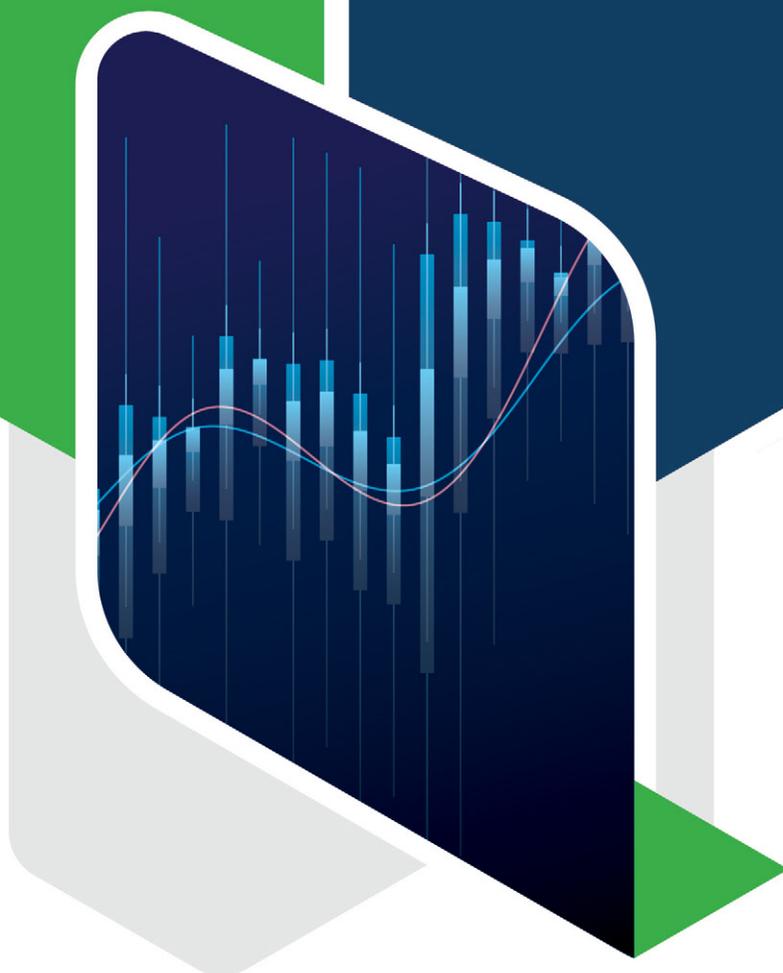


CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar



Informe de Enfoque de Resultados 2021

¿hacia dónde apuntan los objetivos
e indicadores de los programas
y acciones sociales?

Lo que se mide se puede mejorar

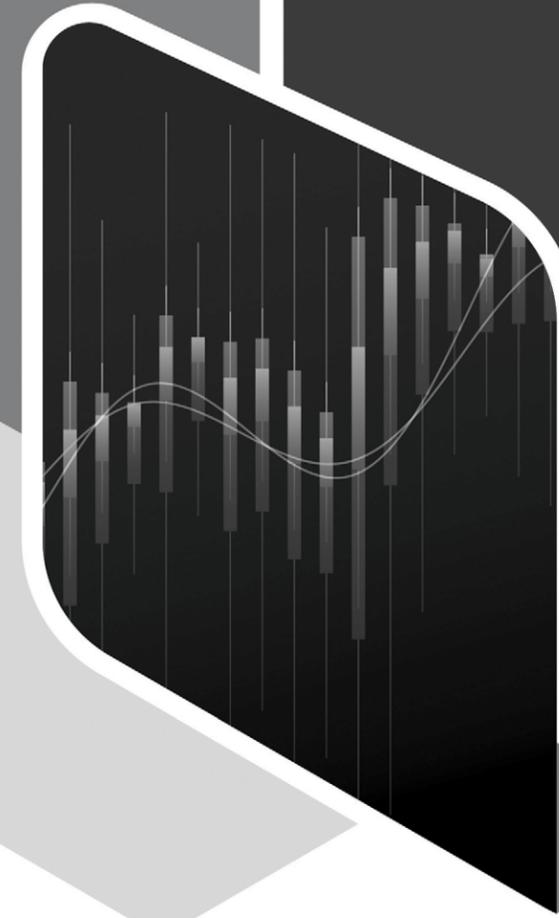
El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:
www.coneval.org.mx

CONeVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar



Informe de Enfoque de Resultados 2021

¿hacia dónde apuntan los objetivos
e indicadores de los programas
y acciones sociales?



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Enfoque de Resultados 2021: ¿hacia dónde apuntan los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales?

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Informe de Enfoque de Resultados 2021: ¿hacia dónde apuntan los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales? Ciudad de México: CONEVAL, 2021.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

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

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Fernando García Mora

Ana Karen Muñoz González

Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes

Alejandro Grimaldi Ferreira

Néstor Emmanuel Aviña Montiel

José Manuel Silva Cabrera

Jessica Daniela Monroy Jiménez

Contenido

Resumen ejecutivo	6
Introducción.....	10
Capítulo 1. Metodología para el análisis del Enfoque de Resultados.....	12
¿Cómo se evalúa el Enfoque de Resultados?	12
Capítulo 2. Evolución del Enfoque de Resultados 2016-2021	14
¿Cómo se ha modificado el universo de programas y acciones sociales?	14
Evolución de la orientación a resultados del objetivo central (Propósito) de los programas y acciones sociales.....	15
Evolución en la medición de resultados	17
Evolución de la asociación lógica	20
Capítulo 3. Enfoque de Resultados 2021	23
Universo 2021 de programas y acciones sociales	23
Objetivo central orientado a resultados 2021, total y por dependencia	24
Medición de resultados 2021, total y por dependencia.....	26
Asociación lógica 2021, total y por dependencia.....	28
Clasificación de objetivos por temáticas de atención.....	29
Capítulo 4. Análisis complementarios del Enfoque de Resultados y variables seleccionadas	33
Enfoque de Resultados y Presupuesto 2021.....	33
Enfoque de resultados y contribución al cumplimiento efectivo de los derechos sociales	34
Enfoque de resultados y contribución a la disminución de la pobreza	35
Conclusiones	37
Retos	39
Anexo. Enfoque de Resultados 2021 de los programas y acciones sociales	40

Resumen ejecutivo

- A partir de 2017, para todos los años noventa, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha implementado el estudio del Enfoque de Resultados (EdR) del universo vigente de programas y acciones del ámbito social, centrado en examinar la orientación a resultados del objetivo central (Propósito), la medición de resultados a través de los indicadores asociados a dicho objetivo y la asociación lógica entre los entregables (Componentes) que otorgan los programas y su objetivo central.
- Por tanto, el Enfoque de Resultados se puede entender como la cualidad que poseen los objetivos de los programas sociales para plantear con precisión la solución a un problema público único e inequívoco, en términos de los resultados esperados, y que los indicadores sean capaces de medir los logros alcanzados.
- En 2016, la primera medición de la orientación a resultados de los objetivos de Propósito encontró que uno de cada tres programas contaba con un objetivo central con EdR, mientras que el 42% debía mejorar el EdR de su Propósito y el 27% carecía de un objetivo central enfocado en resultados.
- A partir de ese primer análisis, los programas y acciones sociales han mostrado un avance en la orientación a resultados de su Propósito. En 2021, por primera vez los programas y las acciones que tienen EdR en su Propósito representan la mayoría, 51%, lo que se traduce en un incremento de 19 puntos porcentuales (pp) con respecto a la primera valoración.
- En el extremo opuesto, el porcentaje de programas y acciones que carecen de una orientación a resultados en su objetivo central ha disminuido significativamente desde 2017, al pasar del 27 al 11%.
- Como sucede con la evolución de los objetivos centrales, la medición de resultados ha mejorado de manera general desde 2016 hasta la última medición en 2021. Durante este periodo, el porcentaje de programas y acciones sociales con buenos indicadores para el monitoreo de sus resultados se ha incrementado en 20 pp, de 22% en 2016 a 42% en 2021, es decir que actualmente, poco más de dos de cada cinco programas cuenta con indicadores claros, relevantes y pertinentes.
- Al tercer año de la administración y derivado del esfuerzo realizado a través de la estrategia de atención implementada en 2020 y 2021, se logró que la proporción de programas con buenos indicadores continúe con una tendencia positiva.
- Para 2021, aproximadamente dos de cada cinco programas (40%) cumplieron con el criterio de asociación lógica entre sus Componentes y su Propósito; al respecto, cabe señalar que desde 2019 se observa una tendencia positiva en los programas con una buena asociación lógica, como resultado del proceso de acompañamiento técnico-metodológico implementado desde el periodo de transición.
- Para 2021, en ocho dependencias y entidades federales la totalidad de sus programas y acciones sociales poseen objetivos centrales (Propósitos) con un enfoque de resultados o deben realizar ajustes intermedios para lograrlo.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado (ISSSTE) —una de las entidades que se enfoca a la provisión de seguridad social y servicios de salud a los trabajadores del Estado— cuenta únicamente con dos acciones sociales orientadas a resultados; por el contrario, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, otra entidad federal con un enfoque similar posee cuatro acciones de las seis que coordina (67%) con EdR.

- Dependencias y entidades como IMSS-Bienestar, IMSS, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y las secretarías de Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, que en su mayoría cuentan con programas y acciones con medición de resultados, también son aquellas con los porcentajes más altos de programas y acciones cuyos objetivos centrales están orientados a resultados.
- Aquellas dependencias y entidades con programas que presentan dificultades para definir su población objetivo y el cambio esperado en la misma, enfrentan retos importantes para plantear indicadores que les permitan medir sus resultados.
- La temática de atención que concentra el mayor porcentaje es la relativa a *gestión* (37%; 45 programas y acciones); sin embargo, esta proporción ha ido disminuyendo de manera progresiva desde 2016, cuando más de la mitad (55%) de los programas sociales establecían sus resultados como la entrega de bienes o servicios.
- De 2016 a 2021, las temáticas que presentaron un mayor aumento como ejes de atención de los programas sociales fueron la *mejora en salud* y el *bienestar social*. En 2016, el 5% de los programas y acciones sociales estaban orientados a la *mejora en salud* que en ese año era la quinta categoría con más intervenciones federales; en contraste, para 2021, el 11% de los programas sociales tuvieron como eje de atención esta temática, posicionándose junto con la *mejora educativa* como los temas más atendidos por los programas y acciones sociales.
- El presupuesto total asignado originalmente a los 122 programas y acciones sociales ascendió en 2021 a \$1,113,605.2 millones de pesos. De este total, los 20 programas y acciones con el mayor presupuesto concentraron el 85.9%, mientras que los 80 con el presupuesto más bajo agruparon el 4.4%.
- De los 20 programas con mayor presupuesto, 70% (14 programas) tenía un objetivo central con enfoque de resultados, de los cuales cuatro son coordinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

- En 5 de los 8 derechos sociales, el porcentaje de programas vinculados con su cumplimiento efectivo y que cuentan con un objetivo central orientado a resultados se incrementó de 2019 a 2021. Destaca el caso de los derechos a la alimentación y al trabajo, en los cuales para 2021 ninguno de los programas que se vinculan con su cumplimiento efectivo se clasificó en la categoría *No tiene EdR*.
- En contraste, el porcentaje de programas con EdR en su Propósito que se vinculan a los derechos a la salud y a la vivienda digna disminuyó de forma importante de 2019 a 2021 en 7 y 20 puntos porcentuales, respectivamente.
- Los programas que contribuyen a disminuir las carencias por ingreso, rezago educativo y alimentación son los que muestran un avance en su orientación a resultados en comparación con lo alcanzado en 2019. De estas tres dimensiones, ninguno de los programas vinculados con el acceso a la alimentación se encuentra clasificado en la categoría *No tiene EdR*.

Introducción

Desde 2008, el CONEVAL lleva a cabo bienalmente la valoración integral de la calidad del diseño de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas y acciones de desarrollo social, con la finalidad de que fortalezcan y afiancen el planteamiento de sus objetivos e indicadores. Los hallazgos de este ejercicio se traducen en sugerencias que han potenciado un apropiado monitoreo del desempeño de este conjunto de programas y acciones, pero también han permitido identificar retos y áreas de mejora en su diseño.

En 2016, a raíz de la implementación del Presupuesto base cero y el consecuente rediseño de la estructura programática, se identificó la necesidad de apoyar a los programas y las acciones sociales a fin de que no perdieran los avances registrados desde 2008 en cuanto al planteamiento de los objetivos e indicadores contenidos en sus MIR. Por tanto, fue prioritario realizar un análisis de los elementos fundamentales que integran las matrices de los programas y acciones, centrado en examinar la orientación a resultados del objetivo central (Propósito), la medición de resultados a través de los indicadores asociados a dicho objetivo y la asociación lógica entre los entregables (Componentes) que otorgan los programas y su objetivo central. En conjunto, este ejercicio se denominó análisis del Enfoque de Resultados (EdR).

A partir de 2017, en años noes, el Consejo implementó el estudio del Enfoque de Resultados del universo vigente de programas y acciones del ámbito social, y como resultado de ello emitió sugerencias de mejora puntuales encaminadas a que los programas orientaran sus objetivos centrales al logro de resultados en poblaciones objetivo correctamente identificadas, definieran indicadores que les permitieran monitorear adecuadamente el avance en la consecución de dichos resultados, y reconocieran los bienes y servicios suficientes y necesarios para alcanzar su objetivo central. La valoración de estos tres elementos medulares de los programas y acciones ha permitido emitir recomendaciones que se traducen en el fortalecimiento de su diseño y, por tanto, en el afianzamiento de un Sistema de Monitoreo de la Política Social que brinde información útil y confiable sobre el desempeño de los programas y acciones de desarrollo social a los tomadores de decisiones.

A lo largo de cuatro capítulos, el presente documento abordará los resultados del análisis del Enfoque de Resultados 2021, el cual se llevó a cabo con base en la versión de las MIR registradas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) **con corte al 26 de abril de 2021**. En el primero se hace una descripción de la metodología empleada para valorar el EdR 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 2021, es decir, la orientación a resultados del objetivo central, la medición de resultados y la asociación lógica.

En el capítulo tres se presenta un análisis puntual del Enfoque de Resultados 2021, en el que se consideró un total de 122 programas y acciones sociales. Asimismo, se realiza un estudio de las temáticas que atienden los diferentes programas y acciones, y su evolución desde 2016, cuando se llevó a cabo el primer análisis de EdR. Más adelante, en el capítulo cuatro se expone la relación entre la valoración del EdR y algunas variables de interés; puntualmente se examina el vínculo entre el EdR y el presupuesto asignado originalmente a los programas, su contribución al acceso efectivo a los derechos sociales y a la disminución de la pobreza. Finalmente, se describen las conclusiones del informe y los principales retos identificados.

CAPÍTULO 1.

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE RESULTADOS

¿Cómo se evalúa el Enfoque de Resultados?

La existencia de problemáticas sociales que deben ser atendidas para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable conlleva a la creación de programas y acciones de desarrollo social que brinden las soluciones más apropiadas. En este contexto, la MIR es la principal herramienta a través de la cual se establecen e identifican, de forma resumida, los objetivos de un programa, así como los indicadores para darles seguimiento. Por tanto, es deseable que dentro de la MIR sea posible reconocer con claridad la problemática pública que afecta a un grupo poblacional específico, los instrumentos por medio de los cuales se le puede dar seguimiento, así como los bienes o servicios que facilitan su solución.

No obstante, en ocasiones existe confusión entre la ausencia de un bien o servicio y la existencia de un problema, por ejemplo, a menudo la falta de becas en las escuelas se describe como la problemática central de los programas sociales, cuando en realidad el problema podría ser la alta tasa de deserción escolar, o el bajo rendimiento de los estudiantes. Con la finalidad de examinar lo anterior, el CONEVAL desarrolló la metodología de análisis del EdR, la cual consiste en valorar lo siguiente: i) la orientación del objetivo central del programa (Propósito) hacia la clara identificación de la población objetivo a la que atiende y el adecuado planteamiento de la problemática pública que busca resolver, es decir, el cambio que espera en sus beneficiarios; ii) la correcta medición de dichos resultados; y iii) que los bienes y servicios entregados por el programa sean suficientes y necesarios para garantizar el logro de su objetivo central. En la figura 1 se describen los tres factores que se revisan como parte del análisis del EdR.

Figura 1. Proceso de valoración del Enfoque de Resultados



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Por tanto, el Enfoque de Resultados se puede entender como la cualidad que poseen los objetivos e indicadores de los programas sociales para plantear con precisión la solución a un problema público único e inequívoco, en términos de los resultados esperados, y ser capaces de medir los logros alcanzados. Es claro, a partir de lo anterior, que el nivel de la MIR en el que se enfoca la valoración de EdR es el Propósito, el cual se entiende como la razón de ser del programa. Los criterios que considera la metodología del EdR se muestran en la figura 2.

Figura 2. Criterios empleados para la valoración del Enfoque de Resultados



Fuente: elaboración del CONEVAL.

El semáforo para cada uno de los elementos se define en función de las respuestas que se obtienen en cada uno de los reactivos de la figura 2; es decir, un semáforo verde indica que el elemento valorado cumple con los elementos mínimos; el amarillo señala que se debe fortalecer el elemento y el rojo indica que es necesario hacer una revaloración y, en su caso, un replanteamiento del elemento evaluado. Por tanto, el análisis del EdR le brinda a cada programa y acción del ámbito social tres valoraciones con sugerencias puntuales enfocadas en fortalecer y afianzar los elementos esenciales de su diseño.

Capítulo 2.

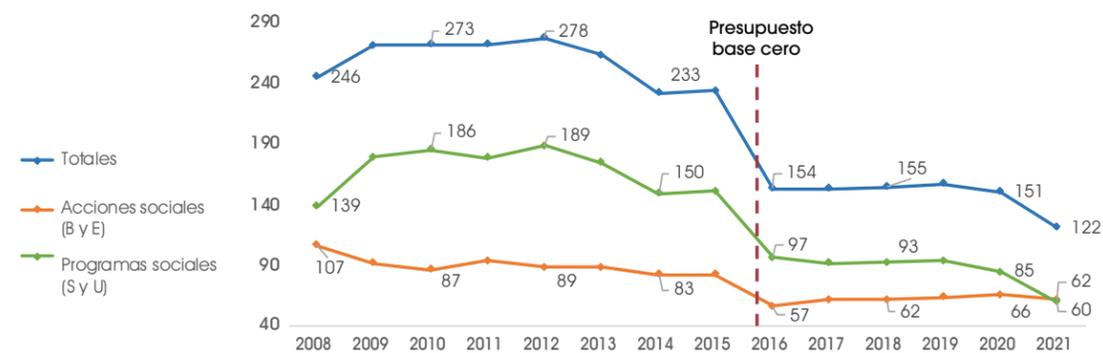
EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE RESULTADOS 2016-2021

¿Cómo se ha modificado el universo de programas y acciones sociales?

El universo de programas y acciones sociales ha evolucionado de forma interesante desde 2008, año en que el CONEVAL comenzó a analizar la calidad de las MIR. Desde entonces y hasta 2012, el número de programas y acciones del ámbito social registró un incremento considerable cuando se observó el número máximo con un total de 278 compuesto por 89 acciones y 189 programas. A partir de ese punto, se identifica un cambio de tendencia; para 2016, como resultado del ajuste en la estructura programática y la implementación del Presupuesto base cero, el universo pasó a 154, es decir, una disminución del 34% con respecto a 2014, tendencia que ha continuado a la baja hasta registrar, en 2021, un total de 122 programas y acciones sociales.

Un aspecto para destacar es que los programas sociales, es decir aquellos de modalidad S y U, han disminuido progresivamente desde 2016, mientras que las acciones sociales (modalidades B y E) han seguido una tendencia creciente. En 2021, por primera vez desde 2008, el porcentaje de acciones sociales es mayor que el de programas sociales en el universo total, 51 vs 49%. No obstante, dentro de los programas sociales (S y U), los sujetos a Reglas de Operación (S) siguen representando la mayoría (77%).

Gráfica 1. Evolución de la estructura programática 2008-2021



Fuente: elaboración del CONEVAL.

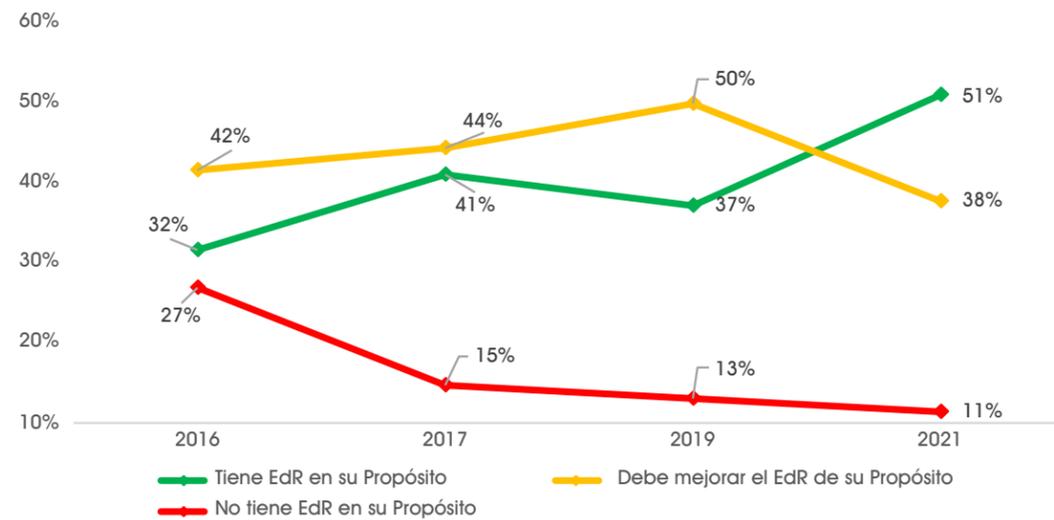
Evolución de la orientación a resultados del objetivo central (Propósito) de los programas y acciones sociales

Como se señaló en el capítulo I, el primer elemento, y quizás el más trascendental, del análisis del Enfoque de Resultados es la valoración de la orientación a resultados del objetivo central de los programas y acciones sociales. Todos los programas y acciones se implementan para atender y solucionar una problemática pública en una población objetivo correctamente identificada; sin embargo, en ocasiones es difícil reconocer con claridad cuál es el problema público que motivó su creación o en qué población se busca alcanzar un resultado.

La gráfica 2 muestra cómo ha evolucionado la orientación a resultados de los objetivos centrales (Propósitos) de los programas y acciones de desarrollo social desde 2016, año en el cual se llevó a cabo el primer análisis EdR. La primera medición de la orientación a resultados de los objetivos de Propósito, en 2016, encontró que aproximadamente uno de cada tres programas contaba con un objetivo central con EdR, mientras que 42% debía mejorar el EdR de su Propósito y el 27% carecía de un objetivo central enfocado en resultados.

A partir de ese primer análisis, los programas y acciones sociales han mostrado un avance en la orientación a resultados de su Propósito. En 2021, por primera vez los programas y acciones que tienen EdR en su Propósito representan la mayor proporción, 51%, lo que se traduce en un incremento de 19 pp con respecto a la primera valoración. Por su parte, el porcentaje de programas y acciones que carecen de una orientación a resultados en su objetivo central ha disminuido significativamente desde 2017, al pasar del 27 al 11%. Así mismo, se observa un cambio de tendencia en la proporción de programas que requieren ajustes intermedios en su Propósito, ya sea en la identificación clara de la población objetivo que atienden o en la problemática pública que buscan solucionar; mientras que en 2019 este grupo de programas representaba la mitad del universo, para 2021 significaron el 38% del total.

Gráfica 2. Evolución de la orientación a resultados del objetivo central, 2016-2021



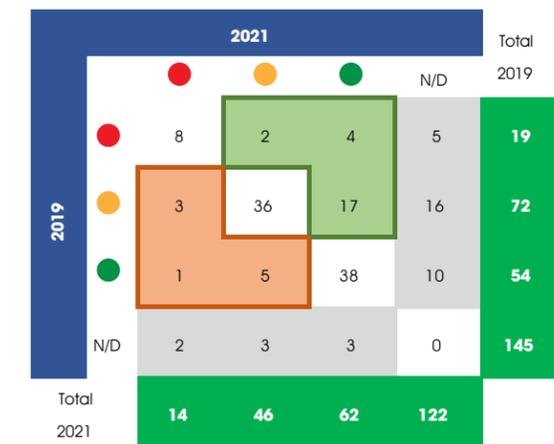
Fuente: elaboración del CONEVAL.

El grupo de programas y acciones sociales que aún no tienen EdR en su Propósito en 2021 se caracterizan por lo siguiente:

- **No identifican con claridad a su población objetivo** ya sea porque no la conocen o porque está definida de manera incompleta; por ejemplo, la establecen como "infraestructura agrícola" cuando debiera ser "unidades de riego y distritos de temporal tecnificado", ya que es a esta población a la que se le otorgan los bienes o servicios del programa.
- La mayor parte (**71 %**) de estos programas **no especifican con precisión cuál es el resultado que esperan lograr** en su población objetivo. El resto lo hacen de forma parcial; por ejemplo, definen el cambio buscado en su población objetivo como "recibir acciones de conservación, rehabilitación y tecnificación" cuando podría ser "incrementar su producción agrícola".
- Por tanto, se observa un factor común en estos programas, **no identifican con claridad a su población objetivo** lo cual provoca que en su mayoría **no definan con precisión la problemática pública** que pretenden resolver en dicha población.

La figura 3 muestra la matriz de transición de la valoración de la orientación a resultados del objetivo central en el periodo 2019-2021. Se identifica que 23 programas lograron mejorar el EdR de su Propósito, es decir que pasaron de un semáforo amarillo en 2019 a uno verde en 2021, o de un semáforo rojo en 2019 a uno amarillo o verde en 2021; 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 resultado esperado en la misma. Del total de programas que mejoraron el EdR de su Propósito, el 30% (7 programas) son coordinados por la SEP y el 17% (4 programas) por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Figura 3. ¿Qué pasó con la orientación a resultados de los objetivos centrales entre 2019 y 2021?



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En el otro lado de la balanza, entre 2019 y 2021, 9 programas dejaron de tener claridad en el planteamiento de su objetivo central, esto quiere decir que pasaron de un semáforo amarillo en 2019 a uno rojo en 2021, o de un semáforo verde en 2019 a uno amarillo o rojo en 2021. Nuevamente la SEP es la dependencia que opera el porcentaje más alto de programas que se encuentran en esta situación (44%; 4 programas). En el planteamiento de un objetivo central con EdR, fueron pocos los programas que retrocedieron, sin embargo, se esperaría que ninguno lo hiciera; lo ideal es que mejoren y permanezcan en esta condición aquellos que ya han logrado identificar con claridad a su población objetivo, así como el cambio que buscan lograr en la misma.

Otros dos elementos de interés acerca de la evolución del EdR en el Propósito de los programas y acciones sociales que pueden identificarse a partir de la figura 3 son, en primer lugar, que entre 2019 y 2021, de los programas y acciones que desaparecieron poco menos de una tercera parte (32%), tenía un Propósito con enfoque de resultados. En segundo lugar, de los 8 programas que se incorporaron a la estructura programática en el mismo periodo, el 38% (3 programas) cuenta con un objetivo central con EdR. Lo anterior da cuenta de un saldo neutral en términos porcentuales entre el EdR de 2019 y 2021, sin embargo, en números absolutos, se traduce en una pérdida de 7 programas que poseían un Propósito con un buen planteamiento en este periodo.

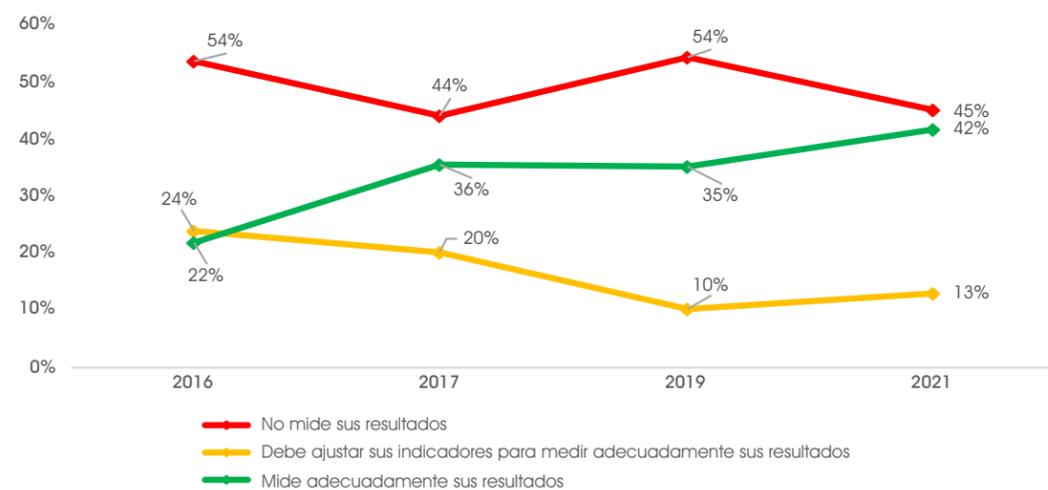
Evolución en la medición de resultados

El siguiente elemento que integra el análisis del EdR es la medición de resultados. Una vez identificados tanto la población objetivo como el resultado que se busca alcanzar en esta, es fundamental contar con instrumentos que permitan monitorear apropiadamente dichos resultados. Por lo anterior es que los programas deben integrar en su MIR al menos un indicador para darle seguimiento a su objetivo central, esto es, que mida los factores relevantes contenidos en el Propósito y que aporte de manera efectiva información sobre un resultado alcanzado.

Como sucede con la evolución de los objetivos centrales, la medición de resultados ha mejorado de manera general en el periodo que va de 2016 a 2021 en el que el porcentaje de programas y acciones sociales con buenos indicadores para el monitoreo de sus resultados se ha incrementado en 20 pp al pasar de 22% en 2016 a 42% en 2021, es decir, actualmente poco más de 2 de cada 5 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 en el contexto de los ajustes que implica todo cambio de administración. No obstante, al tercer año de la presente administración federal y derivado del esfuerzo realizado a través de la estrategia de atención implementada en 2020 y 2021, se logró que la proporción de programas con buenos indicadores continuara con una tendencia positiva

El análisis también revela que el porcentaje de programas y acciones sociales, cuyos indicadores no permiten medir resultados en su población objetivo, disminuyó de 2016 a 2021, aproximadamente en 9 pp. Por último, la proporción de programas que deben ajustar uno o más de sus indicadores para medir resultados en su objetivo central también se ha reducido de forma importante, al pasar de representar el 24% en 2016 a únicamente el 13% en 2021. Es importante dar continuidad y fortalecer la estrategia de acompañamiento con este grupo de programas a fin de que internalicen una cultura de medición de resultados.

Gráfica 3. Evolución de la medición de resultados, 2016-2021



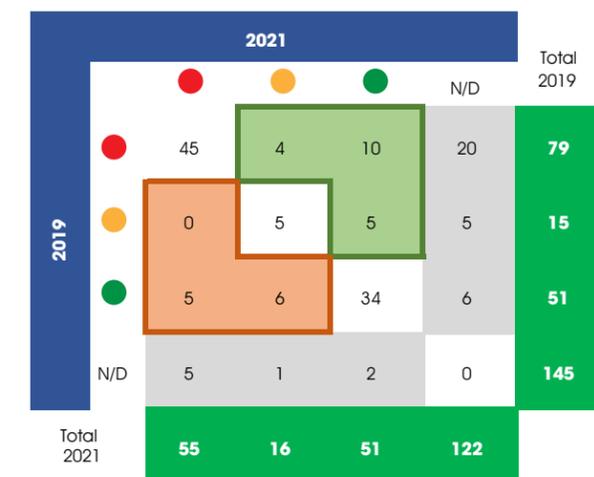
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Los programas y acciones sociales que aún no miden sus resultados en 2021 se caracterizan por lo siguiente:

- Sus indicadores son en su gran mayoría (95%) **no pertinentes**, es decir, **no aportan información sobre un resultado alcanzado** en la población objetivo. **Se limitan a medir cobertura** (lo cual no es malo siempre que se acompañe de una medición de resultados) o la entrega de bienes o servicios.
- Sus indicadores presentan **problemas de congruencia entre sus elementos** principales (nombre, definición y método de cálculo). Únicamente el 63% cumple completamente con el criterio de claridad.
- Sus indicadores tienen **problemas importantes de monitoreabilidad**, es decir, sus medios de verificación no cuentan con los elementos mínimos necesarios para replicar su cálculo. Solo el **27% de los indicadores son monitoreables**.
- Finalmente, en su mayoría cumplen con el **criterio de relevancia**, es decir, proporcionan información de un factor relevante del Propósito, sin embargo, aún resta que **el 27% de los indicadores logre cumplir este criterio**.

En la figura 4 se presenta la matriz de transición en la medición de resultados entre 2019 y 2021. Los hallazgos permiten identificar que, 19 de los 114 programas que permanecieron vigentes desde 2019 han mejorado su medición de resultados, de los cuales el 53% (10 programas) pasó de un semáforo rojo 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 apropiados para la verificación de la información. La mayoría de estos programas son coordinados por la SEP (30%, 3 programas), la Semarnat (20%; 2 programas) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (20%; 2 programas).

Figura 4. ¿Qué sucedió con la medición de resultados entre 2019 y 2021?



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, existen 11 programas que dejaron de medir resultados, de los cuales 5 pasaron de un semáforo verde a uno rojo. Cabe destacar que solo 1 de estos 5 programas identifican con claridad el problema público que pretende resolver, mientras que de los 15 programas que cambiaron de no medir resultados o requerir ajustes a medir resultados, el 93% (14 programas) cuentan con un objetivo central en el que se plantea con precisión el cambio que se busca alcanzar en la población objetivo. Ambos hallazgos demuestran que, en la medida en que los programas avancen en la identificación clara de la problemática pública que buscan resolver, les será más sencillo construir indicadores que midan apropiadamente resultados.

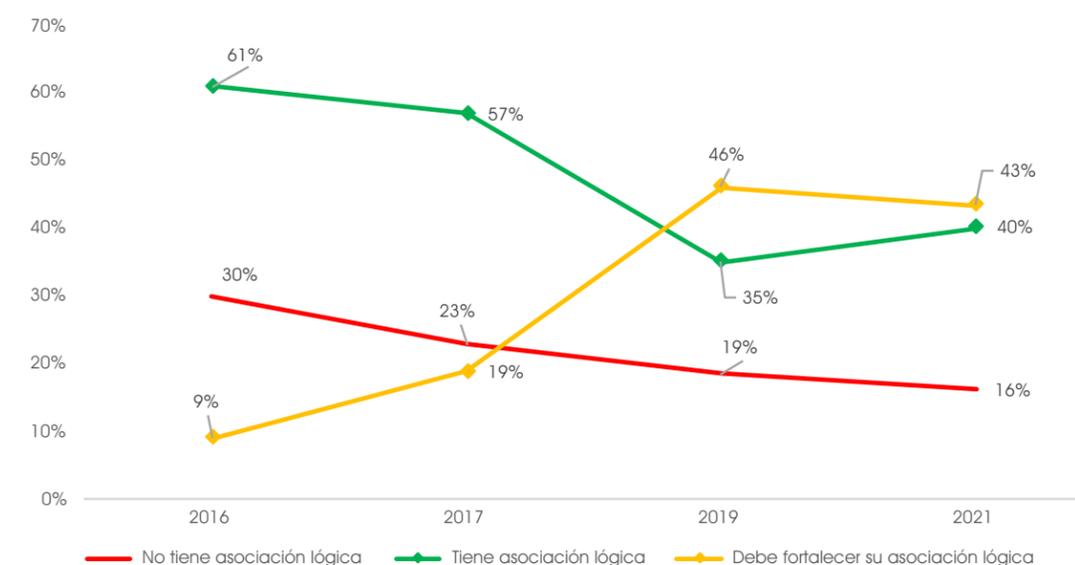
La matriz también permite identificar que de los 114 programas que prevalecen desde 2019, aproximadamente el 74% mantiene la misma valoración en su medición de resultados; de estos, el 54% (45 programas) sigue sin tener indicadores que midan resultados, mientras que 34 programas (40%) mantienen buenos indicadores para darle seguimiento a su objetivo central. Finalmente, de los 31 programas que desaparecieron en el periodo de 2019 a 2021, el 65% (20 programas) no medía resultados; y de los 8 que se incorporaron a la estructura programática en el mismo periodo, únicamente 2 (25%) poseen indicadores para monitorear apropiadamente su Propósito.

Por último, cabe señalar que, de los 9 programas que retrocedieron en su orientación a resultados en su objetivo central, 5 también dejaron de medir resultados, de los cuales 3 son coordinados por la SEP y los dos restantes son operados por la Sedatu y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Evolución de la asociación lógica

El tercer y último elemento de la valoración del EdR es la verificación de la asociación lógica entre los entregables (Componentes) y el objetivo central (Propósito) de los programas y acciones del ámbito social. Los programas deben entregar bienes y servicios que sean suficientes y necesarios para lograr su objetivo central; por ejemplo, si un programa tiene como Propósito que los productores de pequeña escala de cultivos prioritarios incrementen su producción, pero en la descripción de sus entregables únicamente se hace referencia a la entrega de fertilizantes, entonces se puede inferir que lo que ofrece no es suficiente para lograr el objetivo central que se plantea, y, por tanto, el programa no cuenta con una asociación lógica apropiada entre Componentes y Propósito. Para cumplir con lo anterior, el programa podría incorporar entregables relacionados con asistencia técnica a los productores, así como seguimiento para asegurar el uso correcto de los fertilizantes en los distintos cultivos prioritarios.

Gráfica 4. Evolución de la asociación lógica, 2016-2021



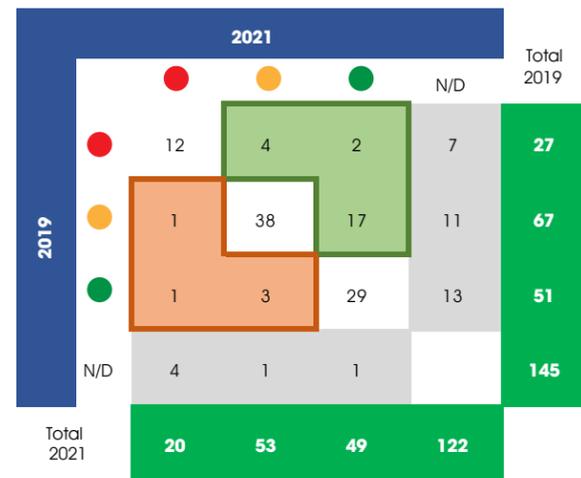
Fuente: elaboración del CONEVAL.

El análisis de la evolución de la asociación lógica revela lo siguiente: 1) en 2021, dos de cada cinco programas (40%) cumplen con el criterio de asociación lógica entre sus Componentes y su Propósito. En 2016 esta proporción era de 3 de cada 5 (60%); al respecto, cabe señalar que desde 2019 se observa una tendencia positiva en los programas con una buena asociación lógica como resultado del proceso de acompañamiento técnico-metodológico implementado desde el periodo de transición; 2) lo anterior se refuerza al observarse la tendencia de los programas que carecen de asociación lógica, misma que desde 2016, se ha reducido en 14 puntos porcentuales; 3) ambos hallazgos nos permiten concluir que, si bien los entregables que identifican los programas son necesarios para lograr su Propósito, no son suficientes para alcanzar sus objetivos centrales; en relación con lo anterior, se detectó que una buena parte de los programas que en 2019 ajustaron su Propósito no han incorporado los entregables suficientes para mantener una asociación lógica adecuada entre estos y su objetivo central, provocando con ello que el porcentaje de programas y acciones sociales que deben fortalecer esta característica aún sea de 43%.

Como en el caso de los objetivos centrales y los indicadores, en la figura 5 se presenta el análisis detallado de la dinámica entre 2019 y 2021 de la valoración de asociación lógica de los 114 programas y acciones sociales que se mantienen vigentes.

Capítulo 3. ENFOQUE DE RESULTADOS 2021

Figura 5. ¿Qué pasó con la asociación lógica entre 2019 y 2021?



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Se observa que, del total de programas y acciones sociales que continúan formado parte de la estructura programática, 23 han mejorado su asociación lógica, de estos, 26% pertenecen a la SEP. Por otro lado, 10 programas y acciones disminuyeron su valoración de asociación lógica, de los cuales 8 pasaron de contar con entregables necesarios y suficientes para lograr su Propósito a tener entregables necesarios más no suficientes para alcanzar su objetivo central.

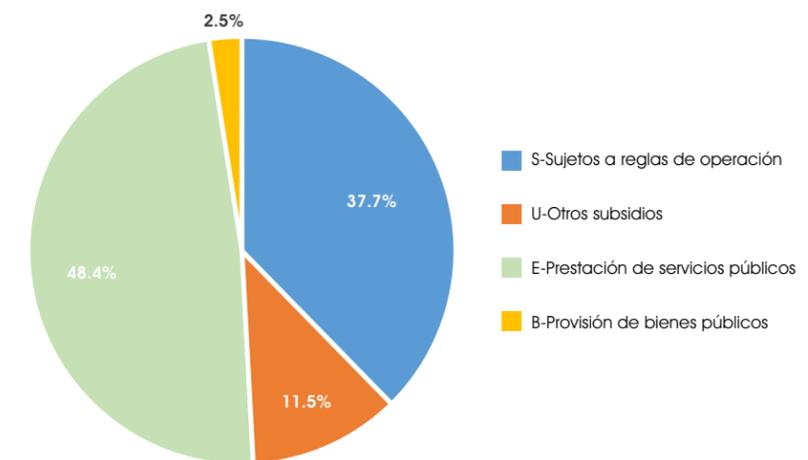
Adicionalmente, la matriz de la figura 5 permite analizar otros dos aspectos importantes de la dinámica en la valoración de la asociación lógica. El primero es que, de los 31 programas que desaparecieron entre 2019 y 2021, el 42% identificaba entregables necesarios y suficientes para alcanzar su Propósito, y el 35% necesitaba reforzar su asociación lógica. El segundo se relaciona con el hecho de que, de los 8 programas que se crearon a partir de 2019, únicamente uno (13%) cumple totalmente con el criterio de asociación lógica entre sus entregables y su objetivo central, mientras que la mitad (50%) aún debe reforzar su asociación lógica.

Finalmente, es importante destacar que de los cinco programas que retrocedieron en su orientación a resultados en su objetivo central y dejaron de medir resultados, uno de ellos, el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (S-249), operado por el INPI, también disminuyó su valoración de asociación lógica.

Universo 2021 de programas y acciones sociales

En 2021, el universo de programas y acciones sociales fue de 122, el número más bajo desde 2008. La distribución de programas y acciones, de acuerdo con su modalidad programática, se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Universo 2021 de programas y acciones sociales, por modalidad programática



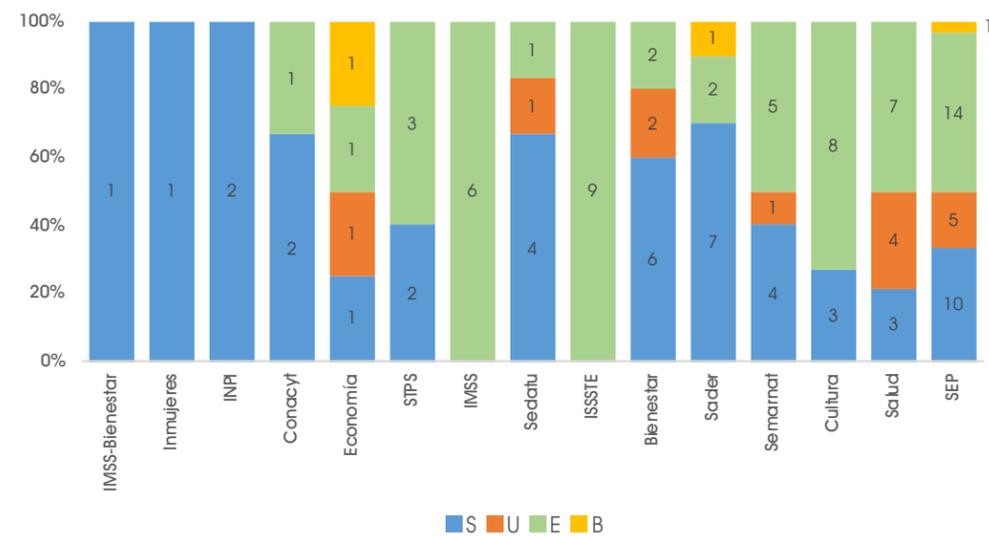
Fuente: elaboración del CONEVAL.

En el ejercicio fiscal 2021, prácticamente 1 de cada 2 programas sociales cuenta con Reglas de Operación (ROP) o Lineamientos operativos que rigen su funcionamiento, no obstante, las acciones sociales, que complementan el otro 50% del universo, no poseen de manera obligatoria estos documentos normativos para dirigir su operación. Adicionalmente, 2021 es el primer año, desde 2008, en el que las acciones sociales (modalidades programáticas E y B), representan una proporción más grande que los programas sociales (modalidades programáticas S y U).

A nivel dependencias y entidades, se observa que aquellas que coordinan 10 o más programas y acciones sociales son: las secretarías de Bienestar, Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud y Educación Pública; de este grupo, las secretarías de Medio Ambiente, Salud y Educación operan en su mayoría programas que no están sujetos a Reglas de Operación. Por su

parte, las entidades de la Administración Pública Federal orientadas a otorgar servicios de salud y seguridad social, como el IMSS y el ISSSTE, en su totalidad coordinan acciones sociales con una modalidad programática E (Prestaciones de Servicios Públicos), por tanto, no están obligadas a contar con ROP o Lineamientos operativos. La distribución de programas y acciones sociales, por dependencia, se presenta en la gráfica 6.

Gráfica 6. Universo 2021 de programas y acciones sociales, por dependencia



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Objetivo central orientado a resultados 2021, total y por dependencia

Para 2021, en ocho dependencias y entidades federales la totalidad de sus programas y acciones sociales poseen objetivos centrales (Propósitos) con un enfoque de resultados o deben realizar ajustes intermedios para lograrlo; de este subgrupo destacan: IMSS-Bienestar, el Conacyt, las secretarías de Economía, Bienestar, Trabajo y Previsión Social (STPS) y el IMSS, puesto que más del 60% de sus programas y acciones cuentan con EdR, es decir, definen claramente a su población objetivo y el cambio o resultado que buscan lograr en ella.

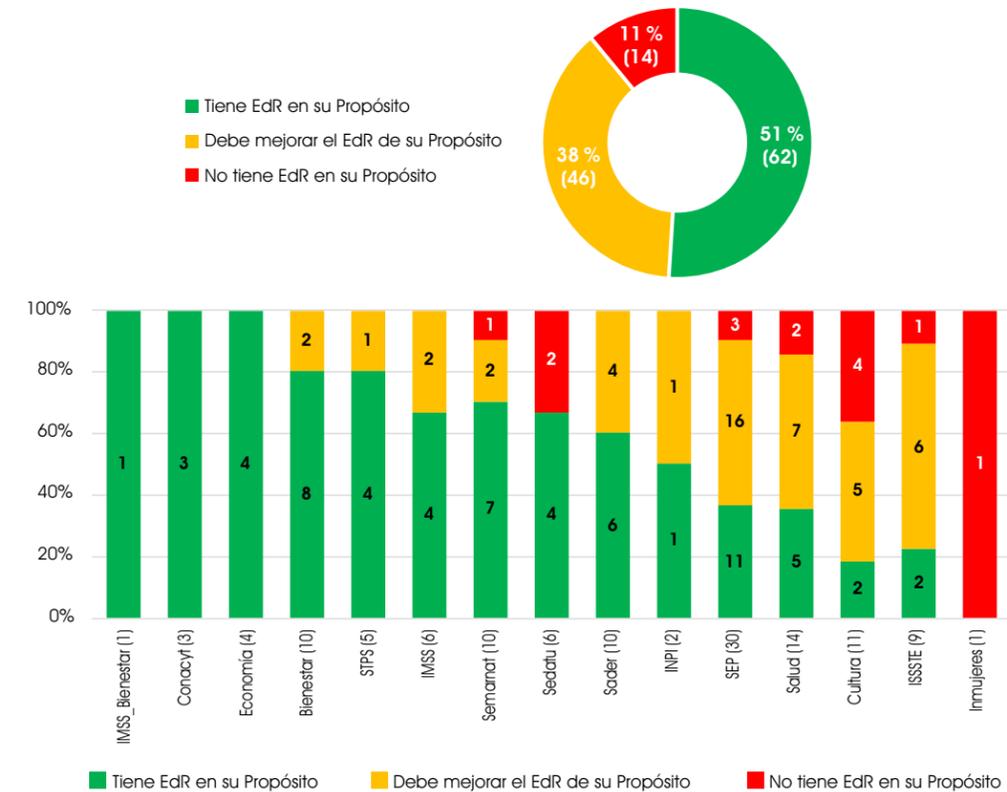
En contraste, aquellas dependencias y entidades que coordinan mayoritariamente programas y acciones que deben mejorar o no tienen EdR en su Propósito son: las secretarías de Cultura, Salud, Educación y el ISSSTE. Los derechos sociales atendidos por estas dependencias, como son la educación y la salud, son fundamentales para la población, puesto que derivan en el bienestar individual y colectivo de manera directa, por lo que es crucial que dichas dependencias trabajen de manera progresiva en mejorar el diseño de sus intervenciones con la finalidad de que el ejercicio de estos derechos se garantice, principalmente, para la población o sectores de la población más vulnerables.

Destaca que el ISSSTE, entidad enfocada en la provisión de seguridad social y servicios de salud a los trabajadores del Estado, cuente únicamente con dos acciones sociales, de las nueve que opera, orientadas a resultados; por el contrario, el IMSS, otra entidad federal con un enfoque similar, posee

cuatro acciones de las seis que coordina (67%) con EdR. Lo anterior da cuenta que dos instituciones análogas pueden divergir en el diseño de las intervenciones públicas que coordinan y por tanto, en el resultado alcanzado sobre la población objetivo que atienden. Cabe señalar una vez más que todas las acciones que coordinan estas dos entidades son de modalidad programática E (Prestación de Servicios Públicos), por lo que no están sujetas a Reglas de Operación.

Un caso similar se presenta en las entidades que coordinan un solo programa social. Por un lado, se encuentra el IMSS-Bienestar que, desde 2016, tiene claramente identificada a su población objetivo y el resultado que busca alcanzar; en el extremo opuesto está el programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (S-010), el único coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que no tiene claramente identificada a su población objetivo ni el cambio que pretende lograr en ella. Lo anterior es relevante puesto que estrategias sin EdR pueden no estar obteniendo los resultados deseados en la solución de las problemáticas públicas identificadas, a pesar de los recursos humanos y de presupuesto público otorgados, por lo cual es preciso continuar con la orientación técnica-metodológica a fin de que los programas y acciones que aún tienen dificultades para identificar a su población y definir el resultado que buscan en ella, logren claridad en ambos elementos.

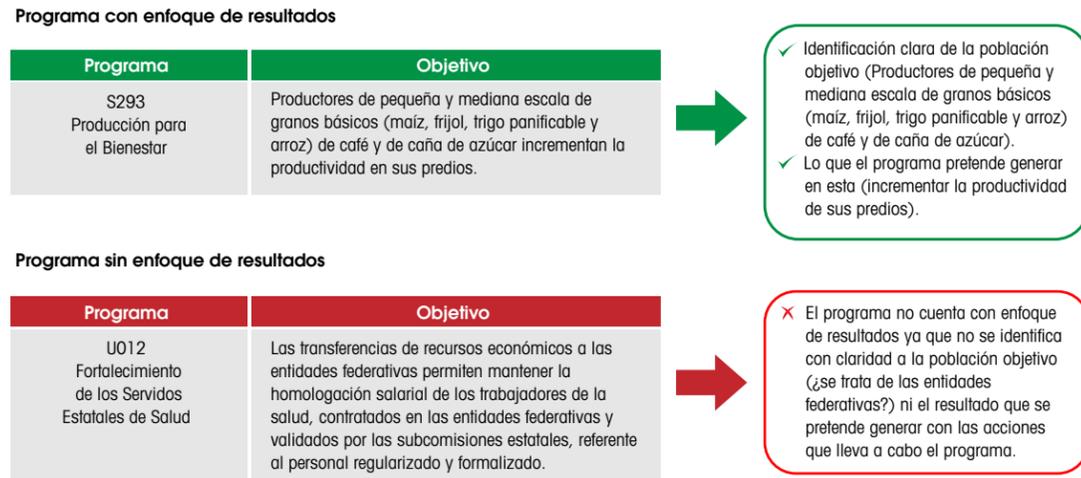
Gráfica 7. Objetivo central orientado a resultados 2021, total y por dependencia



Nota: el número entre paréntesis indica la cantidad de programas y acciones sociales coordinados por cada dependencia o entidad.
Fuente: elaboración del CONEVAL.

En la siguiente figura se muestran dos ejemplos de objetivo central de programas sociales, uno con EdR y otro que no tiene orientación a resultados. En el primero es fácil identificar a la población objetivo y el cambio que se busca lograr en ella, por el contrario, para el programa que no tiene EdR es difícil identificar qué problemática busca resolver y cuál es la población que la experimenta.

Figura 6. Ejemplo de objetivos de resultados 2021



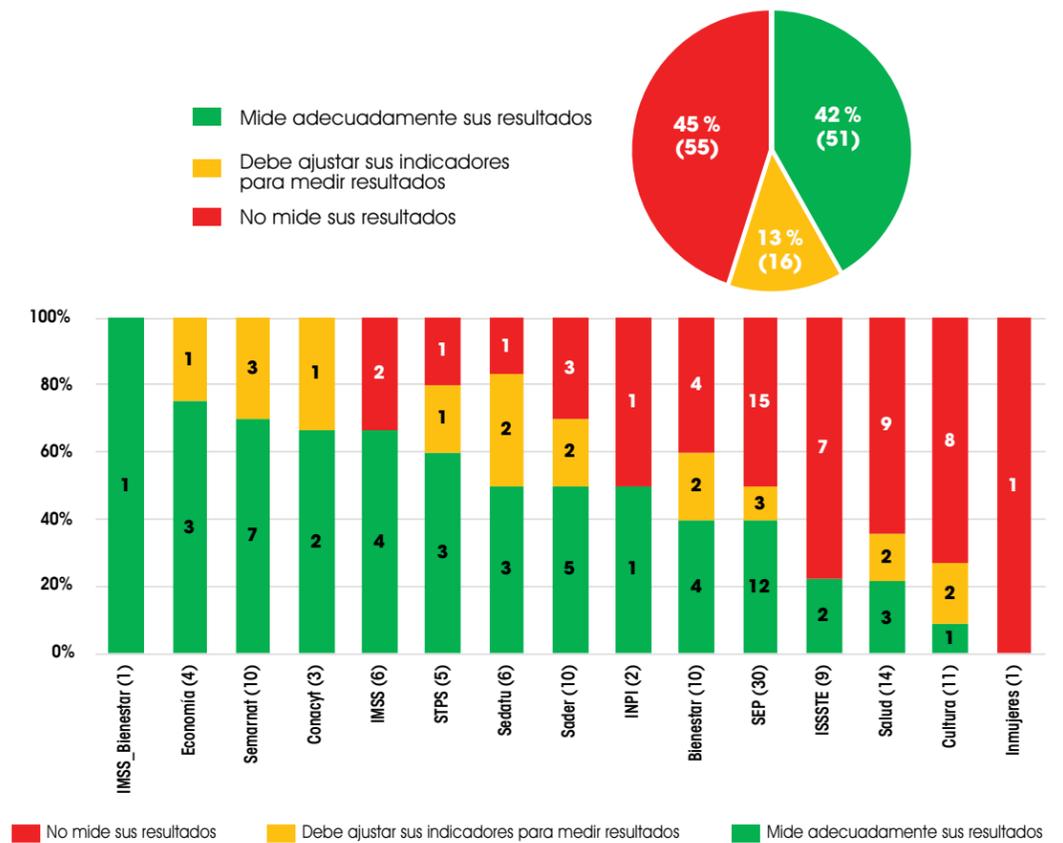
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Medición de resultados 2021, total y por dependencia

Como se señaló en el apartado anterior, el elemento medular para que un programa o acción cuente con un diseño sólido es que tenga un objetivo central con EdR, a partir de ello, la medición de resultados y la asociación lógica pueden formularse de manera más sencilla. En las gráficas 8 y 9 se muestra que aquellas dependencias y entidades con una mayor proporción de programas o acciones con EdR en su Propósito, también tendrán un mayor porcentaje de programas o acciones con medición de resultados y asociación lógica, es decir, en conjunto contarán con un diseño sólido para resolver el problema público que les dio origen, y una estrategia clara para su solución.

En la gráfica 8 se observa que dependencias y entidades como IMSS-Bienestar, Economía, Semarnat, Conacyt e IMSS, que en su mayoría cuentan con programas y acciones con medición de resultados, también son aquellas con los porcentajes más altos de programas y acciones cuyos objetivos centrales están orientados a resultados (ver gráfica 7). Por el contrario, aquellas dependencias y entidades con programas que presentan dificultades para definir su población objetivo y el cambio esperado en la misma, enfrentan retos importantes para plantear indicadores que les permitan medir sus resultados. Ejemplo de lo anterior es la Secretaría de Cultura, en la que 9 de sus 11 programas poseen Propósitos sin EdR o por mejorar, y al mismo tiempo 8 de los 11 programas que coordina no cuentan con indicadores pertinentes y relevantes para monitorear su desempeño. Lo anterior pone de manifiesto que la ausencia de un objetivo central con EdR se relaciona fuertemente con una mayor dificultad para establecer indicadores que permitan medir los resultados alcanzados por los programas sociales.

Gráfica 8. Medición de resultados 2021, total y por dependencia



Nota: el número entre paréntesis indica la cantidad de programas y acciones sociales coordinados por cada dependencia o entidad.
Fuente: elaboración del CONEVAL.

La figura 7 muestra un ejemplo de un indicador que mide los resultados que busca alcanzar el programa presupuestario y otro en el cual se observa que la medición se limita a la entrega de bienes o servicios, lo que en sí mismo, no es un cambio sobre una población que experimenta una problemática social. Es importante resaltar que no tener un Propósito con EdR, con una alta probabilidad conlleva a que los programas busquen medir su efectividad a través de la entrega de bienes o servicios, cuando es muy factible que dicha entrega no sea la estrategia apropiada para la solución de la problemática pública que se pretende resolver.

Figura 7. Ejemplo de medición de resultados 2021

Indicador que mide resultados

Programa	Objetivo
S200 fortalecimiento a la atención médica	Porcentaje de niños menores de cinco años recuperados de desnutrición en localidades menores a 2500 personas, aisladas sin acceso físico a servicios de salud.

✓ El indicador es claro, relevante, pertinente y monitoreable de acuerdo al objetivo al cual se encuentra asociado: "mejorar las condiciones de salud".

Indicador que no mide resultados

Programa	Objetivo
S268 Programa de Apoyos a la Cultura	Porcentaje de proyectos culturales apoyados

✗ El indicador no mide cambios en la población objetivo, sino que se limita a reportar un aspecto relacionado con la gestión del programa.

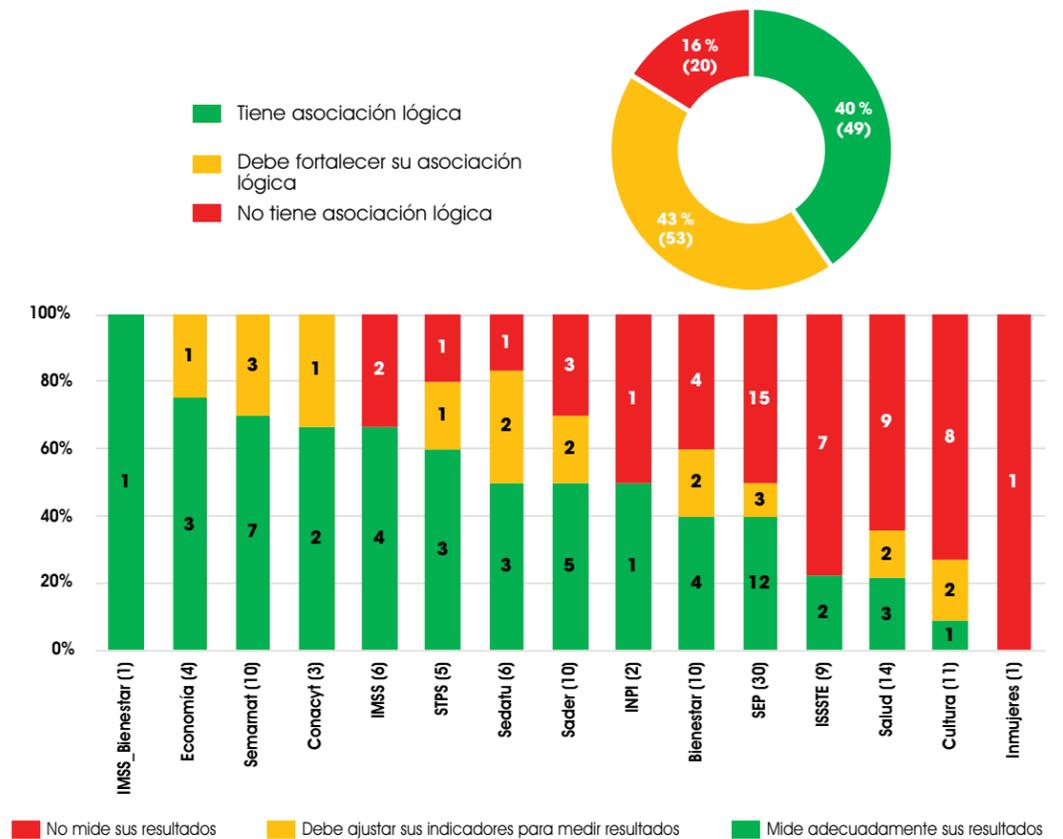
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Asociación lógica 2021, total y por dependencia

La asociación lógica se entiende como la relación causal entre los entregables del programa o acción (Componentes) y su objetivo central (Propósito), es decir, los bienes o servicios que entrega el programa deben ser suficientes y necesarios para que a través de ellos se logre el resultado que busca el programa en su población objetivo. De ahí la importancia de que los programas y acciones sociales cuenten con una estructura sólida y una lógica causal que la respalde.

En 2021 se observó que cuatro de cada diez programas y acciones del ámbito social contaron con una asociación lógica sólida, esto es, los bienes o servicios que produjeron parecen ser suficientes y necesarios para lograr un cambio permanente en las condiciones de vida de su población objetivo, no obstante, este resultado aún queda 21 puntos porcentuales por debajo del nivel máximo alcanzado en 2016, cuando seis de cada diez programas sociales contaban con este nivel de efectividad. Entre las dependencias y entidades que destacan porque la mayoría de sus programas y acciones tienen una asociación lógica Componentes-Propósito apropiada se encuentran: IMSS-Bienestar (100%), Semarnat (70%), Sedatu (67%), Conacyt (67%) y Bienestar (60%). Por su parte, en el ISSSTE, Cultura e Inmujeres, la mayoría de los programas y acciones que coordinan no tiene asociación lógica o deben fortalecerla, 78%, 91% y 100%, respectivamente. La gráfica 9 presenta los resultados de la asociación lógica del universo total de programas y acciones sociales analizados, total y por dependencia.

Gráfica 9. Asociación lógica 2021, total y por dependencia



Nota: el número entre paréntesis indica la cantidad de programas y acciones sociales coordinados por cada dependencia o entidad. Fuente: elaboración del CONEVAL.

Un resultado importante a destacar es que aquellos programas que no poseen un objetivo central con EdR, tienen una alta probabilidad de no contar con una asociación lógica apropiada, toda vez que al no haber un rumbo claro sobre los resultados que se buscan alcanzar, ni sobre en quién o quiénes se pretende incidir, el diseño de las intervenciones posiblemente esté desarticulado y la estrategia empleada no sea la idónea para observar un cambio en los sectores que experimentan la problemática social. Al analizar en conjunto la gráfica 7 relativa a la orientación a resultados del Propósito y la gráfica 9 referente a la asociación lógica Componentes-Propósito, se observa que las dependencias y entidades con un mayor porcentaje de programas que no tienen un objetivo central con EdR, también son las que cuentan con una mayor proporción de programas y acciones que deben mejorar su asociación lógica o que carecen de ella.

Clasificación de objetivos por temáticas de atención

Todo programa o acción social debe estar orientado a la solución de una problemática específica, la cual justifica la existencia de la intervención. Para los 122 programas y acciones sociales considerados se realizó una clasificación de las temáticas a las que dirigen su atención. Mediante un análisis de

su objetivo central (Propósito), se identifican aquellos que reconocen de forma parcial o completa una problemática pública a resolver. Con base en esta información se analizaron las palabras que integran el factor relevante del Propósito y, posteriormente, cada objetivo se clasificó en alguna de las temáticas de atención consideradas¹. Cabe señalar que todos aquellos programas y acciones que carecen de claridad en la identificación del problema público que pretenden resolver se clasificaron dentro de la categoría *gestión*.

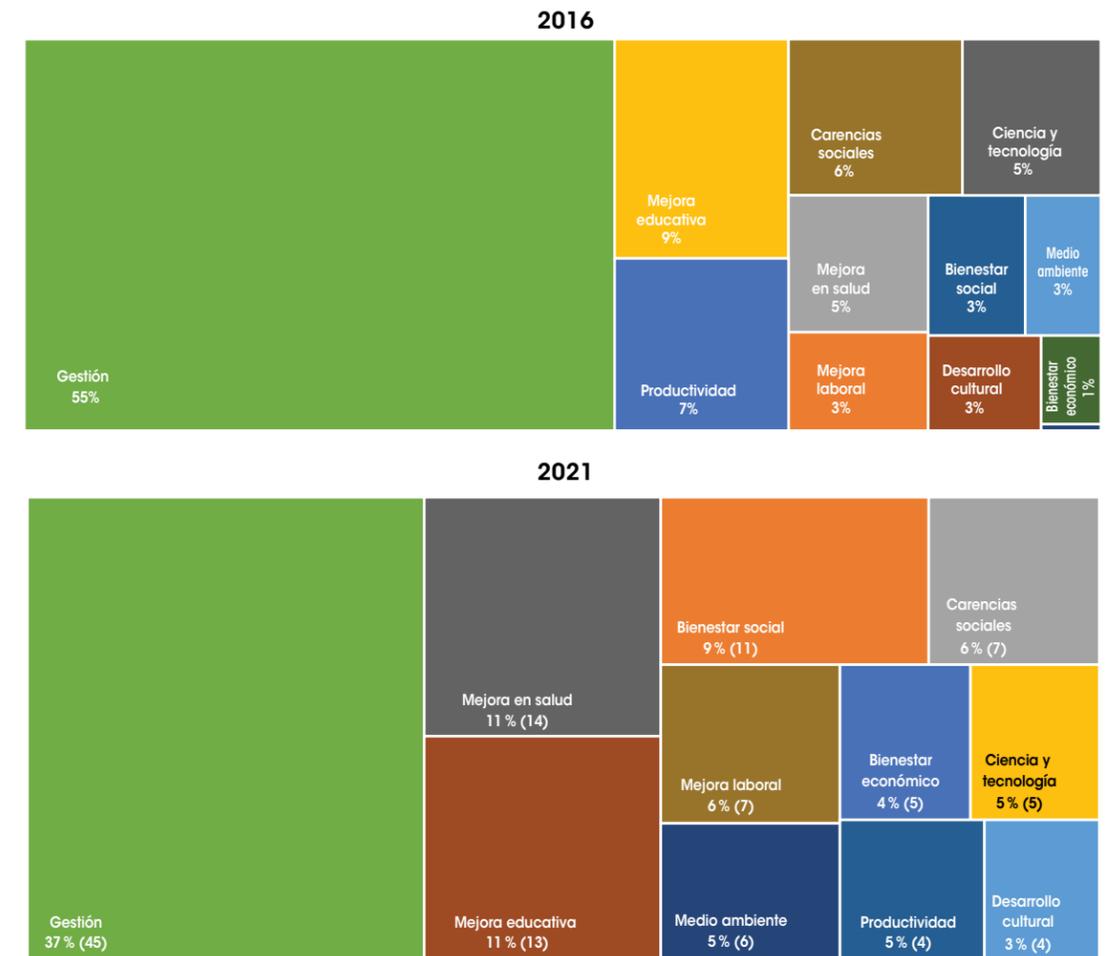
En la gráfica 10 se observa que la categoría que concentra el mayor porcentaje sigue siendo la relativa a *gestión* (37%; 45 programas y acciones), sin embargo, esta proporción ha ido disminuyendo progresivamente desde 2016, cuando más de la mitad de los programas sociales (55%) establecían sus resultados como la entrega de bienes o servicios. Lo anterior demuestra que, en cinco años, y a pesar de los cambios que se han presentado recientemente en la estructura programática, los programas y acciones sociales han evolucionado de forma positiva, al pasar de un planteamiento en términos de la entrega de apoyos a tener claridad sobre el resultado que se busca lograr con ellos.

Por temática de atención, en 2021, 14 programas y acciones sociales estuvieron enfocados en la *mejora en salud* (11%), 13 en la *mejora educativa* (11%), 11 en el *bienestar social* (9%); 7 en la *mejora laboral* (6%) y solo 4 en el *desarrollo cultural* (3%); por su parte, las temáticas de *ciencia y tecnología*, *productividad*, y *bienestar económico* estuvieron atendidas, cada una, por 5 programas sociales. De 2016 a 2021, las temáticas que presentaron un mayor crecimiento fueron la *mejora en salud* y el *bienestar social*. En 2016, el 5% de los programas y acciones sociales estaban orientados a la *mejora en salud* que en ese año representaba la quinta categoría con más intervenciones federales; en contraste, para 2021 el 11% de los programas sociales tuvieron como eje de atención esta temática, posicionándose junto con la *mejora educativa* como la temática más atendida por los programas y acciones sociales.

En cuanto a las temáticas que más han disminuido su participación se encuentran *productividad* y *ciencia y tecnología*. En 2016 la *productividad* era atendida por el 7% de los programas sociales y se ubicaba como la segunda con mayor participación porcentual; no obstante, para 2021, solo el 4% de los programas sociales tuvieron como eje esta temática, ubicándose dentro de las categorías con el menor número de programas sociales. La distribución por tema de atención se puede observar en la siguiente gráfica:

¹ A fin de mantener la comparabilidad con los resultados del análisis EdR 2019, 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.

Gráfica 10. Clasificación de objetivos por temáticas de atención, 2016 vs 2021



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Al analizar las temáticas de atención por dependencia, se observa que las que atienden un mayor número son Sader, Salud, Economía, y Educación, con cuatro cada una. De este grupo, los programas que coordinan las secretarías de Salud y Educación, como cabría esperar, en un mayor porcentaje están concentrados en las temáticas de *mejora en salud* y *mejora educativa* respectivamente; no obstante, un importante porcentaje de ellos, el 36% y el 43% respectivamente, siguen clasificados en la categoría *gestión*, por lo que aún se mantiene un reto importante para mejorar la orientación a resultados de los programas y acciones sociales operados por ambas dependencias.

La orientación a resultados es clave para enfocar de manera eficiente los esfuerzos y recursos invertidos por las dependencias y entidades. Por ejemplo, dependencias y entidades como IMSS-Bienestar, Conacyt, IMSS y Economía, cuyos programas sociales cuentan con una temática de atención bien definida, son consistentes con los objetivos buscados por las propias dependencias y entidades. En línea con lo anterior, se esperaría que los programas y acciones de Conacyt tuvieran como eje de

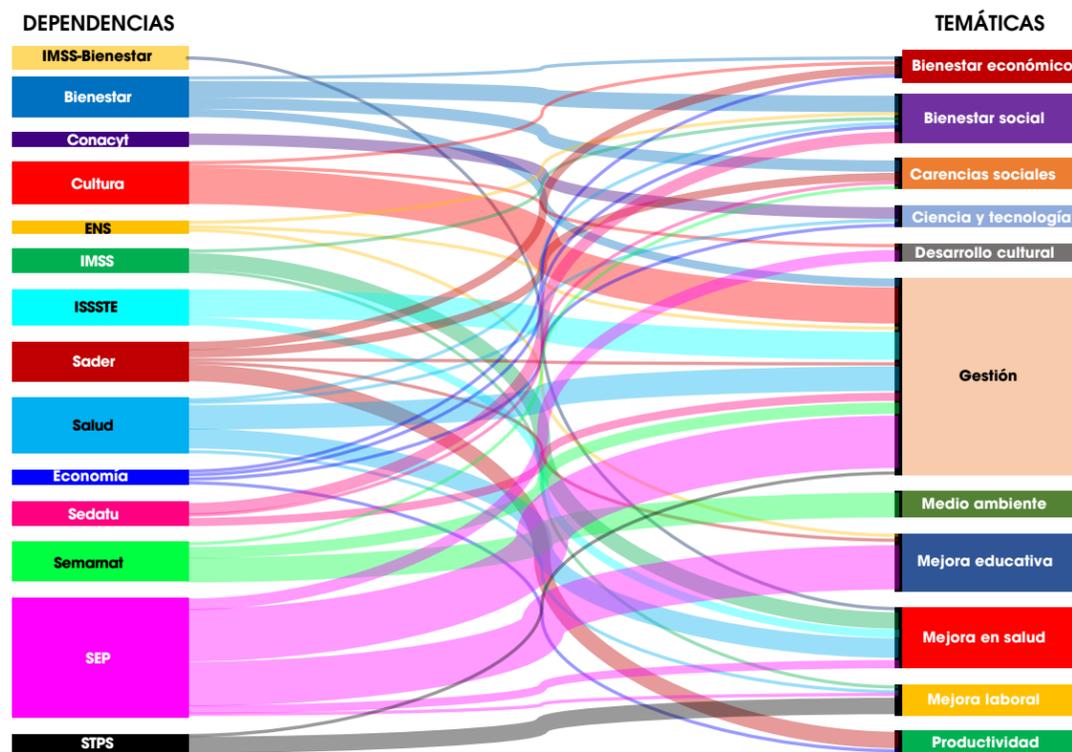
Capítulo 4.

ANÁLISIS COMPLEMENTARIOS DEL ENFOQUE DE RESULTADOS Y VARIABLES SELECCIONADAS

acción la *ciencia y tecnología* y no el *desarrollo cultura*, o en el caso del IMSS se supondría que sus ejes de acción deberían estar orientados a la *mejora en salud* y a la *mejora laboral* y no en el *medio ambiente*, situación que se muestra en la gráfica 11.

En el extremo opuesto se encuentra la Secretaría de Cultura o el ISSSTE, instancias que tienen prácticamente el 80% de los programas que coordinan orientados a la *gestión*, es decir, a la entrega de bienes o servicios sin definir qué cambio o resultado se busca alcanzar. Sin una temática que dicte el eje de acción de los programas, las dependencias difícilmente podrán reconocer los avances que van logrando en los sectores de la población que atienden o identificar las áreas de mejora que necesitan fortalecer para lograr sus objetivos. En la gráfica 11 se puede observar la clasificación de objetivos por temáticas de atención a nivel dependencia o entidad.

Gráfica 11. Clasificación de objetivos por temáticas de atención, a nivel dependencia o entidad



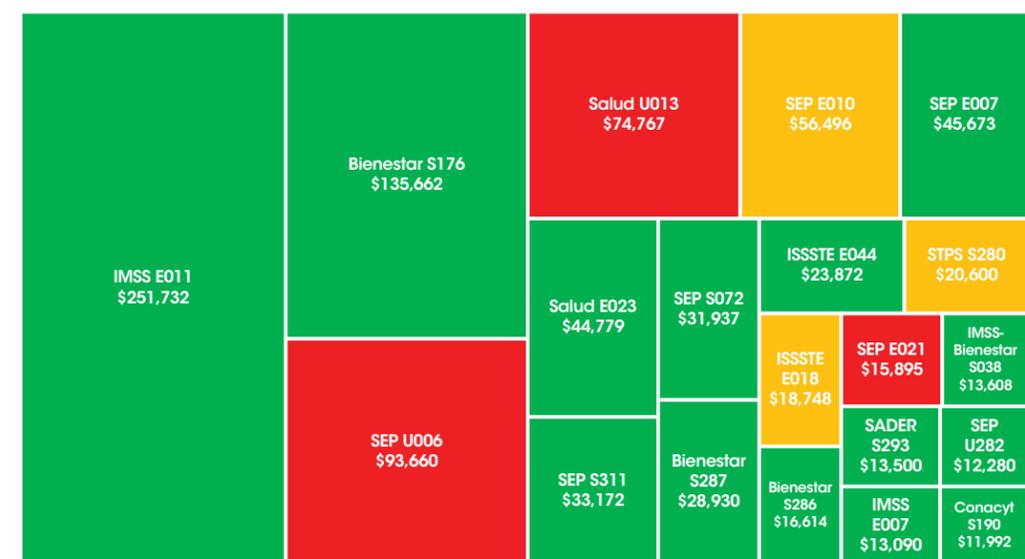
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Enfoque de Resultados y Presupuesto 2021

En 2021, el presupuesto total asignado originalmente a los 122 programas y acciones sociales ascendió a \$1,113,605.2 millones de pesos. De este total, los 20 programas y acciones con el mayor presupuesto concentran el 85.9%, mientras que los 80 con el presupuesto más bajo agrupan el 4.4%. Cabe destacar que la participación porcentual de los programas con mayor presupuesto permaneció invariable desde 2019, mientras que la de aquellos con el presupuesto más bajo se incrementó en 3.4 pp.

La gráfica 12 permite observar que, de los 20 programas con mayor presupuesto, 14 programas, esto es un 70%; tiene un objetivo central con EdR, de estos programas cuatro son coordinados por la SEP, entre ellos el programa Servicios de Educación Media Superior (E-007) que operó con un presupuesto de 45,000 mdp y tres por Bienestar, entre los que se encuentra el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S-176) cuyo presupuesto fue de 135,000 mdp, el segundo más alto. En contraste, el programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos (U-013) de la Secretaría de Salud, con el cuarto mayor presupuesto y un monto presupuestal de 74,000 mdp, no posee un Propósito en el que se identifique con claridad a su población objetivo, así como el resultado que busca alcanzar en la misma.

Gráfica 12. Enfoque de resultados y presupuesto original 2021



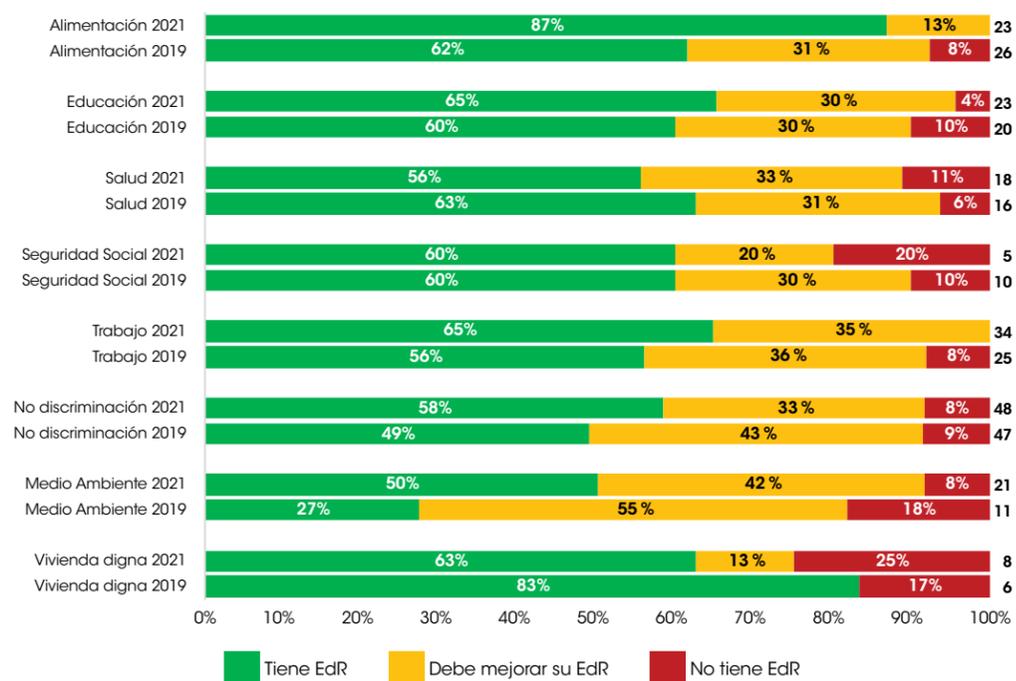
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Si bien la gráfica 12 permite concluir que no existe una relación directa entre el presupuesto asignado a los programas y acciones del ámbito social y la orientación a resultados de su objetivo central, sería una buena práctica que estos hallazgos, sumados a los que se abordaron en el capítulo 2, se consideren como un determinante fundamental durante el proceso de asignación presupuestal.

Enfoque de resultados y contribución al cumplimiento efectivo de los derechos sociales

Otra de las variables seleccionadas para analizar su relación con el EdR de los programas y acciones sociales es la contribución al cumplimiento efectivo de los derechos sociales². En la gráfica 13 se observa que de 2019 a 2021, en 5 de los 8 derechos sociales se incrementó el porcentaje de programas vinculados con su cumplimiento efectivo y que cuentan con un objetivo central orientado a resultados. Destaca el caso de los derechos a la alimentación y al trabajo, ya que en 2021 ninguno de los programas que se vinculan con su cumplimiento efectivo se clasificó en la categoría *No tiene EdR*. En contraste, el porcentaje de programas con EdR en su Propósito que se vinculan a los derechos a la salud y a la vivienda digna, disminuyó de forma importante de 2019 a 2021 en 7 pp y 20 pp, respectivamente.

Gráfica 13. Enfoque de resultados y contribución al cumplimiento efectivo de los derechos sociales, 2019-2021



Nota: un programa social puede contribuir al cumplimiento efectivo de más de un derecho social.
Fuente: elaboración del CONEVAL.

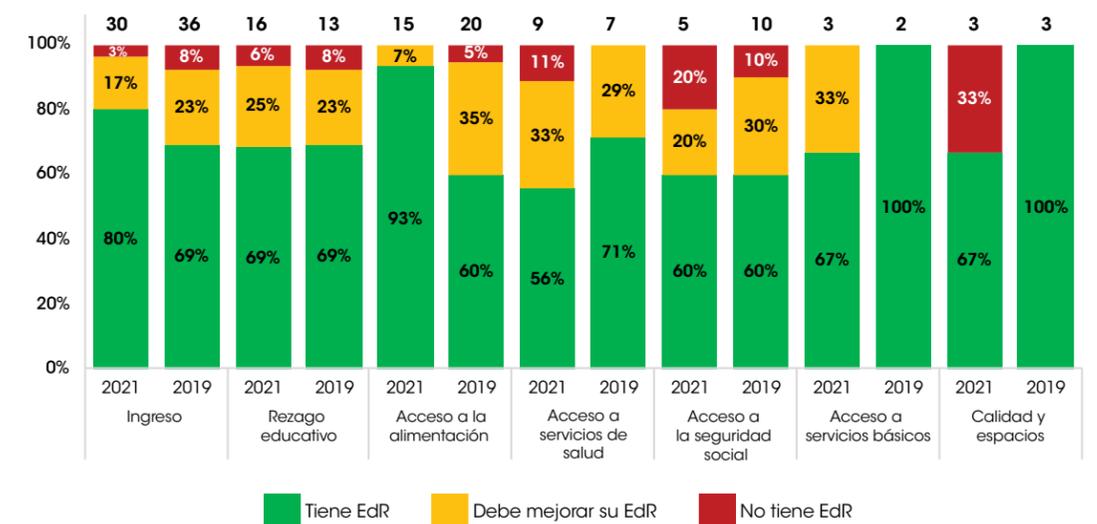
² Para identificar la contribución de los programas en el cumplimiento de los derechos sociales se utilizó la información del CONEVAL para el proceso presupuestario 2021, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2021.aspx>

Para 2021, los derechos sociales con la mayor proporción de programas que contribuyen a su acceso efectivo y que cuentan con un enfoque de resultados son: alimentación nutritiva y de calidad con 87%, es decir 20 programas con EdR, seguido de trabajo y educación, ambos con 65% de programas, lo que se traduce en 22 y 15 programas con EdR en su objetivo central. Por su parte, aquellos derechos sociales que concentraron el mayor porcentaje de programas en las categorías *Debe mejorar EdR* y *No tiene EdR* son trabajo y no discriminación, con 35% (12 programas) y 38% (20 programas).

Enfoque de resultados y contribución a la disminución de la pobreza

Finalmente, se presentan los hallazgos derivados del análisis de la relación entre el EdR 2021 y la contribución de los programas a la disminución de la pobreza³. La gráfica 14 muestra que los programas que contribuyen a disminuir las carencias por ingreso, rezago educativo y alimentación mantienen un avance en su orientación a resultados, en comparación con lo alcanzado en 2019. Destaca que, de estas tres dimensiones, ninguno de los programas vinculados con el acceso a la alimentación se encuentra clasificado en la categoría *No tiene EdR*.

Gráfica 14. Enfoque de resultados y contribución a la disminución de la pobreza, 2019-2021



Nota: un programa social puede contribuir al cumplimiento efectivo de más de un derecho social.
Fuente: elaboración del CONEVAL.

³ Para identificar la contribución de los programas a la reducción de la pobreza se utilizó la información del CONEVAL para el proceso presupuestario 2021, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2021.aspx>

Conclusiones

En el extremo opuesto, se observa un retroceso en el EdR de los programas que contribuyen a reducir las carencias por acceso a servicios de salud, acceso a servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda, puesto que para 2021 disminuyó el porcentaje de programas orientados a resultados.

En términos absolutos, 28 programas que contribuyen a la disminución de la pobreza y tienen un objetivo con EdR se encuentran en la dimensión de bienestar económico, seguidos por las carencias por acceso a la alimentación y rezago educativo, con 14 y 11 programas, respectivamente. Sin embargo, las carencias por rezago educativo y bienestar económico también concentran la mayor cantidad de programas en las categorías *Debe mejorar EdR* y *No tiene EdR*, con 5 y 6 programas, respectivamente.

- En 2021, por primera vez los programas y acciones que **tienen EdR en su Propósito representan la mayoría: 51%**, lo que se traduce en un incremento de 19 puntos porcentuales (pp) con respecto a la primera valoración realizada en 2016.
- De 2016 a 2021 el porcentaje de programas y acciones sociales con **buenos indicadores para el monitoreo de sus resultados se ha incrementado en 20 pp** al pasar de 22% en 2016 a 42% en 2021, es decir, que actualmente dos de cada cinco programas cuentan con indicadores claros, relevantes y pertinentes.
- Existe una clara correspondencia entre **tener un objetivo central con EdR y poseer indicadores que permitan medir dichos resultados**. El **76%** de los que satisfacen el primer criterio cumplen también el segundo.
- Del total de programas que mejoraron el EdR de su Propósito, el 30% (7 programas) es coordinado por la SEP y el 17% (4 programas) por la Semarnat.
- De los 114 programas que permanecieron vigentes desde 2019, **19 han mejorado su medición de resultados**, de los cuales 10 programas (53%) pasaron de un semáforo rojo 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 apropiados para verificar su información.
- El análisis de la **evolución de la asociación lógica** revela que para 2021, aproximadamente **dos de cada cinco programas (40%)** cumplen con el criterio de asociación lógica entre sus Componentes y su Propósito. Desde 2019 se ha observado una **tendencia positiva** en los programas con una buena asociación lógica como resultado del proceso de acompañamiento técnico-metodológico implementado desde el periodo de transición.
- En 2021, los programas y acciones sociales estuvieron enfocados, principalmente, en las siguientes temáticas: 14 en la **mejora en salud** (11%), 13 en la **mejora educativa** (11%), 11 hacia el **bienestar social** (9%) y 7 en la **mejora laboral** (6%).
- De 2016 a 2021 las temáticas que presentaron un mayor crecimiento fueron la *mejora en salud* y el *bienestar social*. En cuanto a las temáticas que más han disminuido su participación se encuentran la *productividad* y la *ciencia y tecnología*.

Retos

- De los 20 programas con mayor presupuesto, el **65% (13 programas) tiene un objetivo central con EdR**, de esos **4** son coordinados por la **SEP** y **3** por **Bienestar**. En contraste, el programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos (U-013) de **Salud**, con el **cuarto mayor presupuesto** (74 mil mdp), **no posee un Propósito en el que se identifique con claridad a su población objetivo, así como el resultado que busca alcanzar en la misma**.
- En 5 de los 8 derechos sociales el porcentaje de programas **vinculados con su cumplimiento efectivo y que cuentan con un objetivo central orientado a resultados se incrementó en el periodo de 2019 a 2021**. Particularmente, destaca el caso de los derechos a la alimentación y al trabajo, en los cuales para 2021 ninguno de los programas que se vinculan con su cumplimiento efectivo se clasifica en la categoría *No tiene EdR*.
- En cuanto a la disminución de la pobreza, los programas que **contribuyen a disminuir las carencias por ingreso, rezago educativo y alimentación**, son los que muestran un avance en su orientación a resultados, en comparación con lo alcanzado en 2019. Destaca que, de estas tres dimensiones, ninguno de los programas vinculados con el acceso a la alimentación se encuentra clasificado en la categoría No tiene EdR.

- Es fundamental continuar con la **estrategia de atención** brindada a los programas y acciones sociales y en específico en aquellos que históricamente no han logrado consolidar **su enfoque de resultados en su objetivo central (Propósito)**.
- En la medida en que se logre lo anterior, será **más sencillo** para los programas y acciones **avanzar en la construcción de indicadores que midan adecuadamente sus resultados**.
- Afianzar el diseño de los programas **vinculados con la reducción de la pobreza y el acceso efectivo a los derechos sociales** resulta central para **fortalecer el impacto** de las políticas públicas orientadas a la mejora de las **condiciones de vida** de los sectores más vulnerables de la población.

Anexo.

ENFOQUE DE RESULTADOS 2021 DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES

No	Dependencia	Clave	Nombre del programa	Objetivo central de resultados	Medición de resultados	Asociación lógica
1	Bienestar	E003	Servicios a grupos con necesidades especiales	●	●	●
2	Bienestar	E016	Articulación de Políticas Integrales de Juventud	●	●	●
3	Bienestar	S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	●	●	●
4	Bienestar	U012	Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos	●	●	●
5	Bienestar	S286	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	●	●	●
6	Bienestar	S287	Sembrando Vida	●	●	●
7	Bienestar	S285	Programa de Microcréditos para el Bienestar	●	●	●
8	Bienestar	U011	Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural	●	●	●
9	Bienestar	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	●	●	●
10	Bienestar	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	●	●	●
11	Conacyt	S190	Becas de Posgrado y Apoyos a la Calidad	●	●	●
12	Conacyt	S191	Sistema Nacional de Investigadores	●	●	●
13	Conacyt	E003	Investigación Científica, Desarrollo e Innovación	●	●	●
14	Cultura	E010	Servicios de Educación Superior y Posgrado	●	●	●
15	Cultura	E011	Desarrollo Cultural	●	●	●
16	Cultura	E021	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	●	●	●
17	Cultura	E013	Producción y Transmisión de Materiales Culturales y Artísticos	●	●	●
18	Cultura	E016	Producción y Distribución de Libros y Materiales Crísticos y Culturales	●	●	●
19	Cultura	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	●	●	●
20	Cultura	E012	Protección y Conservación del Patrimonio Cultural	●	●	●
21	Cultura	E022	Servicios Cinematográficos	●	●	●
22	Cultura	E042	Servicios Educativos Culturales y Artísticos	●	●	●
23	Cultura	S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	●	●	●
24	Cultura	S303	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	●	●	●
25	Economía	B002	Generación y Difusión de Información para el Consumidor	●	●	●
26	Economía	E005	Protección de los Derechos de los Consumidores	●	●	●
27	Economía	S220	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	●	●	●
28	Economía	U007	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	●	●	●
29	IMSS-Bienestar	S038	Programa IMSS-Bienestar	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del programa	Objetivo central de resultados	Medición de resultados	Asociación lógica
30	INPI	S178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	●	●	●
31	INPI	S249	Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas	●	●	●
32	Inmujeres	S010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	●	●	●
33	IMSS	E001	Prevención y control de enfermedades	●	●	●
34	IMSS	E003	Atención a la Salud en el Trabajo	●	●	●
35	IMSS	E004	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	●	●	●
36	IMSS	E007	Servicios de Guardería	●	●	●
37	IMSS	E011	Atención a la Salud	●	●	●
38	IMSS	E012	Prestaciones Sociales	●	●	●
39	ISSSTE	E015	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	●	●	●
40	ISSSTE	E036	Equidad de Género	●	●	●
41	ISSSTE	E042	Atención a Personas con Discapacidad	●	●	●
42	ISSSTE	E018	Suministro de Claves de Medicamentos	●	●	●
43	ISSSTE	E043	Prevención y Control de Enfermedades	●	●	●
44	ISSSTE	E044	Atención a la Salud	●	●	●
45	ISSSTE	E046	Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios	●	●	●
46	ISSSTE	E048	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	●	●	●
47	ISSSTE	E049	Servicios Integrales a Pensionados	●	●	●
48	Salud	E010	Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Salud	●	●	●
49	Salud	E022	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	●	●	●
50	Salud	E023	Atención a la Salud	●	●	●
51	Salud	E025	Prevención y Atención Contra las Adicciones	●	●	●
52	Salud	E036	Programa de Vacunación	●	●	●
53	Salud	E040	Servicios de Asistencia Social Integral	●	●	●
54	Salud	E041	Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	●	●	●
55	Salud	S039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	●	●	●
56	Salud	U009	Vigilancia Epidemiológica	●	●	●
57	Salud	U012	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	●	●	●
58	Salud	S200	Fortalecimiento a la Atención Médica	●	●	●
59	Salud	S202	Calidad en la Atención Médica	●	●	●
60	Salud	U008	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	●	●	●
61	Salud	U013	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	●	●	●
62	Sader	S290	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	●	●	●
63	Sader	S292	Fertilizantes	●	●	●
64	Sader	S293	Producción para el Bienestar	●	●	●
65	Sader	B004	Adquisición de Leche Nacional	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del programa	Objetivo central de resultados	Medición de resultados	Asociación lógica
66	Sader	E001	Desarrollo, Aplicación de Programas Educativos e Investigación en Materia Agroalimentaria	●	●	●
67	Sader	E006	Generación de Proyectos de Investigación	●	●	●
68	Sader	S052	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	●	●	●
69	Sader	S053	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	●	●	●
70	Sader	S263	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	●	●	●
71	Sader	S304	Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	●	●	●
72	Sedatu	U003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	●	●	●
73	Sedatu	E003	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	●	●	●
74	Sedatu	S177	Programa de Vivienda Social	●	●	●
75	Sedatu	S213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	●	●	●
76	Sedatu	S281	Programa Nacional de Reconstrucción	●	●	●
77	Sedatu	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	●	●	●
78	Semarnat	E014	Protección Forestal	●	●	●
79	Semarnat	E005	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	●	●	●
80	Semarnat	E009	Investigación Científica y Tecnológica	●	●	●
81	Semarnat	E015	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	●	●	●
82	Semarnat	E016	Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas	●	●	●
83	Semarnat	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	●	●	●
84	Semarnat	S219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	●	●	●
85	Semarnat	S074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	●	●	●
86	Semarnat	S217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	●	●	●
87	Semarnat	U040	Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias	●	●	●
88	SEP	B003	Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos	●	●	●
89	SEP	E010	Servicios de Educación Superior y Posgrado	●	●	●
90	SEP	E011	Desarrollo Cultural	●	●	●
91	SEP	U006	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	●	●	●
92	SEP	S243	Programa de Becas Elisa Acuña	●	●	●
93	SEP	S247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	●	●	●
94	SEP	S270	Programa Nacional de Inglés	●	●	●
95	SEP	S295	Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)	●	●	●
96	SEP	E039	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	●	●	●
97	SEP	E068	Educación Física de Excelencia	●	●	●
98	SEP	E007	Servicios de Educación Media Superior	●	●	●
99	SEP	E013	Producción y Transmisión de Materiales Educativos	●	●	●
100	SEP	E016	Producción y Distribución de Libros y Materiales Culturales	●	●	●
101	SEP	E017	Atención al deporte	●	●	●
102	SEP	E021	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	●	●	●
103	SEP	E028	Normalización y Certificación en Competencias Laborales	●	●	●
104	SEP	E032	Políticas de Igualdad de Género en el sector educativo	●	●	●
105	SEP	E047	Programa de Mantenimiento e Infraestructura física Educativa	●	●	●

No	Dependencia	Clave	Nombre del programa	Objetivo central de resultados	Medición de resultados	Asociación lógica
106	SEP	E064	Educación para Adultos (INEA)	●	●	●
107	SEP	E066	Educación Inicial y Básica Comunitaria	●	●	●
108	SEP	S269	Programa de Cultura Física y Deporte	●	●	●
109	SEP	U031	Expansión de la Educación Inicial	●	●	●
110	SEP	U080	Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	●	●	●
111	SEP	U282	La Escuela es Nuestra	●	●	●
112	SEP	S298	Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con Discapacidad (PAPFEMS)	●	●	●
113	SEP	S300	Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	●	●	●
114	SEP	S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	●	●	●
115	SEP	S283	Jóvenes Escribiendo el Futuro	●	●	●
116	SEP	S311	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	●	●	●
117	SEP	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	●	●	●
118	STPS	E003	Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral	●	●	●
119	STPS	E004	Capacitación para Incrementar la Productividad	●	●	●
120	STPS	E005	Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales	●	●	●
121	STPS	S043	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	●	●	●
122	STPS	S280	Jóvenes Construyendo el Futuro	●	●	●



El Enfoque de Resultados (EdR) examina: i) la orientación del objetivo central del programa (Propósito) hacia la clara identificación de la población objetivo a la que atiende y el adecuado planteamiento de la problemática pública que busca resolver; ii) la correcta medición de dichos resultados; y iii) que los bienes y servicios entregados por el programa sean suficientes y necesarios para garantizar el logro de su objetivo central. Este estudio se realiza desde 2017 en cada año non. Desde entonces, se identifica una evolución positiva en el EdR de los programas del ámbito social. En el tercer año de la Administración 2018-2024, gracias al acompañamiento del CONEVAL, se logró que por primera vez los programas con un objetivo central de resultados representen la mayoría.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

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

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx