

¿QUÉ RESULTADOS BUSCAN ALCANZAR LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO? INFORME DE ENFOQUE DE RESULTADOS **2019**

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de Enfoque de Resultados 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Av. Insurgentes Sur 810
Colonia Del Valle
CP 03100
Alcaldía Benito Juárez
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de Enfoque de Resultados 2019*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Edgar A. Martínez Mendoza
Fernando García Mora
Jessica Daniela Monroy Jiménez
Ana Karen Muñoz González
Gabriela Rentería Flores

José Manuel del Muro Guerrero
Néstor Emmanuel Aviña Montiel
Luis Ángel Cancino Jiménez
Alejandro Grimaldi Ferreira
Patricia De Stefano García

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE RESULTADOS.....	7
2. EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE RESULTADOS 2016-2019	9
EVOLUCIÓN DEL OBJETIVO CENTRAL DE RESULTADOS.....	9
EVOLUCIÓN EN LA MEDICIÓN DE RESULTADOS	12
EVOLUCIÓN DE LA ASOCIACIÓN LÓGICA	15
3. ENFOQUE DE RESULTADOS 2019	19
ENFOQUE DE RESULTADOS EN EL OBJETIVO CENTRAL.....	19
MEDICIÓN DE RESULTADOS	22
ASOCIACIÓN LÓGICA.....	25
ENFOQUE DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN	28
4. ANÁLISIS TEMÁTICOS DE LOS RESULTADOS QUE BUSCAN LOGRAR LOS PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES	32
PRESUPUESTO Y TEMÁTICAS DE ATENCIÓN	35
5. CONCLUSIONES	38
ANEXO. VALORACIÓN DE ENFOQUE DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL 2019	40

Introducción

Un oficinista detecta que desde el lugar donde está sentado no alcanza a ver bien la presentación que están proyectando en una reunión de trabajo, perdiendo el detalle de algunas ideas importantes. Por lo anterior, decide ir con un oftalmólogo para que le detecte la problemática que tiene en su vista. El médico, a través de un diagnóstico, le comenta que tiene un grado leve de miopía y astigmatismo, además, le explica las posibles causas de su padecimiento y las consecuencias de no atenderlo.

Por medio del diagnóstico, el oftalmólogo sabe de forma certera cuál es el problema que tiene su paciente, "grado leve de miopía y astigmatismo", y con ello puede determinar de manera precisa lo que tiene que proporcionarle para atenderlo. Con un tratamiento que incluye gotas, lentes con una graduación específica y recomendaciones de cuidado para los ojos, el médico espera que "el paciente con miopía y astigmatismo mejore su calidad de visión".

Adicionalmente, el oftalmólogo le da una cita dentro de dos meses al paciente, con la finalidad de monitorear el efecto que ha tenido el tratamiento. Dicha cita le ayudará además a detectar si éste fue el indicado para lograr los resultados esperados. Llegado el día de la cita, el médico valora al paciente y concluye que el tratamiento que le recetó (gotas y lentes) sumado a las indicaciones de cuidado complementarias le han ayudado a mejorar la calidad de su visión.

Como se observa en el ejemplo anterior, reconocer de forma clara una problemática facilita la identificación de sus causas y sus efectos, además, es clave para diseñar la mejor estrategia para atenderla e incidir en su solución. No cumplir con esta condición provoca que los esfuerzos realizados así como los recursos tanto humanos como económicos invertidos, no tengan ningún efecto en la problemática identificada.

Este enfoque de orientación a resultados aplica también en la Administración Pública Federal, en donde se busca que los programas presupuestarios sigan una lógica de planeación, establecimiento de objetivos, metas e indicadores que permitan hacer más eficiente la asignación de recursos públicos. Para fortalecer lo anterior, el CONEVAL desarrolló el análisis de Enfoque de Resultados (EdR) para los programas y acciones de desarrollo social. El EdR es la cualidad que poseen los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales para plantear de forma clara la solución a un problema público, como, por ejemplo, la deserción escolar, la desnutrición infantil, el padecimiento de enfermedades gastrointestinales en la población de zonas rurales de alta marginación, etc.

Los programas y acciones sociales tienen EdR si plantean con claridad la problemática que buscan solucionar, expresándola como un cambio en las condiciones de vida de la población que la presenta, por lo tanto, se dice que un programa cuenta con EdR cuando: 1) en su objetivo principal (propósito) identifica a su población objetivo y el cambio que procura en ella; 2) cuenta con indicadores que permiten medir el resultado que se busca alcanzar y 3) existe congruencia entre los bienes y servicios (componentes) que entrega y el resultado que busca obtener.

La metodología desarrollada consiste en la valoración de los siguientes aspectos:

- Para el enfoque de resultados: se evalúa la claridad con la cual el programa identifica a su población objetivo y la problemática que pretende solucionar.
- Para la medición de resultados: se evalúa que los indicadores de propósito cumplan con criterios mínimos de calidad, los cuales son: claridad, relevancia, pertinencia y monitoreabilidad.
- Para la asociación lógica: se evalúa si los bienes y servicios que entrega el programa son los suficientes y necesarios para el logro de su objetivo central.

A lo largo de cinco capítulos, el presente documento aborda los resultados del análisis de EdR realizado en 2019. En el primero se hace una descripción detallada de la metodología empleada para valorar el enfoque de resultados y los criterios para la clasificación de los programas y acciones sociales de acuerdo con los resultados obtenidos.

En el segundo capítulo se desarrolla un análisis de la evolución que han tenido los tres elementos que conforman el EdR de 2016 a 2019, es decir, el objetivo central de resultados, la medición de resultados y la asociación lógica.

En el siguiente capítulo se realiza un análisis de las temáticas que atienden los diferentes programas y acciones sociales, su evolución desde 2016, cuando se llevó a cabo el primer análisis de EdR, así como la asignación presupuestaria para cada una de ellas. En total se identificaron 10 temáticas distintas, entre las que destacan: educación, salud, bienestar social, carencias sociales y ciencia y tecnología.

El capítulo cuatro presenta un análisis puntual al enfoque de resultados de 2019, en el que se consideró un total de 145 programas sociales. Adicionalmente, se describe cuál es el estatus actual de enfoque de resultados de 15 programas prioritarios de la presente administración.

En el capítulo final se exponen las conclusiones del informe, los retos y las oportunidades de mejora identificadas, así como los siguientes pasos para que los programas y acciones sociales orienten sus objetivos hacia el logro de resultados.

1. Metodología para el análisis del Enfoque de Resultados

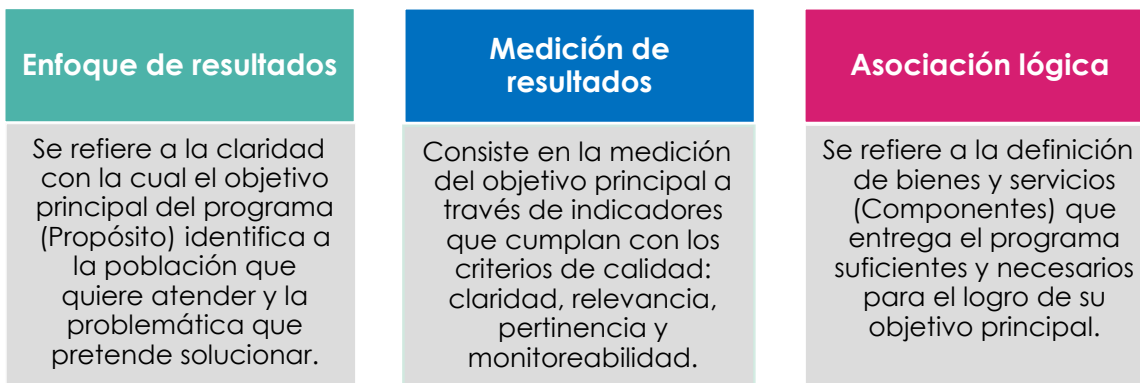
Los programas y acciones sociales son creados para atender y dar solución a una problemática pública. A través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), se identifican de forma resumida los objetivos de un programa, así como indicadores para darles seguimiento. Por tanto, se esperaría que, dentro de la MIR se refleje la solución de una problemática que afecta a una población en específico y que se acompañe de indicadores que dan cuenta de ese resultado.

Sin embargo, no en todas las ocasiones se identifica la problemática a solucionar o se cuenta con indicadores para dar seguimiento al objetivo. Por tanto, se desarrolló la metodología de análisis de Enfoque de Resultados (EdR), la cual consiste en valorar la orientación del objetivo central del programa (Propósito) hacia el claro **planteamiento de la población a la cual atiende** y la **problemática que busca resolver**, es decir, el cambio que espera en sus beneficiarios, así como **la medición de estos resultados** y la valoración de que **los bienes y servicios entregados** por el programa **sean suficientes y necesarios** para el logro de su objetivo central.

El EdR es la cualidad que poseen los objetivos e indicadores de los programas sociales para plantear la solución a un problema público, en términos de los resultados esperados, y ser capaces de medir los logros alcanzados.

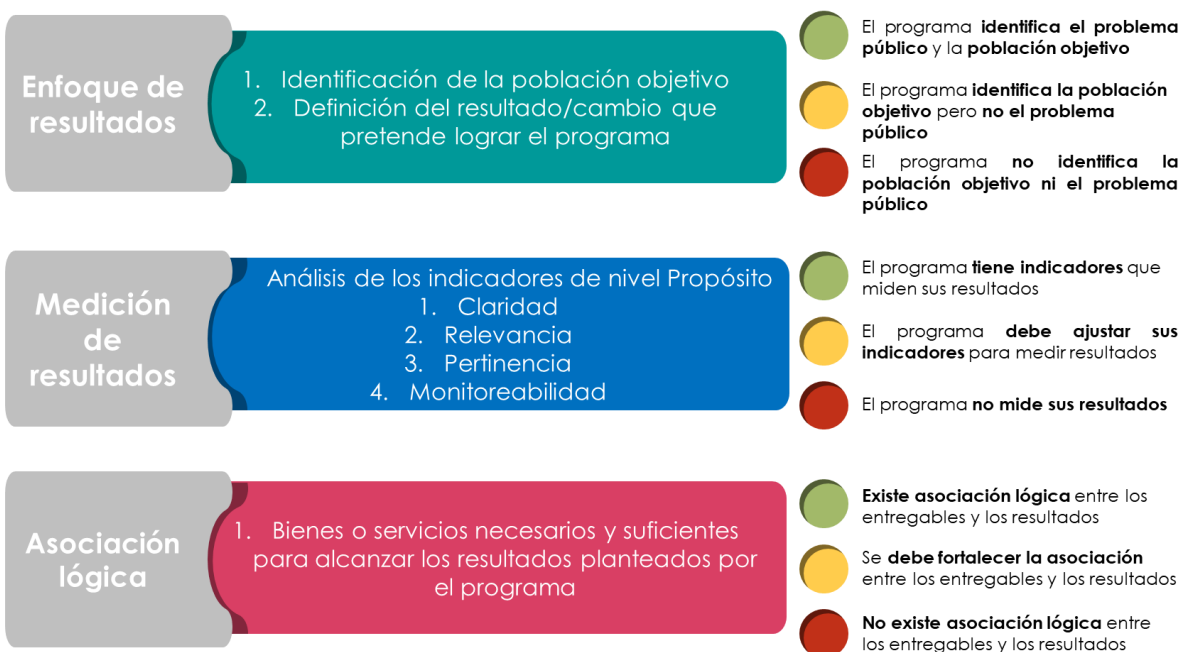
El Propósito es la razón de ser del programa; por ello, los programas y las acciones del ámbito de desarrollo social deben plasmar la problemática pública en este y mediante indicadores dar seguimiento, así mismo las acciones del programa deben tener una incidencia en la problemática. Por tanto, para realizar la valoración del EdR se revisan los tres factores descritos en la Figura 1 mientras que en la Figura 2 se describen los criterios que considera la metodología.

Figura 1. Valoración de Enfoque de Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 2. Elementos de valoración para el análisis de Enfoque de Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El semáforo para cada uno de los elementos está en función de las respuestas de cada uno de los reactivos de la Figura 2. Es decir, el semáforo verde indica que el elemento valorado cumple con los elementos mínimos, el semáforo amarillo indica que se debe fortalecer el elemento y el semáforo rojo indica que se debe hacer un replanteamiento profundo del elemento evaluado. Por tanto, el análisis de EdR le brinda a cada programa social 3 valoraciones sobre cada uno de los factores que conforman el Enfoque de Resultados.

2. Evolución del enfoque de resultados 2016-2019

Para 2020, se contempla que el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social esté conformado por 145 programas y acciones sociales. Asimismo, se tiene considerado que existan 31 programas y acciones sociales para los cuales no se cuenta con un antecedente de análisis de su enfoque de resultados, 15 de ellos corresponden a los programas prioritarios creados en 2019 y 16 son programas nuevos que se contemplan para el ejercicio fiscal 2020.

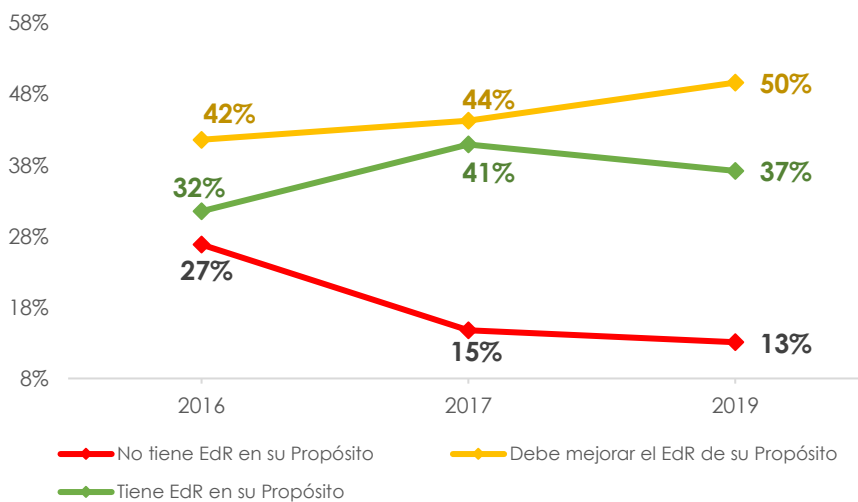
En este capítulo se presenta la evolución del enfoque de resultados (EdR) al comparar los hallazgos obtenidos en 2016, 2017 y 2019. Cabe señalar que el análisis EdR correspondiente a 2019 se realizó con información de las MIR 2020 vigente al 21 de octubre del presente ejercicio fiscal. En general, se observa una mejora tanto en la definición de objetivos orientados a resultados como en la medición de los mismos. No obstante, aún sigue vigente el reto de lograr que la totalidad de los programas y acciones sociales se orienten a resultados concretos.

Evolución del objetivo central de resultados

La Figura 3 presenta la evolución de la clasificación de los objetivos centrales de los programas y acciones sociales entre 2016 y 2019. La primera medición de la orientación a resultados de los objetivos de los programas sociales, en 2016, encontró que aproximadamente uno de cada tres programas contaba con un objetivo central (Propósito) orientado a resultados, mientras que 42% debía mejorar el enfoque de resultados de su propósito y el 27% carecía de un objetivo con enfoque de resultados.

A partir de este primer análisis, los programas sociales han mostrado un avance en la orientación a resultados de su objetivo central. De 2016 a 2019 se observa una evolución en el enfoque de resultados del objetivo central de los programas y acciones sociales. El porcentaje de programas con un propósito orientado a resultados aumentó en 5%, mientras que el correspondiente a aquellos que carecen de claridad en la identificación de su población objetivo así como del problema público que buscan solucionar ha disminuido en 14%. Estos resultados apuntan a la consolidación de los programas en lo que se refiere a la identificación de su población objetivo y definición del cambio/resultado que buscan lograr en ésta.

Figura 3. Valoración, objetivo central de resultados, 2016-2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La Figura 4 muestra la matriz de transición de la valoración del enfoque de resultados del objetivo central de los programas entre 2017 y 2019. Se observa que, de los 114 programas que permanecieron en dicho periodo, 17 programas adecuaron su propósito para que estuviera orientado a resultados, en otras palabras, pasaron de un semáforo rojo en 2017 a uno amarillo o verde en 2019, o de un semáforo amarillo en 2017 a uno verde en 2019; la mayor parte de las mejoras corresponden a programas que ya habían identificado correctamente a su población objetivo, pero que tenían oportunidades de mejora en el planteamiento del cambio esperado en la misma. Del total de programas que mejoraron el EdR de su objetivo central, el 29% pertenecen a la SEP y el 18% a la Secretaría de Salud.

Figura 4. ¿Qué pasó con el enfoque de resultados entre 2017 y 2019?

		2019				Total 2017
		●	●	●	N/D	
2017	●	8	5	4	5	22
	●	4	41	8	13	66
	●	2	6	36	17	61
	N/D	5	20	6	0	149
Total 2019		19	72	54	145	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el extremo opuesto, 12 programas y acciones dejaron de tener claridad en el planteamiento de su objetivo central entre 2017 y 2019, esto es, pasaron de un semáforo amarillo en 2017 a uno rojo en 2019, o de un semáforo verde en 2017 a uno amarillo o rojo en 2019. De estos 12 programas, casi el 50% pertenecen a la SEP, mientras que aproximadamente el 17% son coordinados por la Secretaría de Salud. El Cuadro 1 presenta algunos ejemplos de programas que mejoraron o empeoraron su valoración de enfoque de resultados en su propósito de 2017 a 2019.

Finalmente, la Figura 4 también permite identificar otros dos elementos importantes acerca de la evolución en el EdR del objetivo de los programas y acciones sociales. El primero de ellos es que, de los programas que desaparecieron entre 2017 y 2019, el 49% (17 de 35 programas y acciones) tenían un propósito con enfoque de resultados. El segundo se refiere a que, de los programas nuevos de 2019 y 2020, únicamente el 19% (6 de 31 programas y acciones) tiene un objetivo central con enfoque de resultados; esta es una de las razones por las que en la Figura 3 se observa una ligera reducción, de 2017 a 2019, en la proporción de programas con semáforo verde en el EdR de su propósito.

Cuadro 1. Comparativo, enfoque de resultados, 2017-2019, ejemplos

2017		2019	
Programa de Atención a la salud			
La población demandante recibe atención médica especializada con calidad de acuerdo con la vocación institucional en coordinación con la red de servicios.		La población con padecimientos de alta complejidad que recibe atención médica especializada con calidad en los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad mejora sus condiciones de salud.	
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria			
Las localidades asentadas en Áreas Naturales Protegidas, Regiones Prioritarias y Zonas de Influencia se fortalecen y adquieren capacidades para realizar actividades de conservación de ecosistemas y su biodiversidad.		Los habitantes de las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia aprovechan los recursos naturales de forma sostenible para el desarrollo local y para la mejorar sus medios de vida.	
Programa de Servicios de Educación Media Superior			
Los jóvenes de 15 a 17 años que demandan educación de tipo medio superior de sostenimiento federal tienen acceso y permanecen en el servicio solicitado.		La población que cumple con los requisitos establecidos por las instituciones que imparten educación del tipo medio superior se beneficia de la continuidad en la prestación de servicios que ofrecen los planteles para su atención y permanencia.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el planteamiento de un objetivo central con enfoque de resultados, fueron pocos los programas que retrocedieron, sin embargo, se esperaría que ninguno lo hiciera; lo ideal es que mejoren y permanezcan bien aquellos que ya han logrado identificar con claridad a su población objetivo así como el cambio que buscan lograr en la misma.

Evolución en la medición de resultados

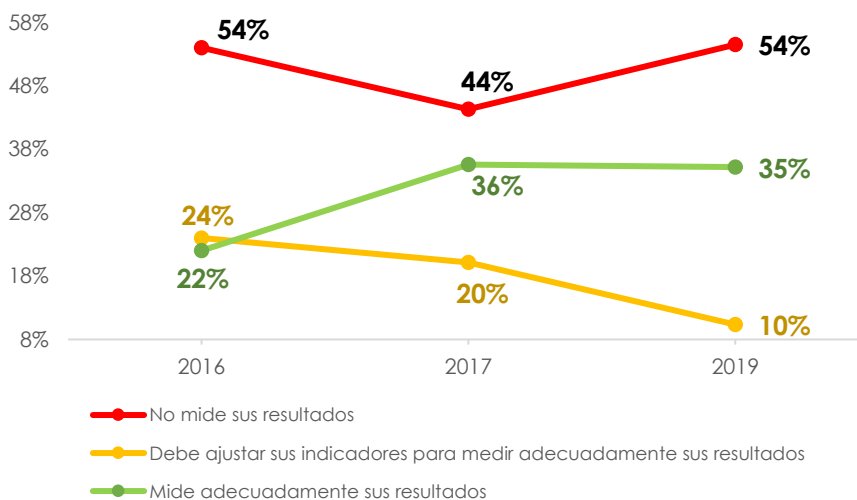
Además de tener un objetivo central orientado a resultados, es decir, en el que se identifique con claridad a la población objetivo y el cambio/resultado que se pretende lograr en la misma, los programas deben poseer indicadores que permitan medir dichos resultados. Los indicadores ayudan a dar seguimiento al cumplimiento del objetivo del programa, por lo que es fundamental que midan factores relevantes contenidos en el propósito y aporten de manera efectiva información sobre un resultado alcanzado.

Así como sucede con los objetivos centrales, la evolución en la medición de resultados muestra también una mejora general de 2016 a 2019. Durante este periodo, la proporción de programas con buenos indicadores para el monitoreo de sus resultados aumentó, de 22% en 2016 a 35% en 2019, es decir que actualmente, poco más de uno de cada tres programas cuenta con indicadores claros, relevantes y pertinentes. Lograr que los programas consoliden indicadores que les permitan medir resultados sobre su población objetivo ha sido un reto importante, sobre todo si se toma en cuenta que de 2018 a 2019 una buena parte de los programas y acciones sociales ajustaron el planteamiento de su objetivo central, derivado del cambio de administración. No obstante, el esfuerzo realizado a través de la estrategia de atención implementada en 2019 permitió que la proporción de programas y acciones sociales con buenos indicadores no disminuyera con respecto a lo que se tenía en 2017.

El análisis también revela que el porcentaje de programas y acciones sociales cuyos indicadores no permiten medir resultados sobre su población objetivo disminuyó de 2016 a 2017, aproximadamente en 10%. Sin embargo, de 2017 a 2019 se observa un repunte en la proporción que representa este grupo de programas.

Por último, la proporción de programas y acciones sociales que deben ajustar sus indicadores para medir resultados ha disminuido, pasando de aproximadamente el 24% en 2016 a cerca del 10% en 2019.

Figura 5. Valoración, medición de resultados, 2016-2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En conjunto, estos resultados demuestran la dificultad que representa para los programas y acciones sociales plantear indicadores que midan resultados, en particular cuando sufren ajustes importantes en su diseño o se trata de programas de reciente creación, motivo por el que en muchas ocasiones pierden o carecen de claridad en la identificación del problema público que buscan resolver. Sin embargo, se ha logrado que los programas

internalicen una cultura de medición de resultados, es por ello que a pesar del reciente cambio de administración, el cual por lo general se acompaña de un retroceso importante en el planteamiento de indicadores de resultados, la proporción de programas y acciones sociales con buenos indicadores (pertinentes, relevantes, claros y monitoreables) se mantuvo constante.

Figura 6. ¿Qué pasó con la medición de resultados entre 2017 y 2019?

		2019				Total 2017
		●	●	●	N/D	
2017	●	42	5	3	16	66
	●	10	7	6	7	30
	●	6	0	35	12	53
	N/D	21	3	7	0	149
Total 2020		79	15	51	145	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.





En la Figura 6 se presenta la matriz de transición en la valoración de medición de resultados entre 2017 y 2019. Es posible identificar que, de los 114 programas que permanecen vigentes desde 2016, 14 han mejorado su medición de resultados, de los cuales nueve pasaron de un semáforo rojo o amarillo a uno verde. Esta mejora está asociada principalmente al establecimiento de indicadores relevantes y pertinentes, así como de indicadores que son claros y cuentan con medios adecuados para la verificación de la información. La mayor parte de estos programas pertenecen a la SEP y a la Secretaría de Bienestar, 29 y 21% respectivamente.

Por otro lado, existen 16 programas que dejaron de medir resultados, de los cuales seis pasaron de un semáforo verde a uno rojo. Cabe destacar que ninguno de estos seis programas identifica con claridad el problema público que pretende resolver, mientras que de los nueve programas que cambiaron de no medir resultados o requerir ajustes a medir resultados, casi el 80% cuenta con un objetivo central en el que es posible identificar con claridad el cambio que se pretende lograr en la población objetivo. Juntos, los dos hallazgos anteriores demuestran que, en la medida que los programas identifiquen con precisión el problema público que buscan resolver, la proporción de éstos con indicadores que midan resultados puede incrementar de forma importante.

La matriz también permite identificar que la mayoría de estos 114 programas, 74% aproximadamente, mantienen la misma valoración en su medición de resultados; de estos,

42 (50%) siguen sin tener indicadores que midan resultados, mientras que 35 (42%) continúan teniendo buenos indicadores para monitorear sus resultados. Finalmente, se observa que del total de programas que se incorporaron a partir de 2019, el 32% (7 programas) miden resultados, mientras que de aquellos que desaparecieron entre 2017 y 2019, el 54% (12 programas) medía adecuadamente sus resultados, lo que da cuenta de una pérdida neta en el número de programas con buenos indicadores.

Cuadro 2. Comparativo, medición de resultados, 2017-2019, ejemplos

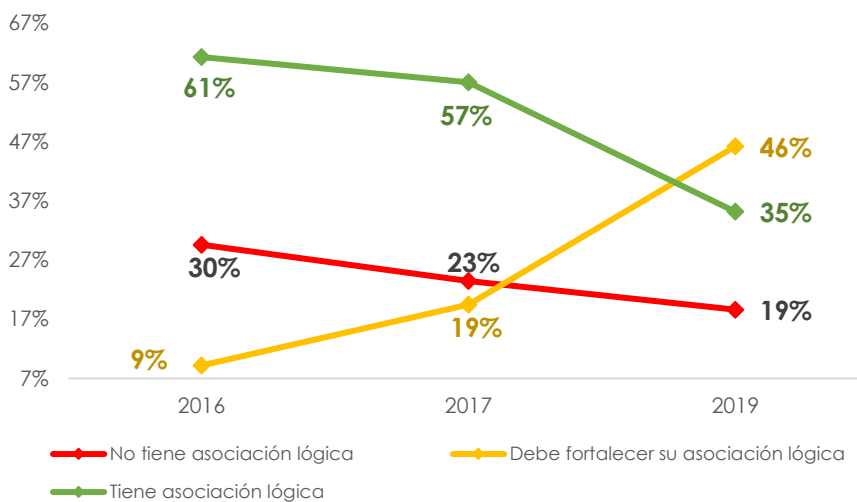
2017		2019	
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.			
Disponibilidad física de los productos de la canasta básica Diconsa.		Porcentaje de la población con seguridad alimentaria en hogares ubicados en el radio de influencia de 2.5 km de una tienda DICONSA.	
Programa de Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud			
Porcentaje de transferencias presupuestarias que permiten mantener la homologación salarial de los trabajadores de la salud, contratados en las entidades federativas en condiciones de precariedad y validados por las subcomisiones estatales, referentes al personal regularizado y formalizado.		Porcentaje de transferencias presupuestarias que permiten mantener la homologación salarial de los trabajadores de la salud, contratados en las entidades federativas en condiciones de precariedad y validados por las subcomisiones estatales, referentes al personal regularizado y formalizado.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Evolución de la asociación lógica

Los programas deben entregar bienes o servicios que sean suficientes y necesarios para el logro de su objetivo central; por ejemplo, si un programa tiene como propósito que los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años de edad integrantes de familias con un ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) y que asisten a escuelas de Educación Básica permanezcan inscritos en el Sistema Educativo Nacional, pero en la descripción de sus entregables solo hace referencia a la entrega de becas, entonces lo que ofrece no es suficiente para lograr el objetivo que se plantea, y por tanto, se podría concluir que el programa no cuenta con una asociación lógica adecuada entre sus entregables y su propósito.

Figura 7. Valoración, asociación lógica, 2016-2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis de la evolución de la asociación lógica revela que: 1) para 2019, aproximadamente uno de cada tres programas (35%) cumplen con el criterio de asociación lógica entre sus entregables y su propósito, en 2017, esta proporción era casi dos de cada tres (57%); al respecto, es posible señalar que los cambios en el diseño de los programas sumado al reciente cambio de administración han afectado el planteamiento de entregables suficientes para que los programas y acciones sociales logren su propósito; 2) no obstante lo anterior, se observa que el porcentaje de programas que carecen de asociación lógica entre sus componentes y su objetivo central ha disminuido desde 2016, alrededor de 11 puntos porcentuales (pp); 3) ambos hallazgos indican que, si bien los entregables que identifican los programas sociales son necesarios para lograr su propósito, ya no son suficientes dados los ajustes recientes en sus objetivos centrales; en relación con lo anterior, se detectó que una buena parte de los programas no ajustan el planteamiento de sus entregables de tal forma que se mantenga vigente la asociación lógica entre éstos y su propósito, provocando con ello que el porcentaje de programas sociales que debe fortalecer la asociación entre su propósito y sus componentes pasará de representar el 19% en 2017 a significar el 46% en 2019, es decir, un aumento de más de 25 pp.

Como en el caso de los objetivos centrales y los indicadores, en la Figura 8 se presenta el análisis detallado de la dinámica entre 2017 y 2019 de la valoración de asociación lógica de los 114 programas y acciones sociales que se mantienen vigentes.

Figura 8. ¿Qué pasó con la asociación lógica entre 2017 y 2019?







		2019				Total 2017
		●	●	●	N/D	
2017	●	14	12	3	6	35
	●	2	16	2	9	29
	●	1	24	40	20	85
	N/D	10	15	6	0	149
Total 2019		27	67	51	145	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se observa que, del total de programas sociales que siguen formando parte del Inventario CONEVAL, 17 han mejorado su asociación lógica, la mayoría de los cuales pertenecen a la Secretaría de Salud (29% aproximadamente) y al CONACYT (alrededor de 18%). Por otro lado, de 2017 a 2019, 27 programas y acciones de desarrollo social disminuyeron su valoración de asociación lógica, de los cuales, 24 pasaron de contar con entregables necesarios y suficientes para lograr su propósito a tener entregables necesarios más no suficientes para alcanzar su objetivo central. Este resultado está relacionado directamente con el incremento observado en el porcentaje de programas con semáforo amarillo (Figura 7).

Finalmente, la matriz anterior brinda la posibilidad de analizar otros dos aspectos importantes de la dinámica en la valoración de la asociación lógica. El primero es que, del total de programas que desaparecieron entre 2017 y 2019 (35), el 57% identificaba entregables necesarios y suficientes para alcanzar su propósito, y solo el 26% necesitaba reforzar su asociación lógica. El segundo se relaciona con el hecho de que, de los 31 programas que se incorporaron a partir de 2019, únicamente el 19% (6) cumplen con el criterio de asociación lógica entre sus entregables y su objetivo central, mientras que el 48% aún deben reforzar su asociación lógica. En el Cuadro 3 se presentan algunos ejemplos de cambios en la asociación lógica de los programas.

Cuadro 3. Comparativo, asociación lógica, 2017-2019, ejemplos

2017		2019	
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)			
Objetivo: Las mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF logran su empoderamiento para una vida libre de violencia.			
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos entregados a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para prevenir y atender a las mujeres en situación de violencia, en coordinación con instituciones públicas y sociales. • Estrategias para el fortalecimiento institucional de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, realizadas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Servicios dirigidos a las mujeres en situación de violencia, para orientar, atender e impulsar su autonomía, en coordinación con instituciones públicas y sociales, otorgados. • Acciones dirigidas a la población en general, para prevenir la violencia contra las mujeres, en coordinación con instituciones públicas y sociales, realizadas. • Acciones para el fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, realizadas. 	
Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud			
Objetivo: En el ISSSTE se realizan investigaciones en temas prioritarios de salud.			
<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones del personal médico del ISSSTE apoyadas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones del personal médico del ISSSTE apoyadas. 	
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores			
Objetivo: La población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más mejora su situación de protección social.			
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos económicos directos otorgados. • Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria realizadas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos económicos entregados. 	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

3. Enfoque de Resultados 2019

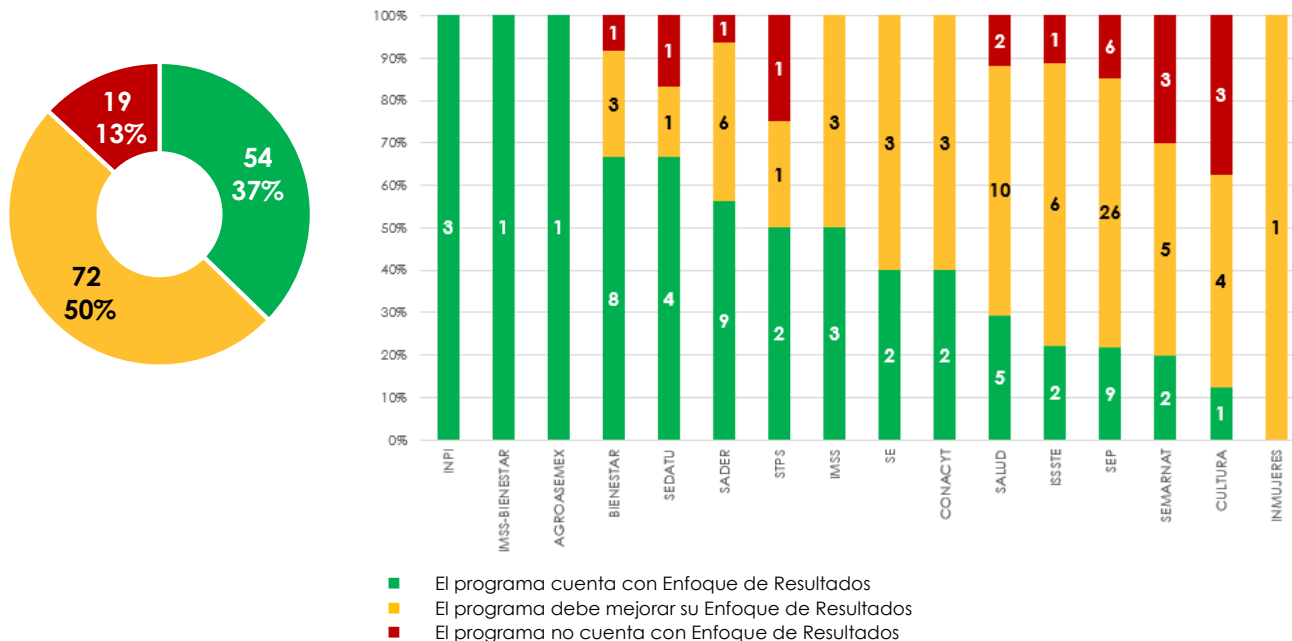
Para que un programa tenga enfoque de resultados es necesario que cumpla con tres aspectos fundamentales; es necesario que su población objetivo esté correctamente caracterizada y al mismo tiempo se identifique con claridad el cambio que busca lograr en ella; que cuente con indicadores que den cuenta de los avances del programa, y por último, que sus entregables se encuentren vinculados directamente con el objetivo que persigue.

Enfoque de resultados en el objetivo central

En 2019 se analizaron 145 programas y acciones sociales contemplados para 2020, de los cuales, 54 (37%) cuentan con enfoque de resultados en su objetivo central; es decir, identifican su población objetivo y el cambio que esperan generar en la misma; 72 programas (50%) logran identificar su población objetivo, pero no tienen claridad sobre el cambio que buscan; y 19 programas (13%) no identifican a su población objetivo ni el cambio que esperar alcanzar.

SADER y SEP son las dependencias con mayor número de programas con enfoque de resultados; sin embargo, INPI, IMSS-BIENESTAR y AGROASEMEX, en la totalidad de sus programas, identifican correctamente la problemática que atienden. En la Figura 9 se muestran los resultados generales y por dependencia del análisis de Enfoque de Resultados 2019.

Figura 9. Resultados generales y por dependencia, EdR 2019

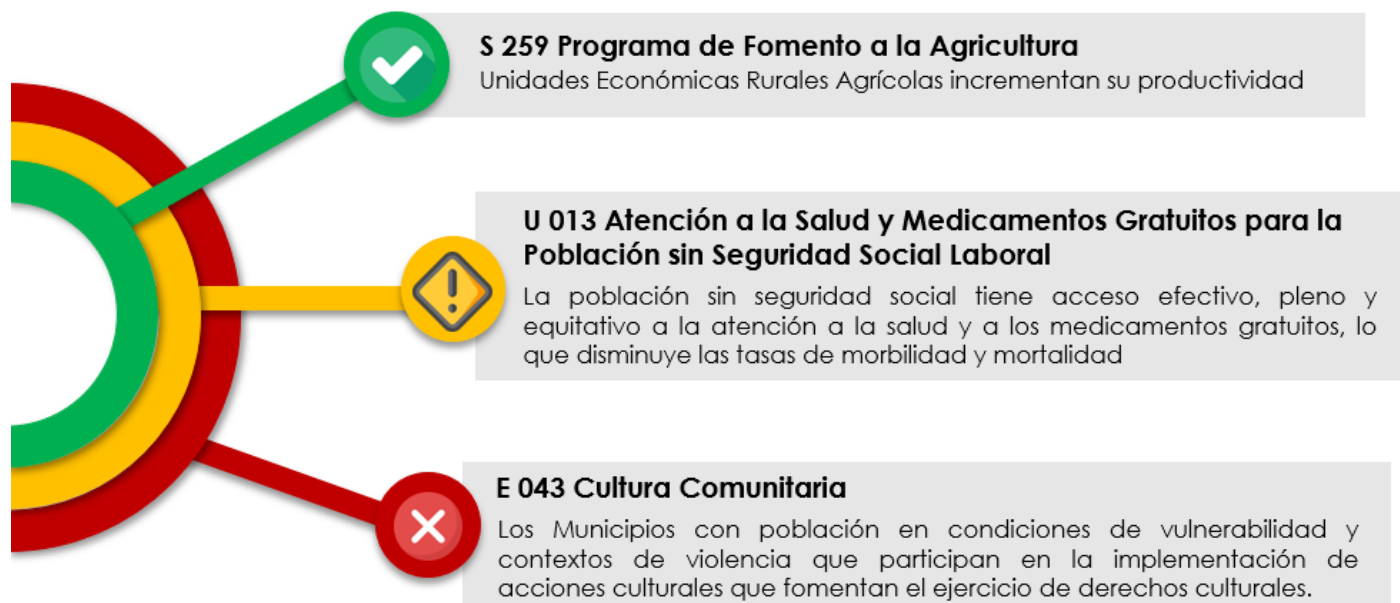


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Ningún programa perteneciente al IMSS, la SE, el CONACYT e INMUJERES está clasificado como “No cuenta con enfoque de resultados”, lo que indica que dichos programas tienen, al menos, correctamente identificada a su población objetivo pero, en algunos casos, el cambio que esperan lograr en esta población podría especificarse con mayor claridad. Por otra parte, la SEP es la dependencia con el mayor número de programas que no tienen enfoque de resultados.

En la Figura 10 se presenta un ejemplo para cada clasificación de enfoque de resultados de los propósitos de los programas.

Figura 10. Ejemplos de las clasificaciones de EdR en los objetivos centrales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El programa S259 “Programa de Fomento a la Agricultura” identifica correctamente su población objetivo (Unidades Económicas Rurales Agrícolas), así como el cambio que pretende lograr en ella (incrementan su productividad). Por lo anterior, el programa se clasifica en la categoría “Con Enfoque de Resultados”.

Por su parte, el programa U013 “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” se ubica en la categoría “Debe mejorar su Enfoque de Resultados” ya que logra identificar a su población objetivo (Población sin seguridad social), sin embargo, el cambio que busca lograr en ella no es claro, es decir ¿se busca lograr el acceso efectivo a los servicios de salud o lo que realmente se pretende es disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad?

Finalmente, en el programa E043 “Cultura Comunitaria”, no es posible identificar con claridad la población objetivo, ya que se define de manera muy amplia; asimismo, en su objetivo principal no es visible el cambio que buscan lograr, si el programa busca el fomento de los derechos culturales, debe valorar el cambio en la población objetivo una vez que ejercen sus derechos y no solo contemplar la implementación de acciones. Por lo anterior, se considera que el programa puede mejorar su enfoque de resultados y transitar a una categoría superior.

Medición de resultados

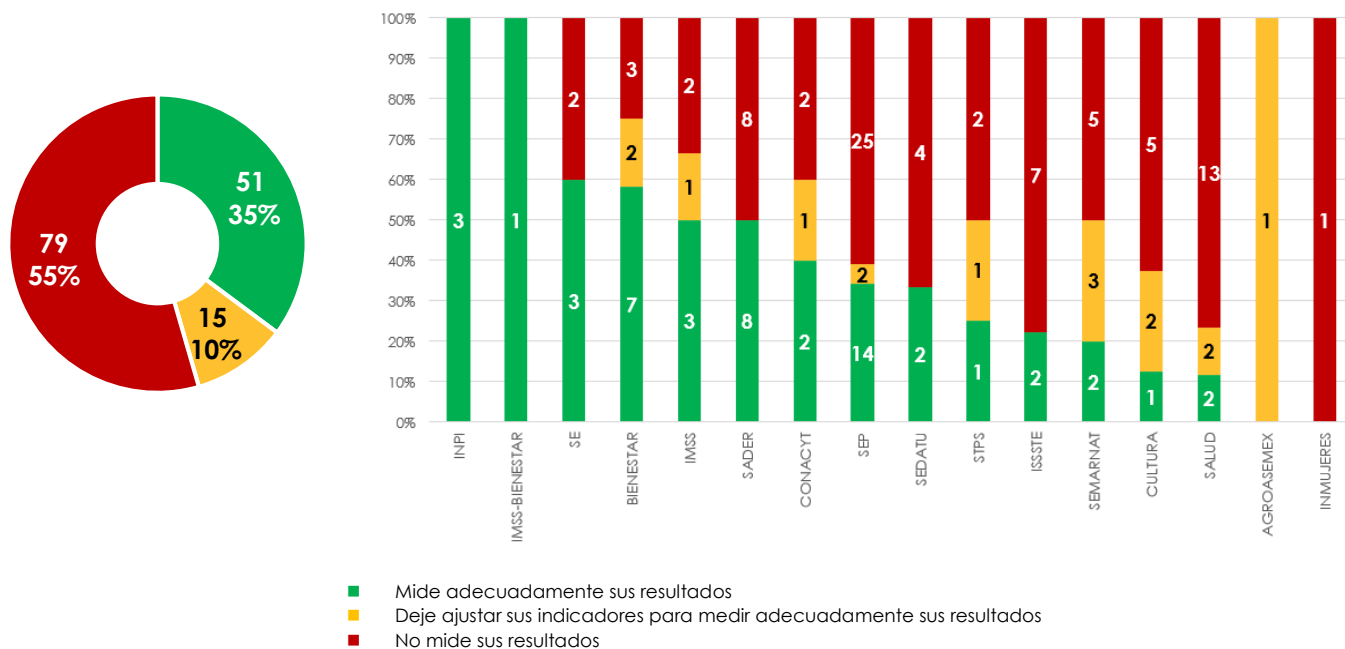
Posterior al análisis del enfoque de resultados en los objetivos centrales de los programas y acciones sociales, se evaluó la medición de los resultados, donde se valora si los indicadores asociados al propósito reportan el cambio en la población objetivo, y no se limitan a dar cuenta de aspectos de gestión o entrega de bienes y servicios. Asimismo, los indicadores deben ser claros, es decir, no deben existir dudas acerca de qué es lo que buscan medir, así como monitoreables, esto es, que la información proporcionada por el programa en sus medios de verificación sea precisa e inequívoca, y que permita que cualquier persona verifique la información del indicador.

Es posible que un programa logre identificar con precisión el cambio que busca lograr en su población objetivo y, sin embargo, tenga indicadores que no reflejen dicho cambio; por ejemplo, el Programa de Vivienda Social, establece su objetivo como: *La población con ingresos de 5 UMAs o menos (derechohabientes y no derechohabientes) disminuye su rezago habitacional*; tal y como está definido el propósito, se considera que tiene enfoque de resultados, no obstante, el único indicador asociado es de gestión: *“Porcentaje de cobertura de la población atendida mediante el otorgamiento de un subsidio en el ejercicio fiscal en curso, respecto a la población de bajos ingresos que se encuentra en rezago habitacional o con necesidades de vivienda y sin acceso al financiamiento”*.

En el ejemplo anterior, se puede observar que monitorear los avances de un programa puede llegar a representar un reto importante si éstos no integran indicadores que den cuenta del cambio que buscan lograr en la población objetivo; la cobertura es un tema importante para todos los programas presupuestarios, sin embargo, dado que hace referencia a la gestión del programa, se sugiere que se ubique en la MIR a nivel de componentes.

Los resultados del análisis de medición de resultados revelan que 51 programas (35%) se clasificaron como “Mide adecuadamente sus resultados”. En esta clasificación se consideran a los programas cuyos indicadores logran medir un cambio en la población objetivo, es decir, que son relevantes, pertinentes y que al menos cumplen parcialmente con los criterios de claridad y monitoreabilidad. Por otro lado, 15 programas (10%) se clasificaron en la categoría “Deben ajustar sus indicadores para medir adecuadamente sus resultados”, lo que significa que los indicadores no son autoexplicativos, es decir, no cumplen con el criterio de claridad, no cuentan con un medio de verificación robusto, esto es, no son monitoreables, o ambos. Por último, 79 programas (55%) deben avanzar en la construcción de indicadores que brinden información sobre el cambio logrado en su población objetivo. Los resultados del análisis de medición de resultados se muestran en la Figura 11.

Figura 11. Resultados generales y por dependencia, medición de resultados 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La totalidad de indicadores del INPI e IMSS-BIENESTAR miden adecuadamente resultados sobre la población objetivo, lo cual se corresponde con los hallazgos presentados en la Figura 9, ya que dichas dependencias también identifican con claridad la problemática que buscan atender.

Por lo anterior, debe resaltarse que existe una correspondencia directa entre los programas que identifican la problemática que atienden (37%) y los indicadores que miden resultados (35%) lo que refleja que, en la medida que los programas identifiquen con precisión el problema público que buscan resolver, la proporción de éstos con indicadores que midan resultados puede incrementar de forma importante. La Figura 12 muestra un ejemplo para cada clasificación de medición de resultados.

Figura 12. Ejemplos de las clasificaciones de medición de resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El programa IMSS-BIENESTAR mide la “*tasa de mortalidad neonatal*”. Es claro que no existen dudas acerca de lo que pretende medir ni de cómo lo mide; asimismo, se considera que es un indicador que aporta información relevante y pertinente para el objetivo al cuál se encuentra asociado, por lo tanto, es un indicador que mide adecuadamente resultados.

Por otra parte, el indicador “*Tasa de variación de las solicitudes de información procesadas del SIGED*” no se considera claro, ya que no es congruente la relación entre su nombre, definición y método de cálculo. El nombre del indicador hace referencia a las solicitudes de información procesadas, mientras que en la definición se habla de la proporción de información enviada a las autoridades, y finalmente, el método de cálculo menciona las consultas realizadas. Por lo anterior, no es posible valorar si el indicador es relevante para el logro del propósito.

Por último, el indicador “Porcentaje de personas adultas mayores que hacen uso de los servicios que brinda el programa” se encuentra asociado a un propósito que busca que las personas adultas mayores ejerzan sus derechos sociales; el indicador no permite medir

dichos resultados, sino que se limita únicamente a medir un aspecto relacionado con la gestión del programa (cobertura en la atención).

La importancia de integrar indicadores que permitan medir resultados radica en la orientación del programa y la toma de decisiones, si no existen indicadores que reflejen el avance del programa, el establecimiento de metas futuras y los logros alcanzados pueden llegar a invisibilizarse.

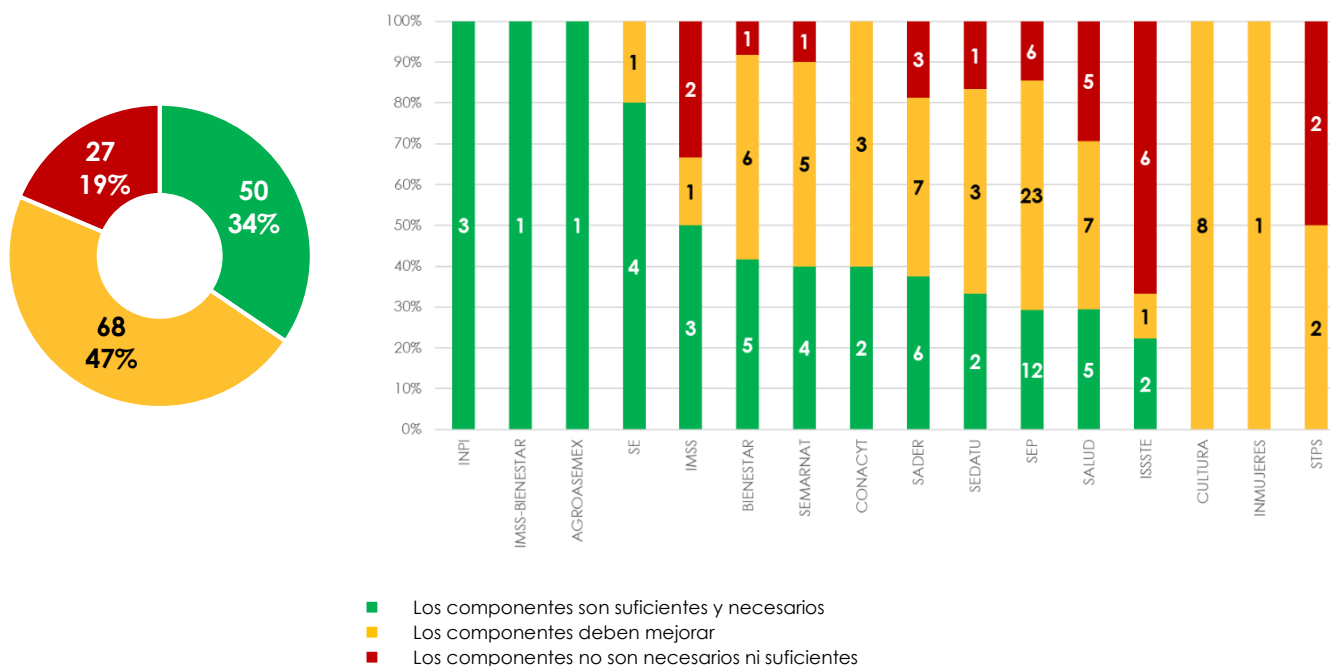
Asociación Lógica

Para que un programa pueda lograr su propósito, es necesario que los bienes o servicios que entrega sean necesarios y suficientes para alcanzar dicho objetivo, por ejemplo, si lo que se desea es aumentar la tasa de matriculación del nivel medio superior, pero solo se entregan becas, el programa debería valorar la suficiencia de los componentes, ya que si bien las becas son necesarias, no son suficientes para lograr el objetivo planteado; el programa podría valorar la posibilidad de integrar componentes adicionales, por ejemplo asesorías, entrega de materiales académicos, entre otros, de tal forma que garantizara el cumplimiento de su propósito.

Para el análisis de la asociación lógica se encontró que 50 programas (34%) tienen asociación directa entre su objetivo central y la definición de los bienes y servicios que entregan. Por otra parte, en 68 programas (47%) es posible identificar con claridad los bienes y servicios que otorgan a su población, sin embargo, su objetivo central carece de un enfoque de resultados, por tanto, la vinculación entre los componentes y el propósito no es completamente clara. Finalmente, 27 programas (19%) deben replantear sus componentes, es decir, sus entregables no son necesarios ni suficientes para el logro de su objetivo central.

Cabe destacar que existe una correspondencia entre los programas que "Deben mejorar el EdR de su propósito" (50%) y aquellos que "Deben fortalecer su asociación lógica" (47%). Lo anterior implica que una vez que se identifica con claridad el cambio que se busca en la población objetivo, la vinculación propósito-componentes será más sencilla y por tanto la proporción de programas con asociación lógica tenderá a incrementarse. En la Figura 13 se muestran los resultados generales y por dependencia de la vinculación entre los componentes y el propósito.

Figura 13. Resultados generales y por dependencia, asociación lógica 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al igual que sucede con la valoración de los dos aspectos anteriores (objetivos de resultados y medición de resultados), el INPI, IMSS-BIENESTAR y AGROASEMEX, son las dependencias que en la totalidad de sus programas establecen componentes suficientes y necesarios para el logro de sus propósitos.

Más del 50% de los programas coordinados por la SEP, CULTURA e INMUJERES, deben mejorar la vinculación que guardan sus componentes con el propósito que establecen, ya que no es posible identificar con claridad la relación que existe entre ellos.

Finalmente, las dependencias con mayor número de programas que deben replantear sus entregables son el ISSSTE y la SEP, ambas con seis. Algunos ejemplos para cada clasificación de asociación lógica se presentan en la Figura 14.

El Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades indígenas establece en su propósito que busca que la población indígena consolide proyectos productivos, los componentes propuestos van dirigidos a la capacitación, apoyos a la comercialización y a proyectos apoyados, dichos entregables se consideran suficientes y necesarios para que la población indígena consolide sus proyectos.

Figura 14. Ejemplos de las clasificaciones de asociación lógica



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por su parte, el programa *Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural*, busca que las personas afectadas por una emergencia social o natural disminuyan el impacto que éstas tuvieron sobre sus derechos sociales, entendidos por el programa como, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda y espacios, y además bienestar económico; no obstante, el único componente vigente se refiere a la entrega de apoyos económicos, lo cual se considera necesario más no suficiente para que el programa pueda lograr su propósito, en este sentido, se tendría que valorar la integración de componentes adicionales que contribuyan a fortalecer el resto de los derechos sociales (alimentación y vivienda).

Finalmente, el programa *Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes* busca que su población objetivo disminuya el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas no transmisibles, el propósito tiene enfoque de resultados, sin embargo, el único componente asociado a éste se refiere a los estilos de vida mejorados en la población, lo cual no es

claro, y además, tampoco se entiende como un bien o servicio necesario o suficiente para que el programa logre su objetivo central.

Enfoque de Resultados de los programas prioritarios de la presente administración

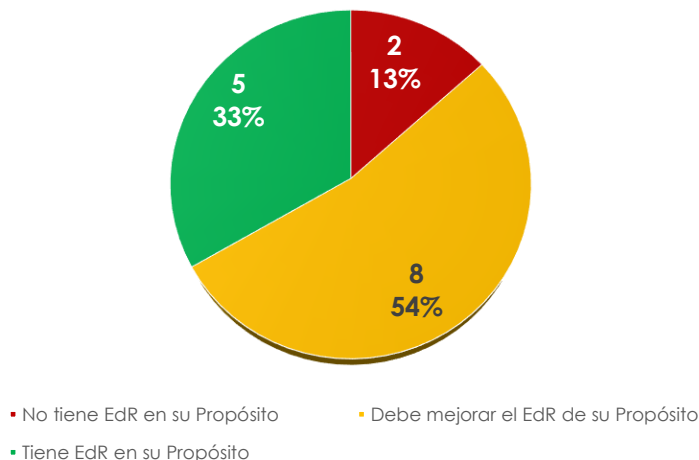
En 2019, derivado del cambio de administración, se crearon 17 programas prioritarios¹, 15 de los cuales se siguen contemplando en el PEF 2020². En este apartado se presenta cuál es el estatus actual de enfoque de resultados de estos 15 programas prioritarios, es decir, analizar si este grupo de programas identifican con claridad a su población objetivo así como el resultado/cambio que pretenden lograr en la misma, cuentan con indicadores relevantes y pertinentes para medir dicho resultado, y reconocen los bienes y servicios necesarios y suficientes para el logro del mismo.

La Figura 21 muestra la distribución porcentual de los 15 programas prioritarios de acuerdo con la valoración de EdR de su objetivo central. Se observa que uno de cada tres programas tiene un propósito que identifica con precisión a su población objetivo y el cambio/resultado que busca alcanzar; de este grupo, el 60% son programas coordinados por la SADER. Por otro lado, poco más de la mitad (54%) de los programas prioritarios identifican adecuadamente a su población objetivo, pero no así el problema público que buscan resolver; mientras que únicamente dos (13%) no tienen claridad ni en su población objetivo ni en la problemática pública que pretenden atender, estos son Producción para el Bienestar de la SADER y Cultura Comunitaria de la Secretaría de Cultura.

¹ Los 17 programas son: Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Producción para el Bienestar y Agromercados Sociales y Sustentable de SADER; Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro de la SEP; Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Sembrando Vida y Programa para el Bienestar de las personas en Emergencia Social o Natural de BIENESTAR; Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Programa Nacional de Reconstrucción de la SEDATU; Programa de Microcréditos para el Bienestar de la SE; Jóvenes Construyendo el Futuro de la STPS; y Cultura Comunitaria de CULTURA.

² El Pp U025 Agromercados Sociales y Sustentables de SADER se fusiona con el Pp S259 Programa de Fomento a la Agricultura; por su parte, el Pp S282 PUMOT de SEDATU no tiene presupuesto asignado en el PEF 2020. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 puede consultarse en la siguiente liga: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019

Figura 15. Enfoque de Resultados en los objetivos de los programas prioritarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En general, los programas prioritarios han conseguido avances importantes en cuanto a la orientación a resultados de su objetivo central se refiere, no obstante, aún existen retos por solventar, por ejemplo, lograr que aquellos programas que ya tienen claridad sobre quién es su población objetivo, avancen en la identificación del problema público al que buscan dar solución. El Cuadro 4 presenta algunos ejemplos de propósitos de los programas prioritarios.

Cuadro 4. Ejemplos de objetivos de los programas prioritarios

Programa Crédito Ganadero a la Palabra		Justificación
Propósito: Pequeños productores pecuarios incrementan su productividad.		El programa identifica con claridad a su población objetivo y el resultado que busca alcanzar en la misma.
Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro		
Propósito: Las y los estudiantes de hasta 29 años de edad de bajos ingresos permanecen en Instituciones de Educación Superior, en los niveles de Técnico Superior Universitario, Normal Licenciatura, Licenciatura Universitaria y Tecnológica prioritariamente ubicadas en zonas de alta marginación.		Se identifica que el cambio o mejora esperado es la permanencia de las y los estudiantes. Sin embargo, se sugiere impulsar como objetivo la conclusión del nivel educativo respectivo.
Programa Cultura Comunitaria		

Propósito: Los Municipios con población en condiciones de vulnerabilidad y contextos de violencia que participan en la implementación de acciones culturales que fomentan el ejercicio de derechos culturales (Misiones por la diversidad cultural; Territorios de paz; Semilleros Creativos y Comunidades Creativas y Transformación Social).



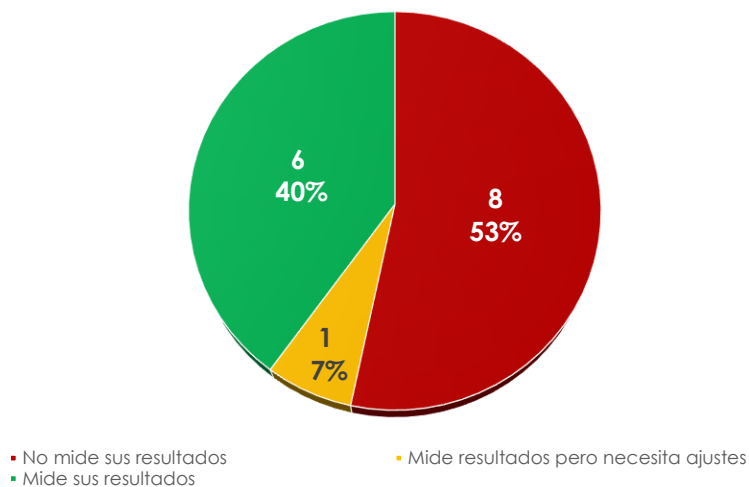
No se identifica un enfoque de resultados en el propósito, ¿qué se espera lograr con la participación en la implementación de acciones culturales? De manera adicional, la definición de población objetivo no es clara.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En cuanto a la medición de resultados, el panorama se asemeja mucho a lo que se encontró para el agregado de programas y acciones sociales. La Figura 16 muestra cómo se distribuyen los 15 programas prioritarios de acuerdo con el semáforo alcanzado en la medición de resultados. El 40% (6) cuenta con indicadores pertinentes y relevantes para medir resultados sobre su población objetivo, tres de los cuales pertenecen a la SADER, dos a BIENESTAR y uno a la SEDATU. De estos seis programas, la mitad tiene un objetivo central con EdR, mientras que dos identifican con claridad a su población objetivo pero no el cambio/resultados que pretenden lograr en ésta.

Por otro lado, poco más de la mitad (53%) de los programas prioritarios carece de indicadores para medir sus resultados; de estos, dos (25%) tienen un objetivo central con enfoque de resultados, cinco (63%) identifican adecuadamente a su población objetivo pero no el cambio/resultados que buscan lograr en ésta, mientras que solo uno (13%) no identifica a su población objetivo ni la problemática pública a atender. Lo anterior demuestra una vez más que, en la medida que los programas identifiquen con precisión el problema público que buscan resolver, la proporción de éstos con indicadores que midan resultados puede incrementar de forma importante. Finalmente, el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro cuenta con indicadores para medir resultados, sin embargo, debe realizar algunos ajustes.

Figura 16. Enfoque de Resultados en los indicadores de los programas prioritarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

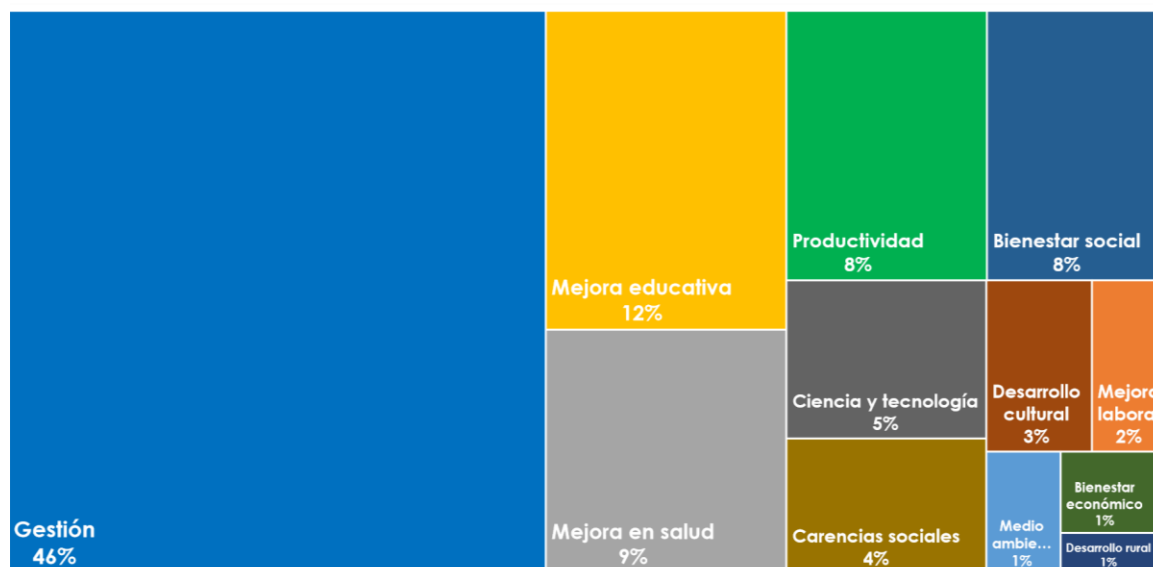
En conjunto, estos hallazgos indican que si bien los programas prioritarios han logrado, en un periodo corto de tiempo, avanzar de forma importante en la orientación de su objetivo central hacia resultados, aún deben seguir trabajando para mejorar la definición de indicadores que les permitan monitorear su desempeño y dar cuenta de los avances alcanzados. Para conseguir lo anterior, resulta fundamental que aquellos programas semaforizados en amarillo replanteen su propósito de tal forma que también se reconozca con claridad qué cambio buscan lograr en las condiciones de vida de dicha población. Lo anterior permitiría, en primer lugar, que el porcentaje de programas con enfoque de resultados se incrementara de forma importante, y en segundo lugar, facilitaría a los programas la construcción de indicadores de resultados, lo que a su vez significaría una reducción importante en la proporción de programas que no miden resultados.

4. Análisis temáticos de los resultados que buscan lograr los programas y acciones sociales

Los programas y acciones sociales deben estar orientados a la solución de una problemática específica, la cual cimienta la existencia de la intervención. Para los 145 programas y acciones sociales considerados, se realizó una clasificación de las temáticas a las que dirigen su atención. Mediante un análisis de los propósitos de los programas sociales, se identificaron aquellos que reconocen de forma parcial o completa una problemática pública a resolver. Con esta información se analizaron las palabras que integran el factor relevante del objetivo central de cada uno de estos programas y, posteriormente, cada objetivo se clasificó en alguna de las temáticas de atención consideradas³. Cabe señalar que todos aquellos programas y acciones sociales que carecen de claridad en la identificación del problema público que pretenden resolver se clasificaron dentro de la temática *Gestión*.

Destaca que poco más de la mitad (54%) de los programas identifican con claridad el resultado que esperan obtener en su población objetivo, mientras que el 46% restante expresa su objetivo en términos de gestión o entrega de bienes y servicios; esto implica una mejora desde 2017, cuando se reportó que la proporción de programas cuyo objetivo central era de gestión fue 52%. La Figura 17 muestra la proporción de programas según las temáticas de atención.

Figura 17. Clasificación de los objetivos de los programas por temática, 2019

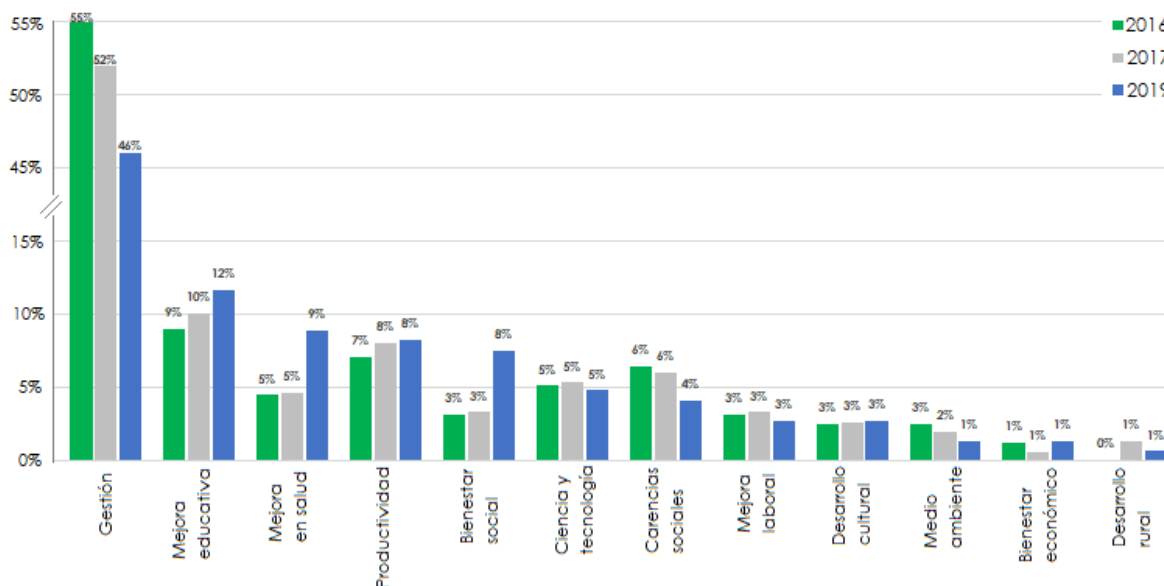


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

³ Con la finalidad de mantener la comparabilidad con los resultados del análisis de EdR 2017, en la medida de lo posible se utilizaron las mismas clasificaciones temáticas para los objetivos de los programas y acciones sociales. Lo anterior no inhibe la posibilidad de agregar alguna temática adicional identificada a partir del análisis de los objetivos vigentes.

Las 4 temáticas en las que se enfocan la mayor proporción de programas son *Mejora educativa*, *Mejora en salud*, *Productividad* y *Bienestar social*, las cuales agrupan 53 programas y acciones de desarrollo social. Cabe destacar que 3 de estas 4 temáticas son las que han tenido el mayor incremento porcentual durante el periodo analizado, esta información se presenta en la Figura 18.

Figura 18. Clasificación de los objetivos de los programas por temática, 2016-2019



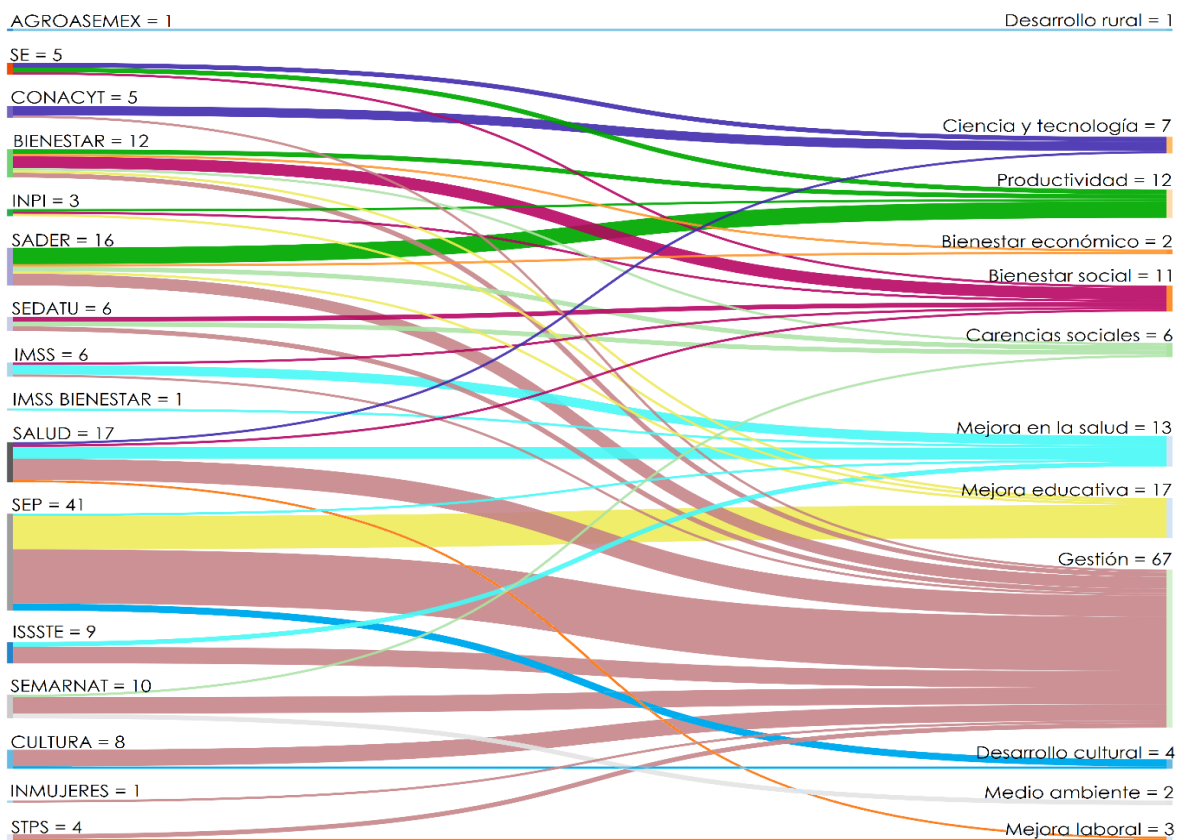
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se puede observar que, en general, una buena parte de las clasificaciones temáticas de resultados han registrado un incremento entre 2016 y 2019; sin embargo, en las que se identifican los mayores aumentos son: *Bienestar social* y *Mejora en salud*, 5% y 4% respectivamente; solo en dos temáticas se observa una reducción, estas son: *Carencias sociales* y *Medio ambiente*, ambas disminuyeron en 2%.

Este análisis de clasificación de los objetivos de los programas y acciones sociales también permite conocer las temáticas de atención a las que se dirige cada una de las 16 dependencias y entidades que los coordinan; la Figura 19 resume la totalidad de programas de las distintas dependencias y su temática de atención.

Se observa que, de las 16 dependencias, únicamente AGROASEMEX, la SE, el INPI e IMSS-BIENESTAR cuentan con la totalidad de programas enfocados en una temática de resultados. Las otras 12 tienen al menos un programa que no identifica la problemática pública a atender. De lo anterior se deriva que, dependencias como la SEMARNAT, el ISSSTE, CULTURA e INMUJERES cuenten con más del 70% de sus programas con objetivos centrados en la entrega de bienes o servicios (gestión).

Figura 19. Temáticas de atención de los programas y acciones por dependencia

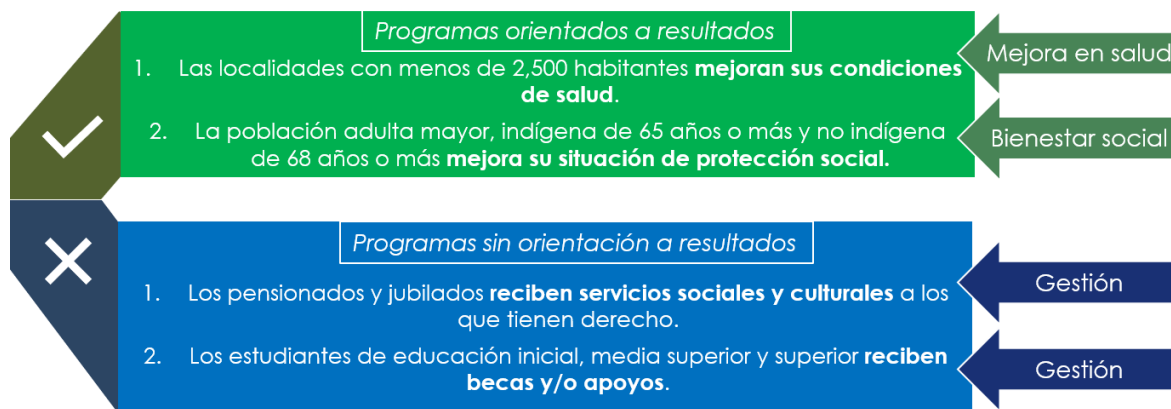


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Resalta que existen dependencias con una amplia variedad en las temáticas que persiguen sus programas sociales; por ejemplo, el caso de la SADER, que tiene programas que dirigen su atención a diversas temáticas como: *Productividad*, *Carencias sociales*, *Bienestar económico* o *Mejora educativa*. Así mismo, hay dependencias como la STPS o CULTURA en las cuales los programas que sí identifican la problemática a atender están enfocados a una única temática, en este caso *Mejora laboral* y *Desarrollo Cultural*, respectivamente.

Por otro lado, en la Figura 20, se ejemplifican algunos casos de clasificación de los Propósitos de los programas sociales y de los diversos enfoques que persiguen. En los dos primeros el objetivo central del programa se orienta en un cambio específico y que se puede reconocer con precisión; por un lado, en la mejora de las condiciones de salud y por otro en la mejora de la protección social. Adicionalmente, en ambos objetivos se identifica con claridad en quién se espera el cambio deseado, es decir se reconoce la población objetivo.

Figura 20. Ejemplos de objetivos y su temática de atención



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los dos ejemplos restantes son objetivos orientados en la entrega de bienes y servicios. El primero hace referencia a la entrega de servicios sociales y culturales mientras que el segundo se refiere a la entrega de becas y/o apoyos. En ambos casos no es posible identificar con precisión cuál es la razón de ser del programa puesto que carecen de claridad en la definición de una problemática pública a resolver.

En general, se mantiene el reto de conseguir que la totalidad de los programas y acciones sociales identifiquen la solución a un problema público concreto en su objetivo central; mientras sigan orientándolo a la gestión o entrega de bienes y servicios, no será posible atender de forma pertinente las principales problemáticas presentes en la sociedad: sin un objetivo claro solo se hará entrega de bienes y servicios sin saber si en realidad se está contribuyendo al desarrollo social del país.

Presupuesto y temáticas de atención

En 2020 se contempla un presupuesto de \$1,051,075 millones de pesos para los 145 programas y acciones de desarrollo social valorados en el análisis EdR 2019, por lo que en promedio cada programa social tiene un presupuesto de poco más de 7 mil millones de pesos, sin embargo, como lo muestra la Figura 21, existe una amplia disparidad en los montos presupuestados para los distintos programas y acciones sociales.

Figura 21. Distribución del presupuesto de los programas y acciones de desarrollo social

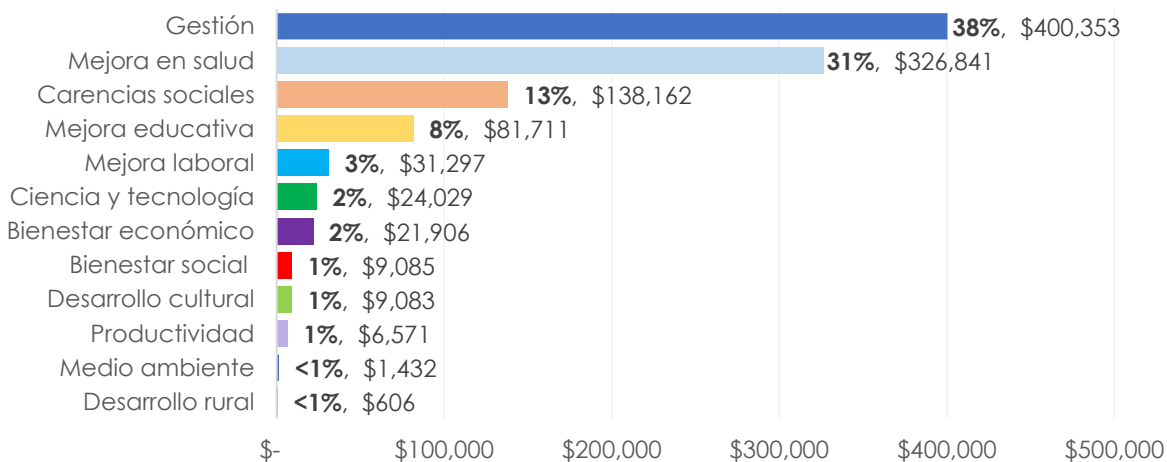


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los 20 programas y acciones sociales con mayor presupuesto conjuntan \$889,844 millones de pesos, lo que representa el 85% del presupuesto total (promedio de más de 44 mil millones de pesos por programa).

Respecto a la distribución del presupuesto para los programas y acciones sociales según su temática de atención, el 62% se destina a programas que identifican con precisión una problemática específica a resolver, mientras que el 38% restante se distribuye entre programas que no atienden una problemática concreta, esta situación se aprecia en la Figura 22.

Figura 22. Presupuesto de los programas y acciones sociales 2020 por temática de atención



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En conjunto, las **ocho** temáticas con menor presupuesto⁴ agrupan el 10% del presupuesto total, el cual se distribuye entre 43 programas (30%). Por otra parte, las **tres** temáticas con

⁴ Estas incluyen: Mejora laboral, Ciencia y tecnología, Bienestar económico, Bienestar social, Desarrollo cultural, Productividad, Medio ambiente y Desarrollo rural.

mayor presupuesto⁵ concentran el 52% del mismo, el cual se distribuye entre 36 programas (25%).

Lo anterior es importante debido a que permite identificar aquellas temáticas que tienen una mayor representación en términos presupuestales. Además, brinda la posibilidad de contrastar esta información con el número de programas por temática, lo que a su vez podría ser un insumo valioso para fortalecer un análisis puntual de la relevancia de cada temática de atención.

⁵ Estas son: Mejora en salud, Carencias sociales y Mejora educativa.

5. Conclusiones

Para que un programa tenga enfoque de resultados es necesario que cumpla con tres aspectos fundamentales: que tenga una población objetivo correctamente identificada y al mismo tiempo identifique con claridad el cambio que busca lograr en ella; que cuente con indicadores que den cuenta de los avances del programa y por último que sus entregables se vinculen directamente con el objetivo que persiguen.

El análisis de Enfoque de Resultados (EdR) 2019 muestra que el 54% de los programas sociales identifica con claridad el resultado que esperan obtener de su población objetivo, lo que hizo posible definir las temáticas a las que están orientados. Las principales temáticas en las que se enfocan los programas sociales en México son: *Mejora Educativa, Mejora en Salud, Productividad y Bienestar Social*, que en conjunto agrupan el 41% del total de presupuesto en programas y acciones sociales.

Por otro lado, cuando se analiza la evolución del enfoque de resultados se observa que, desde su primera medición en 2016, se tiene un avance en la definición de la población objetivo y en la identificación del cambio/resultado que los programas y acciones sociales buscan lograr en dicha población. Lo anterior es reflejo de la tendencia a la baja que ha mantenido el número de programas sin enfoque de resultados, pasando de 27% en 2016 a 13% en 2019, una mejora de 14pp. Un aspecto que vale la pena resaltar es la importancia de fortalecer las políticas implementadas que muestran un diseño de intervención adecuado. De los programas que desaparecieron de 2017 a 2019, el 49% contaba con enfoque de resultados, mientras que de aquellos creados de 2019 a 2020, sólo el 19% cumple con esta condición. Con el esfuerzo continuo de los programas y la estrategia de acompañamiento y atención que año con año implementa el CONEVAL, será posible que cada vez un mayor número de programas cuenten con un enfoque de resultados en el planteamiento de su objetivo central.

Respecto a la medición de resultados, es deseable que los indicadores planteados a nivel propósito midan factores relevantes de su objetivo y además aporten de manera efectiva información sobre los resultados a alcanzar. Se observa que la categoría de indicadores que permiten monitorear los resultados de los programas y acciones sociales es la de mayor crecimiento, al pasar del 22% en 2016 a 35% en 2019, es decir una mejora de 13pp

No obstante, se identifica un reto importante en el planteamiento de indicadores relevantes y pertinentes, ya que para 2019, poco más de la mitad de los programas y acciones sociales carecen de indicadores adecuados para medir resultados en su población objetivo.

Lo anterior sugiere que, en la medida en que los programas avancen en la identificación clara del problema público que buscan resolver, la proporción de éstos con indicadores que miden resultados se incrementará de forma considerable, en otras palabras, existe una fuerte correspondencia entre tener un propósito con Enfoque de Resultados y contar con indicadores que permitan monitorearlos.

En cuanto a la asociación lógica, esto es, el atributo de que los entregables de los programas deben ser necesarios y suficientes para lograr su objetivo central, se encontró que el porcentaje de programas que no cumplen esta condición viene a la baja, al pasar

de 30% en 2016 a 19% en 2019. Se identificó además que, el grupo de programas que deben fortalecer su asociación lógica ha incrementado de forma importante desde 2016, sin embargo, a partir de una revaloración de su lógica causal es posible que logren una vinculación efectiva entre sus componentes y su propósito. Así como sucede en el caso de la medición de resultados, en la medida en que los programas tengan claridad en el problema público que buscan atender, la vinculación propósito-componentes será más sencilla y por tanto, el porcentaje de programas con asociación lógica tenderá a incrementarse. La estrategia de atención que se desarrolle en 2020 deberá estar orientada a lograr que los programas reconozcan los bienes y servicios necesarios y suficientes para alcanzar su propósito.

Finalmente, en referencia a los programas prioritarios, se ha logrado que en un período corto de tiempo avancen de forma importante en la orientación de su objetivo central hacia resultados, sin embargo, aún deben seguir trabajando para mejorar la definición de indicadores que permitan monitorear su desempeño y dar cuenta de los avances alcanzados.

El CONEVAL, con la finalidad de fortalecer el diseño de los programas y acciones sociales y por tanto su Enfoque de Resultados, implementó diversas acciones durante el 2019, entre las que destacan: asesorías técnicas a los programas prioritarios durante la etapa de transición; cursos de marco lógico e indicadores para los programas y acciones sociales; así como asesorías técnicas y las Mesas técnicas de Revisión de Indicadores (MeTRI) en conjunto con expertos de la CEPAL. Adicionalmente, cabe señalar que los comentarios y sugerencias que se derivaron del presente análisis de EdR fueron enviados a las dependencias con el fin de que éstas los consideren para la mejora en la calidad del diseño de los programas que coordinan, por lo cual, se esperaría que los cambios que resulten de la atención a dichas recomendaciones se vean reflejados en los diferentes instrumentos normativos de los programas: MIR, ROP, Lineamientos, etc. Los siguientes pasos están enfocados en seguir fortaleciendo la estrategia de atención brindada a los programas y acciones de desarrollo social para que identifiquen con claridad a su población objetivo y el resultado que pretenden lograr en la misma, así como avanzar en la construcción de indicadores que permitan medir adecuadamente resultados.

Anexo. Valoración de Enfoque de Resultados de los programas y acciones de desarrollo social 2019

En este anexo se presenta la valoración de Enfoque de Resultados de los 145 programas y acciones sociales considerados en el análisis 2019. En la tabla se muestra el semáforo para los tres elementos examinados: 1) objetivo central orientado a resultados; 2) medición de resultados; y 3) asociación lógica.

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
1	AGROASEMEX	S265	Programa de aseguramiento agropecuario	●	●	●
2	BIENESTAR	E003	Servicios a grupos con necesidades especiales	●	●	●
3	BIENESTAR	E016	Articulación de Políticas Integrales de Juventud	●	●	●
4	BIENESTAR	S017	Programa de Fomento a la Economía Social	●	●	●
5	BIENESTAR	S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	●	●	●
6	BIENESTAR	S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	●	●	●
7	BIENESTAR	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	●	●	●
8	BIENESTAR	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	●	●	●
9	BIENESTAR	S241	Seguro de vida para jefas de familia	●	●	●
10	BIENESTAR	U008	Subsidios a programas para jóvenes	●	●	●
11	BIENESTAR	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	●	●	●
12	BIENESTAR	U010	Sembrando Vida	●	●	●
13	BIENESTAR	U011	Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural	●	●	●
14	CONACYT	E003	Investigación científica, desarrollo e innovación	●	●	●
15	CONACYT	S190	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	●	●	●
16	CONACYT	S191	Sistema Nacional de Investigadores	●	●	●
17	CONACYT	S192	Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	●	●	●
18	CONACYT	S278	Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
19	CULTURA	E012	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	●	●	●
20	CULTURA	E013	Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	●	●	●
21	CULTURA	E016	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	●	●	●
22	CULTURA	E021	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	●	●	●
23	CULTURA	E022	Servicios Cinematográficos	●	●	●
24	CULTURA	E042	Servicios educativos culturales y artísticos	●	●	●
25	CULTURA	E043	Cultura Comunitaria	●	●	●
26	CULTURA	S303	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	●	●	●
27	IMSS	E001	Prevención y control de enfermedades	●	●	●
28	IMSS	E003	Atención a la Salud en el Trabajo	●	●	●
29	IMSS	E004	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	●	●	●
30	IMSS	E007	Servicios de guardería	●	●	●
31	IMSS	E011	Atención a la Salud	●	●	●
32	IMSS	E012	Prestaciones sociales	●	●	●
33	IMSS-BIENESTAR	S038	Programa IMSS-BIENESTAR	●	●	●
34	INMUJERES	S010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	●	●	●
35	INPI	S178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	●	●	●
36	INPI	S249	Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas	●	●	●
37	INPI	U011	Programa de Derechos Indígenas	●	●	●
38	ISSSTE	E015	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	●	●	●
39	ISSSTE	E018	Suministro de Claves de Medicamentos	●	●	●
40	ISSSTE	E036	Equidad de Género	●	●	●
41	ISSSTE	E042	Atención a Personas con Discapacidad	●	●	●
42	ISSSTE	E043	Prevención y Control de Enfermedades	●	●	●
43	ISSSTE	E044	Atención a la Salud	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
44	ISSSTE	E046	Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios	●	●	●
45	ISSSTE	E048	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	●	●	●
46	ISSSTE	E049	Servicios Integrales a Pensionados	●	●	●
47	SADER	B004	Adquisición de leche nacional	●	●	●
48	SADER	E001	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	●	●	●
49	SADER	E003	Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	●	●	●
50	SADER	E006	Generación de Proyectos de Investigación	●	●	●
51	SADER	S052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	●	●	●
52	SADER	S053	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	●	●	●
53	SADER	S259	Programa de Fomento a la Agricultura	●	●	●
54	SADER	S261	Programa para el Desarrollo Pesquero y Acuícola	●	●	●
55	SADER	S263	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	●	●	●
56	SADER	S302	Ordenamiento de Mercados de Granos y Oleaginosas	●	●	●
57	SADER	U009	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	●	●	●
58	SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	●	●	●
59	SADER	U021	Crédito Ganadero a la Palabra	●	●	●
60	SADER	U022	Fertilizantes	●	●	●
61	SADER	U023	Producción para el Bienestar	●	●	●
62	SADER	U024	Desarrollo Rural	●	●	●
63	SALUD	E010	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	●	●	●
64	SALUD	E022	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	●	●	●
65	SALUD	E023	Atención a la Salud	●	●	●
66	SALUD	E025	Prevención y atención contra las adicciones	●	●	●
67	SALUD	E036	Programa de vacunación	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
68	SALUD	E040	Servicios de asistencia social integral	●	●	●
69	SALUD	E041	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	●	●	●
70	SALUD	S039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	●	●	●
71	SALUD	S200	Fortalecimiento a la atención médica	●	●	●
72	SALUD	S201	Seguro Médico Siglo XXI	●	●	●
73	SALUD	S202	Calidad en la Atención Médica	●	●	●
74	SALUD	S251	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	●	●	●
75	SALUD	U005	Seguro Popular	●	●	●
76	SALUD	U008	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	●	●	●
77	SALUD	U009	Vigilancia epidemiológica	●	●	●
78	SALUD	U012	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	●	●	●
79	SALUD	U013	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	●	●	●
80	SE	B002	Generación y difusión de información para el consumidor	●	●	●
81	SE	E005	Protección de los derechos de los consumidores	●	●	●
82	SE	S151	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	●	●	●
83	SE	S220	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	●	●	●
84	SE	U006	Programa de Microcréditos para el Bienestar	●	●	●
85	SEDATU	E003	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	●	●	●
86	SEDATU	S177	Programa de Vivienda Social	●	●	●
87	SEDATU	S213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	●	●	●
88	SEDATU	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	●	●	●
89	SEDATU	U003	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	●	●	●
90	SEDATU	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	●	●	●
91	SEMARNAT	E005	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
92	SEMARNAT	E009	Investigación científica y tecnológica	●	●	●
93	SEMARNAT	E014	Protección Forestal	●	●	●
94	SEMARNAT	E015	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	●	●	●
95	SEMARNAT	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	●	●	●
96	SEMARNAT	S074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	●	●	●
97	SEMARNAT	S217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	●	●	●
98	SEMARNAT	S219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	●	●	●
99	SEMARNAT	U020	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	●	●	●
100	SEMARNAT	U040	Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias	●	●	●
101	SEP	B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos	●	●	●
102	SEP	E003	Evaluaciones de la calidad de la educación	●	●	●
103	SEP	E005	Formación y certificación para el trabajo	●	●	●
104	SEP	E007	Servicios de Educación Media Superior	●	●	●
105	SEP	E009	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	●	●	●
106	SEP	E010	Servicios de Educación Superior y Posgrado	●	●	●
107	SEP	E011	Desarrollo Cultural	●	●	●
108	SEP	E013	Producción y transmisión de materiales educativos	●	●	●
109	SEP	E016	Producción y distribución de libros y materiales culturales	●	●	●
110	SEP	E017	Atención al deporte	●	●	●
111	SEP	E021	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	●	●	●
112	SEP	E028	Normalización y certificación en competencias laborales	●	●	●
113	SEP	E032	Políticas de igualdad de género en el sector educativo	●	●	●
114	SEP	E039	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	●	●	●
115	SEP	E047	Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	●	●	●
116	SEP	E064	Educación para Adultos (INEA)	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
117	SEP	E066	Educación Inicial y Básica Comunitaria	●	●	●
118	SEP	E067	Sistema de Información y Gestión Educativa	●	●	●
119	SEP	E068	Educación Física de Excelencia	●	●	●
120	SEP	S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	●	●	●
121	SEP	S221	Escuelas de Tiempo Completo	●	●	●
122	SEP	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	●	●	●
123	SEP	S247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	●	●	●
124	SEP	S269	Programa de Cultura Física y Deporte	●	●	●
125	SEP	S270	Programa Nacional de inglés	●	●	●
126	SEP	S271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	●	●	●
127	SEP	S295	Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)	●	●	●
128	SEP	S296	Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI)	●	●	●
129	SEP	S297	Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM)	●	●	●
130	SEP	S298	Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad	●	●	●
131	SEP	S299	Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica	●	●	●
132	SEP	S300	Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	●	●	●
133	SEP	U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales	●	●	●
134	SEP	U031	Expansión de la Educación Inicial	●	●	●
135	SEP	U040	Carrera Docente en UPES	●	●	●
136	SEP	U079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	●	●	●
137	SEP	U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	●	●	●
138	SEP	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	●	●	●
139	SEP	U084	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	●	●	●
140	SEP	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del Programa	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica
141	SEP	U282	La Escuela es Nuestra	●	●	●
142	STPS	E003	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	●	●	●
143	STPS	E004	Capacitación para Incrementar la Productividad	●	●	●
144	STPS	S043	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	●	●	●
145	STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	●	●	●