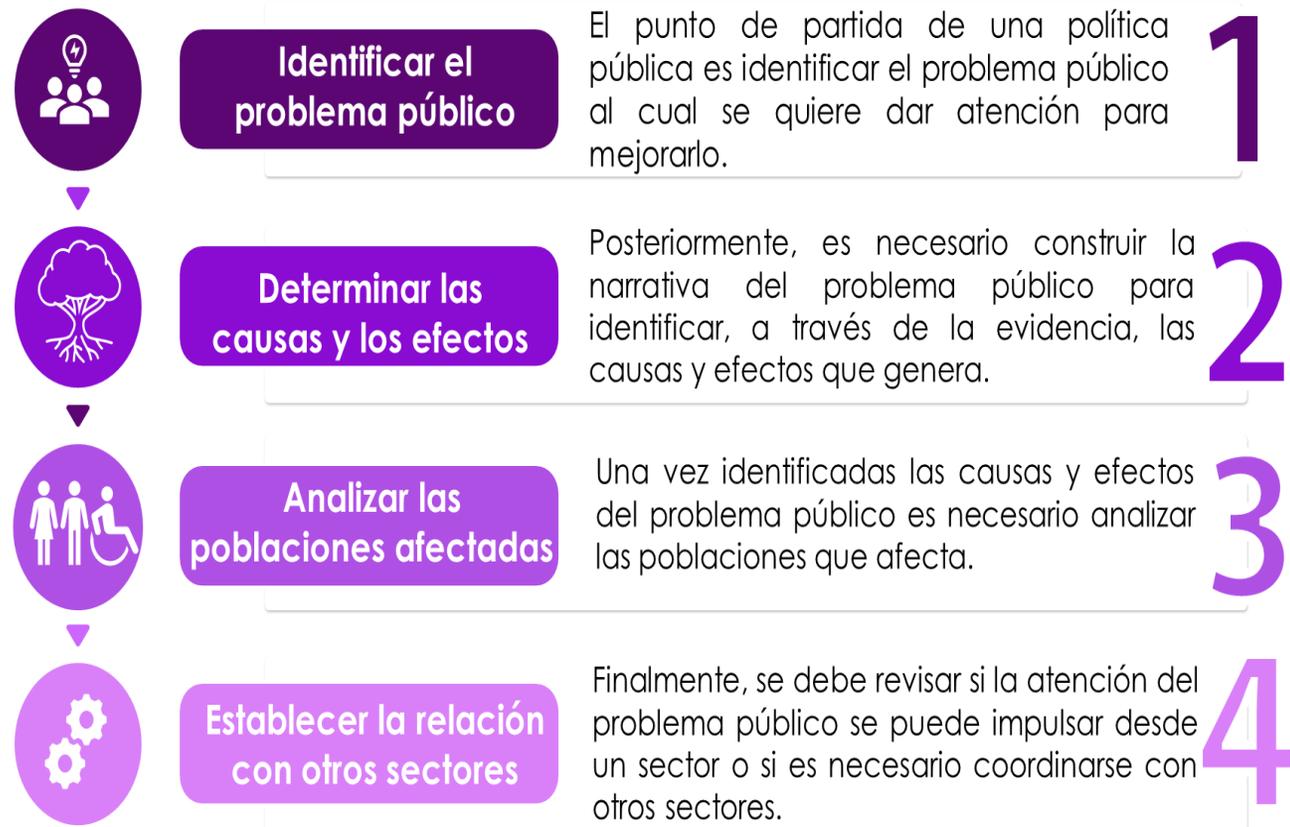
En el **artículo 26 bis** de la Ley de Planeación se señala que los programas derivados deben contener un **diagnóstico**.

El **diagnóstico** es el proceso de reconocimiento, descripción y análisis de un problema público, a partir de la **evidencia** empírica (cualitativa y cuantitativa) que muestra la existencia del problema en un punto del tiempo.

Para elaborar el diagnóstico es recomendable seguir las cinco etapas que se muestran en la figura 5. Cada una de estas está interrelacionada y conforme se avanza se puede regresar a pasos anteriores (ver figura 5).

Los programas derivados, por ser estratégicos, deben identificar a nivel país los problemas públicos, que conciernen a cada sector, institución, o aquellos que requieren la coordinación de diversos sectores; lo anterior en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, previamente establecido y publicado en el *Diario Oficial de Federación*.

**Figura 6. Etapas para la elaboración del diagnóstico de un problema público**



Fuente: elaboración del CONEVAL.



## ¿Qué es un problema público?

Un **problema público es una situación colectiva desfavorable** que requiere, puede y debe ser **solucionada** por medio de la **intervención del Estado**, en este caso mediante los *programas derivados del PND*.

Las **situaciones colectivas desfavorables** son contextos no deseados producto de las discrepancias entre lo normativo (el deber ser) y lo práctico (ser) de los acuerdos sociales.

## ¿Cómo identificar un problema público?

En función del **ámbito de competencia**<sup>2</sup> de cada dependencia y entidad, se debe reconocer:

**Población afectada por el problema público**



**Descripción completa del problema a partir de evidencia empírica.**

<sup>2</sup>El ámbito de competencia de las dependencias y entidades se puede identificar a través de los instrumentos normativos mediante los cuales se determinan los asuntos que deben atender. Uno de estos instrumentos es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## Ejemplo

### Tema: Educación

#### Contexto (el deber ser)

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la educación es un derecho y el Estado debe prestar servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

La Secretaría de Educación Pública debe diseñar y aplicar las políticas y programas para hacer efectivo el derecho a la educación (LOAPF).

#### Identificación del problema público (ser)

De acuerdo con datos de la *Medición Multidimensional de la Pobreza 2022* el **19.4% de la población nacional** (25.1 millones de personas) **presenta rezago educativo**, es decir, que no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente al momento en que debía haberla cursado.

## Figura 7. Origen y destino de las intervenciones del Estado



**a. Pasado**  
(Problema público)



**Intervención (es)**  
(Programas derivados del PND)



**b. Futuro**  
(Solución del problema público)

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Una vez identificado el **problema público a resolver** es necesario **conocer su magnitud** a través de determinar las **causas** y **efectos** del problema público. Una **herramienta útil** para hacerlo es el diagrama del **árbol del problema** (ver figura 8).

Figura 8. Esquema lógico del Árbol del problema

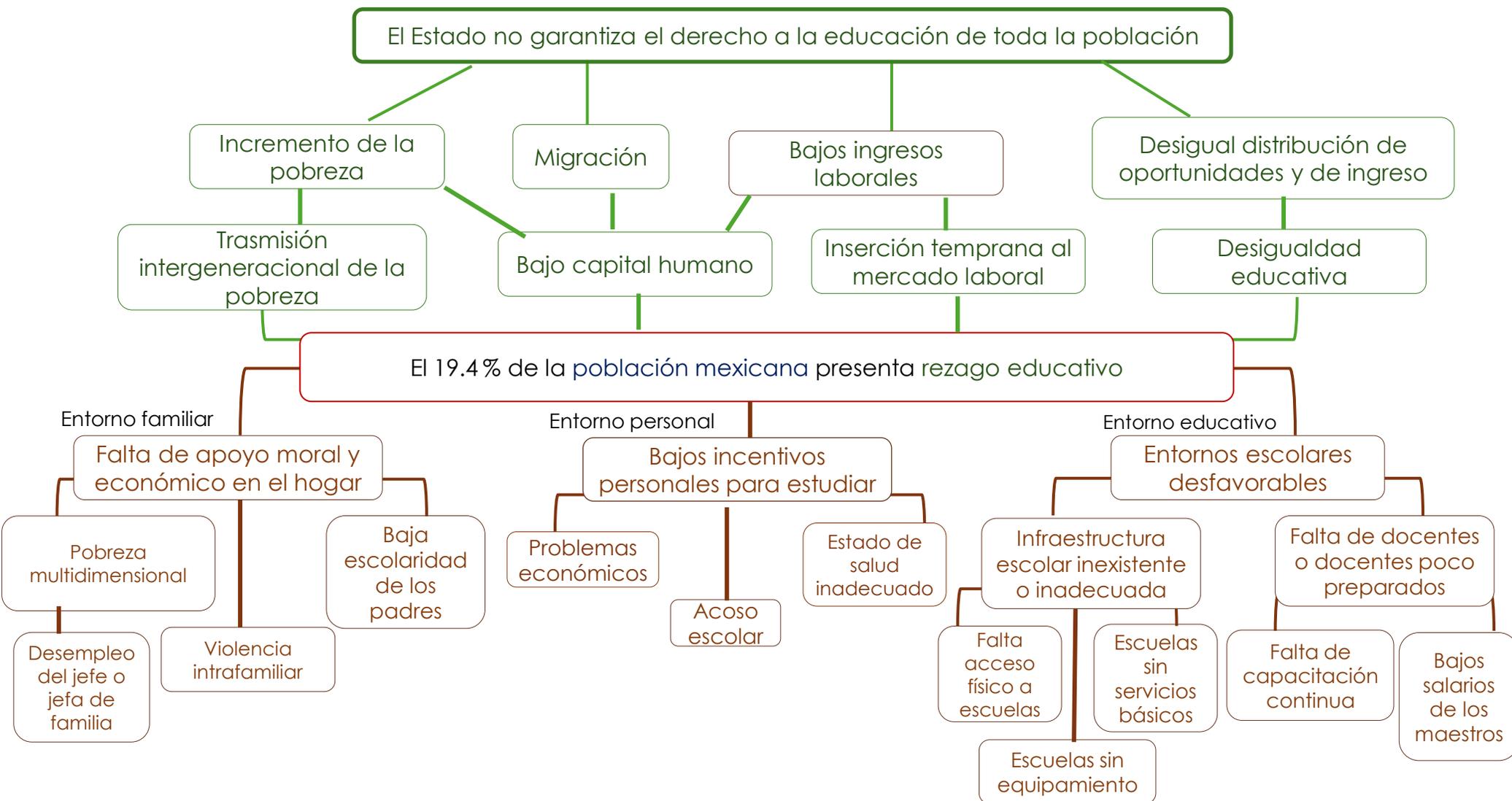


Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Recomendaciones

- Para solucionar el problema público es necesario atender las causas que lo originan.
- Se deberán estructurar tantos árboles de problemas como problemáticas sectoriales sean identificadas.
- O en su caso, definir un solo árbol del problema en el que se ponga al centro la vulneración de algún derecho, que la dependencia o entidad, deba garantizar, así como las **causas** directas que impiden que la población tenga acceso a este derecho, y en los **efectos** las implicaciones a mediano y largo plazo en la población.





Fuente: elaboración del CONEVAL.



Los problemas públicos no son lineales, por ello es importante **identificar cada uno de los ámbitos que causan el problema** para proponer estrategias y líneas de acción que **abarquen su complejidad y variedad de factores**.

Como parte del diagnóstico también se debe realizar el **análisis de poblaciones afectadas** para identificar qué **grupos de población** (ver figura 9), **regiones del territorio nacional, instituciones, flora y fauna, etc.** tienen mayor vulnerabilidad ante los problemas públicos que la dependencia o entidad busca resolver, con el propósito de focalizar los esfuerzos para su atención y solución.

Es preciso identificar correctamente la existencia de **brechas** en el problema ya que **las causas y los efectos** de estas **pueden variar** de un sector social a otro o de región a región.

**Figura 9. Ejemplos de grupos de población**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

### Ejemplo

De acuerdo con datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2022 el **19.4%** de la población nacional (25.1 millones de personas) **presenta rezago educativo**.

**¿Este problema afecta de la misma forma a toda la población?**

No, por ejemplo, en 2022 la diferencia entre el porcentaje de niñas, niños y adolescentes con discapacidad que asistió a la escuela respecto a los que no presentan discapacidad fue de 16.5 puntos porcentuales (SIDS, CONEVAL).

Por otro lado, la tasa de abandono escolar más alta ocurrió en el nivel educativo medio superior. De acuerdo con datos del INEGI, esta fue de 8.7% en el ciclo escolar 2022-2023.



Es importante considerar que si en el PND se definen **enfoques (ejes) transversales**, estos deben incorporarse en el análisis de los problemas públicos del sector, institución o región. Por ejemplo, si los enfoques refieren a grupos de población específicos, se debe valorar si los problemas tienen una mayor incidencia en los mismos para su atención o si **las causas son distintas entre los grupos**.



## Establecer la vinculación con otros sectores **4**

En el diagnóstico, también se debe **analizar** si la **atención y solución de los problemas públicos** identificados requiere la **coordinación de distintos sectores**.

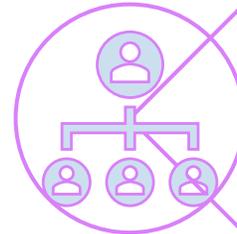
**Algunos problemas públicos son multifactoriales** debido a que sus causas pueden estar asociadas a diversos factores y contextos. Por ello, se vuelve necesaria la **integralidad de las políticas públicas**, es decir, que los sectores se coordinen para atender las distintas causas del problema.

Si el sector, dependencia o entidad solo se concentra en la **atención lineal de las causas que generan la problemática**, su **avance pudiera no ser el esperado** o verse rezagado, ya que no hay una intervención integral.

**Recordemos** que, en la planeación nacional, esta coordinación es indispensable en los **programas especiales** ya que permiten identificar y dar solución a problemas públicos relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

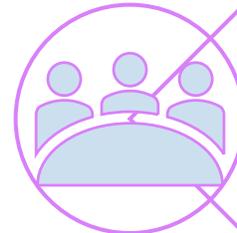
Se debe considerar que la **coordinación debe ir en todos los niveles de la planeación**, es decir, desde el diseño del programa hasta su implementación.

Para que la coordinación sea efectiva, se deberán considerar los siguientes aspectos:



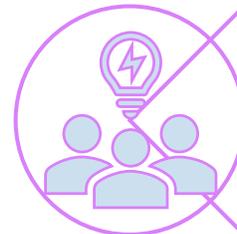
### **Reglas y responsables:**

existencia de normativa en torno a la coordinación y en ella se han de establecer las responsabilidades de cada uno de los participantes.



### **Procedimientos para el intercambio de conocimientos e información:**

deberán establecerse de forma clara con el objetivo de que todos los involucrados cuenten con información oportuna para la toma de decisiones.



### **Articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común:**

es necesario que se articulen de manera efectiva las acciones de todos los involucrados para que entre todos se alcance el objetivo que motivó su coordinación.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

# Paso 2: Establecimiento de objetivos

# Establecimiento de objetivos

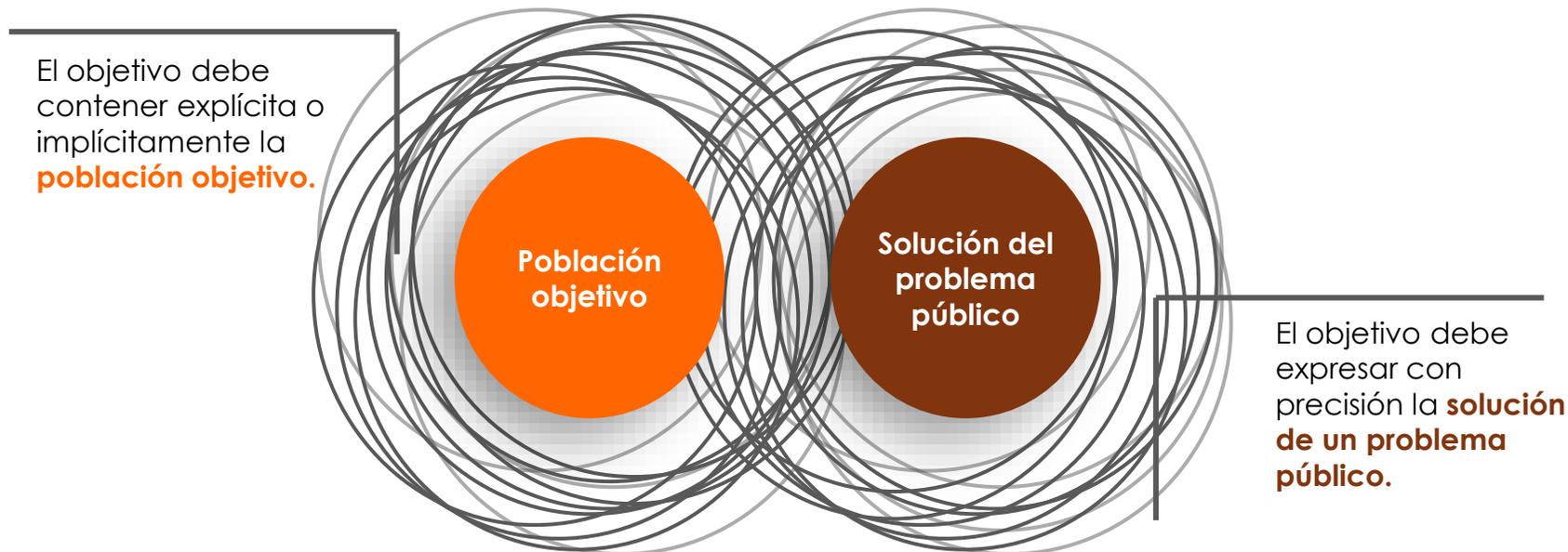
## ¿Qué cambio se quiere lograr?

- ❖ En el **artículo 26 bis** de la Ley de Planeación se señala que los programas derivados deben definir **objetivos estratégicos**.
- ❖ En ese sentido, una vez que se lleva a cabo el diagnóstico, el siguiente paso es **establecer los objetivos** que las dependencias y entidades, se comprometen a **alcanzar**, a través del programa derivado del PND que coordinan, para dar **solución de los problemas públicos** identificados.

En los programas estratégicos, los objetivos expresan los resultados que se desea alcanzar en la solución de un problema público. En ese sentido, reflejan los compromisos que asumen las dependencias y entidades coordinadoras.



Figura 10. Elementos que deben integrar el planteamiento de los objetivos estratégicos



Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Recomendación



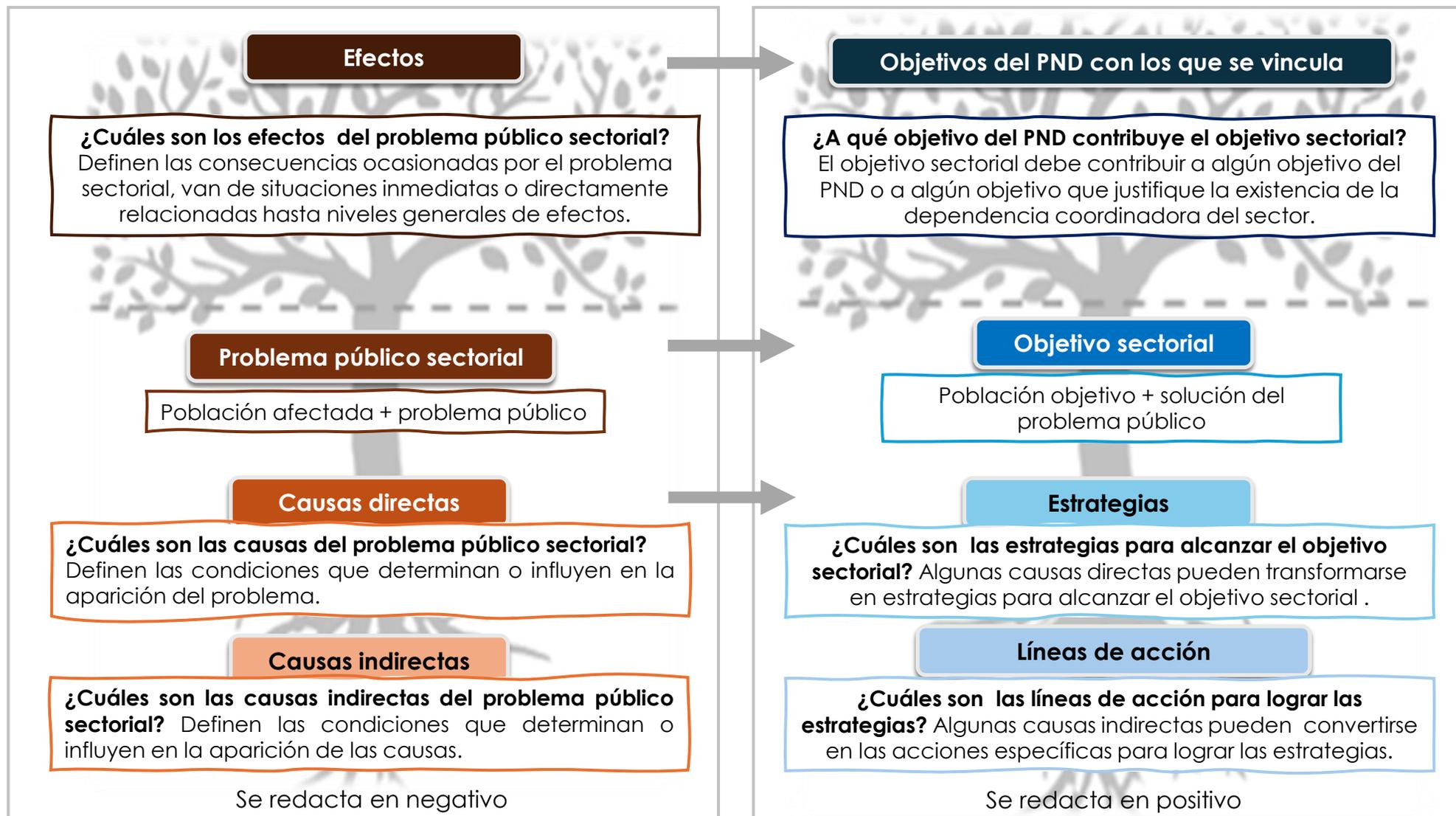
Se recomienda que los **objetivos** estratégicos se establezcan a partir de la transformación de la **situación negativa** que denota el **problema público**, a una **situación positiva** que se plantea como su **solución**.

# Del árbol del problema al árbol de objetivos

Un ejercicio útil para identificar los objetivos consiste en transformar el "árbol del problema" al "árbol de objetivos", planteando todos los elementos en términos positivos (ver figura 11).

Los objetivos se plantean como el cambio esperado sobre el bienestar de la población. Por ello, se redactan como la situación esperada que se busca alcanzar a través del programa sectorial.

**Figura 11. Del árbol de problemas al árbol de objetivos**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

## De la identificación del problema público a la definición de objetivos

### Problema público

Falta de becas escolares a estudiantes de todos los niveles educativos en las entidades federativas con mayor pobreza. ❌

De acuerdo con datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2022 el **19.4% de la población nacional** (25.1 millones de personas) **presenta rezago educativo**, es decir, que no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente al momento en que debía haberla cursado. ✅

### Objetivo

Entregar becas escolares a estudiantes de todos los niveles educativos en las entidades federativas con mayor pobreza. ❌

Disminuir el rezago educativo en el país. ✅

Garantizar el acceso al derecho a la educación a las personas que no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente al momento en que debía haberla cursado. ✅

Garantizar la entrega oportuna de los libros de texto gratuitos a los niños y niñas del país. ❌

### Errores comunes

Confundir el problema público con la falta de una solución, que conlleva a definir objetivos de gestión, es decir, de entrega de bienes y servicios. Por ejemplo, debemos preguntarnos ¿Para qué es necesario entregar las becas escolares?

Hablar de un problema público sin tener evidencia empírica (cualitativa o cuantitativa) y plantearlo como objetivo.

Definir un problema público y proponer un objetivo que no se le asocia o tiene relación directa con el mismo. Por ejemplo, el rezago educativo refiere a la inasistencia escolar, por lo que la entrega oportuna de libros de texto no contribuye de manera directa a su solución.



### Recuerden...

Un buen diagnóstico que permita una adecuada identificación de los problemas públicos conlleva a la definición de objetivos orientados a resultados. De un problema público se pueden redactar distintos objetivos en función de las prioridades de la administración pública en turno.

# Enfoque de los objetivos

- ❖ Es primordial que los responsables de los programas derivados establezcan **objetivos estratégicos con enfoque de resultados**, es decir, que reflejen la solución de un problema público y no la entrega de bienes y/o servicios.
- ❖ Para analizar si los objetivos cuentan con Enfoque de Resultados, se recomienda utilizar la clasificación propuesta por el CONEVAL, que consta de tres categorías: objetivos de resultados, gestión y coordinación (ver figura 12).

**Figura 12. Clasificación de los objetivos por tipo de enfoque**



Fuente: elaboración del CONEVAL.



En los documentos de la planeación nacional del desarrollo se espera que la **mayoría de los objetivos sean de Resultados**.

# ¿Cómo atender las causas de las problemáticas estratégicas?

Los objetivos de los programas derivados **buscan contribuir a la solución de mediano o largo plazo de los problemas públicos**. Sin embargo, los programas derivados no cuentan de manera directa con presupuesto público asignado, por lo que su **instrumentación operativa** depende de la **vinculación y coordinación con los programas presupuestarios para alcanzar sus objetivos**, consolidando así el ciclo presupuestario (ver figura 13).



Fuente: elaboración del CONFEVAL con información de la SHCP.

# Paso 3: Selección de indicadores

# ¿Qué es un indicador?

El **artículo 26 Bis** de la **Ley de Planeación** señala que los **programas derivados deben definir indicadores** que permitan monitorear el **avance en el cumplimiento de los objetivos del programa**.

En ese sentido, una vez definidos los objetivos del programa derivado, el **siguiente paso es seleccionar el o los indicadores adecuados**, de fuentes de información públicas y nacionales, que permitirán su seguimiento, monitoreo y evaluación.

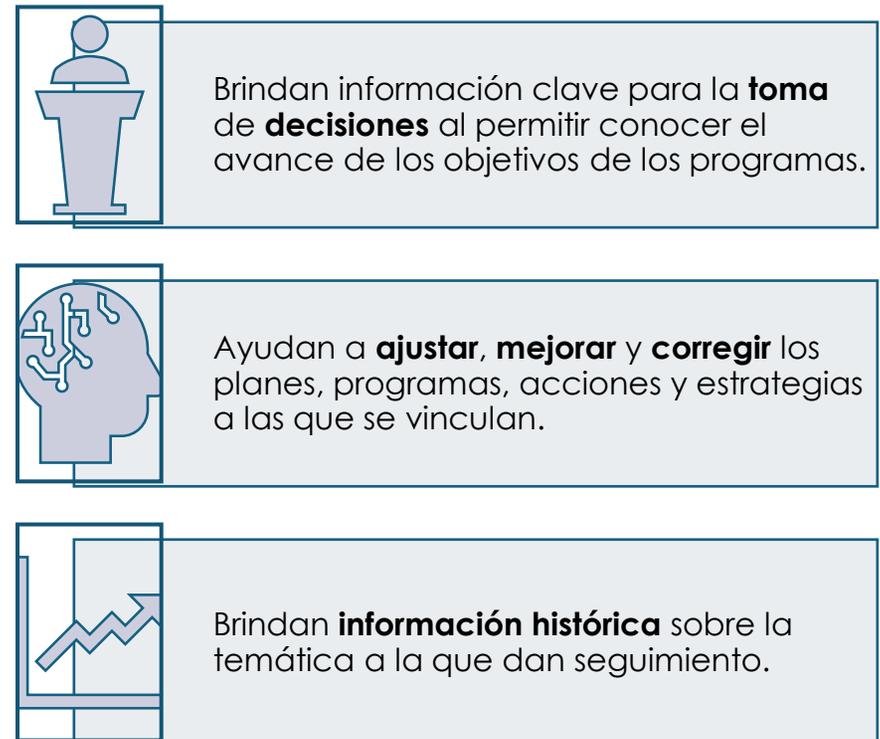
## ¿Qué es un indicador?

Los **indicadores** son herramientas **cuantitativas o cualitativas** que **brindan información**, indicios o señales para **conocer el estado** de una situación, actividad o resultado.

## ¿Para qué sirve un indicador?

Sirve para **medir** de manera simple y precisa el **avance en el logro de los objetivos**, y proporcionan información para **monitorear** y **evaluar** los resultados del programa derivado. Mediante los indicadores se da un **acompañamiento continuo** de la intervención, desde su **diseño**, porque brindan un panorama sobre el problema público.

## Figura 14. Importancia de los indicadores

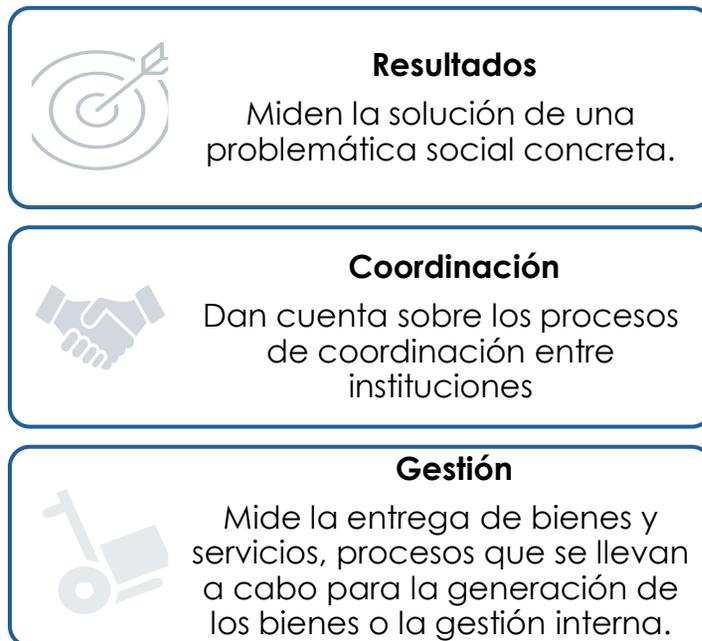


Fuente: elaboración del CONEVAL.

# Enfoques de los indicadores

Existen **tres enfoques de indicadores** (ver figura 15) diseñados para dar cuenta de distintos procesos, etapas y niveles de planeación de una política pública. Dado que el **PND** y los **programas derivados** están asociados al nivel estratégico de la planeación, se espera que cuenten con **indicadores** que **midan el estado de los problemas** más importantes que padece la población, es decir, que sean indicadores de **resultados**.<sup>3</sup>

**Figura 15. Enfoque de los indicadores**



Fuente: elaboración del CONEVAL

## Recomendación

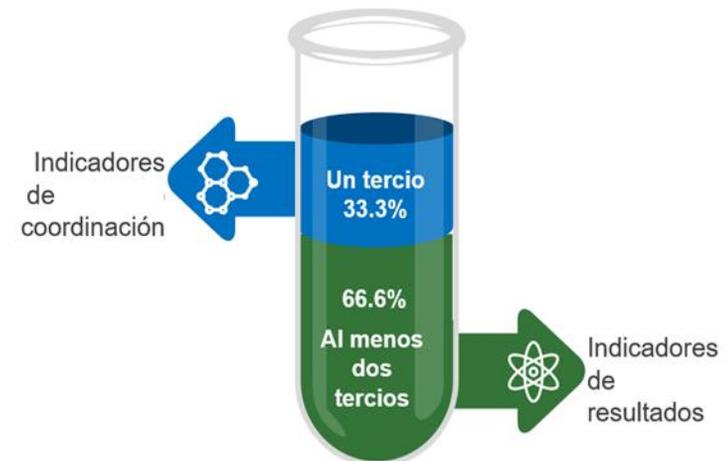


### ¿Qué enfoque de indicadores priorizar en la planeación?

Cada **indicador tiene que estar asociado a un objetivo**. Si bien lo ideal en este nivel de planeación corresponde a medir resultados, dadas las características del programa o del problema, es necesario, en **algunos casos, incluir indicadores de coordinación**.

Por lo tanto, el **CONEVAL recomienda que al menos dos tercios del total de los indicadores del programa sectorial (66%) sean de resultados** (ver figura 16). De esta forma hay un margen de un tercio para incluir indicadores de coordinación, sin que esto necesariamente implique que el sistema de monitoreo del programa sea inadecuado

**Figura 16. Proporción recomendada de indicadores**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

<sup>3</sup> Las Guías 2013-2018 y 2019-2024 sobre la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo de la SHCP establecen que este tipo de indicadores se deben priorizar sobre aquellos que midan procesos de gestión o coordinación.

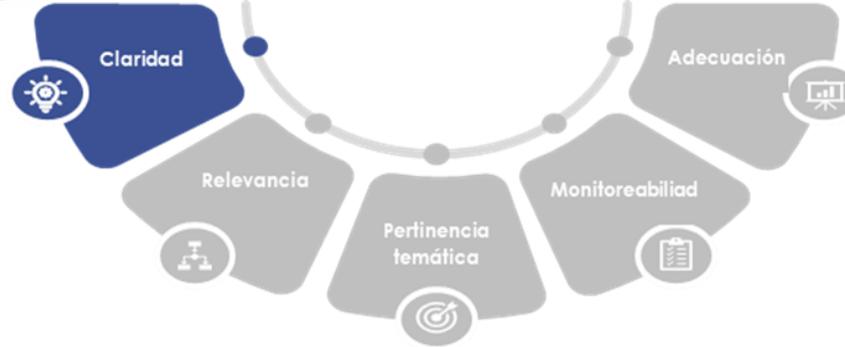
# ¿Cómo definir indicadores de calidad?

Es importante que los **programas derivados definan indicadores de calidad** para un correcto análisis del desempeño de sus objetivos. Para ello, el CONEVAL<sup>4</sup> recomienda que se seleccionen indicadores con base en los **criterios de calidad** (ver figura 16) para que **aporten información** con la cual se pueda **monitorear adecuadamente** su desempeño histórico, el grado de avance en el logro de sus metas y las áreas de oportunidad en el diseño de las políticas.



Fuente: elaboración del CONEVAL

<sup>4</sup> Para más información consultar la *Metodología para la revisión de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024*. Liga de consulta: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia\\_revision\\_sectoriales.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodologia_revision_sectoriales.pdf)



# Claridad

El criterio de claridad se refiere a que el indicador es **autoexplicativo** sobre lo que se pretende medir, que existe **congruencia entre el nombre y el método de cálculo** y que las **variables** que integran el método de cálculo **son consistentes para realizar la medición** correspondiente. Es fundamental garantizar que los documentos de la planeación cuenten con indicadores claros que sean entendibles para cualquier persona que quiera consultarlos.

## Subcriterios para la revisión

La claridad se puede valorar a partir de las siguientes subdimensiones

- ¿El nombre del indicador es auto explicativo? No debe incluir siglas ni abreviaciones
- ¿El método de cálculo y nombre del indicador son congruentes?
- ¿Las variables del método de cálculo son consistentes con lo que se pretende medir?

## Ejemplo

### Indicador

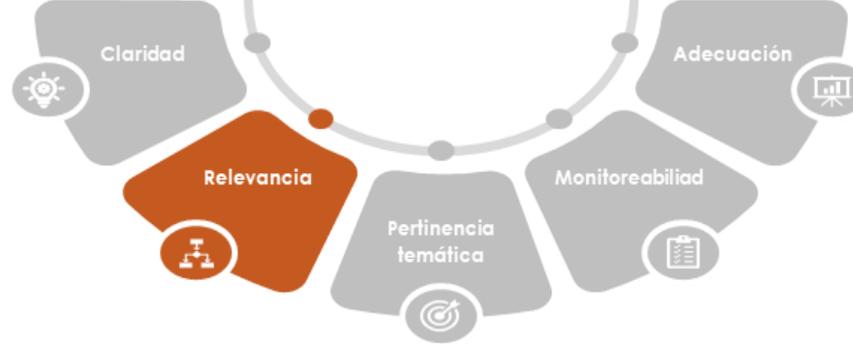
**Porcentaje de la población menor de 18 años con rezago educativo**

### Método de cálculo

*[(Población menor de 18 años con rezago educativo) / (Población menor de 18 años)] x100*

### Valoración de subcriterios

- ✓ El nombre del indicador es claro y da a entender lo que mide.
- ✓ Las variables del método de cálculo son claras y consistentes con lo que se pretende medir.



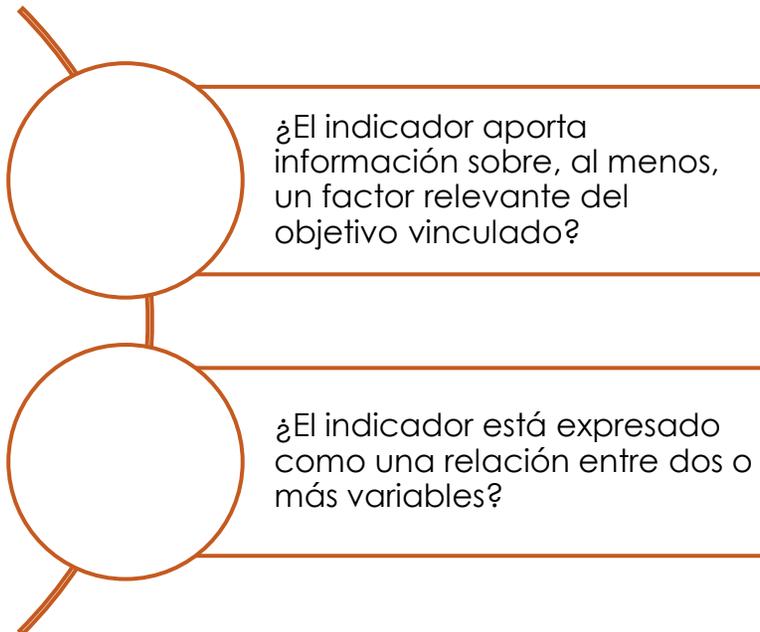
# Relevancia

Un indicador es relevante cuando aporta información sobre al menos un factor relevante del objetivo vinculado. Los factores relevantes reflejan cuál es el cambio esperado y sobre quién se espera obtener dicho cambio.

Por otro lado, se espera que el indicador se exprese como una relación entre dos o más variables para que sea relevante, ya que permitirá que se compare la medición a lo largo del tiempo y la magnitud del cambio.

## Subcriterios para la revisión

La relevancia se puede valorar a partir de las siguientes subdimensiones



## Ejemplo

### Objetivo

Promover en México una educación con igualdad de oportunidades para **niñas, niños y jóvenes**, respetando su diversidad cultural y proporcionando una educación completa y de calidad, asegurando que nadie quede **rezagado en su educación**.

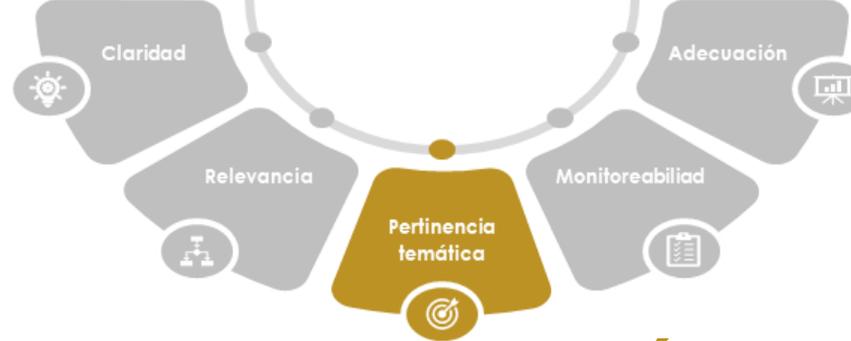
### Indicador

Porcentaje de la población menor de 18 años con **rezago educativo**.

Factores relevantes

### Valoración de subcriterios

- ✓ El indicador se encuentra asociado a uno de los factores relevantes establecidos en el objetivo.
- ✓ El indicador, al ser un porcentaje, representa una relación entre dos variables,



## Pertinencia temática

Mediante el criterio de **pertinencia temática** se valora el enfoque del indicador, es decir, nos permite determinar si el **indicador** seleccionado aporta información para medir un **resultado alcanzado** sobre la solución de un problema público o si se limita a medir procesos de gestión de entrega de bienes y servicios o de coordinación inter o intrainstitucional.

### Subcriterios para la revisión

Estos criterios son excluyentes. Si se responde de manera afirmativa a la primera pregunta, quiere decir que el indicador es de **resultados**; una respuesta afirmativa a la segunda quiere decir que el indicador es de **coordinación**.



¿El indicador aporta información sobre la solución de un problema público de interés sectorial o un cambio sustantivo sobre la población objetivo?



¿El indicador aporta información sobre acciones de coordinación inter o intrainstitucional necesarias para la consecución de un resultado de interés sectorial?

### Ejemplo

Si queremos medir el acceso de las mujeres a la educación en contextos económicos poco favorables:

**Indicador de Resultados**

**Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso - Básica, mujeres**

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI

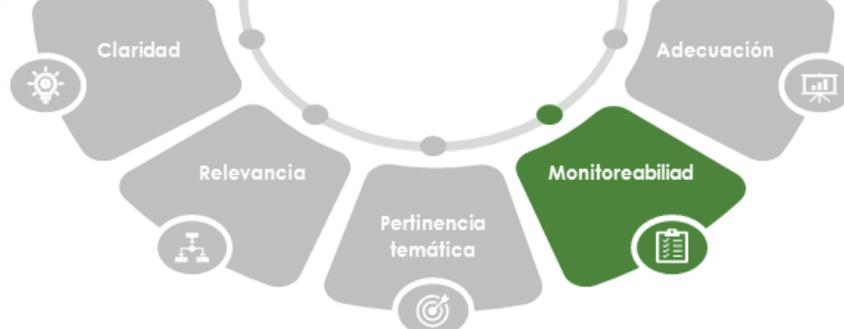
Un ejemplo hipotético sobre un indicador de coordinación para medir el grado de colaboración entre instituciones educativas:

**Indicador de Coordinación**

**Porcentaje de reuniones de coordinación interinstitucional en programas de apoyo estudiantil realizadas**



**En resultados**, es indispensable establecer indicadores **pertinentes** que ayuden a monitorear los efectos de las intervenciones en el problema público.



# Monitoreabilidad

La monitoreabilidad se refiere a que los indicadores cuenten con información clara, precisa y completa sobre sus medios de verificación y que incorporen sus elementos de planeación: frecuencia de medición, línea base, sentido y metas.

## Ejemplo

### Subcriterios para la revisión

Sobre los medios de verificación:

Los medios de verificación incluyen: nombre del documento, área responsable y ubicación.



La frecuencia de medición es congruente con los medios de verificación.

Sobre los elementos de los indicadores:

Incorpora valor de línea base.

Incorpora valor de metas intermedias.

Incorpora valor de meta sexenal.

**Gráfica 1. Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, nacional**



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Programa Sectorial de Educación

**Medio de verificación:** Formato 911, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP. Proyecciones de población de CONAPO.

- ✓ En este ejemplo el indicador es monitoreable, ya que además de incorporar los reportes sobre la línea base y las metas, se incluye el medio de verificación en el cual se puede consultar la información incluida.

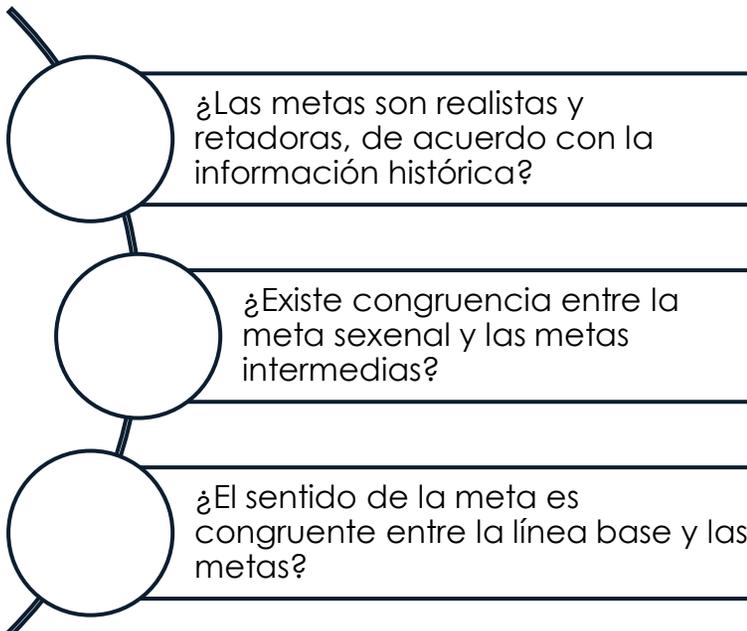


# Adecuación

La adecuación significa que los **indicadores aportan información suficiente para emitir un juicio preciso y homogéneo sobre el desempeño**. Para ello, sus **elementos de planeación deben ser congruentes** entre sí: el **sentido** (ascendente, descendente o constante) y las **metas intermedias y sexenales**.

## Subcriterios para la revisión

La adecuación se puede valorar a partir de las siguientes subdimensiones:



## Ejemplo

**Gráfica 2. Tasa bruta de escolarización (cobertura) - Media superior, nacional**



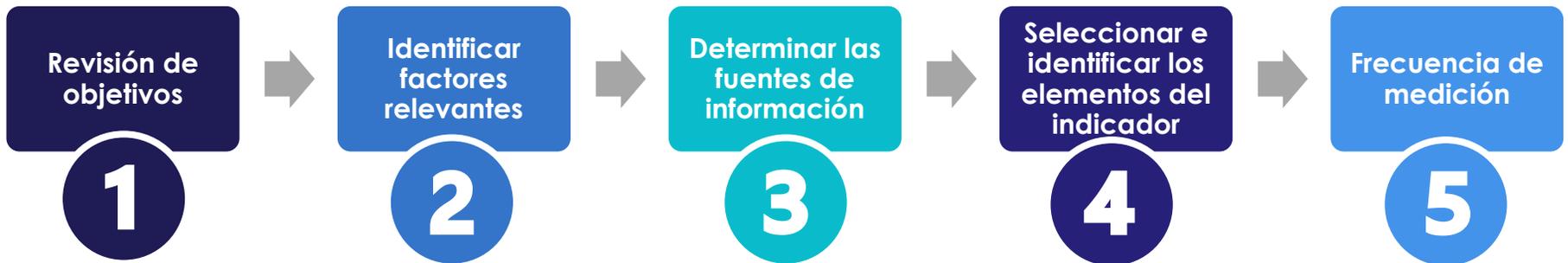
Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI.

- ✓ En este ejemplo, las metas son realistas y retadoras, además, son coherentes entre sí, ya que la meta sexenal es el mayor valor para alcanzar.

# Cinco etapas para seleccionar un indicador

A partir de conocer los criterios de calidad se puede elegir de manera adecuada **el indicador para medir el desempeño de los objetivos de los programas derivados**. En esta sección se presentan cinco etapas para su selección, las cuales resaltan la importancia de establecer un diagnóstico preciso y de definir objetivos claros para garantizar que los indicadores elegidos sean relevantes, pertinentes y efectivos.

**Figura 18. Etapas para seleccionar un indicador**



Fuente: elaboración del CONEVAL

# 1 Revisión de objetivos



Para seleccionar un indicador, primero es necesario **revisar la claridad del objetivo al que se va a asociar**, para determinar el cambio que se quiere lograr respecto al problema público a solucionar. Este análisis aporta a la **valoración del criterio de relevancia del indicador**, que permite observar la relación entre el indicador y su objetivo; **es más sencillo que los indicadores sean de calidad si comenzamos por entender el objetivo**. De ahí que el primer paso para la selección de los indicadores es hacerse la siguiente pregunta:

**¿Cuál es el cambio que se quiere lograr con el objetivo?**

## Objetivo

Garantizar el acceso al derecho a la educación a las personas que no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente al momento en que debían haberla cursado

## Ejemplo

## Revisión

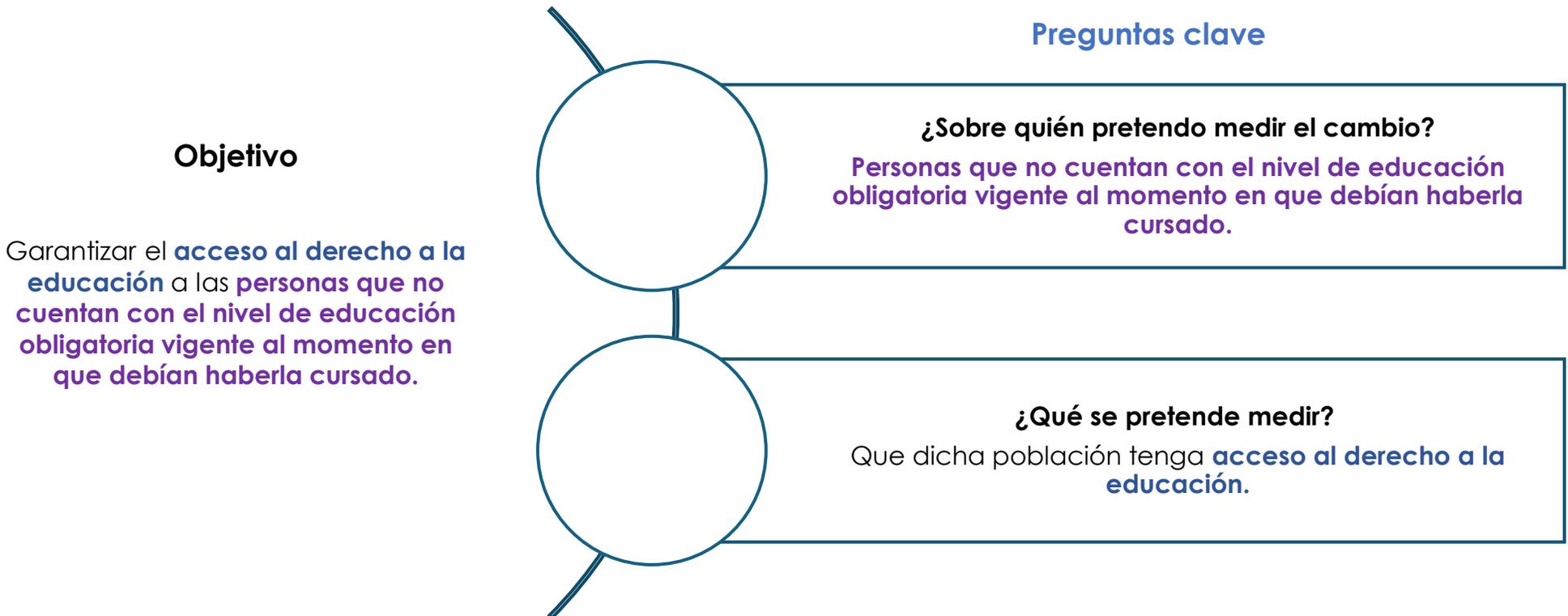
En el objetivo se puede identificar el cambio que se busca lograr, que es garantizar el derecho a la educación a las personas con rezago educativo.

1 **2** Identificar factores relevantes → 3 → 4 → 5

Una vez revisada la claridad del objetivo, el segundo paso consiste en identificar sus factores relevantes, para que los indicadores efectivamente midan los aspectos más importantes. Estos factores **reflejan el cambio esperado que el objetivo pretende lograr y sobre o quiénes va a incidir**, relacionándose de esta manera con la valoración del **criterio de relevancia**. Para identificar factores relevantes se puede plantear la siguiente pregunta:

**¿Qué se pretende medir y sobre quién?**

**Ejemplo**



1



2

**3**

## Determinar las fuentes de información



4



5

El siguiente paso es **determinar la fuente de información** de donde se va a **seleccionar el indicador**. La información tiene que estar disponible, y ser la necesaria y suficiente para que **cualquier persona pueda replicar el cálculo del indicador**. Una apropiada fuente de información fortalece la valoración del criterio de **monitoreabilidad**.



### Recomendación

- Para identificar indicadores apropiados para este nivel de planeación, se recomienda utilizar fuentes de información, de escala nacional.
- En caso de que no sea posible obtener la información de fuentes públicas, se debe reportar el nombre completo del informe, reporte o base de datos, área responsable de la información, periodicidad, y en su caso, la liga para su consulta.
- Cuando no es posible encontrar fuentes de información que contengan indicadores específicos sobre el objetivo vinculado, es posible definir un **indicador proxy** (ver Anexo 4)

### Ejemplo

Sistemas de información públicos que generan indicadores



THE WORLD BANK

### Ejemplo de fuente de información

#### Indicador:

Porcentaje de población de 15 a 21 años con educación básica que asiste al nivel medio superior

#### Fuente de información :

Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH que se concentran en el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS)  
Liga de consulta: <https://sistemas.coneval.org.mx/SIDS/Serie2008-2018/Acceso-efectivo-a-derechos-sociales/Acceso-efectivo-a-la-Educacion/Ed-1/Resultados>

1



2



3

**4**

## Seleccionar e identificar los elementos del indicador



5

Posterior a determinar la fuente de información, es necesario seleccionar el indicador que mejor se asocie al objetivo sectorial. Para ello, es importante retomar los siguientes elementos (ver figura 19), con el propósito de garantizar una **comprensión precisa y completa de lo que se busca medir**. Este paso está directamente relacionado con la valoración del **criterio de claridad**.

**Figura 19. ¿Qué elementos debe tener un indicador?**

### Nombre del indicador

Debe ser claro y presentar las variables prioritarias de tal forma que cualquier persona sepa a qué se refieren.

### Método de cálculo

Debe ser una expresión matemática que presente una relación entre dos o más variables.

### Descripción

Se deberá definir el indicador y precisar cuál es la variable del objetivo que se pretende medir y especificar su unidad de medida.

### Sentido del indicador

El sentido del indicador puede ser ascendente, descendente o constante. Este se determinará a partir de cómo el programa pretende incidir en el problema.

Fuente: elaboración del CONEVAL



### Recuerden...

Además de los elementos mencionados, es importante **contar con la información histórica del indicador seleccionado**. Esto servirá para, posteriormente, establecer líneas base y metas a alcanzar, elementos que se describirán en el paso cuatro de la guía.

# Tipos de indicadores

Dentro de los elementos del indicador, respecto al método de cálculo, los más comunes son el **porcentaje**, la **tasa de variación**, la **razón** y el **índice**. A continuación, se muestran algunos ejemplos, donde se resaltan los aspectos más importantes de cada uno de ellos.

## Tipos de indicador

### Porcentaje

Cociente entre dos variables con una **misma unidad** de medida y **mismo periodo**

### Tasa de variación

Expresa un cambio relativo en el tiempo. **Misma variable** en **diferentes periodos**

### Razón/promedio

Cociente entre **dos diferentes variables** en un periodo. Expresa un tanto de unidades del numerador por cada unidad del denominador.

### Índice

Mide las variaciones de una magnitud en relación con el tiempo o el espacio.

## Ejemplos

**Porcentaje de asistencia escolar de la población indígena de 6 a 14 años de edad**  
(Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

$$\left( \frac{\text{Número de población indígena de 6 a 14 años de edad que asiste a la escuela en el año } t}{\text{Número de población indígena de 6 a 14 años en el año } t} \right) \times 100$$

Multiplicamos x100

**Tasa de variación anual de la población de 15 años o más en condición de rezago educativo**  
(Estimación de la población en rezago educativo. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA))

$$\left( \frac{\text{Población de 15 años o más en situación de rezago educativo en } t}{\text{Población de 15 años o más en situación de rezago educativo en } t-1} - 1 \right) \times 100$$

Restamos la unidad

**Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años**  
(Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

$$\frac{\sum \text{años aprobados desde el primero de primaria hasta el último grado alcanzado de las personas de 15 años}}{\text{total de la población de 15 años y más.}}$$

**Índice de Desarrollo de la Educación para Todos** (Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

- El índice se construye a partir de la ponderación de varios indicadores (alfabetización, matriculación escolar, igualdad de género, etc). Su objetivo es ofrecer una medida integral del progreso hacia los objetivos de la Educación para Todos

1



2



3



4

**5**

## Frecuencia de medición

Dentro de los elementos de los indicadores es necesario incluir su **frecuencia de medición**. Para determinarla, es importante considerar la **disponibilidad de las fuentes de información** de las variables que integran el método de cálculo del indicador.

Dado que es recomendable tomar indicadores ya existentes, **la frecuencia de medición del indicador es determinada por la institución pública responsable de generar y publicar la información.**

### Ejemplo

Si se va a utilizar información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI, **el programa tendrá que reportar información del indicador de forma bianual**, ya esta información se publica cada dos años.

Es decir, para determinar la frecuencia de medición debemos considerar la frecuencia con la que se publican los datos por parte de la institución responsable de generarlos y no la frecuencia con que el programa tiene que presentar el reporte de avances.



### Recomendación

Los programas deben considerar que al establecer una frecuencia de medición se comprometen a actualizar la información del indicador y de sus variables conforme a lo dispuesto. En este sentido, es importante señalar que, aun cuando la información del indicador es para el monitoreo de sus objetivos, también es un **compromiso de transparencia y rendición de cuentas.**

# **Paso 4: Línea base y establecimiento de metas para los indicadores**

# ¿Por qué es importante definir una línea base y establecer metas para los indicadores?

Posterior a la selección del indicador, es fundamental asociarle una **línea base** y establecer **metas**. Esto permite un **adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación de los objetivos** del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. Su correcta definición da paso a que los operadores y ejecutores de los programas puedan valorar de manera efectiva el **desempeño de sus programas**.

## ¿Qué es una línea base?

Es una referencia cuantitativa que permite conocer el **estado inicial de la problemática** o de la población sobre la cual se espera generar un cambio.

## ¿Qué es una meta?

Representa el **punto que se quiere alcanzar** con las intervenciones. Es el objetivo cuantitativo que el programa se compromete alcanzar en un periodo determinado.

Línea base

Metas

Meta intermedia

Meta sexenal

Información  
histórica



## ¿Qué es una meta intermedia?

Es el valor planteado con la intención de **cumplirse en un periodo previo al final del sexenio**, el cual contribuye a enfocar la aplicación del diseño de la política pública hacia la mejora oportuna.

## ¿Qué es una meta sexenal?

Son los objetivos cuantitativos que se establecen al inicio de una administración como **compromiso para ser alcanzados al finalizar el sexenio**.

# Línea base

# ¿Cómo definir una línea base?

Existen diferentes técnicas que nos permiten definir la línea base del indicador.

Una primera opción es **retomar el valor del indicador del último año de la administración previa**.

Existen otras dos metodologías donde con base en información histórica se observa su tendencia: ya sea que se puedan presentar casos en los que esta sea cíclica o que el indicador lleve una tendencia histórica y que en algún punto la pendiente cambie. En estos casos puede hacerse uso de las siguientes alternativas:

## Variaciones cíclicas

Cuando los datos del indicador **muestran patrones que se repiten de forma periódica** con respecto a una tendencia se puede decir que se observan ciclos. Una vez identificadas las variaciones cíclicas se puede establecer la línea base en un **punto intermedio del ciclo**.

**Gráfica 3. Porcentaje de abandono escolar Media superior, nacional**

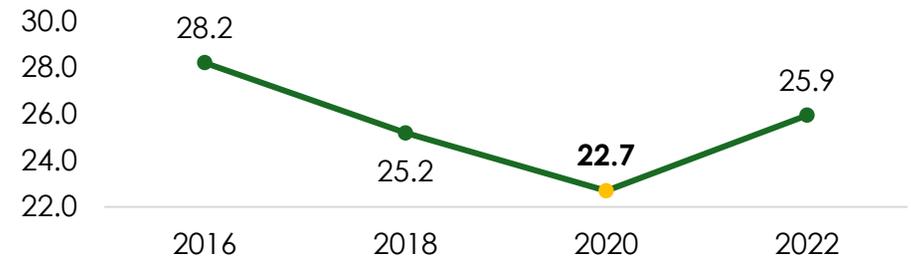


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Programa Sectorial de Educación

## Cambios en la pendiente del indicador

Cuando se observa una **tendencia** en la información histórica del indicador que es **modificada por un punto de inflexión**, este punto puede establecerse como línea base a pesar de no ser el último dato reportado si es relevante para el programa, dado que puede ser crucial para la intervención porque cambia el estado del problema en un momento determinado.

**Gráfica 4. Porcentaje de población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca.**



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS), Acceso efectivo a la Educación.



## Recomendación

Para definir indicadores que midan los objetivos de los programas, es recomendable hacer uso de indicadores que sean generados y publicados por instituciones públicas como el INEGI o el CONEVAL, dado que ya cuentan con información histórica y permitirán establecer su línea base de forma más sencilla.

# ¿Qué debemos evitar al definir una línea base?

Figura 20. Errores comunes al definir líneas base

	Definición	Efecto
Línea base igual a alguna de las metas	Cuando el valor de la línea base coincide con el valor de alguna de las metas (absoluta o relativa).	No permite detectar los avances logrados con el paso del tiempo
Línea base igual a cero	Cuando el valor asignado a la línea base corresponde a cero.	No es posible calcular el avance de los indicadores porque el denominador es 0.
Línea base sin especificación	Cuando no se asigna algún valor a la línea base.	No es posible conocer la situación inicial de la que parten los programas.

La importancia de definir correctamente una línea base radica en que este paso permitirá **orientar el rumbo de la intervención pública** y facilitará su **seguimiento, monitoreo y evaluación**, por lo que es necesario identificar los errores más comunes que se cometen al momento de establecer una línea base (ver figura 20).

Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Casos especiales

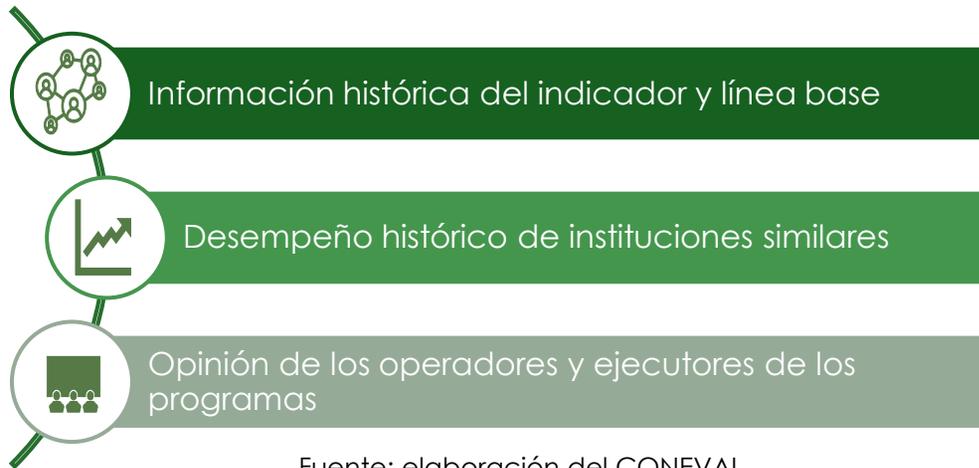
- Es posible establecer la **línea base igual a cero** si dentro de la información histórica se demuestra que **es el valor reportado del indicador** o si se cuenta con un **indicador nuevo** generado por la institución para monitorear sus **actividades de gestión y/o coordinación**.
- Es posible establecer la **línea base igual a alguna de las metas** si se trata de un indicador cuyo objetivo es mantener la **tendencia constante**
- Si no se cuenta con información histórica se sugiere **buscar información sobre indicadores similares** o **consultar un experto técnico**.

# Metas intermedias y sexenales

# ¿Cómo establecer una meta?

Para establecer las metas de un indicador, es indispensable hacer una **revisión de la información histórica del mismo**, ya que podemos **identificar patrones, fluctuaciones y puntos de inflexión** que pueden influir en la definición de metas realistas y alcanzables. Además de esto, hay que tomar algunos otros elementos que ayudarán a fortalecer su establecimiento.

Para establecer las metas se deben considerar los siguientes elementos:



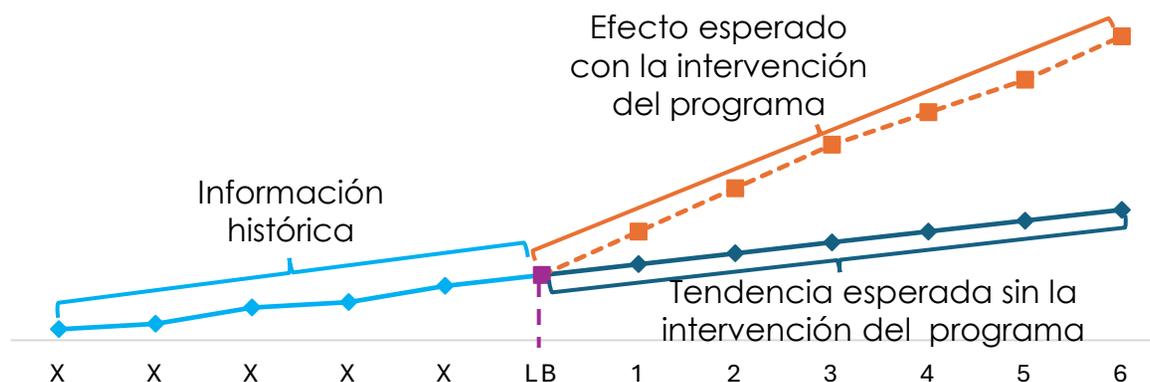
Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Recomendación

Las metas deben plantearse de manera congruente con la línea base y respetando el sentido del indicador.

- ↑ Si es ascendente: la meta debe ser mayor que la línea base
- ↓ Si es descendente: la meta debe ser menor que la línea base

**Gráfica 5. Representación gráfica de la tendencia esperada y el establecimiento de metas**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Como se muestra en la gráfica 5, el establecimiento de metas debe considerar la tendencia natural esperada del indicador y establecer las metas por encima de esa tendencia, por lo que cada programa debería cumplir por lo menos los valores esperados a partir de la información histórica.

# Métodos para el establecimiento de metas\*

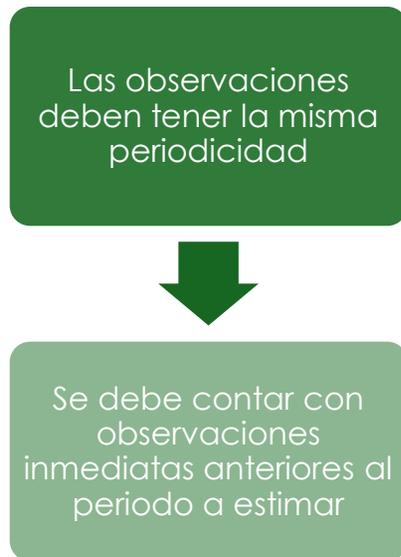
## Para indicadores con información histórica

### Método de tendencias

Este método permite realizar análisis de las observaciones pasadas y generar valores futuros.

Para ello se calcula el cambio esperado a partir de la tendencia de los datos y después se calcula el valor proyectado, el cual se considera para asignar el valor de la meta. Para realizar esta estimación se debe considerar los siguiente:

**Figura 21. Consideraciones del método de tendencias**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

### Método incremental

Este método permite obtener la proyección de valores futuros a través de la información histórica del indicador, para ello se calculan las tasas de variación de las observaciones anteriores, se obtiene su promedio y con estos resultados se estima la meta. Para ello se debe tener en cuenta lo siguiente:

**Figura 22. Consideraciones del método incremental**

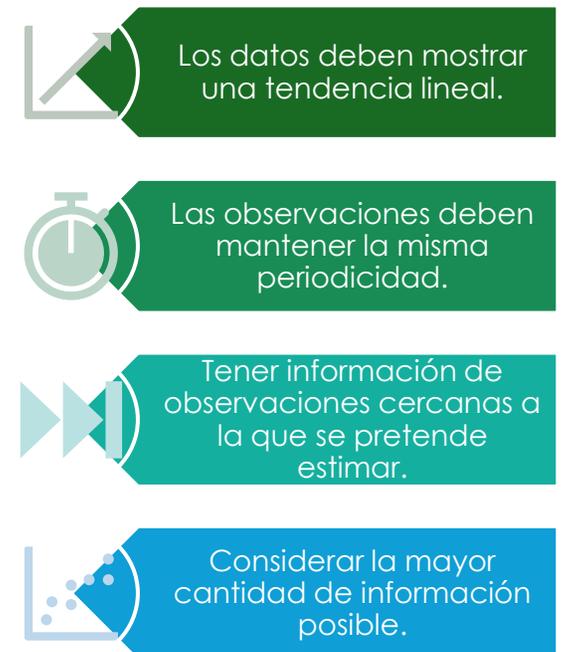


Fuente: elaboración del CONEVAL.

### Extrapolación lineal

Este método permite estimar el comportamiento de las observaciones futuras a través de la evidencia existente. Para ello se calcula la pendiente y la ordenada al origen de la recta y con ello será posible estimar el valor de la meta. La estimación puede llevarse a cabo considerando los siguientes elementos:

**Figura 23. Consideraciones del método de extrapolación lineal**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

\* Para visualizar las fórmulas de los métodos consultar el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia\\_lineas\\_base\\_metas.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia_lineas_base_metas.pdf)

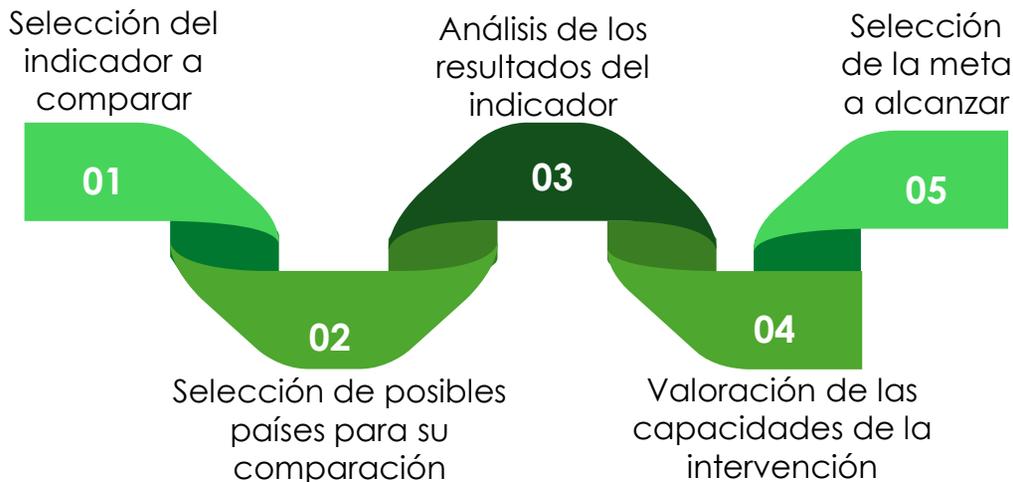
# Métodos para el establecimiento de metas

## Para indicadores sin información histórica

### Método referente internacional

Este método implica definir metas a partir de agendas internacionales a partir de un análisis comparativo de las condiciones de otros países; se pueden retomar compromisos de las agendas internacionales (por ejemplo, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) adecuándolos a los compromisos nacionales.

**Figura 24. Pasos básicos para establecer metas a partir de referentes internacionales**

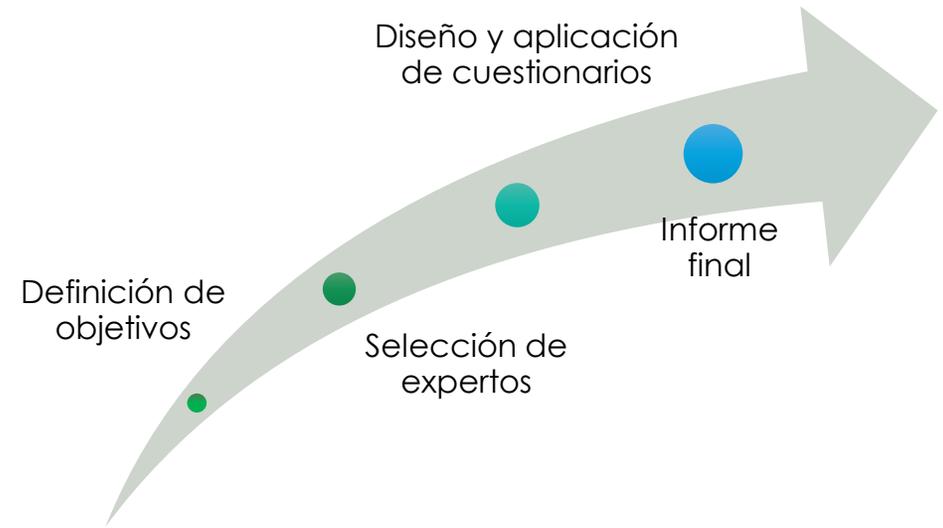


Fuente: elaboración del CONEVAL.

### Método consulta de expertos o método Delphi

Este método es una técnica que busca un consenso entre un grupo de expertos sobre algún tema en particular, se usa cuando no se puede emplear información objetiva y se relaciona con análisis cualitativos donde se necesite conocer la probabilidad del logro de metas.

**Figura 25. Pasos básicos método Delphi**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

# Ejemplo: estimación del método incremental

## Método incremental

**Objetivo:** Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

**Indicador:** 2.1.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional - Mujeres

**Fuente de información:** Sistema de Monitoreo de la Política Social

**Periodicidad:** Anual

**Url:** [https://sistemas.coneval.org.mx/\\_SIMEPS/IndicadorSectorial19-24.aspx?idsector=5](https://sistemas.coneval.org.mx/_SIMEPS/IndicadorSectorial19-24.aspx?idsector=5)

El programa no cuenta con el dato de las metas del 2019 al 2024; sin embargo, se puede utilizar la información de los años anteriores para estimarlas:

Indicadores del SIMEPS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2.1.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional. Mujeres	20.30	21.20	21.90	22.80	23.80	25.10	25.30	¿?

**Meta 2019:** Se estima mediante el método incremental, con el cual se calcula el promedio de la tasa de variación de las observaciones ( $\bar{\Delta}$ )

$$\bar{\Delta} = \frac{0.04433498 + 0.033018868 + 0.04109589 + 0.043859649 + 0.05462185 + 0.00796813}{7 - 1} = 0.03748323$$

Una vez definido el valor promedio de la tasa de variación, se puede estimar la meta para el siguiente periodo.

$$\hat{y}_{2019} = 25.30 * (0.03748323 + 1) = \mathbf{26.2483256}$$

Siguiendo este proceso es posible definir las siguientes metas:

Indicadores del SIMEPS	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2.1.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional. Mujeres	26.24	27.23	28.25	29.31	30.41	31.55

# Catálogos de fuentes de información e indicadores

## Catálogo de ejemplos de fuentes de información

En este apartado se presenta un catálogo de fuentes de información y un catálogo de indicadores organizados por derechos sociales. Estas herramientas buscan orientar a las y los tomadores de decisiones en la selección de fuentes de información e indicadores pertinentes a diferentes áreas de política pública.

Nombre de institución	Tipo de información	Liga de consulta
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	<p>Información estadística generada a partir de censos, encuestas y registros administrativos, así como indicadores demográficos, sociales y económicos; pueden encontrarse sistemas de consulta como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsistema de Información Demográfica y Social</li> <li>• Subsistema de Información Económica</li> <li>• Subsistema de Información Geográfica, Medio ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano</li> <li>• Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia</li> <li>• Banco de Indicadores</li> <li>• Banco de información Económica (BIE)</li> </ul>	<a href="https://www.inegi.org.mx/">https://www.inegi.org.mx/</a>
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Indicadores sobre temas relacionados con la medición multidimensional de la pobreza en México, así como temas referentes al desarrollo social.	<a href="https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx">https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx</a>
Consejo Nacional de Población (CONAPO)	Información sobre la situación demográfica del país.	<a href="https://www.gob.mx/conapo">https://www.gob.mx/conapo</a>
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	Información estadística y geográfica en materia agroalimentaria.	<a href="https://www.gob.mx/siap/que-hacemos">https://www.gob.mx/siap/que-hacemos</a>
Sistema de Información Económica de Banxico	Información estratégica sobre temas relacionados con economía, finanzas y contabilidad del país.	<a href="https://www.banxico.org.mx/SielInternet/">https://www.banxico.org.mx/SielInternet/</a>

## Catálogo de ejemplos de fuentes de información

Nombre de institución	Tipo de información	Liga de consulta
Banco Mundial	Indicadores sobre las siguientes seis temáticas: pobreza y desigualdad; población; medio ambiente; economía; estados y mercados; y vínculos mundiales. Son indicadores que sirven para hacer comparativa internacionales.	<a href="https://www.bancomundial.org/es/home">https://www.bancomundial.org/es/home</a>
Sistema Nacional de Información del Agua (SINA)	Información estratégica de los recursos hídricos en México	<a href="https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/">https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/</a>
Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF)	Información estratégica de los ecosistemas forestales	<a href="https://snif.cnf.gob.mx/">https://snif.cnf.gob.mx/</a>

### Fuentes de información específicas del CONEVAL

Nombre de institución	Tipo de información	Liga de consulta
Metodología Multidimensional de la Pobreza	Indicadores referentes a la medición multidimensional de la pobreza en México a nivel de las entidades federativas y municipal.	<a href="https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/paginas/metodologia.aspx">https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/paginas/metodologia.aspx</a>
Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS)	Indicadores con información sobre el acceso oportuno a los derechos sociales considerados en la medición multidimensional de la pobreza en México a nivel de las entidades federativas.	<a href="https://sistemas.coneval.org.mx/SIDS/Serie2008-2018">https://sistemas.coneval.org.mx/SIDS/Serie2008-2018</a>
Sistema de Datos del Avance Municipal (DataMun)	Información sobre la situación municipal en temas relacionados con los servicios públicos, pobreza, desigualdad económica, género y migración.	<a href="https://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN">https://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN</a>
Plataforma de Análisis Territorial de la Pobreza	Indicadores para el análisis territorial de la pobreza ofrecen información del contexto territorial de los municipios y se enfocan directamente al análisis de la población en situación de pobreza.	<a href="https://patp-coneval.hub.arcgis.com/">https://patp-coneval.hub.arcgis.com/</a>
Sistema de Información del Monitoreo de la Política Social (SIMEPS)	Indicadores de los programas derivados del PND, de los programas y acciones sociales, y de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del ámbito social.	<a href="https://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/inicio">https://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/inicio</a>

## Tablero de indicadores con base en el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS).

	Dimensión	Indicador	Método de cálculo	Fuente
Alimentación	Accesibilidad	Porcentaje de población que vive en hogares con ingreso laboral per cápita igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.	$= \left[ \frac{\text{Población en hogares con ingreso laboral per cápita igual o superior al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria rural o urbana, según su ámbito de residencia}}{\text{Población total}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
	Accesibilidad	Porcentaje de población en hogares con ingreso corriente total per cápita (ICTPC) igual o superior a la línea de pobreza extrema por ingresos.	$= \left[ \frac{\text{Población en hogares con ingreso laboral per cápita igual o superior al valor de la canasta alimentaria rural o urbana, según su ámbito de residencia}}{\text{Población total}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
	Calidad	Porcentaje de población que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa.	$= \left[ \frac{\text{Población que vive en hogares con seguridad alimentaria y dieta diversa}}{\text{Población total}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
Educación	Accesibilidad	Porcentaje de población de 15 a 21 años con educación básica que asiste al nivel medio superior.	$= \left[ \frac{\text{Población de 15 a 21 años que cuenta con secundaria como último nivel completado, y asiste actualmente a educación media superior}}{\text{Es el total de la población de 15 a 21 años que cuenta con secundaria como último nivel completado}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
	Accesibilidad	Porcentaje de población de 18 a 29 años con educación media superior que asiste a educación superior.	$= \left[ \frac{\text{Población de 18 a 29 años con educación media superior como último nivel completado y asiste actualmente a educación profesional, normal o carrera técnica}}{\text{Total de la población de 18 a 29 años con educación media superior como último nivel completado}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

	Dimensión	Indicador	Método de cálculo	Fuente
Educación	Accesibilidad	Porcentaje de población de 3 a 29 años con ingreso inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria y recibe beca.	$= \left[ \frac{\text{Población de 3 a 29 años con ingreso total corriente per cápita inferior a la línea de pobreza que asiste a escuelas públicas de educación obligatoria (preescolar a superior) y recibe beca}}{\text{Población de 3 a 29 años con ingreso total corriente per cápita inferior a la línea de pobreza que asiste a educación pública obligatoria (preescolar a superior)}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
	Disponibilidad	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 3 a 17 años que asiste a la escuela y vive en viviendas con disponibilidad de espacios habitacionales.	$= \left[ \frac{\text{Población de 3 a 17 años que asiste a la escuela y habita en viviendas con disponibilidad de espacios habitacionales}}{\text{Total de la población de 3 a 17 años}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
Salud	Disponibilidad	Tasa de consultorios de medicina general en unidades médicas públicas.	$= \left[ \frac{\text{Número de consultorios de medicina general en unidades médicas públicas en el año de referencia}}{\text{Población total en el año de referencia}} \right] * 10,000$	"Recursos en Salud Sectorial" en Recursos en Salud (Datos abiertos), Dirección General de Información en Salud. Disponible en: <a href="http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_recursos_gobmx.html">http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_recursos_gobmx.html</a> Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070. Consejo Nacional de Población (CONAPO). Población a mitad de año. Disponible en: <a href="https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070">https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070</a>
	Accesibilidad	Tasa de camas censables.	$= \left[ \frac{\text{Número de camas censables en unidades médicas públicas en el año de referencia}}{\text{Población total}} \right] * 10,000$	"Recursos en Salud Sectorial" en Recursos en Salud (Datos abiertos), Dirección General de Información en Salud. Disponible en: <a href="http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_recursos_gobmx.html">http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_recursos_gobmx.html</a> Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070. Consejo Nacional de Población (CONAPO). Población a mitad de año. Disponible en: <a href="https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070">https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070</a>

**Salud**

**Dimensión**

**Indicador**

**Método de cálculo**

**Fuente**

Accesibilidad

Porcentaje de población derechohabiente que no gastó en servicios médicos la última vez que recibió atención médica en instituciones públicas.

=  $\left[ \frac{\text{Población derechohabiente a las instituciones públicas de salud y de la población afiliada al INSABI o al Seguro Popular que buscó y recibió atención en las instituciones públicas de salud y que no tuvo que pagar por consulta, medicamentos, estudios de laboratorio, hospitalización, instrumental médico y otros, la última vez que tuvo problemas de salud}}{\text{Población derechohabiente a las instituciones de seguridad social o afiliada al INSABI o al Seguro Popular que buscó y recibió atención en las instituciones públicas de salud la última vez que tuvo problemas de salud}} \right] * 100$

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

Calidad

Porcentaje de población que esperó 30 minutos o menos para ser atendida la última vez que buscó atención por problemas de salud.

=  $\left[ \frac{\text{Población que buscó atención médica y esperó 30 minutos o menos para ser atendida}}{\text{Población que buscó atención médica}} \right] * 100$

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

Calidad

Porcentaje de población derechohabiente que recibió servicios preventivos en instituciones públicas.

=  $\left[ \frac{\text{Población con acceso a servicios de salud que recibió servicios de prevención en instituciones públicas de salud en las que se atiende}}{\text{Población derechohabiente a las instituciones de seguridad social y de la población afiliada al Seguro Popular que se atiende en las instituciones públicas de salud}} \right] * 100$

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

**Seguridad Social**

Accesibilidad

Porcentaje de población de 15 años o más que actualmente cotiza a alguna institución de seguridad social.

=  $\left[ \frac{\text{Población de 15 años o más que actualmente cotiza a alguna institución de seguridad social}}{\text{Población total de 15 años o más}} \right] * 100$

INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2013 y 2017.

**Seguridad Social**

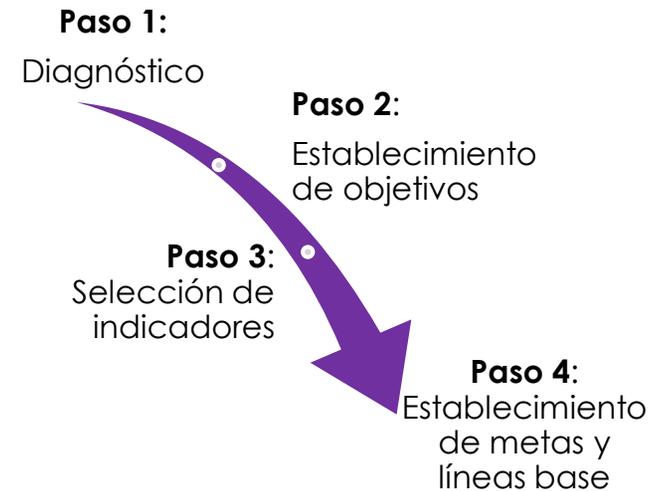
Dimensión	Indicador	Método de cálculo	Fuente
Accesibilidad	Porcentaje de población de 15 años o más que actualmente cotiza a alguna institución de seguridad social.	$= \left[ \frac{\text{Población de 15 años o más que actualmente cotiza a alguna institución de seguridad social}}{\text{Población total de 15 años o más}} \right] * 100$	INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2013 y 2017.
Accesibilidad	Porcentaje de población de 65 años o más no económicamente activa que recibe jubilación o pensión (contributiva o no contributiva).	$= \left[ \frac{\text{Población no económicamente activa de 65 años o más de edad que recibe jubilación o pensión}}{\text{Población total no económicamente activa de 65 años o más de edad}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
Calidad	Porcentaje de población de 65 años o más que recibe jubilación o pensión (contributiva o no contributiva) por un monto igual o mayor al valor promedio de la línea de pobreza por ingresos.	$= \left[ \frac{\text{Población de 65 años o más que recibe una jubilación o pensión igual o mayor al valor promedio de la línea de pobreza por ingresos}}{\text{Población total de 65 años o más que recibe una jubilación o pensión}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

**Vivienda**

Accesibilidad	Porcentaje de población en viviendas propias que cuentan con escrituras	$= \left[ \frac{\text{Número de personas en viviendas propias que cuentan con escrituras}}{\text{Población que vive en viviendas propias}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
Accesibilidad	Porcentaje de población en viviendas propias o que pudo pagar su crédito o renta el mes pasado.	$= \left[ \frac{\text{Número de personas que viven en casa propia o que pudieron pagar su renta o crédito de vivienda en mes anterior}}{\text{Población total}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.
Disponibilidad	Porcentaje de población con suministro diario de agua dentro de la vivienda	$= \left[ \frac{\text{Número de personas que residen en viviendas que tienen suministro diario de agua dentro de su vivienda}}{\text{Población total}} \right] * 100$	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, 2018, 2020 y 2022.

# Conclusión

El diseño de los programas es fundamental para que los esfuerzos gubernamentales se traduzcan en cambios para el bienestar de la población. En esta guía se plantearon **cuatro pasos para fortalecer el diseño**:



## ¿Qué elementos de deben destacar de cada uno de los pasos?

- La elaboración del análisis del estado actual debe **identificar** claramente un **problema público** sobre determinada **población objetivo**. A partir de ello, se pueden realizar **árboles de problemas y objetivos**. De seguir este proceso correctamente, los objetivos de la política social representarán un **resultado**
- Una vez realizado esto, se procede a establecer **indicadores** para el monitoreo. Para que estos aporten información de calidad, deben cubrir cuatro criterios de diseño: **claridad, relevancia, pertinencia y Monitoreabilidad**. Es de destacar que los indicadores presenten una **línea base** que muestre las condiciones iniciales de la medición, y una **meta** realista y retadora.

## El Sistema de Monitoreo en la Planeación Nacional del Desarrollo

- Un **Sistema de Monitoreo** permite que la información no solo se traduzca en **mayor transparencia y rendición de cuentas**, sino en **información oportuna para la toma de decisiones**. En cualquier administración, ocurrirán sucesos internos y externos que podrían afectar el desempeño de la política social, por lo que las áreas de planeación de las dependencias deben ser capaces de realizar las adecuaciones necesarias para evitar rezago en el cumplimiento de las metas.

# Anexos

## Anexo 1. Cronología de la publicación del PND y los programas derivados

Respecto al PND y los programas derivados, la **Ley de Planeación** establece los periodos para su elaboración, aprobación y publicación:

**Figura 26. Cronología de la publicación de los programas derivados del PND**



## Anexo 2. Propuesta de estructura del diagnóstico en el documento del programa derivado

1. Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Indicar, de manera general, el origen de la propuesta y su justificación.</li></ul>
2. Problemas públicos identificados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir los problemas públicos a los que se busca dar atención en durante la administración.</li></ul>
3. Magnitud de los problemas públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Describir, a partir de la evidencia empírica, la magnitud de los problemas sectoriales, en un punto específico del tiempo, para identificar la población o las áreas de enfoque que los padecen.</li></ul>
4. Evolución de los problemas públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mediante la información histórica, hacer un recuento de la evolución de los problemas públicos identificados, con el objetivo de determinar sus causas y efectos.</li></ul>
5. Causas y efectos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mostrar las problemáticas identificándolas desde su raíz y las principales consecuencias de su persistencia.</li></ul>
6. Experiencias de atención	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hacer un recuento de las experiencias de políticas públicas que tuvieron o tienen como objetivo la atención de la problemática sectorial identificada y señalar sus logros, fallos y resultados.</li></ul>

## Anexo 3. Ejemplo aplicado: rezago educativo

Este anexo pretende mostrar el proceso hipotético de la integración de los elementos de un programa estratégico, que va desde la identificación de un problema hasta el planteamiento de objetivos, indicadores, metas y línea base.

### Diagnóstico

#### El rezago educativo en México es un problema público que limita el derecho a la educación

Los artículos 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 2º y 3º de la Ley General de Educación (LGE), establecen que **toda persona tiene derecho a la educación** y el **Estado deberá prestar servicios educativos de calidad, para que la población pueda cursar la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.**

#### Problema público

De acuerdo con los datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2022 del CONEVAL, **el 19.4% de la población mexicana presenta rezago educativo** (aproximadamente 25.1 millones de personas), es decir, que no cuentan con el nivel de educación obligatoria vigente al momento en que debían haberla cursado, por lo que no se les garantizó su derecho a la educación.

¿Quién tiene rezago educativo?

- Las personas que tienen entre 3 y 21 años y no cuentan con la educación obligatoria ni asisten a un centro educativo formal
- Las personas que tienen 22 años o más que nacieron a partir de 1998 y no han terminado la educación media superior.
- Las personas que tienen 16 años o más que no completaron la primaria y nacieron antes de 1982; y aquellas que no completaron la secundaria y nacieron entre 1982 y 1997.



Recuerda que el primer paso es realizar un diagnóstico del problema público a partir de toda la evidencia cualitativa y cuantitativa que exista.

El rezago educativo no se presenta de manera homogénea en el país (ver mapa 1). En 2022, las tres entidades con menor porcentaje de población con rezago educativo fueron: la Ciudad de México (9.5%), seguida por Coahuila (13.5%) y Nuevo León (13.5%). Mientras que, las entidades con mayores porcentajes de la población que presentaron en este indicador fueron Chiapas, Oaxaca y Michoacán, con niveles de 31.1%, 29.1% y 28.9%, respectivamente.

#### Mapa 1. Porcentaje de población con rezago educativo por entidad federativa, 2022



Fuente: elaborado con datos de la Metodología Multidimensional de la Pobreza 2022 del CONEVAL.

**Figura 27. Porcentaje de egreso por nivel educativo, 2022**

Adicionalmente, se identifica que existen brechas en el egreso por nivel educativo (ver figura 27). De cada 100 estudiantes que ingresan a la primaria 96.9 la concluyen; 91.4 concluyen la secundaria y únicamente 67.5 concluyen la educación media superior.

Por lo que, en 2022, 36.7% de la población de 22 años o más, nacida a partir de 1998 no contaba con la educación media superior completa.



Fuente: Sistema de Información de Derechos Sociales 2021-2022 del CONEVAL.

De acuerdo son datos de la serie 2008-2018 del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS-CONEVAL) es posible identificar brechas de desigualdad, por grupos de población, en torno al derecho a la educación. Por ejemplo:

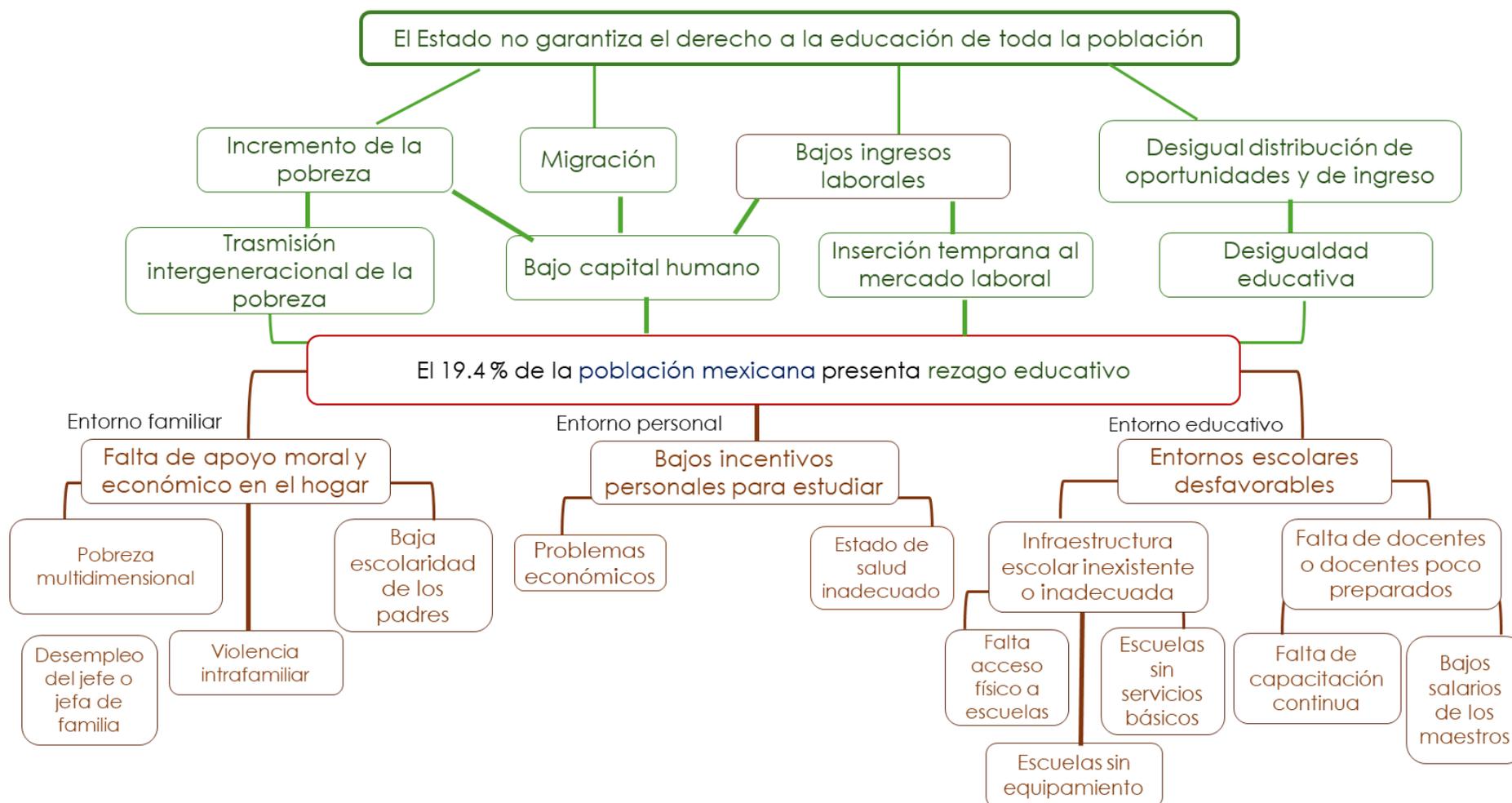
- La diferencia entre el porcentaje de niñas, niños y adolescentes con discapacidad que asiste a la escuela respecto a los que no presentan discapacidad es de 16.5 puntos porcentuales. Ello genera exclusión de las personas con discapacidad del sistema educativo que impacta en su formación de capital humano y restringe su participación en la vida económica y social.
- Existe una brecha de -41.3 puntos porcentuales en el porcentaje de las mujeres indígenas rurales de 15 años o más de edad que concluyeron el nivel educativo vigente de acuerdo con su generación de nacimiento, respecto a las mujeres no indígenas urbanas de la misma edad y en la misma condición; lo que evidencian la existencia de desigualdades en el acceso y permanencia de estas subpoblaciones en el Sistema Educativo Nacional.
- La diferencia entre el porcentaje de población de 65 a 79 años, respecto al de la población de 50 a 64 años, en condición de analfabetismo es de 10.4 puntos porcentuales. Los adultos mayores crecieron con escasas oportunidades de educación debido a que vivieron sus años de asistencia a la escuela primaria cuando el sistema educativo era limitado, mayormente establecido en las zonas urbanas, con grandes deficiencias, altamente selectivo por clase social, además eran épocas en las que se debatía con fuerza sobre la ideología de la educación (González, 2010; Ham, 2003).



Recuerda que una herramienta útil en el diagnóstico para identificar causas y efectos del problema público es el árbol del problema

El rezago educativo se deriva de causas externas a la población afectada. A su vez, el rezago tiene efectos a medio y largo plazo que dificultan el desarrollo pleno de la persona. Es necesario identificar estas causas y efectos para la implementación de políticas públicas.

**Figura 28. Árbol de problemas sobre el rezago educativo**



Fuente: elaboración del CONEVAL

# Del árbol del problema al árbol de objetivos



Recuerda que después de elaborar el diagnóstico e identificar el problema público, se procede a la definición de objetivos.

Para atender y dar solución al problema público previamente descrito, el programa se plantea el siguiente objetivo:

El objetivo debe expresar con precisión la **solución de un problema público**.

El objetivo debe contener explícita o implícitamente la **población objetivo**.

## **Objetivo 1:** Reducir el rezago educativo que presenta la **población mexicana**

A partir de las causas identificadas en el árbol de problemas, se proponen las siguientes **estrategias y líneas de acción** orientadas a garantizar el objetivo:

1. Establecer mecanismos para fortalecer e incrementar el involucramiento del entorno familiar en la responsabilidad educativas de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

2. Generar incentivos para la permanencia y conclusión de los niveles educativos obligatorios de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

3. Crear y fortalecer entornos educativos adecuados con personal educativo, infraestructura y equipamiento.

1.1.1. Fomentar la integración, la colaboración y la sana convivencia, mediante la participación de las familias en el quehacer escolar.

1.1.2. Ofrecer apoyos económicos y en especie a los estudiantes para disminuir las cargas económicas de las familias en torno a la educación.

1.1.3. Capacitar a madres y padres de familia o tutores en temas de nutrición, hábitos alimenticios, estimulación, desarrollo integral y derechos de la niñez.

2.1.1. Establecer un sistema nacional de becas dirigidas prioritariamente a personas inscritas en escuelas ubicadas en regiones de alta y muy alta marginación, localidades y municipios indígenas y comunidades afrodescendientes para favorecer el ingreso y permanencia en el Sistema Educativo Nacional.

2.2.12. Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludable.

3.1.1. Ampliar, en coordinación con otras instancias, la cobertura de servicios básicos en las escuelas priorizando los planteles con mayores carencias para garantizar las condiciones mínimas de operación.

3.1.3. Garantizar la oferta de formación, capacitación y actualización profesional de docentes, técnicos docentes, asesores técnicos pedagógicos, directivos y supervisores de educación básica y media superior, con énfasis en el desarrollo de capacidades disciplinares, pedagógicas, didácticas y digitales

# Selección de indicadores

Para medir el desempeño del objetivo se seleccionó el siguiente indicador:

**Figura 29. Elementos del indicador**

Elementos del indicador							
<b>Objetivo</b>		Reducir el rezago educativo que presenta la población mexicana					
<b>Nombre del indicador</b>		Porcentaje de población sin rezago educativo					
<b>Descripción:</b>		Es el porcentaje de la población de tres años o más que, acorde con su edad, asiste o concluyó la educación considerada obligatoria por la Normatividad de Escolarización Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) vigente en el momento en que se encontraban en edad escolar, respecto al total de la población de tres años de edad o más					
<b>Unidad de medida</b>	Porcentaje	<b>Tendencia esperada</b>	Ascendente	<b>Frecuencia de medición</b>	Bienal	<b>Acumulado o periódico</b>	Periódico
<b>Fuente de información</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. (Tercera edición). México: CONEVAL. Recuperado el 2019 de junio de 25, de <a href="https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf">https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf</a>						
<b>Método de cálculo</b>	$PP_{sre} = \frac{P_{\geq 3}^{NEOEM}}{P_{\geq 3}} \times 100$						
<b>Dónde:</b>	$PP_{sre}$	Es el porcentaje de la población de tres años o más que, acorde con su edad, asiste o concluyó la educación considerada obligatoria por la NEOEM vigente en el momento en que se encontraban en edad escolar, respecto al total de la población de tres años o más.					
	$P_{\geq 3}^{NEOEM}$	Es la población que asiste o concluyó la educación considerada obligatoria por la NEOEM bajo los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene de tres a quince años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.</li> <li>• Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).</li> <li>• Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).</li> </ul>					
	$P_{\geq 3}$	Es el total de la población de tres años de edad o más.					

Recuerda que es importante seleccionar un indicador de resultados y de calidad para dar seguimiento y monitorear al desempeño del objetivo



Información histórica			
2016	2018	2020	2022
82.6	83.1	80.8	80.6
Línea base			
Valor	80.6	Año	2022*
Metas			
2024	2026	2028	2030
80.7	81.35	81.99	82.61



Recuerda que, para poder analizar el desempeño del objetivo, al indicador seleccionado se le deben determinar una línea base y metas intermedias y sexenales

\*En este caso hipotético, para la línea base se considera 2022, que es el último dato de la administración previa es 2022

Fuente: elaboración del CONEVAL

Estimación de metas: como herramienta para la estimación de metas se utilizó, primeramente, el método incremental para calcular los valores futuros del porcentaje de personas sin rezago con base en las variaciones promedio de la información de periodos anteriores (ver figura 29).

El planteamiento de estas metas se basa en un escenario hipotético donde la única información disponible es el histórico del indicador, y por lo tanto se toma como herramienta el método incremental. Dentro de los programas, existe mayor cantidad de recursos que tienen que ser utilizados para determinar las metas, donde se tiene que considerar el sentido esperado, el efecto del programa en el problema público e información complementaria que se considere pertinente.

**Figura 30. Estimación de metas a través del método incremental**

Año	2024	2026	2028	2030
<b>Tendencia a partir de la información histórica</b>	79.95	79.3	78.66	78.02
<b>Variación de la tendencia <math>\Delta = (t - (t-1))</math></b>	0.65	0.65	0.64	0.64
<b>Estimación de metas <math>(t + \Delta)</math></b>	80.7	81.35	81.99	82.61

Fuente: elaboración del CONEVAL

## Anexo 4. Indicador Proxy

Cuando no es posible generar la información ni proponer un nuevo indicador, es posible definir un indicador *proxy* temporal. Para identificar un indicador *proxy* adecuado se pueden seguir los siguientes pasos:

### Buscar factores de incidencia en el problema público

Se debe identificar el problema público, sus causas, efectos y variables que lo afectan (este paso se realiza en el diagnóstico).

### Selección de la batería de indicadores

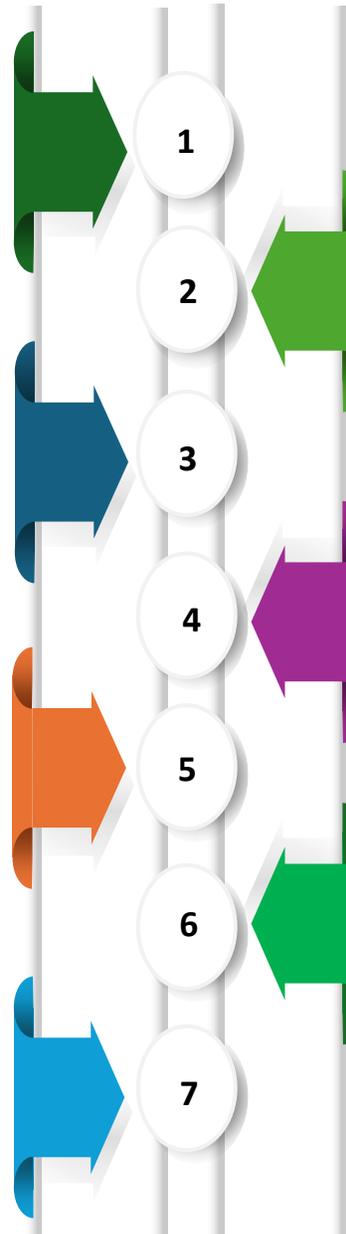
Una vez identificados los factores relevantes, es posible la selección de indicadores. También es viable que a través de la revisión de la literatura se identifiquen indicadores que históricamente se han usado en la academia para medir los factores relevantes seleccionados.

### Indicadores deseados para la intervención

Se deben seleccionar indicadores de acuerdo con los siguientes criterios: si ya se han utilizado como indicadores *proxy*, si son confiables por sus medios de verificación, si son sostenibles en el tiempo, y si la frecuencia de medición del indicador es útil para la intervención

### Seleccionar los indicadores suficientes y necesarios

Se deben valorar aquellos indicadores que se puedan considerar necesarios y analizar si son suficientes.



### Revisiones de literatura

Se debe realizar una revisión exhaustiva de la literatura sobre los factores identificados para establecer cuáles de ellos cuentan con evidencia suficiente que refuerce su incidencia en el problema público para ser tomados como factores relevantes dentro de un indicador.

### Revisar la adaptabilidad del indicador al contexto de la intervención

Se deben analizar los indicadores *proxy* propuestos sobre su adaptabilidad al contexto político, social, cultural y económico en el que se desarrolla la intervención.

### Indicadores con información completa

Se debe realizar una búsqueda de información de las observaciones de los indicadores deseados para identificar cuáles cuentan con información completa.