

FICHAS INICIALES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN 2019-2020

DE LOS PROGRAMAS
Y LAS ACCIONES
FEDERALES DE
DESARROLLO SOCIAL

CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Introducción

De acuerdo con el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecutan las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En este sentido, el CONEVAL interesado en generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones y la mejora de la política de desarrollo social, presenta las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación (FIMyE) 2019-2020 que evalúan el ejercicio fiscal 2019 de los programas y acciones de desarrollo social a cargo de 17 entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, con base en el listado de programas y acciones de desarrollo social vigentes en 2020 y que forman parte del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social¹, y de acuerdo con lo establecido en el numeral 52 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020, emitido conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL.

La FIMyE es una herramienta eficaz para mostrar de forma estructurada, sintética y homogénea, el avance de los programas y acciones federales de desarrollo social en el cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar información clave sobre el desempeño de los programas a los tomadores de decisiones. Su elaboración se encuentra a cargo de las áreas de evaluación de cada una de las dependencias que operan los programas y acciones federales, por lo que permite fortalecer capacidades en temas de evaluación al interior de las dependencias, bajo la coordinación del CONEVAL.

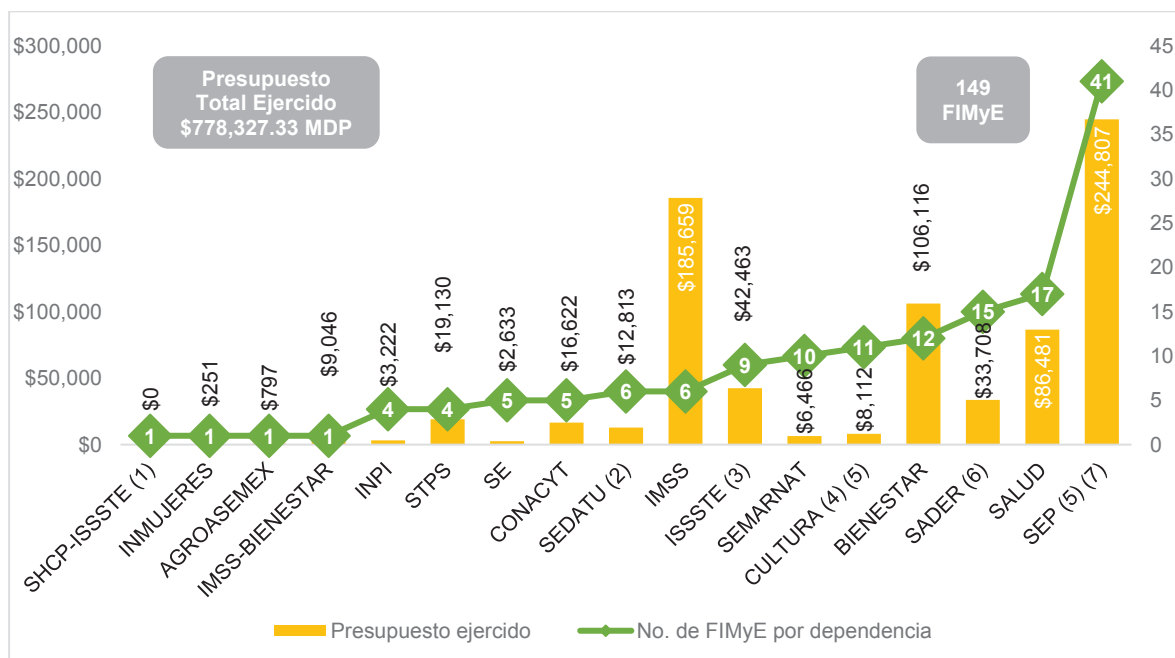
El Listado de programas y acciones federales de desarrollo social 2020 está conformado por un total de 149 intervenciones gubernamentales de modalidades presupuestarias S, U, B y E, vinculadas con los derechos sociales descritos en el artículo 6 de la LGDS o con la dimensión de bienestar económico. De éstos, 147 elaboraron ficha, mientras que los programas U001 Seguridad Social Cañeros y U003 Subsidio por cáncer IMSS, no hicieron ficha.

De los 147 programas, tres son operados por más de una dependencia, como es el caso del Programa Nacional de Reconstrucción (U281) que es operado por SEP, SALUD, CULTURA y SEDATU, esta última es la instancia coordinadora de la operación del programa mediante la Comisión Intersectorial para la Reconstrucción (CIR), y fue también la encargada de consolidar la información de las cuatro dependencias para la elaboración de la ficha. Por otro lado, los programas de Educación superior y de posgrado (E010) y Desarrollo Cultural (E011) son operados por SEP y CULTURA, pero en estos casos, cada dependencia realizó su FIMyE, sumando un total de 149 informes de FIMyE 2019-2020. En

¹ El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social se encuentra publicado en la siguiente liga <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/default.aspx>

la gráfica 1 se puede consultar el número de fichas elaboradas por cada dependencia y el presupuesto total de los programas a su cargo.

Gráfica 1. Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 por Dependencia y Presupuesto Ejercido 2019 (millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las FIMyE 2019-2020 y la Cuenta Pública 2019.

Notas:

- (1) No se reporta el presupuesto del programa Subsidio por cáncer ISSSTE (U004), dado que es de nueva creación en 2020. Este programa es operado conjuntamente por SHCP e ISSSTE, con recursos del Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social.
- (2) El Programa Nacional de Reconstrucción (U281) contempla el presupuesto de las dependencias en las que opera (SEDATU, SEP, SALUD y CULTURA) y se reporta en la SEDATU.
- (3) El ISSSTE incluye el presupuesto del programa E045 Prestaciones Sociales que operó en 2019 y en 2020 fue eliminado por escisión, dando origen a los programas E046 Servicios Deportivos, Culturales, Turísticos y Funerarios, E048 Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil y E049 Servicios Integrales a Pensionados.
- (4) CULTURA contempla el presupuesto del programa S243 Programa Nacional de Becas que operó en 2019 y en 2020 fue eliminado por escisión, dando origen al programa S303 Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales.
- (5) Los programas E010 Servicios de educación superior y posgrado y E011 Desarrollo Cultural, presentan una ficha por cada una de las dependencias en las que operan (SEP y CULTURA).
- (6) La SADER considera el presupuesto de los programas S259 Programa de Fomento a la Agricultura y S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola que operaron en 2019 y en 2020 fueron eliminados por fusión, dando origen al S304 Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura.
- (7) La SEP incluye el presupuesto de los programas S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa y S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa que operaron en 2019 y en 2020 fueron eliminados por escisión, dando origen a los programas S295 Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE), S296 Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI), S297 Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM), S298 Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS), S299 Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica y S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa.

El presente documento está integrado por cinco apartados, en el primero se enuncian los objetivos de la FIMyE 2019-2020, en el segundo se aborda el proceso que se llevó a cabo para su elaboración en el contexto de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 y las medidas de austeridad establecidas en la Administración Pública Federal. En el tercer apartado se encuentra una descripción general de las secciones que integran la FIMyE y el

tipo de información que contienen. La cuarta sección presenta los resultados más relevantes que pueden ser consultados en las FIMyE y, finalmente, se presentan las 149 FIMyE 2019-2020, las cuales también se encuentran disponibles en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

I. Objetivo de la FIMyE 2019-2020

La FIMyE es el instrumento sintético de evaluación más actualizado, diseñado a partir de otras herramientas desarrolladas por el CONEVAL con el objetivo de facilitar el uso de la información derivada de las evaluaciones para los tomadores de decisiones y la mejora de la política pública. Este ejercicio se realizó partir de 2013 con las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE). En 2020 la evaluación cambió de nombre a Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación (FIMyE), con el fin de mostrar los primeros resultados de los programas y acciones de desarrollo social en el primer año de gobierno de la Administración Pública Federal.

La Ficha incorpora un apartado sobre la participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD), que es la instancia responsable del funcionamiento de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, y creada con el propósito de coordinar e implementar en las entidades federativas los planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.²

Asimismo, se agregó una nueva sección que permitiera evidenciar los efectos presentados en la operación de los programas y acciones de desarrollo social, derivado de la declaración de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) a partir del 30 de marzo de 2020³ y las medidas adoptadas en la operación de la Administración Pública Federal para su atención. Lo anterior se consideró oportuno, ya que el proceso de elaboración de las FIMyE comenzó al cierre de la Cuenta Pública 2019, en el segundo trimestre de 2020, que fue justo el momento en el que iniciaron las medidas de contención de la pandemia por la COVID-19 en México.

De esta manera, el objetivo general de la FIMyE es entregar a los tomadores de decisiones información relevante y actualizada sobre el desempeño de los programas y acciones, a fin de que cuenten con elementos que ayuden en su proceso de mejora. Con base en lo anterior, la FIMyE presenta un resumen de los principales resultados de los programas, sus avances en la cobertura, su vinculación con el sector, sus principales fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, recomendaciones y los compromisos adquiridos derivados de otras evaluaciones, así como la participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD) en los programas y las afectaciones o acciones

² Diario Oficial de la Federación (DOF). (2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf

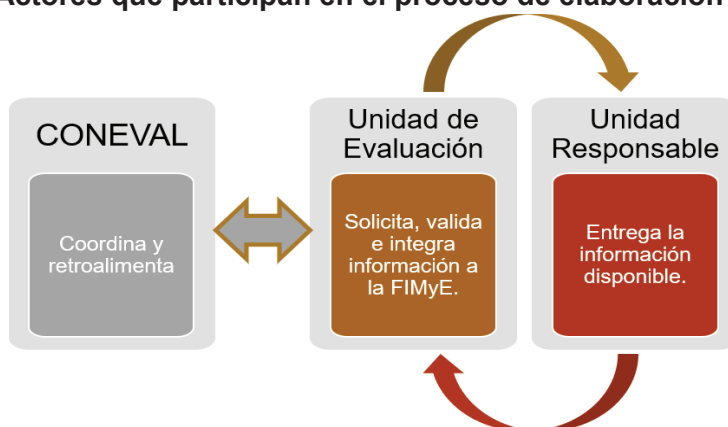
³ Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020). ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#:~:text=Al%20margen%20un%20sello%20con,%2D%20Consejo%20de%20Salubridad%20General.&text=Primero%20CoV2%20\(COVID%2D19\)](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#:~:text=Al%20margen%20un%20sello%20con,%2D%20Consejo%20de%20Salubridad%20General.&text=Primero%20CoV2%20(COVID%2D19))

derivadas de la pandemia de la COVID-19 en su operación durante el presente ejercicio fiscal (2020) y lo programado para el siguiente (2021).

II. Proceso de elaboración de la FIMyE frente a la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)

El proceso de elaboración de las FIMyE involucra a las Unidades de Evaluación (UE) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que tienen a su cargo los programas y acciones de desarrollo social. Son éstas las que solicitan la información a las Unidades Responsables (UR) de la operación de los programas, y las que validan e integran la información que se presenta en las fichas. Por su parte, el CONEVAL lleva a cabo la coordinación de las actividades que se deben realizar para la integración de la FIMyE, a la vez que retroalimenta a las UE con el propósito de promover que los diferentes apartados de la FIMyE cuenten con la calidad de la información requerida (figura 1).

Figura 1. Actores que participan en el proceso de elaboración de la FIMyE



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Las FIMyE se desarrollan en dos plataformas informáticas del CONEVAL: i) el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED) que es el sistema donde las UE integran la información de los diferentes apartados que componen las fichas y que tenía la función de validar las entidades federativas en las que habían operado los programas, y ii) el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) que es el repositorio de la documentación que respalda dicha información.

En 2020, debido a la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Gobierno Federal realizó ajustes presupuestarios para su atención, por lo que varias dependencias a nivel federal, incluido el CONEVAL, tuvieron reservas presupuestarias.⁴ Esto derivó en la imposibilidad de contar con la operación de los sistemas para el desarrollo de dicha evaluación anual y por tanto la necesidad de desarrollar un proceso de coordinación emergente que permitiera desarrollar los 149 informes de evaluación, así como contar con la información de manera oportuna.

⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020). DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

Para atender esta eventualidad, el CONEVAL ajustó temporalmente la forma en la que se analizó la información y se desarrollaron los informes finales de la FIMyE 2019-2020. Al igual que en años anteriores, este proceso contó con la participación de las unidades de evaluación de las dependencias coordinadoras de los programas y con el sistema MEED, pero en esta ocasión se utilizó un archivo de Excel como base para la recolección de información y para el desarrollo de los informes finales de los 149 programas presupuestarios.

Con el objetivo de resolver las dudas y otras eventualidades que pudieran tener las unidades de evaluación que desarrollaron las fichas, el CONEVAL dio seguimiento a todo el proceso de desarrollo y llevó a cabo dos capacitaciones en línea con los servidores públicos encargados de dichas evaluaciones, en las que participaron todas las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo de este proceso. La primera capacitación abordó el uso de las herramientas para el desarrollo y la coordinación del ejercicio de evaluación; mientras que la segunda buscó explicar el proceso de generación de las fichas en formato PDF, que representan el informe final de la evaluación.

A lo largo del proceso, se enfrentaron y resolvieron diversos retos, entre los que destacan:



Coordinar la integración de la ficha en el contexto del trabajo en casa: comunicaciones vía correo electrónico, videoconferencias y en algunos casos, llamadas a números personales. En las dos primeras se podían presentar problemas de conectividad debido a la inestabilidad que en muchas ocasiones presentan las redes domésticas.



La falta de compatibilidad entre las diferentes versiones de Excel en las que fue desarrollada la base de datos y la que tenían disponible las UE para realizar el trabajo desde casa, lo que provocó, en algunos casos, errores en la base de datos, los cuales fueron resueltos.



Los inconvenientes presentados por las UE de las dependencias para obtener de manera oportuna la información de parte de las unidades responsables de la operación de los programas.

Una de las principales limitantes que presentó la integración de la FIMyE mediante la base de datos en Excel, fue la restricción de contar con un medio de verificación sistematizado que permitiera garantizar la precisión de la información reportada respecto a la cobertura de los programas, ya que en años anteriores, la información de los municipios y localidades registrada en la Plantilla de Población Atendida era validada a través del Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), mientras que en el ejercicio actual, las UE fueron las encargadas de integrar y validar las Plantillas de Población Atendida 2019 con base en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y

A continuación, se presenta una breve descripción de la información que contiene cada uno de los apartados de la Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020.

Ficha Inicial de Monitoreo

Descripción del programa

- Presenta una breve reseña que permite entender cuál es el objetivo de la acción o programa, cómo lo lleva a cabo (bienes y servicios que entrega), a quién está dirigido, y con qué periodicidad entrega el bien o servicio a su población atendida.

Resultados

- Se muestran los principales resultados de la intervención a partir de la información pública disponible. Pueden ser evaluaciones de impacto, hallazgos relevantes que tienen un vínculo directo con los objetivos del programa o acción derivados de otro tipo de evaluaciones externas, y/o del avance de los indicadores estratégicos en el año 2019.

Cobertura

- Se presentan los datos más relevantes sobre la cobertura como la definición de la población objetivo, la desagregación por sexo y por nivel de focalización de la población atendida en 2019 y la evolución de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.

Análisis del Sector

- El propósito de este apartado es identificar la vinculación del programa o acción con el Programa Sectorial 2020-2024, mediante la relación presupuestal del programa con el sector y el análisis de los alcances y limitaciones que ha presentado el programa en dicha vinculación. Adicionalmente, se menciona la alineación del programa o acciones de desarrollo social al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como, señalar los mecanismos que le permiten al programa contribuir al mismo.

Fuente: elaboración de CONEVAL.

Ficha Inicial de Evaluación

Fortalezas y/u Oportunidades

- Se registran los elementos internos o capacidades de gestión o recursos de la intervención, tanto humanos como materiales, que pueden ser útiles para el logro de su fin o propósito. Asimismo, se identifican las oportunidades o factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora del mismo.

Debilidades y Amenazas

- En este apartado se consideran las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción que pueden obstaculizar el logro del Fin o Propósito. Asimismo, el programa identifica los factores del entorno que de manera directa o indirecta afectan negativamente su desempeño y limita el logro de sus objetivos, por tanto, se constituyen en una amenaza.

Recomendaciones

- Se registran las recomendaciones derivadas del análisis de los dos apartados anteriores, así como aquellas provenientes de las evaluaciones realizadas al programa o acción. Las recomendaciones deben ser factibles y orientadas a cada uno de los retos de la intervención, mismas que se espera sean consideradas como Aspectos Susceptibles de Mejora.