



SISTEMA DE INDICADORES

PARA EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS DEL DESARROLLO

*Sistema de Indicadores para el Seguimiento
de Políticas de Desarrollo.*

Coordinadores:

Jesuswaldo Martínez Soria
Carlos Alberto Galindo López

Redactores principales:

Rodolfo Ramírez Raymundo,
Roberto Castellanos Cereceda

Director General de Investigación Estratégica:

Alejandro Encinas Nájera

Primera edición, junio de 2015

ISBN-978-607-8320-23-3

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020 México, D. F.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México

Este estudio es responsabilidad de quien lo suscribe y no refleja el
punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de
la República.

PRESENTACIÓN

En México, la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo del país incluye la movilización de distintos mecanismos institucionales para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Los poderes ejecutivo y legislativo comparten la responsabilidad en algunas de estas fases. En particular, el poder legislativo interviene en las políticas públicas mediante decisiones legislativas específicas (por ejemplo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos) o mediante reformas más generales que implican la puesta en marcha de programas gubernamentales y la canalización de recursos financieros. El poder legislativo tiene también funciones de seguimiento y control del poder ejecutivo y de los órganos constitucionales autónomos.

Toda vez que el poder ejecutivo federal está obligado a informar al Congreso de la Unión el progreso en la ejecución de las políticas públicas, el Senado tiene una importante responsabilidad en la supervisión de los resultados y en la valoración de las cuentas que rinde el gobierno federal. En el marco del Año Internacional de la Evaluación, declarado así este 2015 por Naciones Unidas, y con el propósito de contribuir al desempeño de esta función parlamentaria, la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez se ha propuesto, como proyecto de largo alcance (multianual), diseñar un Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Políticas del Desarrollo (SISPoD).

En una **primera fase**, dividida en **varias entregas**, se plantea la revisión de los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas nacionales y

sectoriales. Este conjunto de indicadores, establecido por el propio gobierno federal, constituye en los hechos un sistema inicial de seguimiento a las políticas del desarrollo. Con esta base, la **segunda fase** del proyecto contempla la revisión de conjuntos de indicadores recomendados por organismos internacionales y por organizaciones de la sociedad civil, con el fin último de diseñar un sistema de indicadores estratégicos propio del Senado de la República, que permita fortalecer su función de control y supervisión de las políticas gubernamentales.

La presente entrega contiene el **resultado inicial** de las actividades de este proyecto y se divide en los siguientes apartados:

1. *Hacia un sistema de indicadores: puntos de partida.*

En esta sección se explica la motivación general y los objetivos del proyecto.

2. *El Plan Nacional de Desarrollo.* Se divide en dos subapartados:

2.1. **Los indicadores en el PND.** En este apartado se comenta la importancia del PND y de la inclusión de indicadores específicos en la versión vigente de este documento.

2.2. **Fichas analíticas de los indicadores.** Enseguida se presentan fichas de análisis de los 14 indicadores establecidos en el PND.

3. *Los indicadores del PND en el Segundo Informe de Ejecución: una valoración inicial.*

4. *Consideraciones finales.*



1. HACIA UN SISTEMA DE INDICADORES: PUNTOS DE PARTIDA

El papel del Estado en la promoción del desarrollo, según explican autores como Stiglitz (2000) y Tanzi (2011), implica el diseño y la instrumentación de políticas públicas con los siguientes objetivos:

- » Promover el crecimiento económico, la creación de empleo y la distribución de la riqueza.
- » Reducir la desigualdad social y la pobreza, y elevar el bienestar de la población.
- » Garantizar la vigencia del Estado de derecho y las condiciones de seguridad y justicia.
- » Consolidar la democracia.¹

El desarrollo nacional supone mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas del país, mediante el aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos productivos, financieros, naturales y humanos. Se trata de elevar las capacidades de las personas, las unidades de producción y las instituciones públicas, creando un entorno de oportunidades para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico y bienestar social. El centro de la discusión actual lo ocupa la búsqueda de las vías para lograr que las instituciones, gobiernos y actores internacionales establezcan incentivos correctos que lleven a las naciones a lograr el desarrollo en este sentido amplio (Easterly, 2002).

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas para la promoción del desarrollo tienen como principales objetivos,

en primer lugar, asegurar la toma de decisiones con base en información rigurosa, objetiva y oportuna; asimismo, fortalecer el aprendizaje colectivo en la materia.

- » **Seguimiento:** una función continua cuyo objetivo es proporcionar a los responsables de la política pública indicaciones oportunas de progreso, o de falta del mismo, en el logro de los resultados de una intervención en curso.
- » **Evaluación:** un ejercicio selectivo que intenta valorar de manera sistemática y objetiva los progresos hacia las metas establecidas y sus resultados finales.

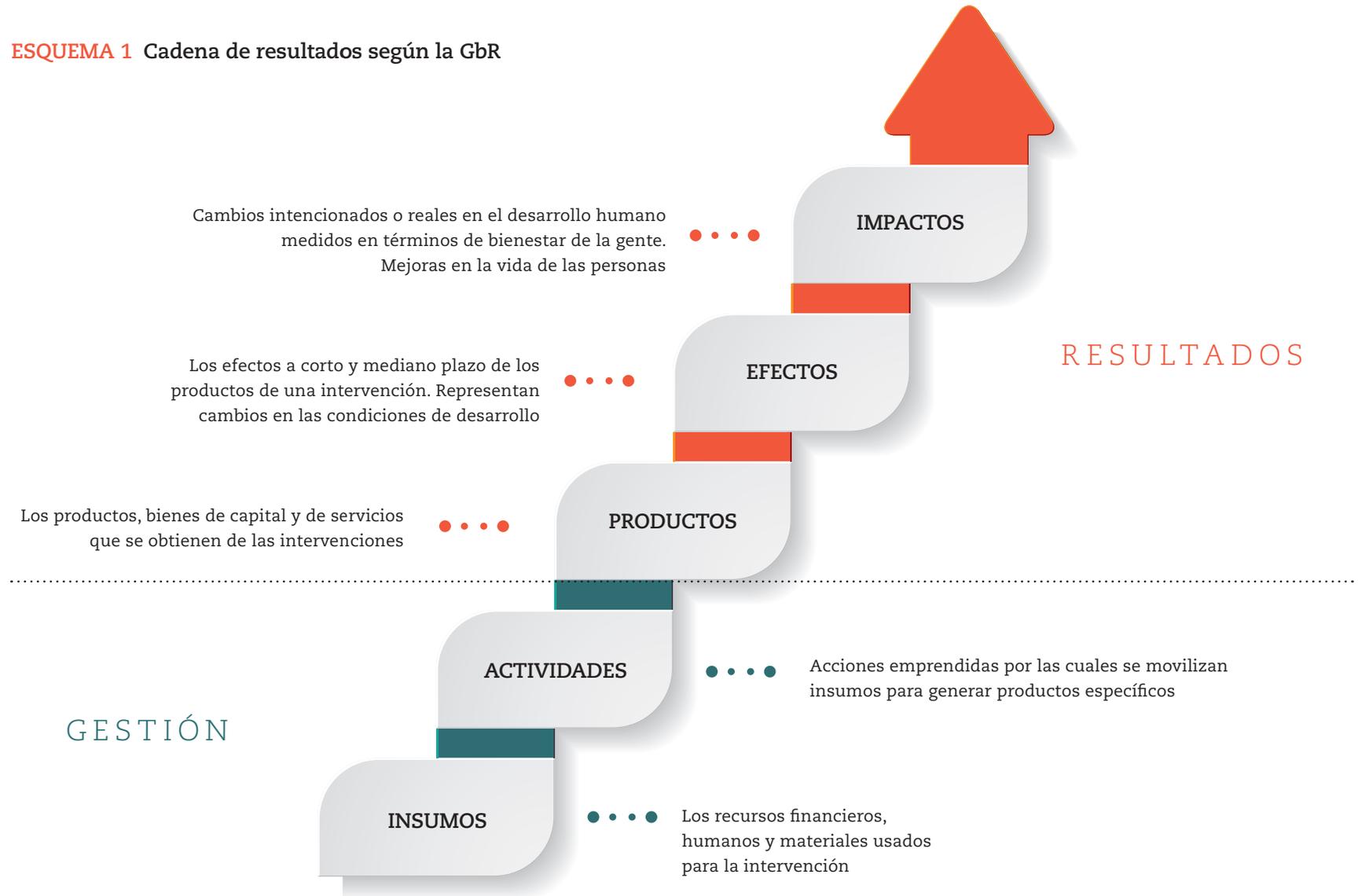
La disposición de la información y las conclusiones que aportan estos mecanismos pueden contribuir a que las instancias responsables de las políticas públicas introduzcan los ajustes necesarios en su diseño e instrumentación cuando los avances o resultados no sean satisfactorios; en síntesis, como destaca el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), contribuyen a mejorar el desempeño y los resultados de la intervención del Estado.

La reconocida importancia del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas ha dado lugar a la elaboración de diversas propuestas metodológicas por diversas agencias internacionales y nacionales; una coincidencia es fundamental: los resultados de la gestión pública han de expresarse en el desarrollo.

¹ En el caso de México, también se puede considerar el fortalecimiento del pacto federal como una función del Estado.

² Según el PNUD (2009), la GbR ha dado origen a la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD). Ambos enfoques plantean mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación con el fin de lograr aprendizajes que se apliquen en una nueva fase de planeación y obtener con ello mejores resultados de las intervenciones realizadas. La diferencia entre la GbR y la GpRD consiste en que la segunda enfatiza la relevancia de obtener resultados que impacten positivamente en la vida de la gente y no sólo en aquellos que midan el desempeño de las instituciones que realizan la intervención, uso tradicional dado al término GbR.

ESQUEMA 1 Cadena de resultados según la GbR



FUENTE: Elaboración propia con datos del PNUD (2009).



1. HACIA UN SISTEMA DE INDICADORES: PUNTOS DE PARTIDA

Según la metodología propuesta por el PNUD, que se sustenta en el enfoque de la Gestión basada en Resultados (GbR),² las intervenciones gubernamentales tienen resultados que pueden observarse como una cadena: los de más alto impacto dependen de acciones de menor nivel, que a su vez dependen de actividades anteriores para lograrlos (ver esquema 1). Para alcanzar resultados de alto impacto es necesario que los efectos, productos, actividades e insumos que los preceden estén alineados con tal intención. El uso de indicadores es pertinente en cualquier momento de la cadena; existen indicadores de gestión e indicadores de resultados de distintos niveles (productos, efectos e impacto).

La Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social (Stiglitz, *et al*, 2009) destaca el papel de esta herramienta en los siguientes términos:

[...] los indicadores estadísticos son importantes para diseñar y evaluar políticas que buscan el progreso de la sociedad, y también para evaluar e influir en el funcionamiento de los mercados económicos [...] Lo que medimos afecta lo que hacemos; y si nuestras mediciones están equivocadas, nuestras decisiones pueden resultar desvirtuadas.

Los indicadores deben dar cuenta de los cambios esperados. Según el PNUD (2009) y la SHCP (2010, 2013), para que cumplan esta función los indicadores deben reunir ciertos atributos como ser específicos, medibles, asequibles, pertinentes y relevantes, limitados en el tiempo y económicos, monitoreables y tener un aporte marginal.

En el proceso de planeación, una vez establecidos los indicadores con las características ya señaladas, es recomendable fijar las líneas base y metas para especificar el nivel de cambio que se quiere lograr. La línea base constituye un punto de referencia a partir del cual se medirá el cambio y la meta consiste en el punto que se quiere alcanzar. El tiempo para alcanzar cada meta es variable: las metas referentes a productos suelen

fijarse para periodos cortos (un año o seis meses), mientras que las de impacto suelen preverse para periodos más largos (un sexenio, por ejemplo).

El objetivo final de este proyecto –que aprovechará las propuestas metodológicas citadas y otras relevantes para los fines del proyecto– consiste en lograr una incidencia positiva en las prácticas institucionales de seguimiento y evaluación del desarrollo nacional. La meta es ofrecer un producto final que constituya una fuente de información relevante y oportuna para apoyar el cumplimiento de las funciones de supervisión y control del Senado de la República, en particular de la ejecución y los resultados de las políticas impulsadas por el poder ejecutivo federal.

Referencias:

- Easterly, W. (2002) *The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics*, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2009) *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Naciones Unidas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (2010), *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), *Guía técnica para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- Stiglitz, J. (2000) *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- Stiglitz, J. Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (2009) *Reporte de la Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr
- Tanzi, V. (2011) *Government versus markets: The changing economic role of the state*, Cambridge University Press, Nueva York.

2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2.1. LOS INDICADORES EN EL PND

El artículo 26 constitucional establece la obligación del Estado de organizar "un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación [...]. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". En ese mismo artículo se especifica que la ley correspondiente facultará al poder ejecutivo federal para establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas derivados del mismo.

El PND es el instrumento normativo que establece las prioridades de desarrollo nacional; señala los lineamientos básicos para todos los programas y las acciones del gobierno federal durante cada administración. La planeación nacional se realiza en tres grandes niveles (ver esquema 2):³

1. El "Proyecto de nación". Corresponde a la visión a futuro del país, donde se expresan las aspiraciones nacionales: qué se quiere ser y a dónde se quiere llegar. El proyecto nacional queda plasmado en la Constitución y en el PND. En el PND 2013-2018, sus cinco ejes o metas nacionales se refieren a estas aspiraciones.

2. Objetivos e indicadores nacionales y sectoriales. La vinculación de los programas nacionales y sectoriales derivados del PND a través de objetivos específicos que orientan la acción gubernamental.

3. Programas presupuestarios. Se refiere a las asignaciones de recursos a los programas federales para llevar a cabo las acciones gubernamentales y lograr el cumplimiento de los objetivos y metas.

El PND establece 14 indicadores vinculados con las tres estrategias transversales y las cinco metas nacionales, específicamente con algunos de los objetivos en que dichas metas se desagregan (ver esquema 3 y cuadro 1). A partir de estas estrategias y metas deben articularse todos los programas (transversales, sectoriales, institucionales, especiales y regionales) de la Administración Pública Federal.

Por primera vez en la historia del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incluye indicadores específicos para cada uno de los ejes o metas nacionales ahí definidos. Los planes de desarrollo anteriores solo definían los ejes a seguir y se dejaba la tarea de especificar indicadores de seguimiento a los programas nacionales, sectoriales y por dependencia. Esto refleja la poca importancia que anteriormente se otorgaba al uso de indicadores a la planeación del desarrollo nacional.

La Ley General de Planeación, en su artículo 6, establece la obligación del presidente de la República de informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país; específicamente señala que este informe deberá hacer mención expresa de "las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales". El informe de las acciones y resul-

³ SHCP (2013) *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, pp. 6.



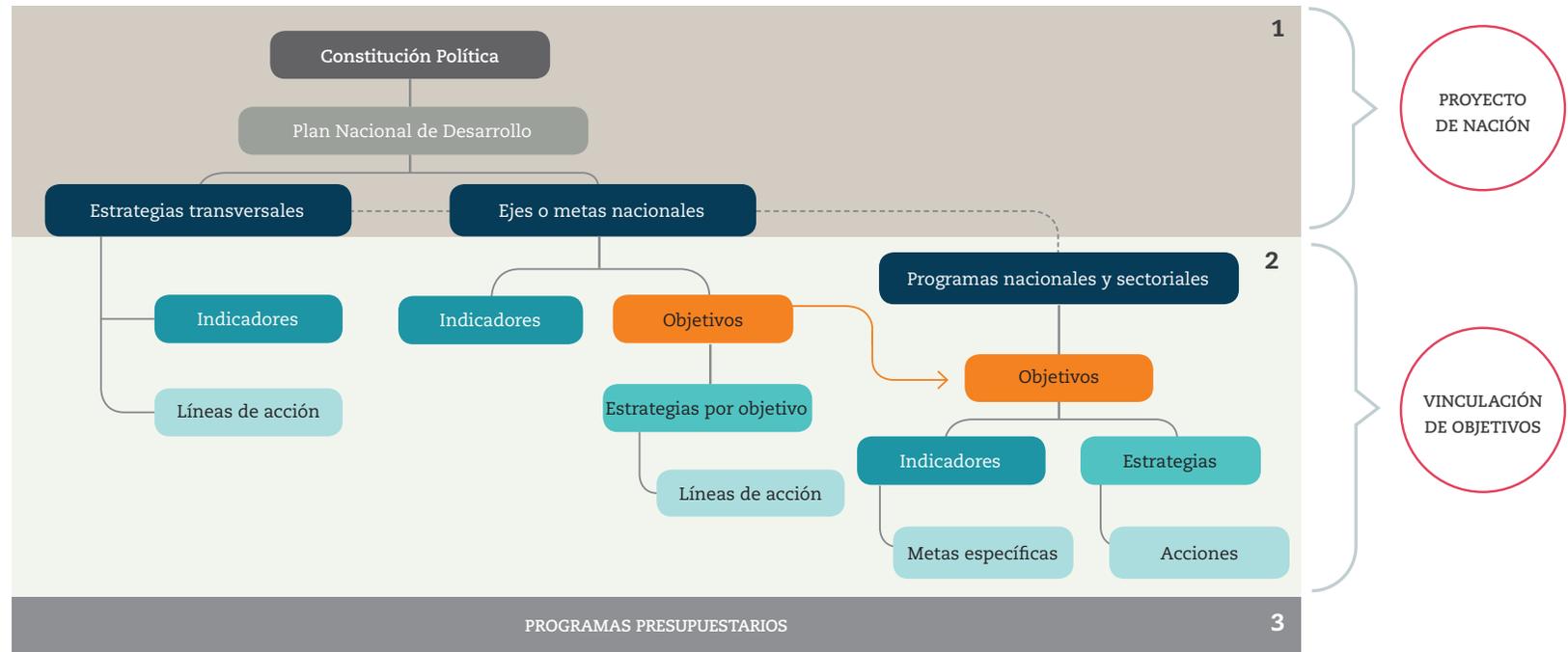
2.1 LOS INDICADORES EN EL PND

tados de la ejecución del PND deberá entregarse en el mes de marzo de cada año.⁴

A finales del mes de abril del presente año, la administración federal en turno entregó al Congreso de la Unión el Segundo In-

forme de Ejecución 2014. En seguimiento a esta entrega se presenta, en la siguiente sección, un reporte que sintetiza y analiza la evolución reciente de los indicadores contenidos en el PND (el cuadro 1 enlista los 14 indicadores y muestra su correspondencia con las metas nacionales y las estrategias transversales).

ESQUEMA 2. Alineación de objetivos en los instrumentos de planeación programática y ubicación de indicadores



NOTA: En el PND los indicadores se corresponden directamente con las estrategias transversales y las metas nacionales. En los programas nacionales y sectoriales los indicadores se corresponden con los objetivos de los programas y no se proponen a partir de estrategias o acciones particulares. Fuente: elaboración propia con base en la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la SHCP.

⁴ Los informes de ejecución entregados por las administraciones federales desde 2001 están disponibles en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/ejecucion_plan_desarrollo.aspx

ESQUEMA 3 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas derivados.



FUENTE: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.



2.1 LOS INDICADORES EN EL PND

CUADRO 1. Estrategias transversales, metas nacionales e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES Y METAS NACIONALES	INDICADORES
 Estrategia transversal: democratizar la productividad	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía
 Estrategia transversal: gobierno, cercano y moderno	Índice de Integridad Global
	Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico
 Estrategia transversal: perspectiva de género	Índice de Desigualdad de Género
 México en Paz	Estado de Derecho
	Tasa de victimización
 México Incluyente	Carencias promedio de la población en pobreza extrema
	Población en pobreza extrema con carencias por alimentación
 México con Educación de Calidad	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
	Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional
 México Próspero	Competitividad Global
	Crédito Interno al Sector Privado
 México con Responsabilidad Global	Índice de Presencia Global
	Índice de Globalización

FUENTE: Presidencia de la República (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

2.2. FICHAS ANALÍTICAS DE LOS INDICADORES

Para cada uno de los indicadores se ha elaborado una ficha de análisis, elaborada a partir de los datos publicados en las fuentes originales; en cada ficha se analiza el comportamiento reciente del indicador y se valora su pertinencia como herramienta de monitoreo y evaluación de las metas y los objetivos gubernamentales. Cada ficha tiene las siguientes secciones:

OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

Sección destinada a realizar observaciones críticas de la metodología utilizada en la construcción del indicador, especialmente sobre su utilidad para evaluar el desempeño de las políticas de desarrollo.

ANÁLISIS

Analiza el comportamiento del indicador con base en la metodología que fue construido.

¿QUÉ MIDE?

Característica que pretende medir el indicador según la explicación metodológica de la fuente original.

¿CÓMO SE CALCULA?

Breve explicación de la construcción del indicador, en la cual se señala el rango de sus posibles valores, interpretación de los mismos y su movimiento deseable a través del tiempo. También se añade la referencia directa de la fuente original.

GRÁFICAS

Muestran el comportamiento del indicador a través del tiempo; con la finalidad de permitir una comparación histórica los datos se muestran sobre un eje temporal que abarca desde el año 2006 hasta 2014. Para cada indicador se señalan los años con datos no disponibles.



Índice Global de Productividad Laboral de la



¿QUÉ MIDE?

Mide la producción nacional en relación con el tiempo de trabajo utilizado en el proceso productivo.



¿CÓMO SE CALCULA?

Resulta de la división del índice del PIB real entre el índice de horas trabajadas, multiplicado por 100. La expresión de valores a través de índices se hace con fines de comparabilidad de las distintas variables. Los índices del PIB y de horas trabajadas son estimaciones agregadas de la actividad productiva y del tiempo de trabajo. El IGPLEH es calculado de manera trimestral para los diferentes sectores y ramos de la economía.

El Índice Global de Productividad Laboral de la Economía se expresa:

$$\text{IGPLEH} = \frac{\text{IPIB}}{\text{IH}} * 100$$

Donde:

IGPLEH: Índice Global de Productividad Laboral de la Economía

IPIB: Índice del Producto Interno Bruto a Precios Constantes

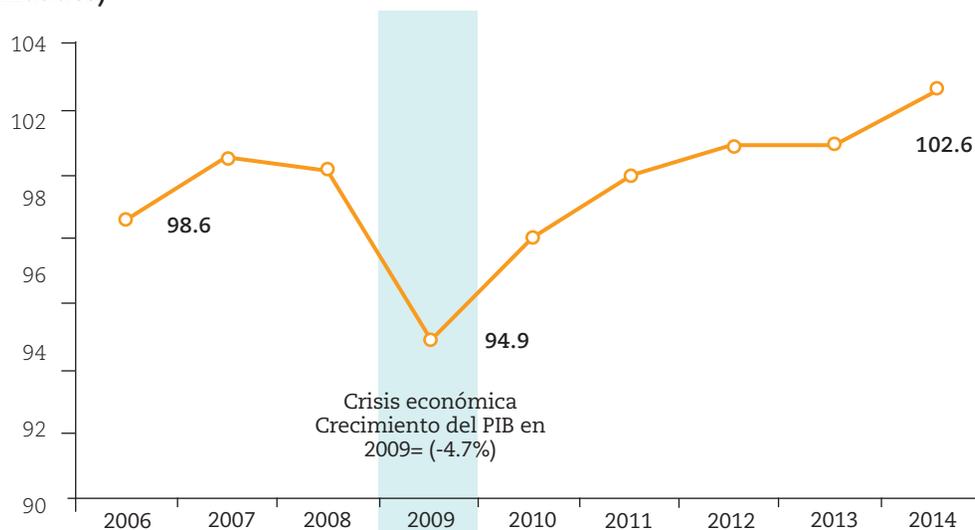
IH: Índice de Horas Trabajadas

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2015) *Banco de Información Económica*, disponible en www.inegi.org.mx/sistemas/bie (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Comportamiento del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (unidades)



NOTA: Serie deflactada a precios de 2008.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) *Banco de Información Económica*, disponible en www.inegi.org.mx/sistemas/bie (consultado en abril de 2015).



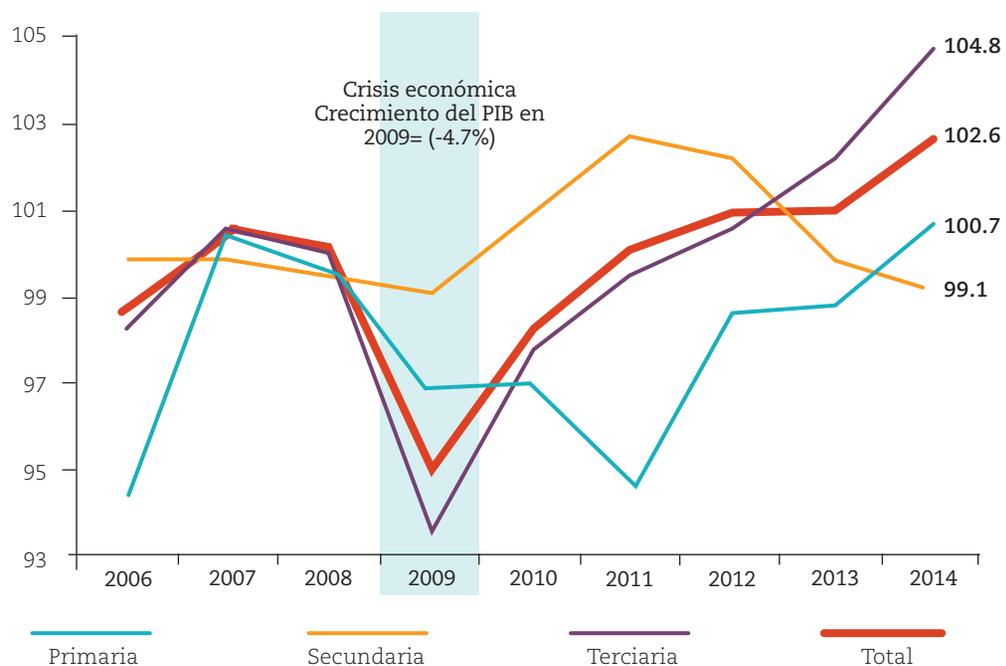
ANÁLISIS

El Índice Global de Productividad Laboral de la Economía presentó una tasa de crecimiento media anual (TCMA) de 0.54% entre los años 2012-2014, con un promedio de 101.9 unidades para los tres primeros trimestres de 2014. El índice mostró una

caída en 2009 (llegando a 94.9 unidades), que corresponde con la contracción del PIB a propósito de la crisis económica internacional. A excepción del repunte de 2014, el comportamiento del índice refleja el bajo dinamismo de la productividad, que representa un problema estructural y es una consecuencia del bajo

GRÁFICA 2

Comportamiento del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (unidades)



NOTA: Año base 2008=100.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) Banco de Información Económica, disponible en www.inegi.org.mx/sistemas/bie (consultado en abril de 2015).

crecimiento económico nacional más que una causa del mismo, tal como lo indica J. Ros en su obra *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*.

El comportamiento del índice depende del PIB, cuyo crecimiento es por sí mismo un objetivo necesario para el desarrollo nacional y su comportamiento está en

función de numerosos factores tanto internos como externos a nuestro país que abarcan dimensiones mucho mayores que las de la intervención gubernamental en materia de productividad.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

Mediante el IGPLEH se considera únicamente al factor trabajo como determinante de la productividad, mientras que en la literatura económica se ha reconocido que el lento crecimiento económico de México es resultado de un pobre desempeño de la productividad total de los factores, como indica J. Ros en la obra citada. En el mismo PND se reconocen otros elementos que inciden en los aumentos de la productividad (los cambios tecnológicos, la innovación, la capacitación de la fuerza laboral, entre otros), sin embargo ninguno de estos se considera en el indicador.

El IGPLEH presenta importantes diferencias de comportamiento si se desagrega para los sectores primario, secundario y terciario de la economía (como se muestra en la Gráfica 2). Las variaciones son más pronunciadas aún si se analiza su comportamiento por ramo de actividad, por lo que el seguimiento podría mejorarse si se toman en cuenta dichos cálculos desagregados. El seguimiento puntual a los valores desagregados del indicador permitiría impulsar a los sectores estratégicos y emplear mayores recursos para las actividades productivas más eficientes y con alto valor agregado, tal como se expresa en el PND. La dimensión regional también podría considerarse tomando en cuenta las importantes diferencias en el territorio nacional en términos de productividad.

Índice de Integridad Global



¿QUÉ MIDE?

Busca evaluar, a partir de análisis y percepciones de equipos de investigación nacional, si existen mecanismos (leyes e instituciones) de integridad pública, su nivel de aplicación y el acceso ciudadano a esos mecanismos.



¿CÓMO SE CALCULA?

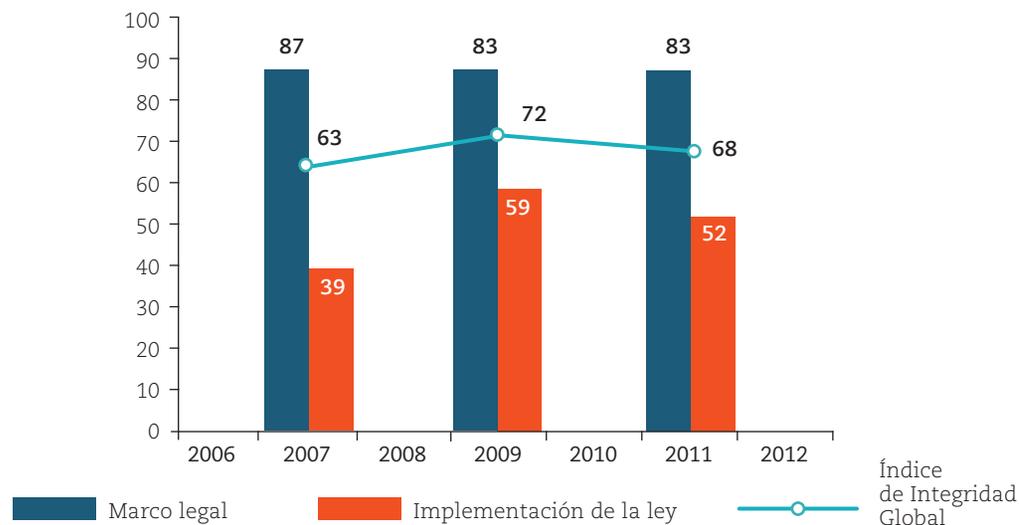
Un investigador nacional, seleccionado por la organización promotora (*Global Integrity*), responde a un cuestionario de más de 300 variables agrupadas en 6 categorías y 23 subcategorías, asignando valores predefinidos y estandarizados. Este trabajo es evaluado por dos revisores. De ello resulta un tablero de indicadores cuyos promedios se agregan para obtener una calificación que va del 0, el valor más bajo, a 100, el más alto.

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Integridad Global (2011) *Reporte de Integridad Global*, disponible en www.globalintegrity.org (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

México en el Índice de Integridad Global (escala 0-100)



NOTA: Los valores representan la evaluación de México en los dos componentes que integran el índice: marco legal y su implementación (barras), y el índice mismo. Cien es el valor más alto posible. FUENTE: Elaborado con base en: Integridad Global (2011) *Reporte de Integridad Global*, disponible en www.globalintegrity.org (consultado en abril de 2015).



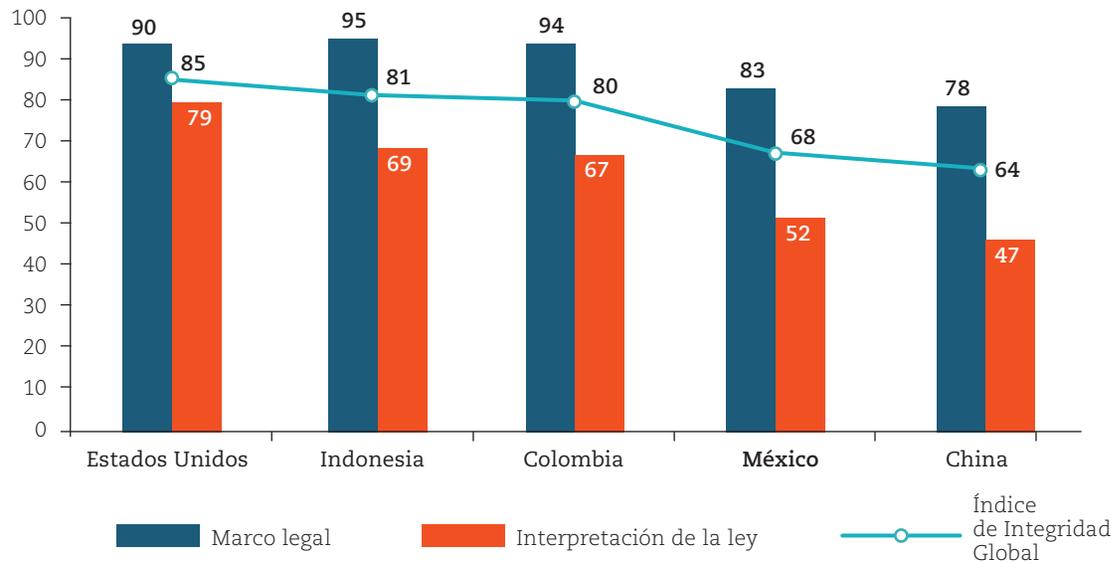
ANÁLISIS

En el periodo más reciente para el que la fuente ha generado datos para México, el Índice de Integridad Global (IIG) se ubica entre 63 (2007) y 72 puntos (2009) es decir un nivel de avance entre moderado y débil en la promoción y aplicación de normas de integridad. En 2011, el valor del índice alcanza 68 puntos (gráfica 1). Los datos

desagregados en los dos componentes del índice muestran con claridad que hay una brecha significativa entre la existencia de marcos jurídicos y su aplicación: mientras que en los tres años reportados la evaluación sobre la existencia de marcos jurídicos de integridad es superior a 80 puntos, la aplicación de dichos marcos no supera los 60 puntos. Este es uno de los resultados más sobresalientes de esta medición.

Entre las variables que explican el resultado de México en el IIG en 2011 y que destacan por su debilidad según la propia medición, se encuentran la habilidad de los medios para reportar temas de corrupción, la falta de transparencia en el financiamiento de la política, las reducidas garantías de conflicto de interés y la baja independencia del poder judicial, así como el limitado acceso ciudadano

GRÁFICA 2
Índice de Integridad Global y sus componentes en países seleccionados, 2011
 (escala 0-100)



Nota: Los valores representan la evaluación de cada país en los dos aspectos principales que evalúa el Índice y el valor total del IIG. Cien es el valor más alto posible. FUENTE: Elaborado con base en: Integridad Global (2011) *Reporte de Integridad Global*, disponible en www.globalintegrity.org (consultado en abril de 2015).

a la justicia. Destaca también que entre 2007 y 2009 algunas de las variables con mayor debilidad fueron la rendición de cuentas gubernamental, el Estado de Derecho, la regulación y monitoreo de impuestos y aduanas, el marco jurídico del servicio civil y el financiamiento de la política.

En la comparación internacional (gráfica 2), si bien el IIG no permite, en estricto sentido,

hacer comparaciones entre naciones, ni una clasificación entre ellas, solo como ilustración se aprecia que, de los 35 países que incluye el Reporte de Integridad Global en 2011, México está por debajo de EU (el más alto) y Colombia, países cuyo Índice alcanzó 85 y 80 puntos respectivamente, y también está por debajo de países como Indonesia (81), aunque registra un Índice superior al de China (64).



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El Índice de Integridad Global mide los ámbitos legales e institucionales en los que, por la falta de normas o de su aplicación, puede haber prácticas de corrupción. Como tal, puede ser pertinente como indicador para informar la evaluación de la transparencia y la rendición de cuentas y solo indirectamente para evaluar la incidencia de corrupción, por lo que sería válido como medición que diera cuenta de algunos de los avances en las estrategias y líneas de acción transversales sobre Gobierno Abierto y Moderno del PND.

No obstante, la medición tiene limitaciones considerables. Quizá uno de los aspectos más significativos y que restringe las posibilidades de uso de la medición es que aunque es de apariencia cuantitativa, esta descansa de forma sustantiva en la evaluación que tres expertos (un investigador y dos revisores) hacen sobre el conjunto de leyes anti-corrupción y su aplicación. Además, la selección de los países cambia de un periodo a otro, lo que sumado a cambios introducidos en las categorías de preguntas (para mejorar la comprensión por parte de los investigadores) limitan la comparabilidad en el tiempo. Debido a la revisión de la metodología para un supuesto relanzamiento en 2014 (que no se ha realizado) el número de países estudiados en 2012 y 2013 se redujo a solo dos y tres, respectivamente. En suma parece necesario reconsiderar la pertinencia de este indicador.

Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico



¿QUÉ MIDE?

Busca medir la voluntad y capacidad de los gobiernos para utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones. Establece cuatro etapas de desarrollo: emergente, interactivo, transaccional y conectado.



¿CÓMO SE CALCULA?

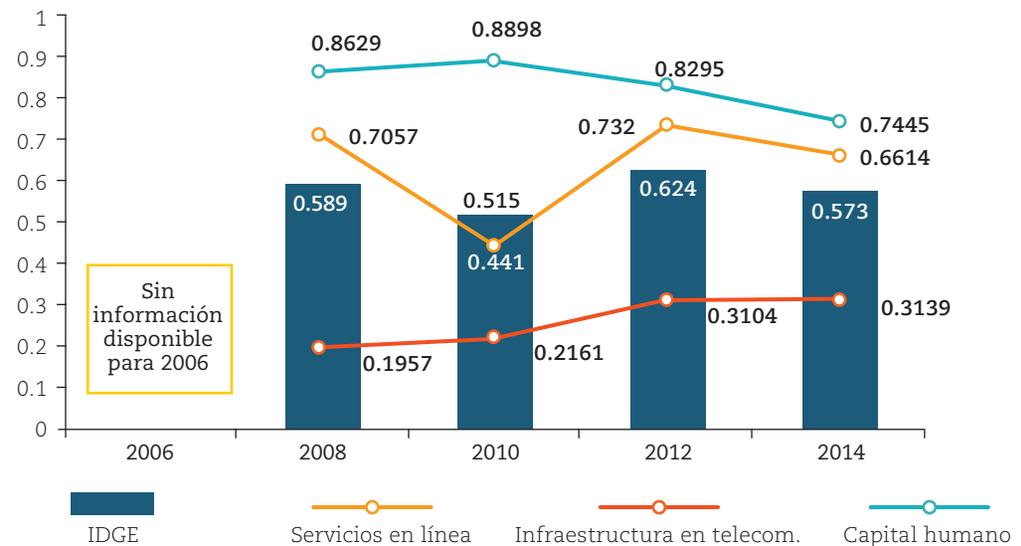
El Índice es un promedio ponderado de tres dimensiones: 1) alcance y calidad de los servicios en línea; 2) infraestructura de telecomunicaciones, y 3) capacidades humanas. Los valores del Índice van de 0, el más bajo, a 1, el más alto y los puntajes obtenidos se clasifican en muy alto (>0.75), alto (0.75-0.50), medio (0.50 - 0.25) y bajo (<0.25).

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas (2008-2014) *United Nations E-Government Survey*, disponible en www.unpan.org/e-government (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Evolución histórica de México en el IDGE y sus componentes (escala 0-1)



NOTA: La barra corresponde al Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (IDGE), que agrega los resultados de tres componentes, mostrados en líneas. No hay datos para 2006. FUENTE: Elaboración propia con base en organización de las Naciones Unidas (2008-2014) *United Nations E-Government Survey*, disponible en www.unpan.org/e-government (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

De acuerdo con la clasificación de 2014 del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (IDGE), la más reciente, México se encuentra en la posición 63 de 193 países, con un índice de 0.573 (gráfica 1), bajando ocho posiciones respecto de 2012 (lugar 55). La evolución reciente del Índice muestra que sus variaciones bianuales, de 2008 a 2014, han

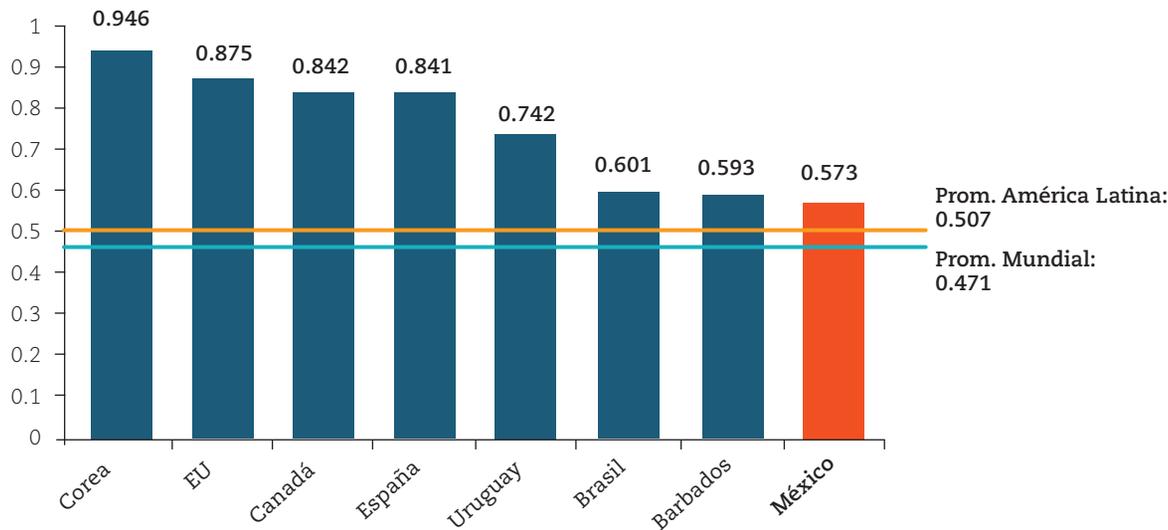
oscilado entre 0.515 (2010) y 0.624 (2012).

De la evolución de los componentes del Índice se observa que el rezago más importante, en todo el periodo de referencia, es en infraestructura de telecomunicaciones, especialmente asociado con el bajo acceso de la población a Internet y banda ancha (y en 2014, con el acceso a banda ancha inalámbrica, nuevo indicador incluido en el IDGE), que limita en general la po-

sibilidad de acceder a los servicios que el gobierno electrónico ofrece. El segundo componente del IDGE con mayores desafíos es el de servicios en línea: aunque la medición registra que hay una extendida presencia de gobierno en servicios en línea, aún falta mejorar en la posibilidad de realizar transacciones en línea (por ejemplo, pagos de impuestos) y más aún en el desarrollo de servicios en línea integrados y centrados en el

GRÁFICA 2

Resultados del IDGE en países seleccionados, 2014 (escala 0-1)



Fuente: Elaboración propia con base en: Naciones Unidas (2008-2014) *United Nations E-Government Survey*, disponible en www.unpan.org/e-government (consultado en abril de 2015).

ciudadano y sus necesidades. Aunque el componente de capital humano es el más desarrollado, destaca su caída entre 2010 y 2014, asociada, probablemente, con la incorporación de dos nuevos indicadores a la medición (además de la matriculación y el alfabetismo en adultos): los años esperados de escolaridad y la escolaridad promedio, indicadores en los que México tiene retos importantes que enfrentar.

De los 193 países que incluye el IDGE en 2014, Corea es el más avanzado y en el continente americano, EU y Canadá están en las posiciones 7 y 11, respectivamente. En América Latina y el Caribe, Uruguay (33) es la nación mejor ubicada; en la región, países como Brasil (57) y Barbados (59) logran resultados más sobresalientes que México, el cual está, sin embargo, por arriba del promedio de AlyC y el mundial.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El indicador es útil en la medida en que ofrece un panorama sobre las capacidades institucionales para promover y desarrollar el gobierno electrónico y permitiría monitorear los avances del gobierno federal en algunas de las estrategias y líneas de acción transversales establecidas en el PND y también de la estrategia denominada Gobierno Abierto y Moderno, en la Meta México Próspero. Pero hay que considerar dos asuntos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) advierte: primero, el índice no es una evaluación absoluta sobre el desarrollo del gobierno electrónico en un país sino un recurso que permite ubicar los avances de una nación respecto de otras e informar los desafíos que cada país enfrenta en comparación con otros.

En segundo lugar, la ONU señala que el IDGE debe acompañarse en su análisis con el Índice de Participación Electrónica, que mide el acceso y uso de los ciudadanos a servicios de gobierno en línea, incluyendo el acceso a información gubernamental, la interacción en línea con actores relevantes y el involucramiento en procesos decisivos.

Al evaluarse en conjunto, ambos índices dan una panorama completo de la situación del gobierno electrónico en un país. Ninguno de estos dos aspectos se toman en cuenta en el PND o en los informes de ejecución de dicho Plan. También sería importante que la interpretación de resultados incluya la evaluación de los componentes del índice.

Índice de Desigualdad de Género



¿QUÉ MIDE?

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) busca medir la desventaja que pueden experimentar las mujeres respecto de los hombres en tres componentes: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.



¿CÓMO SE CALCULA?

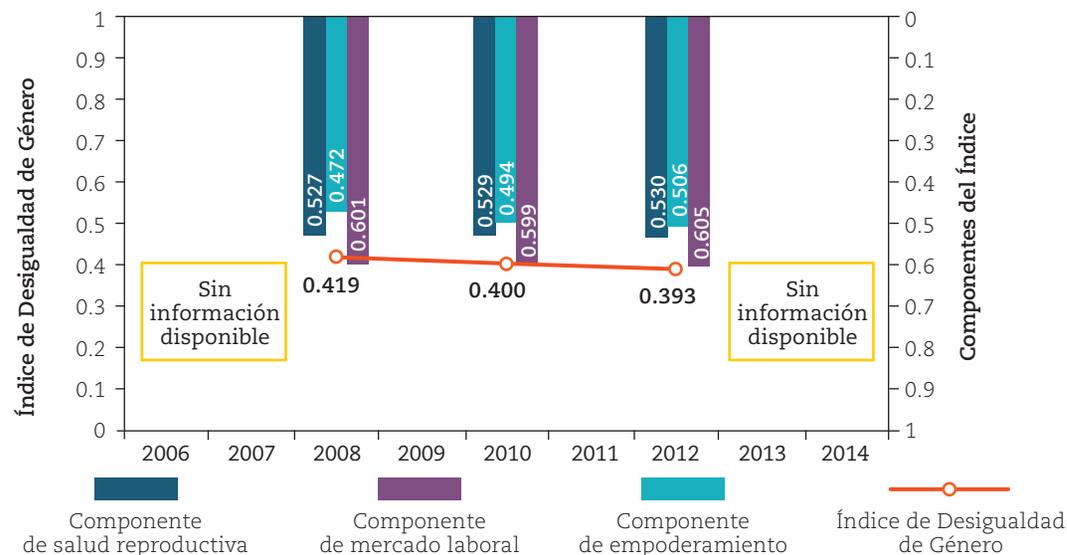
El IDG agrega diversos indicadores. Para salud reproductiva: razón de mortalidad materna y tasa de fecundidad de las adolescentes. Empoderamiento: población con al menos educación secundaria completa y porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el parlamento. Mercado laboral: la tasa de participación en el mercado laboral.

Sentido esperado: descendente.

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género. Nueva metodología*, disponible en <http://bit.ly/1wB4hd5> (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Índice de Desigualdad de Género y sus componentes (escala 0-1)



NOTA: Los valores de los componentes se interpretan en sentido contrario a los valores del Índice, motivo por el cual se presenta su eje en sentido inverso. FUENTE: Elaboración propia con datos del PNUD (2014) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género. Nueva metodología*, disponible en <http://bit.ly/1wB4hd5> (consultado en abril de 2015).



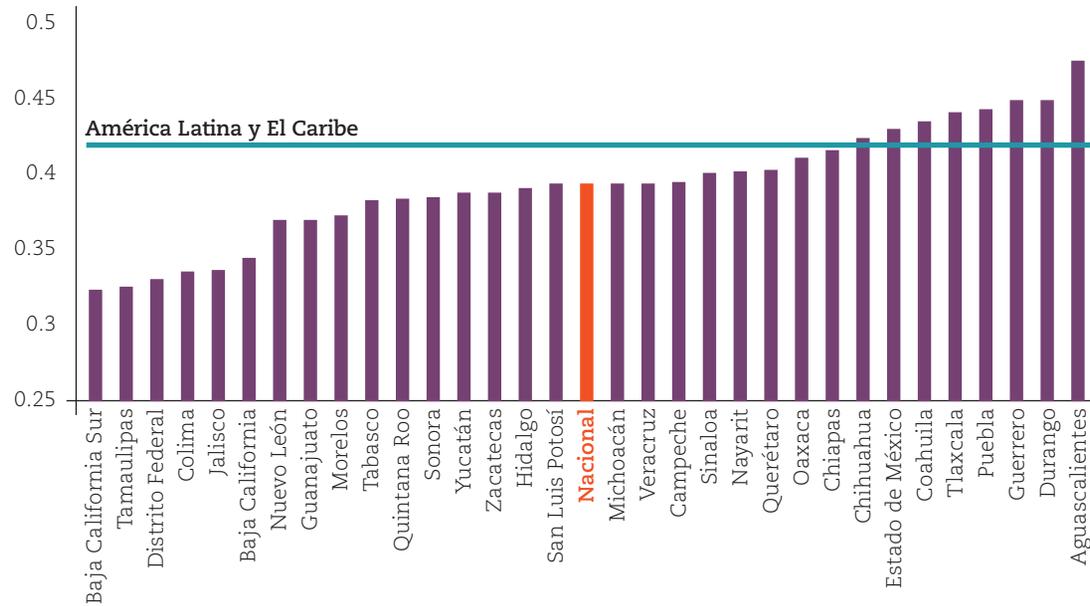
ANÁLISIS

De acuerdo con los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no se observan variaciones significativas en el comportamiento del IDG. De hecho, apenas puede percibirse una ligera reducción de las desventajas de las mujeres respecto de los hombres. Este cambio ha sido tan solo de 0.026 puntos de 2008 a 2012 (ver gráfica 1).

El IDG puede desagregarse en sus tres componentes (salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral) para observar el peso de cada uno en el comportamiento general del IDG. Según la metodología del PNUD, los componentes se interpretan de manera inversa al índice. Esto es, los valores cercanos a 1 en cada una de las tres dimensiones del IDG indican una mayor igualdad de género (motivo por el cual, el eje secundario de

la gráfica 1 se muestra en orden inverso). Los componentes de salud reproductiva y mercado laboral presentan estabilidad o estancamiento, mientras que el de empoderamiento aumentó 0.034, lo que hace de este componente el que explica, en mayor medida, la ligera disminución del IDG. El estancamiento general del índice sugiere la existencia de condiciones estructurales en el sistema de salud y en el mercado de trabajo que man-

GRÁFICA 2
Índice de Desigualdad de Género por entidad federativa, 2012 (escala 0-1)



FUENTE: Elaboración propia con datos del PNUD (2014) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género. Nueva metodología*, disponible en <http://bit.ly/1wB4hd5> (consultado en abril de 2015).

tienen niveles bajos de accesibilidad para las mujeres en cada uno de estos ámbitos.

Este índice también puede desagregarse por entidad federativa (ver gráfica 2). En el año 2012, las entidades con menor desigualdad de género fueron Baja California Sur, Tamaulipas y el Distrito Federal (0.323, 0.325 y 0.330, respectivamente). En contraste, las entidades más desiguales fueron Guerrero, Durango y Aguascalientes (0.448, 0.448

y 0.474, respectivamente). El promedio nacional se ubica en 0.393, cifra que coloca a nuestro país en una posición relativamente mejor que el promedio de países de Latinoamérica y el Caribe (0.419). De hecho, solo las siguientes entidades presentan peores niveles de desigualdad que el promedio latinoamericano: Chihuahua, Estado de México, Coahuila, Tlaxcala, Puebla, Guerrero, Durango y Aguascalientes.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) presenta valores del IDG que difieren de los datos de la fuente estadística original, es decir, del PNUD. Esto se debe a que este organismo internacional cambió la metodología para medir el IDG en 2014, mientras que el PND posiblemente registró los datos provenientes de la metodología anterior. Sin embargo, en la exposición del IDG que ofrece el PND no se precisan estos cambios. Además, el PND no incluye los datos para 2008 del IDG.

En cuanto a la perspectiva de género, las líneas de acción del PND establecen: prevenir y atender la violencia contra las mujeres, reducir las brechas de género en los esquemas de atención de los programas sociales y mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a la seguridad. El IDG, sin embargo, no incluye indicadores para evaluar los avances de las políticas públicas en estos ámbitos. Además, un aspecto central de la desigualdad de género es la igualdad de acceso a la justicia entre hombres y mujeres. No obstante, este tema no fue considerado en la construcción del IDG.

La elaboración de un índice propio que incluya estos aspectos es más congruente con las líneas de acción del PND y con los criterios de relevancia establecidos en la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Así, el IDG incluido en el PND parece ser insuficiente para identificar si las acciones para la igualdad de género están teniendo los efectos deseados.



Índice del Estado de Derecho



¿QUÉ MIDE?

El índice pretende medir la percepción de distintos “agentes” (bancos y empresas internacionales, así como hogares mexicanos) sobre el cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, actuación policial y judicial, crímenes y violencia.



¿CÓMO SE CALCULA?

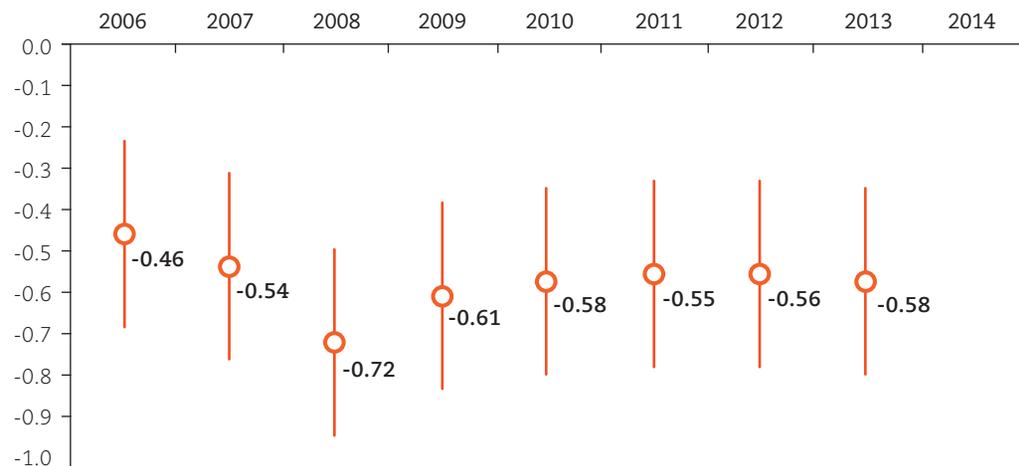
El índice agrega datos de diversas encuestas que recopilan valoraciones subjetivas de agentes internacionales y nacionales para cada país evaluado, para México se agregan datos de 17 encuestas. Sus posibles valores van de -2.5 (percepción muy desfavorable) a +2.5 (percepción muy favorable).

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Banco Mundial (2014) *Worldwide Governance Indicators*, disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Índice del Estado de Derecho (estimaciones puntuales e intervalos de confianza, 90%)



NOTA: se muestran las estimaciones puntuales acompañadas de su respectivo intervalo de confianza (90%), representado por la línea vertical que acompaña a cada punto. Este intervalo es calculado y hecho público por la misma fuente original. FUENTE: Elaborado con datos del Banco Mundial (2014) *Worldwide Governance Indicators*, disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

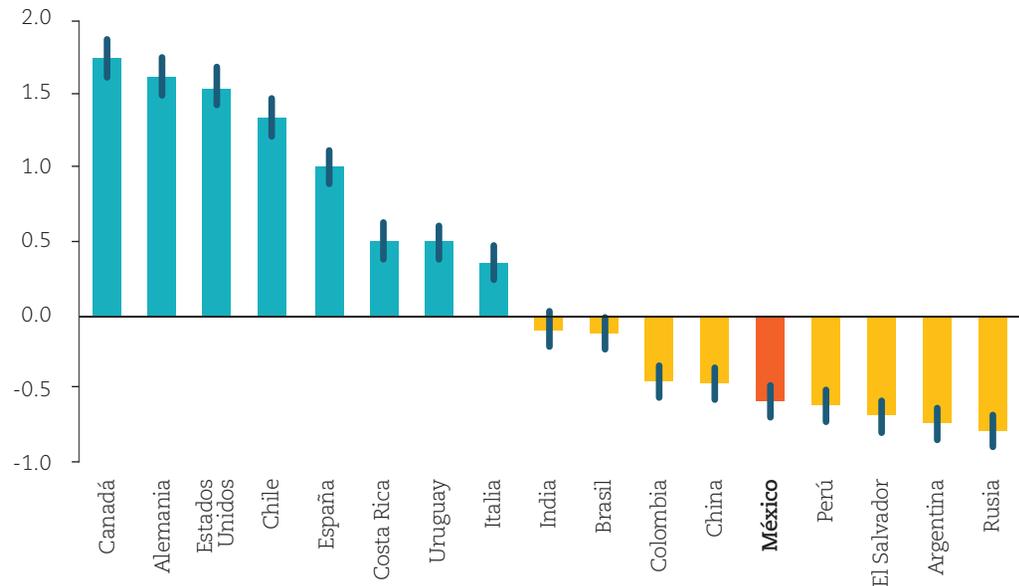
La gráfica 1 muestra las estimaciones puntuales de este índice para México, acompañadas de sus respectivos intervalos de confianza (líneas verticales). Los valores puntuales estimados fluctuaron ligeramente de -0.46 en 2006 a -0.72 en 2008: en años recientes se han estancado en alrededor de -0.6. Estos valores indican percepciones negativas sobre el Estado de Derecho en México.

Sobre los intervalos de confianza vale la pena citar una explicación detallada. Este índice forma parte de los *Worldwide Governance Indicators*, diseñados por el Banco Mundial y el Brookings Institution. Los autores de estos indicadores, D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi, explican en su documento metodológico que siempre reportan intervalos de confianza porque: “Una regla útil (y conservadora) es que cuando estos márgenes de error se traslapan para dos países,

o para dos puntos en el tiempo, entonces las diferencias estimadas son demasiado pequeñas como para ser estadísticamente significativas”.

En la gráfica 1 puede observarse que los márgenes de error se traslapan para todos los años. Por este motivo, solo puede decirse que este índice refleja un cúmulo de percepciones desfavorables sobre el Estado de Derecho en México, las cuales no han cambiado significativamente en años recientes. La poca información que

GRÁFICA 2
Índice del Estado de Derecho en países seleccionados, 2013
(estimaciones puntuales e intervalos de confianza, 90%)



NOTA: se muestran las estimaciones puntuales acompañadas de su respectivo intervalo de confianza (90%), representado por la línea vertical que acompaña a cada barra. Este intervalo es calculado y hecho público por la misma fuente original. FUENTE: elaborado con datos del Banco Mundial (2014) *Worldwide Governance Indicators*, disponibles en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

este índice arroja sobre cambios anuales, por la amplitud de sus intervalos de confianza, genera dudas sobre su utilidad como herramienta de evaluación. De hecho, sus autores remarcan que, “continuamos advirtiendo a los usuarios que los indicadores agregados, tales como los seis indicadores de gobernanza, son herramientas demasiado burdas para guiar políticas a nivel nacional.”

En cuanto a la posición global que ocupa México, la edición 2013 del Índice del Estado de

Derecho lo coloca por debajo de la media dentro del primer grupo de países que reciben una valoración negativa. En este grupo también se encuentran países como Argentina, China, Colombia, Cuba, El Salvador, Kenia, Nicaragua, Perú, Senegal y Zambia. La gráfica 2 muestra un comparativo de países seleccionados, donde puede observarse la distancia que separa a México de países como Chile y España, así como la cercanía con Colombia y El Salvador.



**OBSERVACIONES
METODOLÓGICAS**

Kaufmann, Kraay y Mastruzzi explican que su proyecto “está basado exclusivamente en medidas subjetivas o percepciones sobre la gobernanza, tomadas de encuestas a hogares y firmas de negocios, así como de valoraciones expertas emitidas por varias organizaciones”. Para el caso de México, el Índice de Estado de Derecho agrega 17 fuentes individuales, de las cuales solo tres captan percepciones en los hogares mexicanos (la encuesta mundial de Gallup, el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas). Las 14 encuestas restantes están dirigidas a grupos de interés, con énfasis en las opiniones de corporaciones transnacionales. Algunas de estas encuestas incluso son propiedad de empresas y fundaciones privadas, tales como el corporativo alemán Bertelsmann y el *think-tank* Heritage Foundation.

Este índice, entonces, no refleja directamente los resultados de acciones gubernamentales, sino que pretende captar cómo perciben estos resultados los ciudadanos y, especialmente, ciertos actores económicos. Sus valores dependen de mecanismos indirectos de mediación, como pueden serlo las estrategias gubernamentales de comunicación. Además, pudiera ocurrir que algunos actores encuestados recurran a comportamientos estratégicos de respuesta que también reduzcan la utilidad informativa de esta medición. Todo lo anterior, aunado a la advertencia hecha por sus propios autores sobre la poca utilidad de estos indicadores agregados para guiar políticas a nivel nacional, implica que este índice no es recomendable para la planeación y evaluación de las acciones gubernamentales.



Tasa de victimización delictiva



¿QUÉ MIDE?

Es la proporción de personas que fueron víctimas de uno o más delitos (de cualquier tipo) en el año de referencia. Si una persona fue victimizada varias veces en ese año, se contabiliza una sola víctima. También se denomina tasa de prevalencia delictiva.



¿CÓMO SE CALCULA?

A partir de una encuesta en hogares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde se pregunta cuántas personas fueron víctimas de uno o más delitos, se obtiene un número total de víctimas. Esta cifra se divide entre el total de habitantes para obtener la tasa de victimización.

Sentido esperado: descendente.

FUENTE: INEGI (2011-2014) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Víctimas de delitos por cada 100 mil habitantes



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2011-2014) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

La gráfica 1 muestra las tasas de victimización a nivel nacional, disponibles para el periodo 2010-2013. Para años anteriores no se cuenta con estimaciones porque la ENVIPE es una encuesta relativamente nueva (aunque existen algunos antecedentes, las estimaciones de encuestas previas no son comparables).

De acuerdo con los resultados de la ENVIPE, en el año 2010 se observó una tasa de casi 24

mil víctimas de delitos por cada 100 mil habitantes a nivel nacional. En los años siguientes esta cifra aumentó hasta poco más de 28 mil víctimas en 2013. La tendencia creciente que revela esta encuesta es contraria a los resultados que se desean observar, toda vez que indica un aumento sostenido en la proporción de personas que fueron víctimas de algún delito en años recientes.

La evolución de la tasa de victimización, en teoría, debería reflejar los resultados o efectos

positivos de las acciones de los tres niveles de gobierno en materia de prevención de la delincuencia. Motivo por el cual, este indicador es útil para evaluar directamente la efectividad de dichas acciones.

Aunque en otros países se realizan encuestas de victimización, no es recomendable hacer comparaciones internacionales de este particular indicador porque pueden verse afectadas por sesgos derivados de las definiciones locales de distintas conductas delictivas (las distintas tipi-

MAPA 1
 Víctimas de delitos por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa, 2013



FUENTE: Elaboración propia con base en: INEGI (2011-2014) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx (consultado en abril de 2015).

ficaciones nacionales o locales de cada delito pueden inducir sesgos significativos). Actualmente, la mayoría de las comparaciones internacionales se hacen sobre delitos específicos. Por ejemplo, los reportes recientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito presentan comparaciones internacionales de tasas de victimización por homicidio, asalto, robo, violencia sexual y secuestro, entre otros.

En el territorio nacional, las tasas de victimización por entidad federativa presentan

disparidades importantes (ver mapa 1). El Estado de México presenta el nivel más alto, con más de 47 mil víctimas por cada 100 mil habitantes; le sigue Baja California con una tasa mayor a 39 mil. Las dos entidades siguientes, en orden descendente, son el Distrito Federal y Jalisco con una tasa de 33 mil. En contraste, las entidades donde se captaron las menores tasas fueron Chiapas y Oaxaca con aproximadamente 16 mil víctimas por cada 100 mil habitantes.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

Las encuestas basadas en muestras probabilísticas son herramientas útiles para captar la ocurrencia de eventos relativamente frecuentes entre una población. En este sentido, la tasa de victimización estimada a partir de la ENVIPE refleja la prevalencia de delitos relativamente frecuentes, tales como robos y extorsiones, con mayor precisión que delitos con elevado impacto social pero menos frecuentes, tales como los homicidios. Estos últimos son mejor captados en registros ministeriales, debido a una mayor denuncia y la obligatoriedad de iniciar una investigación cuando se presupone su ocurrencia. Por este motivo, Naciones Unidas recomienda utilizar tasas específicas por distintos tipos de delitos, algunas de las cuales sean estimadas a partir de encuestas de victimización y otras sean obtenidas aprovechando registros administrativos.

En México, como en otros países, múltiples estudios han documentado que las dinámicas de los delitos contra el patrimonio y de los delitos contra las personas son notablemente distintas, tanto en sus niveles y tendencias como en sus patrones estatales y regionales. Lo cual refuerza la recomendación de utilizar tasas específicas por tipos de delitos, en lugar de una tasa de victimización agregada. Por lo tanto, sería preferible utilizar, para la planeación y la evaluación de las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública, al menos dos tasas de victimización, una referida a delitos de robo y asalto y, otra, referida a homicidios intencionales.

Carencias promedio de la población en



¿QUÉ MIDE?

El número de derechos sociales –alimentación, vivienda, servicios básicos en la vivienda, salud, seguridad social y educación– a los que no accede la población en pobreza extrema en su conjunto.



¿CÓMO SE CALCULA?

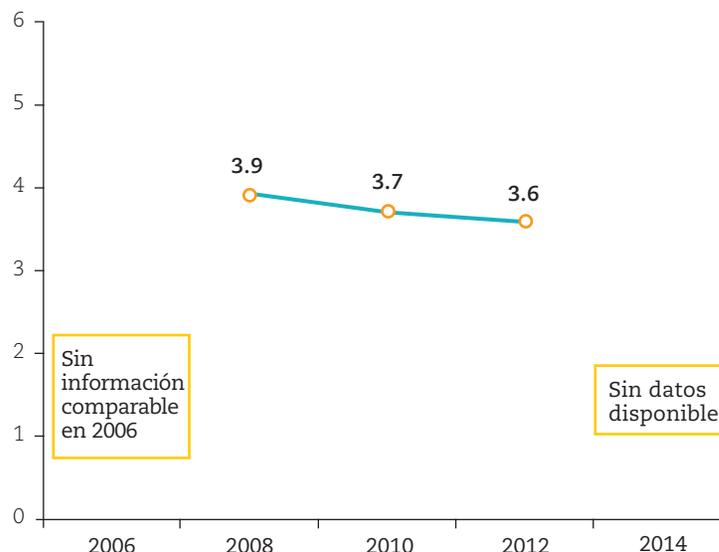
Consiste en la suma de carencias de las personas en pobreza extrema dividida entre la población total del estrato, en el cual se ubican las personas que no acceden a tres o más de los derechos sociales enunciados y tienen un ingreso mensual debajo de la *Línea de bienestar mínimo*.

Sentido esperado: descendente.

FUENTE: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014), con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), disponible en www.coneval.gob.mx (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Carencias promedio de la población en pobreza extrema



NOTA: Datos sin considerar el combustible para cocinar.

FUENTE: Elaboración propia con base en Coneval (2014), disponible en <http://bit.ly/1H11FYP> (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

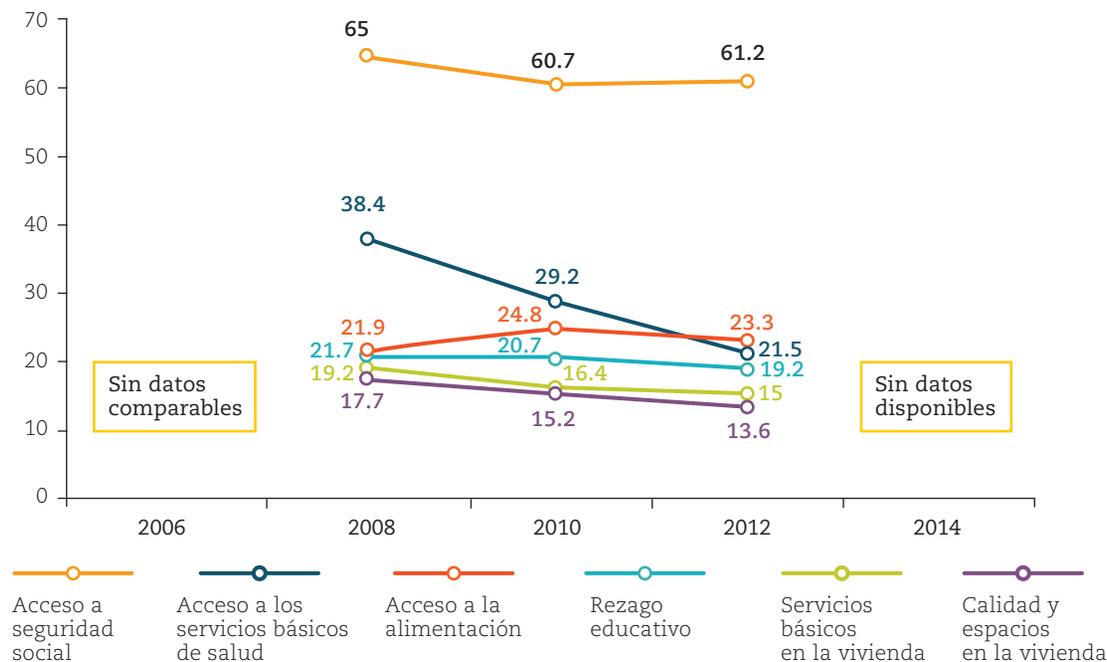
La Ley General de Desarrollo Social establece que para la medición de la pobreza deben considerarse como indicadores el ingreso corriente per cápita, el acceso a seis derechos sociales (alimentación, vivienda, servicios básicos en la vivienda, salud, seguridad social y educación) y el grado de cohesión social. La primera medición con

estos criterios se realizó en 2008. A partir de 2010 el indicador "acceso a servicios básicos en la vivienda" considera si en los hogares se usa leña o carbón como combustible para cocinar. En la gráfica 1 no se considera ese dato, a fin de realizar la comparación con 2008.

Entre 2008 y 2012 la población en pobreza extrema disminuyó en términos absolutos y relativos al pasar de 11.9 millones (10.6%) a

10.4 millones de personas (8.9%). La suma de las carencias de cada persona entre el total de quienes se encontraban en esa condición se representa en la gráfica 1, misma que reporta una disminución del promedio de carencias entre 2008 y 2012. Este indicador no permite apreciar en qué proporción disminuyó tal o cual carencia en el estrato correspondiente.

GRÁFICA 2
Evolución de la población con carencias (%)



NOTA: Datos sin considerar el indicador de combustible para cocinar.

FUENTE: Elaboración propia con base en Coneval (2014), disponible en <http://bit.ly/1Hl1FYP> (consultado en abril de 2015).

En el periodo 2010-2012 la reducción de carencias en este estrato se explica principalmente –de acuerdo con el *Informe de evaluación de la política social* publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2014– por el incremento en el número de afiliados al Seguro Popular, que pasó de 21.6 a 47.8 millones de personas; este in-

cremento se registró sobre todo entre la población con menores ingresos. Ello no significa necesariamente acceso efectivo a servicios de salud, sino sólo que ha aumentado el número de personas registradas en el padrón correspondiente.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El indicador sintetiza la tendencia general en el acceso de la población en pobreza extrema a cualesquiera de los derechos arriba enunciados. Por su carácter agregado no permite conocer cuál o cuáles de los derechos sociales representan un mayor reto en términos de la dimensión de la población.

La disminución del promedio de carencias puede originarse en la ampliación de la cobertura de servicios vinculados a uno solo de tales derechos, mientras otros pueden continuar sin atención; es clave dar seguimiento al ingreso, pues mientras éste se mantenga por debajo de la línea de bienestar mínimo (imposibilidad de adquirir alimentos suficientes) el acceso a otros derechos puede representar un avance magro.

Entre 2008 y 2012 (ver gráfica 2) se observó una disminución de la carencia por acceso a la salud (de 38.4 a 21.5%), un aumento en la carencia de acceso a la alimentación (de 21.9 a 23.3%) y una disminución de la carencia por acceso a la seguridad social (65.0 a 61.2%). Estos indicadores dan cuenta de los retos de acceso por cada derecho.

Para avanzar en la reducción de la pobreza, el PND establece el programa Prospera (antes Oportunidades). En el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 los avances se miden con otros indicadores, tales como “porcentaje de la población con acceso a la alimentación” o “porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional”.

Población en pobreza extrema con carencia



¿QUÉ MIDE?

La proporción de personas en condición de pobreza extrema con un grado moderado o severo de privaciones en su alimentación.



¿CÓMO SE CALCULA?

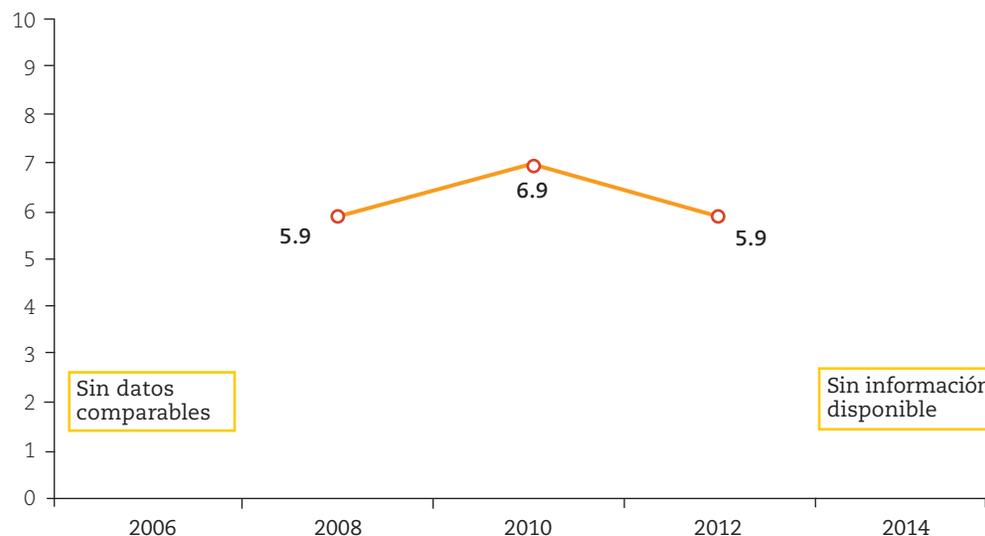
Mediante un cuestionario para identificar privaciones alimentarias de cada persona: i) no tuvo una alimentación variada, ii) dejó de desayunar, comer o cenar, iii) comió menos de lo que debería comer, iv) se quedó sin comida, v) sintió hambre pero no comió, vi) hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. El número de carencias define el grado de privación.

Sentido esperado: descendente.

FUENTE: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014), con datos de la ENIGH, disponible en www.coneval.gob.mx (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación (% de la población nacional)



FUENTE: Gobierno de la República (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Segundo informe de ejecución 2014*. México: SHCP, disponible en www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/ejecucion_plan_desarrollo.aspx (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

Según el Informe de ejecución 2014 (gráfica 1), la población en condición de pobreza extrema que afirmó tener carencia o moderada en su alimentación fue, en 2008, de 6.6 millones (5.9% de la población nacional), cifra que aumentó a 7.8 millones en 2010 (6.9%), probablemente como efecto de la crisis económica. En 2012 esta cifra se

redujo a 7 millones de personas (5.9% del total nacional). Estas cifras no forman parte de los indicadores difundidos por el Coneval. En el *Informe de pobreza en México 2012* se da cuenta de la situación a nivel nacional y por estado, se revisan los cambios en grupos específicos de población (como indígenas o adultos mayores) y se analiza la dimensión de las poblaciones afectadas en cada uno de los derechos socia-

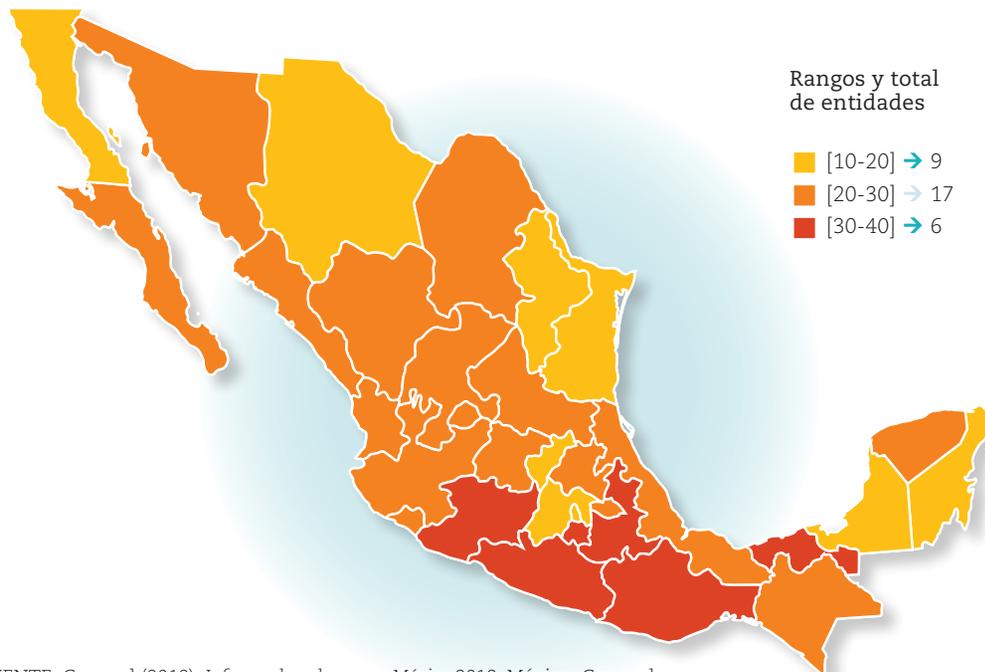
les considerados; en particular incluye cifras de la población total con carencia por acceso a la alimentación así como su distribución por estado, pero no las desagrega por estrato. Con esta información es imposible que público no especializado dé seguimiento al indicador establecido en el PND.

En ese informe puede apreciarse que la *carencia por acceso a la alimentación* constituyó la

por acceso a la alimentación

MAPA 1

Porcentaje de la población total con carencia por acceso a la alimentación según entidad federativa, México, 2012



FUENTE: Coneval (2012). *Informe de pobreza en México 2012*. México: Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf (consultado en abril de 2015).

segunda que más afectó a la población mexicana –solo después de la carencia por acceso a la seguridad social– con 27.4 millones de personas (23.3% de la población total). Entre 2008 y 2012 se registró un aumento en el indicador a nivel nacional (de 21.7 a 23.3%). En todas las entidades –se afirma– se presenta algún grado de carencia por acceso a la alimentación, sin embargo en ocho estados se

concentró más de la mitad de la población nacional con esta carencia: Estado de México, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Chiapas. La distribución por entidad se muestra en el mapa 1.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

La población en pobreza extrema es aquella que además de tener 3 o más carencias de acceso a determinados derechos sociales (alimentación, vivienda, servicios básicos en la vivienda, salud, seguridad social y educación) tiene un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, definido como aquel monto que no alcanza para obtener alimentos suficientes aún si todo el ingreso se dedicara a ello. Esta definición implica algún grado de privación alimentaria; el indicador agrega una condición más: el reconocimiento explícito de las personas de ese estrato de sufrir privaciones en su alimentación.

Ese universo –menor a la población en pobreza extrema– es al que se dirige la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. En el documento *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019* se reporta que la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación en 2010 era de aproximadamente 7.4 millones; por otro lado, en las bases de datos del Coneval asciende a 8.9 millones de personas, también en 2010 (<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>). Estas cifras difieren, a su vez, de las reportadas en el informe de ejecución 2014 del PND. Al respecto, el Programa Sectorial de Desarrollo Social no incluye indicadores por estrato.

Evaluación Nacional del Logro Académico en



¿QUÉ MIDE?

Pretende medir el aprendizaje de los estudiantes de educación básica en Matemáticas y Español, en comparación con lo establecido en los programas de estudio, mediante un examen nacional por grado escolar.



¿CÓMO SE CALCULA?

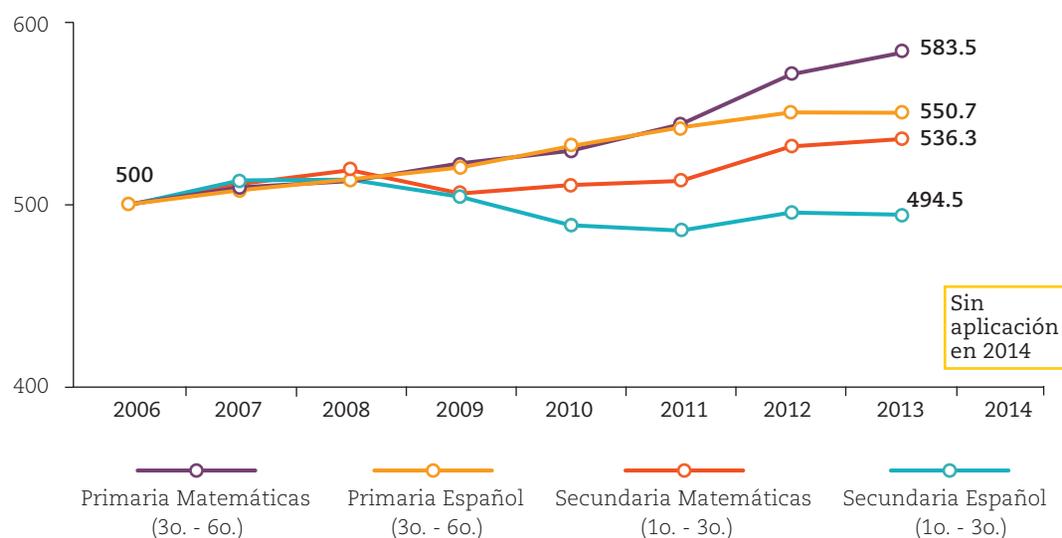
Consigna la puntuación promedio obtenida por los estudiantes de un nivel educativo en una asignatura, o bien, la proporción de estudiantes en cada nivel de logro, mismo que es determinado por el número y la complejidad de los reactivos resueltos correctamente en el examen.

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública (SEP), Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), disponible en www.enlace.sep.gob.mx (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Puntuación promedio en primaria y secundaria en Español y Matemáticas



Sin aplicación en 2014

NOTA: En ENLACE se definió una escala de 200 a 800 puntos, con un puntaje promedio de 500. La desviación estándar es de 100 puntos. Dentro de la escala se establecen los niveles de logro: insuficiente, elemental, bueno y excelente. FUENTE: Elaboración propia, con base en información de Secretaría de Educación Pública/ENLACE, bases de datos disponibles en www.enlace.sep.gob.mx (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

El indicador no precisa una medida de referencia para valorar resultados. En los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo se han utilizado tanto el promedio de puntuación (gráfica 1), que informa de la tendencia general de los resultados sin distinguir niveles de aprendizaje, como la proporción de estudiantes según logro (gráfica 2). Los resultados de ENLACE en-

tre 2006 y 2013 en educación primaria, tanto en Matemáticas como en Español, muestran un crecimiento constante y acelerado de la proporción de estudiantes con niveles de logro *bueno* y *excelente*. En el caso de Matemáticas, la proporción de la población en esos niveles se incrementó en 31.2%; una evolución similar se observó en la asignatura de Español (21.5%).

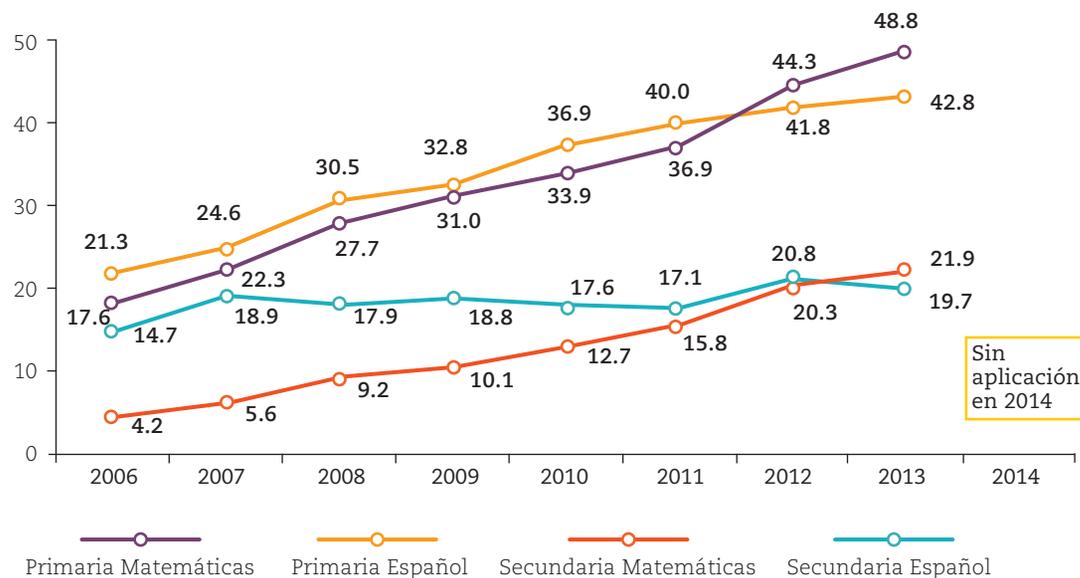
En cambio, en la educación secundaria estos niveles de logro se incrementaron de manera

importante pero no acelerada: en Matemáticas la proporción de estudiantes en niveles *bueno* y *excelente* aumentó en 15.5% en siete años y en Español se observó un incremento de 5%, tras un estancamiento entre 2007 y 2011.

En algunas entidades en primaria se observó un incremento *irregular* en los niveles *bueno* y *excelente* de matemáticas: en Chiapas (con un incremento de 41.9%), Guerrero (44.6%), Campeche (46.3%), Puebla (34.4%) y Zacatecas (35.2%).

GRÁFICA 2

Proporción de alumnos de primaria y secundaria con niveles de logro Bueno y Excelente en Matemáticas y Español (%)



FUENTE: Elaboración propia con base en: SEP (2013). Resultados históricos nacionales 2006-2013. 3ro, 4to, 5to y 6to de primaria, 1ro, 2do y 3ro de secundaria. Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética. México: SEP, disponible en www.enlace.sep.gov.mx/content/gr/docs/2013/historico/00_EB_2013.pdf (consultado en abril de 2015).

Algo similar ocurrió en secundaria: Chiapas pasó de 4.1 a 46% en los niveles de logro *bueno* y *excelente*, Guerrero de 1.7 a 28.2%, Tabasco de 2.3 a 28.7%, Hidalgo de 3.1 a 28.3% y Sonora de 4.8 a 27.0%.

Cabe señalar que algunos estados en los que se registraron los mayores incrementos en los resultados de ENLACE, como Chiapas y Guerrero, en la prueba aplicada por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes —PISA, por sus siglas en inglés— de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han obtenido resultados marcadamente inferiores a los promedios nacionales en tres áreas evaluadas (matemáticas, lectura y ciencias). En su informe *México en PISA 2012* el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) destaca que en esa aplicación el 74.4% de los estudiantes de 15 años de Chiapas, así como el 79.8% de los de Guerrero, se ubicaron en los niveles bajos de desempeño en matemáticas.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

Desde las primeras aplicaciones de la prueba investigadores especializados señalaron la escasa relevancia de sus contenidos: sus reactivos medían principalmente la conservación de información aislada, definiciones o algoritmos en detrimento de la comprensión, el razonamiento y aplicación de conocimientos. Por otra parte, la corrupción en sus procesos de aplicación, la constatación de efectos no deseados en el proceso educativo (acotamiento de la enseñanza al contenido de las pruebas, entre otros) junto con el inusual ritmo de avance —que no se observó en pruebas aplicadas en muestras controladas, como la de PISA y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) aplicados por el INEE— pusieron en cuestión la consistencia y validez de sus resultados.

El examen de validez realizado por el INEE concluyó que la asociación de resultados de la prueba ENLACE con estímulos laborales, premios en efectivo para profesores, estudiantes y escuelas, estimuló la corrupción de su aplicación y la inflación de sus resultados; asimismo, detectó que tales pruebas no cumplían con criterios de validez cultural y que tenían numerosos errores técnicos en sus reactivos. El INEE las canceló definitivamente y en enero de 2015 anunció un nuevo plan nacional para evaluar el aprendizaje en la educación básica y media.

Eficiencia terminal del Sistema Educativo



¿QUÉ MIDE?

La proporción de estudiantes que egresan de un nivel educativo en relación con el total de quienes lo iniciaron en el mismo ciclo escolar.



¿CÓMO SE CALCULA?

Representa el número de alumnos que egresan de un nivel educativo en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión:

- i) educación primaria: 6, ii) educación secundaria: 3, iii) educación media: 3.

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública (SEP) (2005-2014) *Estadística básica del sistema educativo nacional*, disponible en www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadisticas (consultado en abril de 2015).

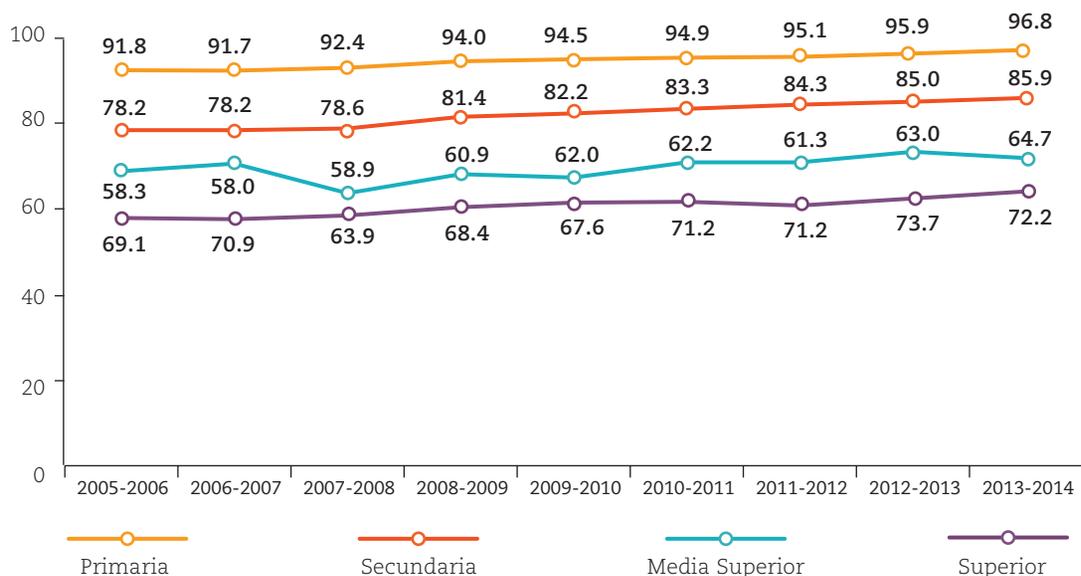


ANÁLISIS

Entre 2006 y 2014 la eficiencia terminal de la educación primaria, secundaria y media se ha incrementado lentamente: alrededor de un punto porcentual por ciclo escolar en cada nivel educativo. Las tasas más bajas de eficiencia se observan en la educación media (64.7%) y

GRÁFICA 1

Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional (%)

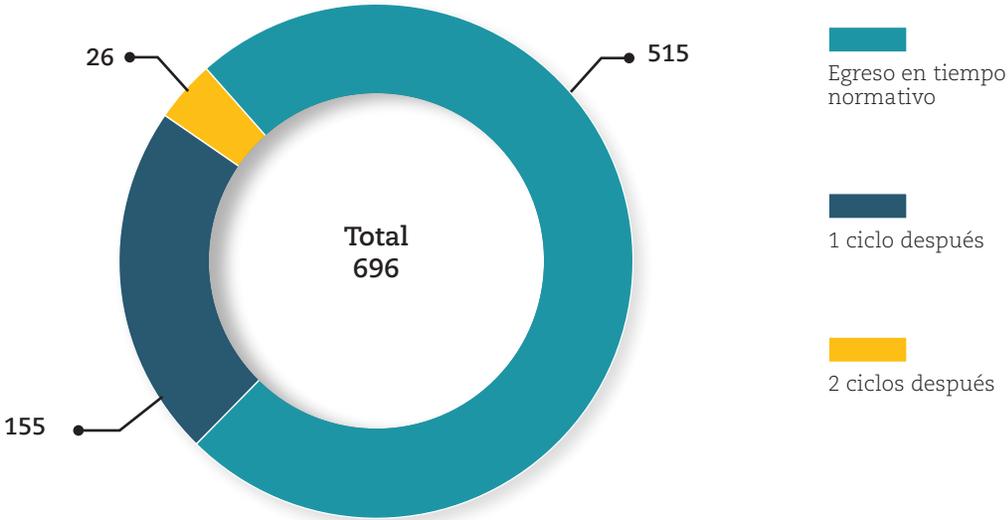


FUENTE: Elaboración propia con base en: SEP (2005-2014) *Estadística básica del sistema educativo nacional*. México: SEP, disponible en www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadisticas

secundaria (85.9%) debido, por una parte, a que el punto de partida (58 en media y 78.2% en secundaria) era sensiblemente más bajo que en la educación primaria; por otra parte, el esfuerzo sistemático de expansión y fortalecimiento de esos niveles es más reciente comparado con el dirigido a la educación primaria.

El flujo de la matrícula disminuye como consecuencia de la reprobación (y necesaria repetición) de un grado escolar y por el abandono definitivo de la escuela, hechos en los cuales influyen rasgos del propio sistema escolar (oferta de escuelas, disposición de maestros y prácticas pedagógicas, por ejemplo), factores de orden social (condiciones de vida de las familias,

GRÁFICA 2
Egreso oportuno o hasta dos ciclos escolares después del tiempo normativo, por cada mil alumnos, primaria y secundaria, ciclos 2001/2002 - 2011/2012



FUENTE: INEE (2014). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013. Educación básica y media superior.* México: INEE, disponible en <http://publicaciones.inee.edu.mx/PINEE/detallePublicacion;jsessionid=3974A186CE719D666DE352624B9CB512?clave=P1B112> (consultado en abril de 2015).

incorporación de niñas, niños y adolescentes al trabajo, diferencias entre culturas familiares y demandas escolares, etcétera) y condiciones individuales. El cálculo del indicador no permite distinguir el peso de la reprobación y la deserción en el flujo de la matrícula escolar en cada nivel educativo y en el ciclo obligatorio en su conjunto.

En educación superior este indicador se ha mantenido estable durante el último lustro. Debido a que las carreras profesionales se cursan en periodos de distinta duración el cálculo de la eficiencia terminal en este nivel es más impreciso que en los niveles precedentes.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El indicador aporta información sobre la eficiencia del sistema educativo. Su cálculo incluye a los estudiantes de un nivel educativo que no habiendo ingresado en el mismo año se suman por reingreso o reprobación a la generación de la cual se trata; esta es una de las razones por la que en ocasiones la eficiencia terminal tiene valores superiores al 100%. Indica la tendencia general del flujo de la matrícula pero no su evolución por generación.

Un ejemplo de indicador más preciso del flujo de la matrícula es el de "Egreso oportuno o hasta dos ciclos escolares después del tiempo normativo", construido por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); con este indicador se observa, por ejemplo, que de 1000 estudiantes que ingresaron en el ciclo escolar 2001-2002 a primero de primaria, 515 egresaron de la secundaria en el tiempo reglamentario (9 años), 155 lo hicieron un ciclo después y 26 dos ciclos después, un total de 696 estudiantes. Con el indicador de eficiencia terminal tradicional –utilizado en el Plan Nacional de Desarrollo– la cifra de egresados en 9 años se eleva a 760.

El PND incluye un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la eficiencia terminal, en particular en la educación secundaria y la educación media superior.

Índice de Competitividad Global



¿QUÉ MIDE?

El índice mide la competitividad de una economía, la cual refleja las oportunidades de crecimiento económico así como las posibilidades de emprender negocios prósperos en un país.



¿CÓMO SE CALCULA?

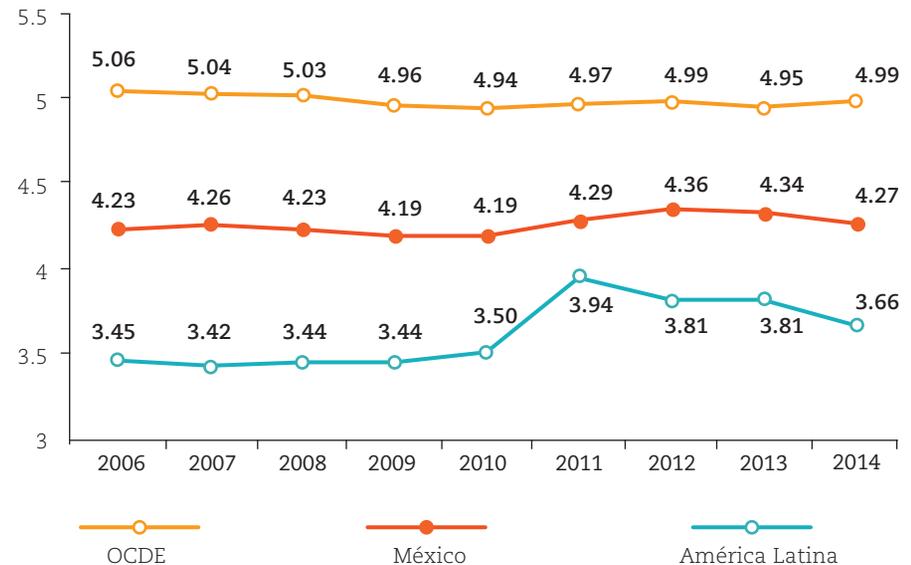
Se estima a través de la ponderación de 12 pilares que según el Foro Económico Mundial configuran el nivel de competitividad: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación básica, educación superior y capacitación, eficiencia en mercados de bienes, eficiencia en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación. El indicador toma valores entre 1 (menor nivel de competitividad) y 7 (mayor nivel de competitividad).

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Foro Económico Mundial (2015) *The Global Competitiveness Index*, Sección Competitiveness Data Set de 2008, 2010, 2012 y 2014, disponible en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/> (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Comportamiento del Índice de Competitividad Global de México, OCDE y América Latina (escala de 1 a 7)



FUENTE: Elaboración propia con información del Foro Económico Mundial (2015) *The Global Competitiveness Index*, Sección Competitiveness Data Set de 2008, 2010, 2012 y 2014, disponible en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/> (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

La competitividad de México ha mostrado un desempeño estable, que se vio afectado en 2009 y 2010 por factores que estuvieron ligados con la crisis económica mundial. Esta situación se explica por el empeoramiento en 10 de los 12 pilares que son considerados para medir la competi-

tividad. Según el Foro Económico Mundial, los pilares con comportamiento favorable para estos años fueron el ambiente macroeconómico y la innovación (en donde incluso hubo avances importantes respecto a 2008).

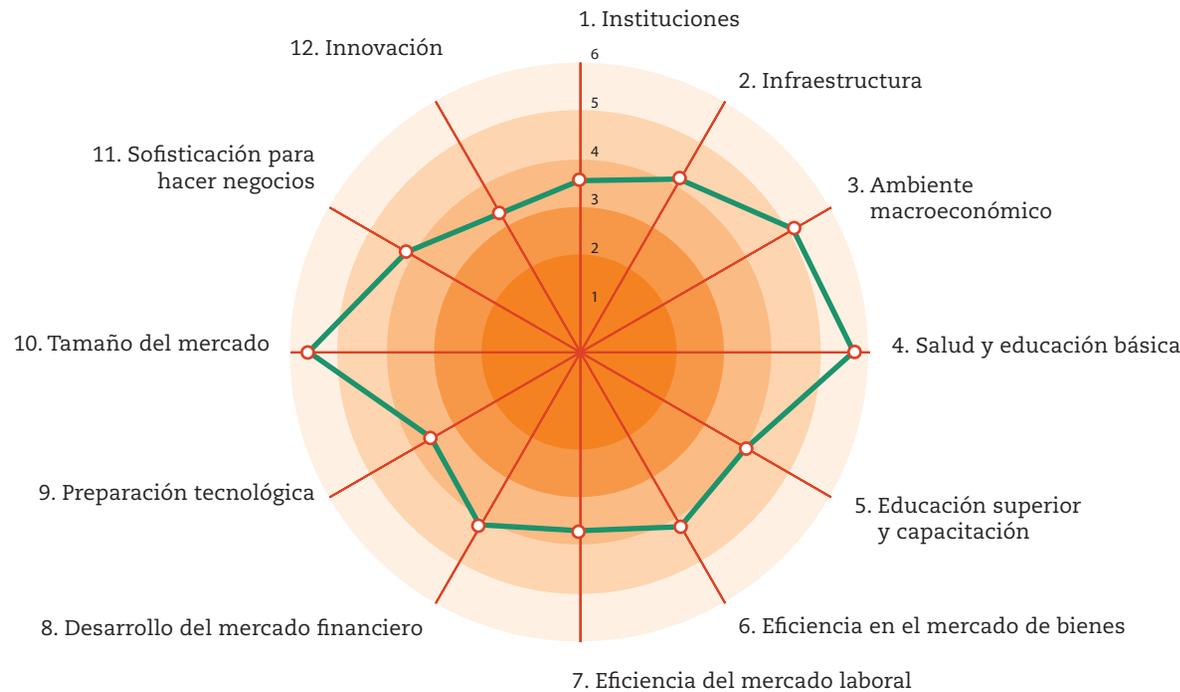
De acuerdo con el desempeño de los componentes del indicador la competitividad observada en 2012 se vio favorecida por avances en

el desarrollo del mercado financiero, la eficiencia del mercado laboral, la sofisticación empresarial y las instituciones del país. Los pilares de competitividad en los que el país tuvo un desempeño negativo fueron los de preparación tecnológica, educación superior y capacitación, infraestructura y ambiente macroeconómico.

Dentro del pilar relacionado con las insti-

GRÁFICA 2

Componentes del Índice de Competitividad Global de México en 2014



FUENTE: Elaboración propia con información del Foro Económico Mundial (2015) *The Global Competitiveness Index*, Sección Competitiveness Data Set de 2008, 2010, 2012 y 2014, disponible en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/> (consultado en abril de 2015).

tuciones, entre los factores que deterioraron las condiciones de competitividad del país destacan el crimen organizado, los costos por delincuencia y violencia así como la escasa confianza en las policías. Respecto a la facilidad para emprender negocios, se presentan problemas como la corrupción, la regulación fiscal, la ineficiencia de la burocracia gubernamental, el crimen y el

robo así como el acceso al financiamiento. Dentro del pilar macroeconómico resaltan la aportación positiva de la calificación crediticia del país y el papel del tamaño del mercado interno, el tamaño del mercado externo y el volumen del PIB. En el pilar de educación y salud, los factores como la baja prevalencia de casos de tuberculosis y de VIH en la población adulta, constituyen

una fortaleza para nuestra competitividad. La prevalencia de diabetes, sobrepeso y obesidad por el contrario, son factores desfavorables.

En lo que respecta al escenario internacional, en la medición de 2014 México ocupó el lugar 61 de 144 economías y la quinta posición dentro de las economías latinoamericanas, por detrás de países como Chile, Panamá, Costa Rica y Brasil.



El índice es calculado por el Foro Económico Mundial, a través de la recolección de datos estadísticos de agencias internacionales como la UNESCO, el FMI, la OMS, etc. Además se combina con la Encuesta de Opinión Ejecutiva elaborada por el mismo Foro con el objetivo de obtener información sobre todo de carácter cuantitativo que refleja la situación de competitividad de una economía. Si bien la encuesta respeta la representatividad de las economías, de las empresas y de los diferentes mercados, es un ejercicio estadístico que incorpora elementos de valoración subjetiva, lo cual implica la necesidad de hacer esfuerzos metodológicos adicionales para corroborar los criterios de validez y el rigor en la obtención y uso de los datos.

Crédito Interno al Sector Privado como



¿QUÉ MIDE?

La cantidad de recursos financieros como porcentaje del PIB que son canalizados a las empresas y familias para invertir o consumir mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital, créditos comerciales, otras cuentas por cobrar, entre otros y que crean un derecho de reembolso.



¿CÓMO SE CALCULA?

Se estima a través de una participación porcentual en el PIB.

$$\text{CISP (\% PIB)} = \frac{\text{Crédito Interno al Sector Privado}}{\text{PIB}} * 100$$

El indicador señala cuántos pesos, por cada 100 del PIB, se dedican al crédito interno para el sector privado.

Donde:

CISP: Crédito Interno al Sector Privado

PIB: Producto Interno Bruto

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Banco Mundial (BM) (2015) *Indicadores del Desarrollo Mundial*, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx#> (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Comportamiento del crédito y financiamiento interno al sector privado (%)



NOTA: Para las cifras del crédito interno al sector privado (CISP) se recurrió al Banco Mundial. El año 2014 no tiene dato publicado y para las cifras de financiamiento al sector privado (FISP) se tomó como fuente el segundo informe de gobierno. FUENTE: Elaboración propia con datos del BM (2015) y de Presidencia de la República (2015) *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, disponible en www.presidencia.gob.mx/segundoinforme (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

El incremento del CISP como porcentaje del PIB es deseable ya que refleja las oportunidades que tienen los inversionistas de acceder a recursos para el financiamiento de sus negocios y las posibilidades de las familias para incrementar su consumo. Con el aumento del crédito se

espera la puesta en marcha de proyectos de inversión que generen empleo y aumento de la producción.

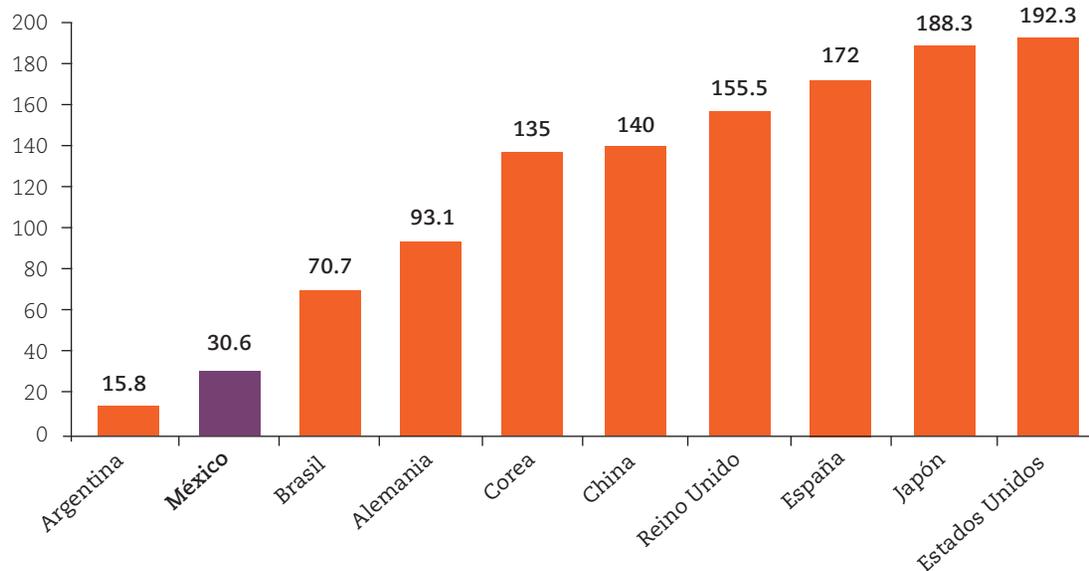
En 2006, con base en las cifras reportadas por el Banco Mundial (BM) el crédito interno al sector privado equivalía al 19.4% del PIB, alcanzando el 30.6% hacia 2013. Sin embargo, el aumento en el crédito contrasta con

las bajas tasas de crecimiento del PIB registradas en el mismo periodo. Al no conocer la composición de las cuentas que integran este indicador no es posible corroborar a qué se ha dedicado el crédito interno al sector privado. El desempeño de este indicador está muy alejado de cifras de financiamiento interno para economías como la brasileña,

porcentaje del PIB

GRÁFICA 2

Crédito interno al sector privado como % del PIB en 2013 de países seleccionados (%)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2015) *Indicadores del Desarrollo Mundial*, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx#> (consultado en abril de 2015).

con un 70.6%, o la china, con el 140%, entre otras (ver gráfica 2).

A pesar de que el número de competidores en el sector bancario mexicano se ha incrementado, no se han modificado las condiciones de competencia del sector, por lo que el bajo nivel de otorgamiento de crédito no está relacionado con un problema

de competencia sino con los altos costos de pedir prestado, que como señala J. Ros (2013) en su obra *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, se ve reflejado con los altos niveles de rentabilidad del sector bancario mexicano.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 no establece una meta para el CISP; además, la publicación del dato tiene retraso de un año. En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, sin embargo, el Financiamiento al Sector Privado (FISP) como porcentaje del PIB, construido por la SHCP y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, puede ser considerado como una buena aproximación y cuenta además con una meta establecida. Este indicador incluye los recursos financieros destinados a la actividad empresarial, consumo y vivienda canalizados por la banca comercial, banca de desarrollo, mercado de deuda y capitales, INFO-NAVIT, FOVISSSTE, FONACOT, Sofoles (hasta junio de 2013), Sofomes reguladas y no reguladas que emiten deuda en el mercado de valores, entidades de ahorro y crédito popular, uniones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y Financiera Rural. Por ello es conveniente dar seguimiento a este indicador como una buena aproximación al presentado en el PND.

Índice Elcano de Presencia Global



¿QUÉ MIDE?

Busca medir la capacidad que tiene un país para proyectarse más allá de sus fronteras (presencia global o posicionamiento efectivo). Incluye tres dimensiones de presencia global: 1) económica; 2) militar y 3) blanda.



¿CÓMO SE CALCULA?

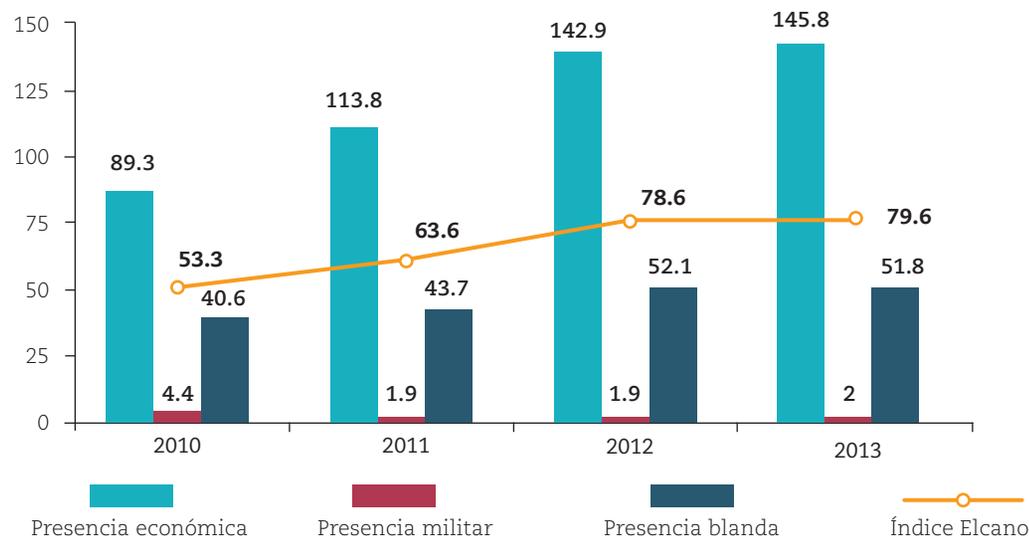
Agrega 16 variables en tres dimensiones. Cada variable es normalizada a una escala que va de 0 (nula presencia global), a 1000 puntos o más, que refleja el valor más alto de cada variable registrado en 2010. Cada dimensión del Índice tiene diferente ponderación: presencia económica, 38.5%; presencia militar, 15.52%, y presencia blanda, 45.98%.

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Oliví, L., M. Gracia y C. García-Calvo (2014) *Informe Elcano de Presencia Global 2014*, Real Instituto Elcano, disponible en www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/ (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

México en el Índice de Presencia Global Elcano (escala 0-1000+)



NOTA: El Índice Elcano (línea) resulta de la agregación de tres dimensiones (barras): presencia económica, militar y blanda. FUENTE: Oliví, L., M. Gracia y C. García-Calvo (2014) *Informe Elcano de Presencia Global 2014*, Real Instituto Elcano, disponible en www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/ (consultado en abril de 2015).



ANÁLISIS

El valor del índice para México ha crecido de forma constante entre 2010 y 2013, pasando de 53.3 a 79.6 puntos (gráfica 1): un incremento de casi 50%. No obstante, considerando que la escala es de 0, nula presencia global, a 1000, mayor presencia global registrada en 2010, México se muestra como un país con una limitada presencia global y su presencia relativa se explica, según los indicadores que incluye la medición, prin-

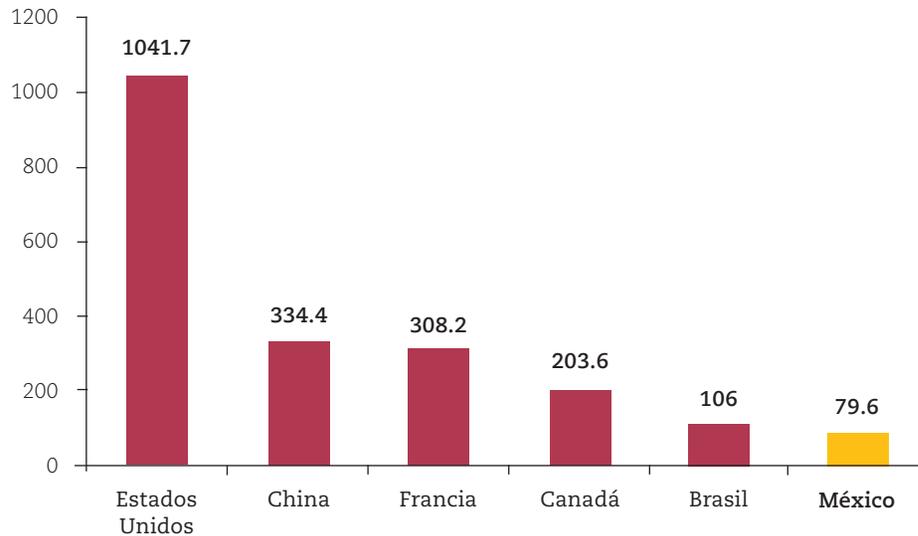
cipalmente por su actividad económica (exportaciones e inversiones).

Lo que explica en mayor medida el incremento en la presencia global de México es su mayor presencia económica, que aumentó en 63% de 2010 (89.3 puntos) a 2013 (145.8 puntos) (gráfica 1); en esta dimensión México alcanza el puntaje más alto en comparación con las otras dimensiones. La dimensión económica agrega indicadores de exportación de bienes energéticos y primarios, de manufacturas

y servicios, e inversiones en el exterior.

En cuanto a presencia militar (tropas en el exterior y equipamiento militar), el puntaje de México pasa de 4.4 a 2 puntos entre 2010 y 2013, un decremento de poco más de 50% que quizá obedezca a una reducción en el equipamiento militar dado que México no contaba con tropas en el exterior entre 2010 y 2013, ni siquiera para misiones de paz de la ONU. En la llamada presencia blanda, los resultados de México muestran un incremento de 27% en-

GRÁFICA 2
Puntaje del Índice de Presencia Global Elcano en países seleccionados, 2013
(escala 1-1000+)



NOTA: La escala del Índice es de 0 a 1000, pero este último valor corresponde al dato más alto de para cada variable obtenido en 2010, por lo que en años subsiguientes es factible que el valor del Índice pueda ser superior a 1000, al obtenerse incrementos superiores a los registrados en 2010. FUENTE: Olivieri, L., M. Gracia y C. García-Calvo (2014) *Informe Elcano de Presencia Global 2014*, Real Instituto Elcano, www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/

tre 2010 y 2013, de 40.6 a 51.8 puntos. Esta dimensión comprende: migración hacia el país; llegada de turistas; exportaciones de servicios audiovisuales; ancho de banda en Internet; patentes solicitadas en otros países; artículos publicados; estudiantes extranjeros en educación terciaria en el país y cooperación al desarrollo, entre otros. Migración y sobretodo turismo serían los componentes que más explicarían el incremento en esta dimensión en el periodo de referencia.

En la clasificación internacional de países, de los 70 que se incluyen, Estados Unidos ocupa, por amplio margen, la primera posición. China, Francia y Canadá, se ubican en los lugares 4, 5 y 9, respectivamente. México se coloca en la posición 23, idéntico lugar al que ocupaba en 2012, y por debajo de Brasil (lugar 19). En la clasificación más reciente, de 2013, México está en el lugar 22 en presencia económica, 45 en presencia militar y en la posición 28 en presencia blanda.



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

El Plan Nacional de Desarrollo señala que el Índice Elcano (y el Índice de globalización) permitirá “conocer el desempeño del país como actor global... medir la integración de nuestro país con el mundo y, por tanto, el impacto de las políticas enfocadas a reposicionar a México a nivel mundial, así como promover el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva” (objetivos 5.1-5.4).

Por sus atributos, el Índice Elcano no captura el esfuerzo intencionado de un país por posicionarse globalmente. Mide los resultados de la internacionalización, no sus medios. Por lo tanto, no permite medir, por sí mismo, a qué se debe la presencia global de una nación. Así, es difícil tomar el Índice como un indicador de desempeño de los esfuerzos del gobierno mexicano por posicionarse globalmente a México y por tanto su validez como medición de los avances en los objetivos establecidos en el PND es limitada. Además, según el Real Instituto Elcano una mayor o menor presencia global no necesariamente significa mayor o menor influencia o poder en la toma de decisiones globales. Se podría mantener (o suplir) este Índice si se agrega y analiza con otros indicadores, como: 1) aquellos que miden la percepción o evaluación de un país por otras sociedades, especialistas o élites globales; 2) los que miden el grado en que un país influye en la toma de decisiones a nivel regional y/o internacional.

Índice de Globalización



¿QUÉ MIDE?

El proceso de creación de redes entre actores que se encuentran a distancias continentales y que es mediado por la variedad de intercambios de información, ideas, capitales y bienes, entre otros.



¿CÓMO SE CALCULA?

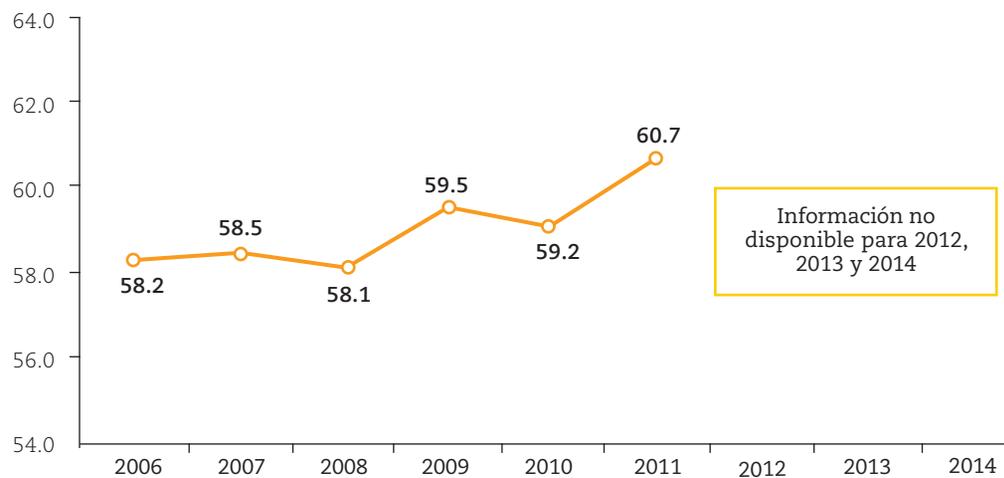
Cada variable que integra el IG se mide en una escala de 1 a 100 donde los valores más altos indican una mayor globalización. El indicador integra las dimensiones económica, social y política. Las variables que captan los aspectos económicos tienen una ponderación de 36%, aquellas que reflejan los aspectos sociales 38% y las referentes a los aspectos políticos 26%.

Sentido esperado: ascendente.

FUENTE: Escuela Politécnica Federal de Zúrich (2015) *KOF Index of Globalization*, disponible en <http://globalization.kof.ethz.ch/> (consultado en abril de 2015).

GRÁFICA 1

Comportamiento del Índice de Globalización (escala 1-100)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich (2015) *KOF Index of Globalization*, disponible en <http://globalization.kof.ethz.ch/> (consultado en abril de 2015).



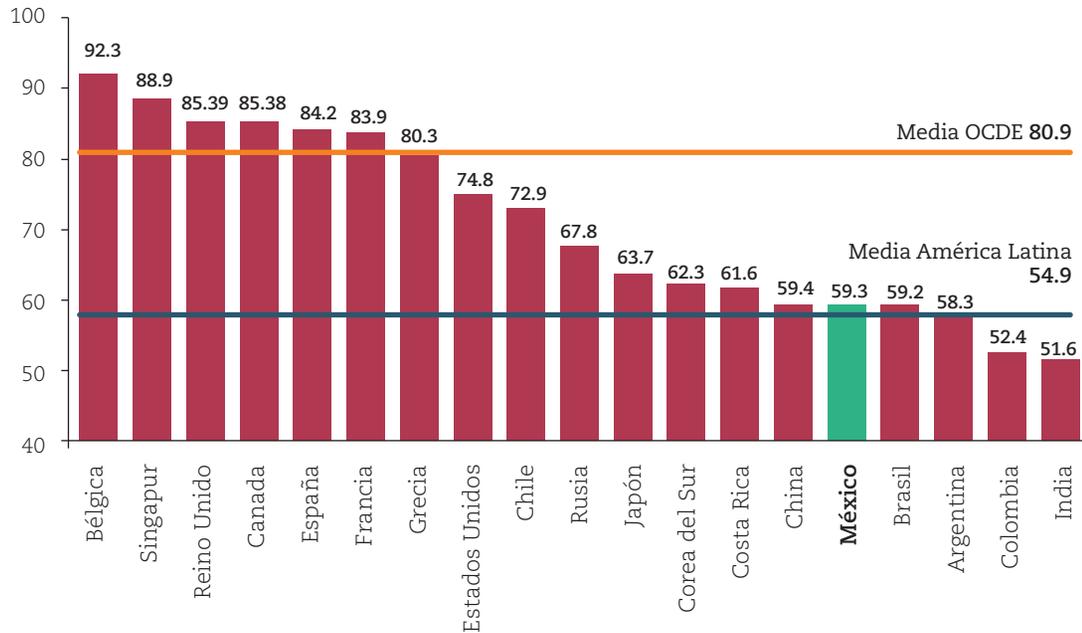
ANÁLISIS

El Índice de Globalización para México fue de 59.5 unidades en 2009, 59.2 en 2010 y 60.7 en 2011, según los datos disponibles más recientes. Las cifras presentan una tendencia de crecimiento a un ritmo moderado en los últimos años, pues en

el periodo 2006-2011 el índice creció a una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de 0.7%. El comportamiento histórico del índice revela que el ritmo de crecimiento reciente, aunque es positivo, es menor al de la década de 1984-1995 (TCMA de 3.2%). Dentro de este periodo, resalta el desempeño del índice

en 1991-1992, con un crecimiento anual de 9.8%. El gran dinamismo en el crecimiento del índice en el periodo 1984-1995 se explica por el cambio estructural del modelo económico mexicano, en el que se apostó por una mayor apertura e integración a la economía internacional. No obstante, especialistas como J.C.

GRÁFICA 2
Índice de Globalización en países seleccionados en 2010
(escala 1-100)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich (2015) KOF Index of Globalization, disponible en <http://globalization.kof.ethz.ch/> (consultado en abril de 2015).

Moreno Brid y J. Ros en su texto *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana. Una perspectiva histórica*, han advertido que el modelo (basado principalmente en la liberalización comercial) ha fallado en colocar a México en una pauta de crecimiento elevado y sostenido.

En el escenario internacional, el índice para México se encuentra ligeramente por encima de la media latinoamericana (región en la que destaca Chile con un índice de 72.9), y por debajo de la media de los países de la OCDE (donde destaca Bélgica con un índice de 92.3) (ver gráfica 2).



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

En la dimensión económica se consideran datos sobre los flujos reales (de comercio e inversión) y las restricciones al comercio internacional (impuestos y barreras tarifarias y no tarifarias), elementos en que inciden las decisiones gubernamentales.

La dimensión política se mide con el número de embajadas dentro del país, los tratados internacionales firmados, la afiliación a organizaciones internacionales y la participación en las misiones del consejo de seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. En esta dimensión, la incidencia gubernamental puede ser reducida pues la creación de embajadas o la firma de tratados internacionales, por ejemplo, no suceden frecuentemente.

En la dimensión social se consideran datos de contacto personal (llamadas telefónicas y mensajes recibidos desde el exterior, turismo internacional, población extranjera residente en el país), los flujos de información (usuarios de internet, televisión y comercio de publicaciones de prensa internacional) y la proximidad cultural (el número por cápita de restaurantes McDonald's, de Ikea y el comercio de libros). El índice presenta un sesgo al medir patrones de consumo y estilos de vida predominantemente occidentales y basados en el uso intensivo de la tecnología.

En el PND no se señala una meta y se asume que a mayor globalización mayor desarrollo, lo cual no ocurre necesariamente. El IG es construido con periodicidad anual, sin embargo, su publicación tiene tres años de rezago, por lo que no existen datos disponibles recientes.



3. LOS INDICADORES DEL PND EN EL SEGUNDO INFORME DE EJECUCIÓN: UNA VALORACIÓN INICIAL

Conforme al artículo 6° de la Ley de Planeación, el Segundo Informe de Ejecución (2015) fue presentado por el poder ejecutivo federal al Congreso de la Unión con el fin de informar sobre las acciones y los resultados de la ejecución del PND y de los programas que de este se derivan. En el informe se presentan los avances alcanzados entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2014. En este segundo informe se incluye, por primera vez desde que se estableció esta obligación del poder ejecutivo, un apéndice con los indicadores del PND y de los programas; el informe 2013, si bien menciona algunos indicadores, no incluye una sección específica para ello.

Una valoración inicial del Segundo Informe de Ejecución permite detectar limitaciones en la planeación, en la selección de indicadores y en los mecanismos de seguimiento de las políticas establecidas en el PND. Destacan la imprecisión en la alineación entre metas nacionales, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción e indicadores, así como la falta de líneas base y metas en el propio PND que especifiquen el nivel de cambio que se quiere alcanzar. Además, la estructura del informe no permite distinguir claramente las acciones realizadas y los resultados obtenidos.

El Segundo Informe de Ejecución consiste principalmente en una larga enumeración, sin jerarquía alguna, de acciones gubernamentales, lo que limita su utilidad como instrumento para dar seguimiento y evaluar los avances de las políticas de impulso al desarrollo. Algunos ejemplos de análisis puntual de los indicadores establecidos en el PND que se presentan a continuación permiten mostrar las dificultades mencionadas.

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

En el PND se establecen tres estrategias transversales que por su importancia o naturaleza no pueden ser adscritas a una sola de las cinco metas nacionales. No se establecen objetivos generales ni específicos para tales estrategias, solo líneas de acción generales e indicadores para cada una. Por ejemplo, para la estrategia denominada “Gobierno Cercano y Moderno” se definen tres líneas de acción generales y dos indicadores: el **Índice de Integridad Global** y el **Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico**. Las tres líneas de acción que comprende esta estrategia transversal son las siguientes:

- a) Garantizar el acceso a la información y a la protección de datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- b) Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- c) Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizadas.

Tanto el **Índice de Integridad Global** como el **Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico** están vinculados con esas líneas de acción. Estos indicadores pueden dar cuenta, aunque

no en su totalidad, de los resultados de las acciones referidas. Solo considerando su vinculación con las estrategias transversales o sus líneas de acción, los indicadores son pertinentes y válidos. Sin embargo, el **Índice de Integridad Global** destaca por ser inespecífico para recoger los resultados de las acciones en materia de Gobierno Cercano y Moderno. Este Índice busca registrar la existencia e implementación de leyes y normas conducentes a un entorno de integridad en la administración pública pero no permite, por ejemplo, identificar contextos normativos en los que hay leyes que no se implementan por posibles contradicciones o inconsistencias entre normas.

De la revisión del copioso y diverso número de acciones y algunos resultados, reportados en el informe, vinculados con la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno, destaca lo siguiente. Primero, existe un amplio número de acciones referentes al *sopORTE normativo* de la gestión gubernamental que no pueden considerarse por sí mismas resultados, o en todo caso no lo son exclusivamente del gobierno federal sino producto del trabajo conjunto entre el poder ejecutivo y el legislativo, y en ocasiones de actores de la sociedad civil. Se esperaría, no obstante, que de la implementación de estas leyes y normas mejorara la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental y su impacto positivo en la calidad de vida de la población. Entre estas acciones destaca la promulgación del decreto de reforma constitucional en materia de transparencia en febrero de 2014, que le otorga autonomía al IFAI (ahora INAI, con motivo de la nueva Ley General de Transparencia, promulgada en mayo de 2015). Otras acciones de orden normativo reportadas en el informe incluyen la simplificación de normas y el establecimiento de lineamientos en materia de protección de datos personales. En principio, estas acciones impactarían en el **Índice de Integridad Global**.

En segundo lugar, hay otro grupo de acciones que están vinculadas con el *marco programático* de la gestión pública. Son acciones que son fundamentales para la acción pública pero su relevancia se verificará una vez que se observen resultados tangibles en la eficiencia y eficacia del gobierno, la calidad

de los bienes y servicios públicos y la rendición de cuentas. Ejemplos de este tipo de acciones son las siguientes: la actualización en 2014 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, la publicación de la política de tecnología de la administración pública federal, la publicación de la guía para la formulación de estrategias digitales estatales y municipales, la directriz de que todos los programas presupuestarios cuenten con información de desempeño y proyectos de mejora de la gestión. Estas acciones podrían incidir –en términos generales– en el **Índice de Integridad Global** pero dada su especificidad para contextos administrativos muy concretos es difícil valorar esa influencia con precisión. Por otro lado, hay un buen número de acciones programáticas que, de ser aplicadas como se plantean, podrían reflejarse en el **Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico**, especialmente en su dimensión de infraestructura y servicios en línea.

En este segundo informe se incluye, por primera vez desde que se estableció esta obligación del poder ejecutivo, un apéndice con los indicadores del PND y de los programas que de este se derivan.

Un tercer elemento a considerar es que se reportan acciones que pueden ser consideradas resultados en tanto son productos de actividades con potenciales efectos importantes en la gestión de los asuntos de gobierno y en la relación con los ciudadanos. Este es el caso de la implementación del Portal de Transparencia Presupuestaria, en donde se puede consultar el ejercicio de recursos y tener acceso a información sobre obra pública; la digitalización de trámites estatales y municipales en Colima, derivada, según lo reportado en el informe, de la aplicación de la Ventanilla Única Nacional como programa piloto en ese estado (y en Jalisco), acciones que llevan varios años realizándose. Se reporta, asimismo, la puesta en marcha de portales web que permiten la consulta y, en algunos casos, la interacción del ciudadano con el gobierno; entre



estas acciones destaca la digitalización de servicios en el sector salud, que facilita el registro de pacientes, profesionales de la salud y la ubicación de establecimientos médicos.

Un cuarto aspecto a considerar es que en ningún momento (salvo en el anexo del informe) se hace mención a los dos indicadores que, según el PND, permitirían monitorear los avances en la implementación de la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno (los ya referidos **Índice de Integridad Global** e **Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico**). Sin embargo, sí se mencionan otros indicadores que se presentan incluso como resultado positivo para México, en el sentido de que dichas mediciones ubican al país en mejor posición en la clasificación global en 2014 que en años anteriores. Estos indicadores son el Índice de Presupuesto Abierto y el Índice Global de Datos Abiertos; ninguno de estos indicadores está considerado en el PND, aunque el primero de ellos sí se incluye en el Programa Especial para un Gobierno Cercano y Moderno.

Finalmente, si bien en el Segundo Informe de Ejecución predominan acciones de gestión, estas son sin duda importantes en el marco de la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno ya que esta estrategia tiene que ver, precisamente, con asuntos de gestión y administración pública. Lo recomendable es que el informe ofrezca una vinculación más explícita y clara entre la gestión y sus resultados (productos, efectos e impactos) para que contribuya a un ejercicio más nítido y útil de rendición de cuentas. En esta lógica, los indicadores, sin ser el objetivo último, deberían ayudar a ilustrar o dar evidencia de la vinculación entre ambos y sobre todo del logro del objetivo final: un gobierno eficiente, que de servicios de calidad y rinda cuentas de forma clara y oportuna a la ciudadanía.

MÉXICO EN PAZ

El Segundo Informe de Ejecución vincula los indicadores de la Meta México en Paz, **Índice del Estado de Derecho** y la **Tasa de Victimización**, con los objetivos específicos 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática y 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública, respectivamente.

El **Índice del Estado de Derecho** guarda poca correspondencia con el objetivo planteado dado que refleja percepciones de diversos actores internacionales, especialmente de élites financieras transnacionales y de hogares mexicanos, sin mostrar elementos relacionados con la coordinación y colaboración gubernamental. Su utilidad para dar seguimiento a los avances de la actual administración es parcial si se considera que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho están vinculados con una adecuada colaboración entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y entre los tres órdenes de gobierno (federación, entidades y municipios) para culminar procesos de descentralización inconclusos y solucionar conflictos a través del diálogo.

Dadas sus características, quizá el índice refleje resultados relacionados con acciones de comunicación social; sin embargo, difícilmente permitirá observar si las acciones de coordinación entre los poderes y órdenes de gobierno, por ejemplo, han tenido algún impacto. Al respecto, en el informe se reportan numerosas actividades relacionadas con la organización de cursos, talleres y reuniones. Se informa también sobre acciones de comunicación social y normativas, de gestión de conflictos y de coordinación entre los poderes y órdenes de gobierno.

El análisis de la **Tasa de Victimización**, asociada al objetivo 1.3, resalta la conveniencia de distinguir las acciones de gestión de aquellas que implican resultados. En este caso existe una alineación adecuada entre el objetivo específico, las estrategias, las líneas de acción, y el indicador. Sin embargo, es deseable que exista algún parámetro que permita distinguir las acciones de mayor impacto. Por ejemplo, entre las acciones reportadas se encuentran la realización de cursos, talleres y actos públicos, campañas de comunicación social y mediática, acciones de coordinación, de transformación institucional, de combate a distintos tipos de delitos, resultados de operativos especiales, actividades para la generación de información y la mejora de comunicaciones, o acciones de reinserción social de internos en centros de readaptación. De entre todas estas acciones se puede inferir que los cambios institucionales, como la creación de

la División de Gendarmería, o las medidas para combatir delitos, como el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo, son más relevantes que la realización de cursos y talleres; por eso, es recomendable que la propia estructura del informe de ejecución permita distinguir las acciones de mayor impacto.

MÉXICO INCLUYENTE

El Segundo Informe de Ejecución asocia los indicadores del PND, de la Meta México Incluyente, con el objetivo específico 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Estos indicadores son los de **Carencias promedio de la población en pobreza extrema** y **Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación (en porcentaje y en número absoluto)**. En concordancia con el objetivo planteado se establecieron dos estrategias: i) asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, y ii) fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

En el informe de ejecución se reportan los avances de la Cruzada Nacional contra el Hambre, desde las acciones realizadas para precisar el universo de atención (personas en pobreza extrema con carencia alimentaria, que al cierre de 2014 se estimó en 5.01 millones) hasta las emprendidas en cada uno de los programas que convergen en tal estrategia (Programa de Comedores Comunitarios, Sistema DIF, Tarjeta de Apoyo Alimentario SINHAMBRE, Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, entre muchos otros). Se enlistan, además, acciones de diversos programas: becas en la educación básica y media superior, infraestructura social, de vivienda (Programa Hábitat), Seguro Popular, Seguro Médico Siglo XXI, o acciones de capacitación para la salud; inclusive se menciona la promulgación de normas, como los “lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional”.

La larga enumeración de acciones no permite conocer los beneficios específicos –cantidad, frecuencia y calidad– que han recibido las personas que integran la población objetivo, menos aún permite identificar sus resultados con claridad. Los indicadores seleccionados dan cuenta de la contención de la pobreza extrema como resultado, básicamente, de una política de corte asistencial. Sin desconocer la importancia y urgencia de las acciones remediales, para reportar resultados de mayor impacto deberían incluirse las nuevas oportunidades creadas para incorporar a la población objetivo a actividades productivas o al mercado laboral formal, lo que aumentaría sus posibilidades de ejercicio pleno de los derechos sociales; este tipo de acciones son las que constituirían una política social de *nueva generación*, “enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos”, distinta de los esfuerzos para combatir la pobreza –centrados en transferencias monetarias– realizados desde la década de 1980.

El Segundo Informe de Ejecución asocia los indicadores del PND, de la Meta México Incluyente, con el objetivo específico 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD

En el Segundo Informe de Ejecución se asocian los indicadores de la Meta México con Educación de Calidad con el objetivo específico 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Este objetivo tiene dos indicadores de seguimiento: **Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)** y **Eficiencia Terminal del Sistema Educativo Nacional**.

Para avanzar hacia el objetivo definido se plantearon las siguientes estrategias: profesionalización docente, mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de centros escolares,



elaboración de planes de estudio pertinentes para que los estudiantes “desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida”, introducción de nuevas tecnologías en la enseñanza, mejoramiento de la eficiencia terminal e impulso de un Sistema Nacional de Evaluación. Estas estrategias tienen alta correspondencia con la reforma legislativa en materia de educación obligatoria. En su formulación se observan, sin embargo, problemas técnicos como los siguientes: un objetivo es presentado como estrategia (“disminuir el abandono escolar”), y existe un agrupamiento inadecuado (establecimiento de escuelas de tiempo completo como parte de la estrategia de “elaboración de planes de estudio pertinentes”).

El informe de ejecución reseña actividades derivadas de la reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución y de la legislación secundaria correspondiente: el establecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa, la puesta en marcha de los concursos de ingreso al servicio profesional docente en educación básica y media o las acciones sobre la gestión de la escuela y la función de supervisión y dirección escolar emprendidas por la administración en curso. Asimismo, el informe reporta acciones relativas a la gestión regular del sistema, tales como financiamiento, distribución de recursos (becas, materiales, mobiliario), reuniones y cursos realizados. Hasta ahora este conjunto de acciones son solamente el soporte institucional y normativo que permitirá valorar la eficacia de la estrategia central de la reforma (evaluación para seleccionar personal idóneo); finalmente, se reportan avances mínimos, preparatorios, sobre las estrategias que atienden a factores más directamente asociados con la práctica educativa: la elaboración de nuevos planes y programas de estudio, la formación inicial y continua del personal docente y el mejoramiento de las condiciones de estudio y trabajo.

El seguimiento de esta meta cuenta con la dificultad adicional de la cancelación de la prueba ENLACE. El indicador derivado de esta prueba fue sustituido, en el programa sectorial correspondiente, por el de “Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los

dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE¹ en educación básica”. Estos exámenes también han sido cancelados.

Más allá del contenido del informe de ejecución, una limitación clave para el seguimiento y valoración de las acciones asociadas a la meta México con Educación de Calidad es que el PND carece de definiciones sustanciales (como la noción de calidad de la educación) y de un diagnóstico explícito acerca del reto a superar, lo que dificulta analizar la congruencia entre el objetivo general y las estrategias establecidas en el PND y los programas sectoriales.

MÉXICO PRÓSPERO

El Segundo Informe de Ejecución alinea los indicadores correspondientes a la Meta México Próspero del PND de la siguiente manera: el **Índice de Competitividad Global** corresponde al objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país, y el de **Crédito Interno al Sector Privado** está asociado al objetivo 4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.

El **Índice de Competitividad Global** es un ejemplo más en el que se observa la débil alineación entre metas, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores. En concordancia con el objetivo que busca monitorear se plantearon cuatro estrategias y numerosas líneas de acción vinculadas a proteger las finanzas públicas de los riesgos del entorno macroeconómico, al crecimiento de los ingresos del sector público, a promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios y a fortalecer el federalismo fiscal. Mantener la estabilidad macroeconómica es un objetivo fundamental para el desarrollo y las acciones realizadas están alineadas con dicho propósito; sin embargo, la estabilidad es una condición necesaria pero no suficiente para incrementar la competitividad. Además, la estabilidad macroeconómica no es un logro por completo atribuible a la actual administración sino el resultado de una estrategia de política económica adoptada desde la década de 1980.

¹ Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Fueron diseñados y aplicados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) entre 2004 y 2012.

En el informe de ejecución se reportan acciones realizadas para mantener la estabilidad macroeconómica, como los cambios normativos derivados de la reforma hacendaria, la creación de instrumentos como el Fondo Mexicano del Petróleo, los cambios constitucionales en materia de disciplina financiera de los estados y municipios, por mencionar las más relevantes. Sin embargo, tales acciones no serán suficientes para alcanzar mayores resultados en materia de competitividad, en tanto que esta se relaciona con otros factores como la innovación y sofisticación empresarial, la tecnología, la eficiencia del mercado laboral o la capacidad institucional.

El indicador **Crédito Interno al Sector Privado** fue seleccionado para observar el avance en el objetivo específico 4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con alto potencial de crecimiento. El objetivo está alineado con las estrategias de promover el financiamiento, ampliar la cobertura del sistema financiero, mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, ampliar el crédito y otros servicios financieros a través de la banca de desarrollo y promover la participación del sector privado en infraestructura. Sobre este objetivo se reportan actividades referentes a la implementación de modificaciones legales (derivadas de la reforma financiera y las orientadas a promover la competencia en el sector, como el ingreso de nuevos participantes y el replanteamiento del papel de la banca de desarrollo). Las modificaciones legales son necesarias para mejorar las condiciones de financiamiento; debe considerarse, sin embargo, que son solamente un medio: su promulgación no provocará automáticamente el logro de los objetivos de desarrollo.

En el informe de ejecución se reportan algunos logros relacionados con productos y resultados. Destacan el registro de un grupo financiero más que en 2013, la operación de una entidad bancaria adicional, la autorización para la operación de 12 nuevas sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, la operación de dos nuevas compañías del sector asegurador e incrementos en el crédito al sector privado, entre otros. Sin embargo, un mayor número de participantes en el mercado

financiero no se traduce de manera automática en una mejora en los resultados de este, lo que depende de la posibilidad de competir que tengan los participantes.

MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL

El Segundo Informe de Ejecución alinea los indicadores de la Meta México con Responsabilidad Global del PND con dos objetivos específicos: el **Índice Elcano de Presencia Global** con el objetivo 5.1 Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, y el **Índice de Globalización** con el objetivo 5.2 Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.

Mantener la estabilidad macroeconómica es un objetivo fundamental para el desarrollo, y las acciones realizadas están alineadas con dicho propósito.

El **Índice de Globalización** es un indicador que muestra las limitaciones relacionadas con la ausencia, en el PND, de una línea de base y meta a alcanzar (aunque esta especificación pudiera hacerse en los programas nacionales y sectoriales). Con respecto al objetivo asociado a este indicador se reportan actividades como la firma de acuerdos de cooperación con diferentes países (Portugal, España y China, entre otros) y en diferentes rubros (turismo, infraestructura y apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas), así como la participación de México en numerosos foros, seminarios y festivales para la promoción turística y cultural, la colaboración en proyectos editoriales y ferias del libro, por mencionar las más relevantes. Si bien la participación en eventos como los mencionados puede favorecer la imagen de México en el exterior, no garantiza que se obtengan resultados de alto impacto en la promoción del interés nacional; así, no resulta claro el avance específico que se pretende lograr mediante la realización de estas acciones en tanto que no existe una meta establecida al respecto en el PND.



CONSIDERACIONES FINALES

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se expresa la orientación de todas las políticas y acciones definidas por el poder ejecutivo federal; representa el proyecto de transformación nacional que cada administración de gobierno establece para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. Por este motivo es importante que el poder legislativo cuente con instrumentos eficaces y oportunos de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo instrumentadas por el poder ejecutivo federal. El PND 2013-2018 incluye –por primera vez en la historia del país– indicadores para valorar los avances en las metas nacionales que el mismo documento establece. Este hecho constituye un acierto; representa un avance en el proceso de planeación y en las posibilidades de seguimiento y evaluación del desempeño gubernamental, tarea en la cual se ha buscado contribuir con este informe.

1. El análisis de los 14 indicadores del PND y del Segundo Informe de Ejecución ha permitido identificar debilidades en la selección y el seguimiento que la propia administración pública hace de los mismos. Las principales áreas de oportunidad identificadas en este ejercicio son las siguientes:

a) La mayoría de los indicadores seleccionados intenta medir fenómenos económicos y sociales complejos, como la globalización, la competitividad económica o la calidad de la educación, sobre cuya definición y medición existe un amplio debate. Estos fenómenos responden a un amplio número de factores y relaciones causales, que dificultan la evaluación específica de los resultados de las acciones gubernamentales. Asimismo, algunos indicadores seleccionados incluyen componentes de medición determinados por factores que no dependen directamente de las intervenciones del Estado (como la llamada ‘presencia blanda’ del Índice Elcano o de

Presencia Global y las percepciones de grupos de élites económicas del Índice del Estado de Derecho).

b) En algunos casos se seleccionaron indicadores cuya disponibilidad de información es irregular e inoportuna, porque ya no se generan (como el caso de la prueba ENLAGE), porque su periodicidad de publicación no es pertinente (como el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico) o porque tienen años de rezago (como el Índice de Globalización), lo que impide dar seguimiento oportuno a los resultados obtenidos mediante las acciones gubernamentales.

c) En el PND no se especificaron las *líneas base* (punto de referencia inicial) de los indicadores, ni los valores deseables de logro (metas cuantificables) para evaluar el desempeño de la actual administración. En el propio PND se explica que la tarea de establecer estos referentes numéricos se deja a las dependencias encargadas de elaborar los programas nacionales y sectoriales. Sin embargo, es conveniente que desde la elaboración del mismo PND se especifiquen estas referencias de desempeño.

2. Con respecto al Segundo Informe de Ejecución, también se considera un acierto la inclusión de los indicadores establecidos en el PND y en los programas que se derivan del propio Plan. Esta decisión sienta las bases para implementar prácticas de seguimiento cuantitativo y evaluación del desempeño del gobierno federal. Cabría esperar que en el futuro no sólo se incluyan cuadros con indicadores en el Apéndice de los informes de ejecución, sino que se destinen secciones específicas al análisis del comportamiento de los mismos y del impacto efectivo de las acciones gubernamentales, medido a través de estos indicadores. De igual manera, es recomendable que en

las futuras versiones de este informe se distingan, en secciones claramente demarcadas, las acciones reportadas de los resultados obtenidos.

En el Segundo Informe de Ejecución es posible advertir algunas limitaciones e inconsistencias en la correspondencia entre los indicadores seleccionados para el PND y las acciones reportadas. Estas deficiencias reducen la utilidad del informe como herramienta para el seguimiento de las políticas de desarrollo implementadas por el poder ejecutivo federal:

La alineación que hace el informe de ejecución entre los indicadores del PND y objetivos específicos resulta poco clara. Cabe señalar que dicha alineación no fue establecida en el propio PND. En algunos casos esta alineación específica parece arbitraria y poco acertada, toda vez que existe una falta de correspondencia entre lo que mide el indicador seleccionado y el objetivo del que debe dar cuenta. Por ejemplo, el objetivo específico de mantener la estabilidad macroeconómica del país, pretende medirse con el Índice de Competitividad Global, cuyos componentes captan el desempeño de distintas variables, y no sólo la estabilidad macroeconómica.

Aunque el informe de ejecución cumple con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Planeación, la cual especifica que este documento debe reportar “las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas”, podría ser beneficioso plantear una estructura que ayudara a diferenciar los tipos de acciones y resultados sobre los que se informa.

En el informe se reportan predominantemente acciones de gestión, como las de financiamiento público o los cambios legales y no de resultados:

a) La asignación y ejecución de recursos para una intervención gubernamental es necesaria para su realización; sin embargo, el reparto de recursos es sólo un medio para alcanzar un

producto, por lo que no garantiza el éxito en la implementación ni en la obtención de los resultados deseados.

- b) Lo mismo sucede con las numerosas acciones legislativas reportadas; si bien los cambios normativos representan un conjunto de regulaciones propicias para el desarrollo, y para evitar prácticas no deseadas, la legislación por sí misma no generará impactos favorables si estas decisiones no están acompañadas de acciones que garanticen su cumplimiento, y de intervenciones gubernamentales que conduzcan los logros al cumplimiento de las metas de desarrollo.
- c) La presentación de las acciones en el informe de ejecución dificulta la distinción de las actividades que son verdaderamente relevantes para el desarrollo nacional, de aquellas que son secundarias o coadyuvantes en el cumplimiento de los objetivos. Se reportan algunas acciones de gobierno que no están claramente vinculadas con las metas y objetivos del PND, lo que podría constituir un incentivo para informar cualquier tipo de actividad gubernamental aunque esta no tenga relevancia en la instrumentación de las políticas de desarrollo.

Estas deficiencias reducen la utilidad del informe de ejecución como un instrumento de seguimiento y de rendición de cuentas. Las limitaciones en la selección de los indicadores del PND, las inconsistencias entre la planeación y los instrumentos de seguimiento, así como el reporte de acciones predominantemente de gestión en el informe de ejecución, evidencian su utilidad parcial como instrumentos de seguimiento y evaluación. Por ello, es conveniente que el poder legislativo, en coordinación con el poder ejecutivo, promueva los cambios pertinentes para construir un sistema de seguimiento de las políticas de desarrollo que sea oportuno, relevante, pertinente y eficaz.



Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Nombre del indicador	Qué mide	Fuente	Periodicidad	Unidades	Sentido esperado
ESTRATEGIAS TRANSVERSALES					
Índice Global de Productividad Laboral de la Economía	Mide la producción nacional en relación con el tiempo de trabajo utilizado en el proceso productivo.	Banco de Información Económica (INEGI)	Anual	Producción/horas trabajadas	Ascendente
Índice de Integridad Global	Busca evaluar la existencia de mecanismos (leyes e instituciones) de integridad pública, su nivel de aplicación y el acceso ciudadano a los mismos.	Global Integrity Report (Integridad Global)	Bienal	Puntaje de 0 a 100	Ascendente
Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico	Busca medir la voluntad y capacidad de los gobiernos para utilizar tecnologías de información y comunicación.	United Nations E-Government Survey (ONU)	Bienal	Puntaje de 0 a 1	Ascendente
Índice de Desigualdad de Género	Busca medir las desventajas que experimentan las mujeres en salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Bienal	Puntaje de 1 a 0	Descendente
MÉXICO EN PAZ					
Índice del Estado de Derecho	Busca medir percepciones de bancos multilaterales, empresas internacionales y hogares mexicanos sobre el cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, actuación policial y judicial, crímenes y violencia.	Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)	Anual	Puntaje de -2.5 a +2.5	Ascendente
Tasa de victimización	Proporción de personas que fueron víctimas de uno o más delitos (de cualquier tipo) en el año de referencia.	ENVIPE (INEGI)	Anual	Víctimas de delitos por cada 100 mil habitantes	Descendente
MÉXICO INCLUYENTE					
Carencias promedio de la población en pobreza extrema	Promedio de derechos sociales (alimentación, vivienda y servicios básicos, salud, seguridad social y educación) a los que no accede la población en pobreza extrema.	CONEVAL	Bienal	Promedio de carencias básicas	Descendente
Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación	Proporción de personas en condición de pobreza extrema con un grado moderado o severo de privaciones en su alimentación.	CONEVAL	Bienal	Porcentaje de la población total	Descendente
MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD					
Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)	Prueba estandarizada que busca medir el aprendizaje de los estudiantes de educación básica en Español y Matemáticas. A partir de esta prueba pueden usarse distintos indicadores, en el PND y en el Informe de Ejecución se usan el puntaje promedio obtenido y el porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro.	ENLACE (SEP)	Anual	Porcentaje de estudiantes con logro bueno y excelente en Español y Matemáticas.	Ascendente
Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional	Proporción de estudiantes que egresan de un nivel educativo en relación con el total de quienes lo iniciaron en el mismo ciclo escolar.	Estadística básica del sistema educativo nacional (SEP)	Anual	Porcentaje de alumnos egresados por ciclo escolar	Ascendente
MÉXICO PRÓSPERO					
Índice de Competitividad Global	Busca medir la competitividad de una economía según sus instituciones, infraestructura, salud y educación, eficiencia y tecnología, entre otros aspectos.	The Global Competitiveness Index (Foro Económico Mundial)	Anual	Puntaje de 1 a 7	Ascendente
Crédito Interno al Sector Privado como porcentaje del Producto Interno Bruto	Cantidad de recursos financieros que son canalizados a empresas y familias para poder invertir o consumir, otorgados a través de préstamos y créditos comerciales, entre otros, y que crean un derecho de reembolso.	Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial)	Anual	Porcentaje del PIB	Ascendente
MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL					
Índice Elcano de Presencia Global	Busca medir la capacidad que tiene un país para proyectarse más allá de sus fronteras según su presencia económica, militar y 'blandita'.	Informe Elcano de Presencia Global (Real Instituto Elcano)	Anual	Puntaje de 0 a 1,000 (el límite superior es variable y puede ser mayor a mil)	Ascendente
Índice de Globalización	Busca medir el nivel de globalización de un país, entendido como el proceso de creación de redes entre actores multi-continentales y que es mediado por una variedad de intercambios de personas, información, ideas, capitales y bienes, entre otros.	Index of Globalization (Escuela Politécnica Federal de Zurich)	Anual	Puntaje de 1 a 100	Ascendente

NOTA: existen múltiples razones por las cuales los datos requeridos para completar el tablero no están disponibles. En algunos casos los fuentes de información no existían en años alejados en el tiempo, en otros las fuentes dejaron de existir o, simplemente, su periodicidad de publicación no es anual.

Rangos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ESTRATEGIAS TRANSVERSALES									
Índice Global de Productividad Laboral de la Economía	98.6	100.5	100.1	94.9	98.2	100.0	100.9	101.0	102.6
Índice de Integridad Global	--	63	--	72	--	68	--	--	--
Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico	--	--	0.589	--	0.515	--	0.624	--	0.573
Índice de Desigualdad de Género	--	--	0.419	--	0.400	--	0.393	--	--
MÉXICO EN PAZ									
Índice del Estado de Derecho	-0.46	-0.54	-0.72	-0.61	-0.58	-0.55	-0.56	-0.58	--
Tasa de victimización	--	--	--	--	23 993	24 317	27 337	28 224	--
MÉXICO INCLUYENTE									
Carencias promedio de la población en pobreza extrema	--	--	3.9	--	3.7	--	3.6	--	--
Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación	--	--	5.9%	--	6.9%	--	5.9%	--	--
MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD									
Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares Logro bueno y excelente (%) P= Primaria S=Secundaria	P Esp: 21.3% Mat: 17.6% S Esp: 14.7% Mat: 4.2%	P Esp: 24.6% Mat: 22.3% S Esp: 18.9% Mat: 5.6%	P Esp: 30.5% Mat: 27.7% S Esp: 17.9% Mat: 9.2%	P Esp: 32.8% Mat: 31.0% S Esp: 18.8% Mat: 10.1%	P Esp: 36.9% Mat: 33.9% S Esp: 17.6% Mat: 12.7%	P Esp: 40.0% Mat: 36.9% S Esp: 17.1% Mat: 15.8%	P Esp: 41.8% Mat: 44.3% S Esp: 20.8% Mat: 20.3%	P Esp: 42.8% Mat: 48.8% S Esp: 19.7% Mat: 21.9%	--
Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional P= Primaria S=Secundaria MS= Media Superior S=Superior	P: 91.8% S: 78.2% MS: 58.3% S: 69.1%	P: 91.7% S: 78.2% MS: 58.0% SP: 70.9%	P: 92.4% S: 78.6% MS: 58.9% SP: 63.9%	P: 94.0% S: 81.4% MS: 60.9% SP: 68.4%	P: 94.5% S: 82.2% MS: 62.0% SP: 67.6%	P: 94.9% S: 83.3% MS: 62.2% SP: 71.2%	P: 95.1% S: 84.3% MS: 61.3% SP: 71.2%	P: 95.9% S: 85.0% MS: 63.0% SP: 73.7%	P: 96.8% S: 85.9% MS: 64.7% SP: 72.2%
MÉXICO PRÓSPERO									
Índice de Competitividad Global	4.23	4.26	4.23	4.19	4.19	4.29	4.36	4.34	4.27
Crédito Interno al Sector Privado como porcentaje del Producto Interno Bruto	19.4	21.6	20.8	22.8	24.3	25.7	27.5	30.6	--
MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL									
Índice Elcano de Presencia Global	--	--	--	--	53.3	63.6	78.6	79.6	--
Índice de Globalización	58.2	58.5	58.1	59.5	59.2	60.7	--	--	--

Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica

Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL

Jesuwaldo Martínez Soria
Carlos Alberto Galindo López
COORDINADORES DE PROYECTO

Rodolfo Ramírez Raymundo
Roberto Castellanos Cereceda
REDACTORES PRINCIPALES

Gabriela Cabestany Ruiz
Ma. Concepción Torres Ramírez
Francisco Rodríguez Padrón
Susana Ramírez Hernández
Carolina Espinosa Luna
Fernanda Vidal Correa
INVESTIGACIÓN ESTADÍSTICA Y REDACCIÓN

Ma. Dolores Becerril Carmona
APOYO TÉCNICO

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Fernando Herrera Ávila
PRESIDENTE

Senador Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Senador Roberto Albores Gleason
SECRETARIO

Senador Daniel Ávila Ruiz
SECRETARIO

Junta Ejecutiva

Lic. Manuel Pérez Cárdenas
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Noel Pérez Benitez
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES



www.senado.gob.mx/ibd

 IBDSenado

 @IBDSenado

