

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
PROGRAMA TODOS ADELANTE GTO - S003/Q0108

INFORME FINAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato.

Consultora: Hanne Marcelo

15/12/2021

Tabla de Contenidos

1.	Descripción general del programa	4
1.1.	Información general del programa	4
1.2.	Descripción general del programa	4
1.2.1.	<i>Contexto de política y/o normativa en la que se encuentra el programa</i>	4
1.2.2.	<i>Problema / necesidad / oportunidad que aborda el programa</i>	7
1.2.3.	<i>Caracterización y cuantificación de la población objetivo</i>	9
1.2.4.	<i>Agentes participantes en el programa</i>	9
1.2.5.	<i>Mecanismo de focalización y/o selección de la población objetivo</i>	9
1.2.6.	<i>Mecanismo de asignación y transferencia de recursos</i>	10
1.3.	Matriz de indicadores.....	11
1.3.1	<i>Matriz original</i>	11
1.3.2	<i>Matriz consensuada preliminar</i>	14
2.	Aspectos a evaluar del Desempeño	17
2.1.	Niveles de producción	17
2.2.	Focalización y selección	22
2.3.	Validación del diseño de objetivos (Fin y Propósito)	29
2.4.	Validación del diseño de productos (Componentes).....	33
2.5.	Validación del diseño de indicadores	33
2.5.1.	<i>Factor relevante</i>	34
2.5.2.	<i>Medios de verificación</i>	36
2.6.	Validación MIR final.....	39
3.	Evaluación del desempeño.....	42
3.1.	Evaluación de productos	42
3.1.1.	<i>Eficacia</i>	43
3.1.2.	<i>Calidad</i>	44
3.1.3.	<i>Eficiencia</i>	44
3.1.4.	<i>Economía</i>	45
3.2.	Evaluación de resultados (Objetivos)	45
3.2.1.	<i>Línea base</i>	47
3.2.2.	<i>Metas</i>	47
3.2.3.	<i>Análisis de resultados</i>	48
4.	Conclusiones	48
4.1.	Evaluación del desempeño a nivel de productos.....	48
4.2.	Evaluación del desempeño a nivel de resultados	49
4.3.	Evaluación global del desempeño	49
5.	Recomendaciones.....	51
6.	Bibliografía.....	53

7.	Listado de entrevistas realizadas.....	54
8.	Anexo 1: Ficha de Diagnóstico Socioeconómico	55
9.	Anexo 2: Batería de preguntas para medir Indicador de Propósito	57

1. Descripción general del programa

1.1. Información general del programa

Tabla 1. Información del programa

Nombre del programa:	Q0108 Todos Adelante GTO
Entidad responsable:	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato
Año de inicio del programa:	2019 (Entre el 2012 y 2019 existió el programa "Apoyos Sociales a Personas en Situación de Vulnerabilidad", esta es la continuación)
Fuente (s) de financiamiento:	Estatal
Presupuesto anual (MXN\$ 2021):	\$20.000.000,00

1.2. Descripción general del programa

1.2.1. Contexto de política y/o normativa en la que se encuentra el programa

A nivel de política nacional, el programa "Todos Adelante GTO" corresponde con el Programa de Gobierno 2018 – 2024, dentro del fin definido como "Reducir la Pobreza", el objetivo "Contribuir al Combate de la Pobreza con el Mejoramiento de la Situación Familiar" y la línea estratégica "Mejorar el Ingreso de las Familias en Condición de Pobreza, a través de Accesos de Apoyo para el Autodesarrollo".¹

El programa "Todos Adelante GTO" forma parte de la estrategia denominada Impulso Social 2.0, que busca fortalecer valores y habilidades sociales en pos del desarrollo comunitario y el fortalecimiento del tejido social del Estado de Guanajuato. La estrategia impone la obligación a las dependencias del poder ejecutivo estatal de presentar políticas y programas al gobernador de acuerdo con sus ámbitos de acción y en correspondencia a los planes de desarrollo estatal y nacional. Impulso 2.0 además permite focalizar la acción del gobierno en zonas de atención prioritaria, coordinando los esfuerzos de las distintas dependencias para cubrir las carencias sociales de la población de Guanajuato.

Al mismo tiempo "Todos Adelante GTO" se ampara en el Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040. El Plan Estatal (PED 2040), establece los objetivos, las estrategias y las acciones para el desarrollo de Guanajuato en los próximos años en pos de los valores de justicia, democracia, inclusividad, desarrollo y armonía. Tanto la elaboración como la ejecución del plan es responsabilidad de distintos sectores de la sociedad civil, academia, expertos y gobierno.²

El PED 2040 estructura su actuar en torno a cuatro dimensiones: Dimensión Humana y Social, Dimensión Economía, Dimensión Medio Ambiente y Territorio y Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho.

El programa "Todos Adelante GTO" responde particularmente a la Dimensión Humana y Social del PED 2040, que considera que "Guanajuato debe proveer a su ciudadanía las condiciones necesarias para

¹ Reglas de Operación Programas Todos Adelante 2021

² <http://plangto2040.iplaneg.net/>

alcanzar su pleno desarrollo”³. En este contexto, el programa se enmarca en la línea estratégica 1.3 “Grupos de Atención Prioritaria” y el Objetivo 1.3.1 “Asegurar las condiciones para el desarrollo pleno e igualitario de los grupos prioritarios del Estado”.⁴

El programa “Todos Adelante GTO” basa su intervención en un enfoque de derechos en la medida que busca otorgar acceso a asistencia social de acuerdo con los lineamientos descritos en los artículos 4, 13 y 18 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social⁵. Dicha ley establece las bases sobre las que opera la asistencia social en el estado de Guanajuato.

En su art. 4 la ley señala “Tienen derecho a asistencia social los individuos y familiar que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar”, entre los que se comprenden:

- a) Menores expósitos, en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato;
- b) Menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en las leyes del estado de Guanajuato;
- c) Adolescentes que estén sujetos a proceso y a quienes se les haya impuesto una medida de las previstas en la Ley de Justicia para Adolescentes que no sea la de internamiento;
- d) Mujeres en períodos de gestación o lactancia;
- e) Adultos mayores en desamparo, marginación, con discapacidad o sujetos a maltrato;
- f) Personas con discapacidad por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, alteraciones de los sistemas nervioso y músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias;
- g) Indigentes;
- h) Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios de asistencia;
- i) Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;
- j) Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono;
- k) Alcohólicos, farmacodependientes e individuos en condiciones de vagancia;
- l) Habitantes del medio rural, suburbano y urbano, marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia;
- m) Personas afectadas por desastres.

El artículo 13 define además lo que se entiende por servicios de asistencia social, estos son:

- a) La atención a personas que por carencias socioeconómicas o discapacidad no puedan satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo,
- b) La atención en establecimientos especializados en menores y adultos mayores desamparados,
- c) La promoción del bienestar del adulto mayor,
- d) La tutela de menores,
- e) La asistencia jurídica, psicológica y de orientación social especialmente para menores, adultos mayores, personas con discapacidad o sin recursos,
- f) La realización de investigaciones sobre problemas prioritarios de asistencia social,
- g) El apoyo a la capacitación para el trabajo para personas con carencias económicas,

³ Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Resumen Ejecutivo (Pg. 16)

⁴ Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Resumen Ejecutivo (Pg. 27)

⁵ Reglas de Operación Programa Todos Adelante GTO 2021

- h) La prestación de servicios funerarios,
- i) La prevención y rehabilitación de la discapacidad en centros especializados,
- j) La orientación nutricional y alimentación complementaria a personas de escasos recursos,
- k) La promoción del desarrollo, mejoramiento, integración social y familiar de la población con carencias, mediante la participación activa, consciente y organizada en acciones que sean en su propio beneficio,
- l) El desarrollo comunitario en zonas social y económicamente marginadas,
- m) La promoción del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez,
- n) El manejo del Sistema Estatal de Información Básica en asistencia social,
- o) La colaboración con las autoridades laborales en la aplicación de la legislación laboral en menores,
- p) Acciones de fomento a la paternidad responsable, resguardando los derechos de la niñez,
- q) Servicios de previsión, prevención, atención, promoción, protección y rehabilitación a menores de 12 años que hayan delinquido,
- r) Intervención en aplicación de medidas impuestas a adolescentes previstas en la Ley de Justicia para Adolescentes,
- s) Servicios prestados en los centros de asistencia social para niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental o familiar,
- t) Otros servicios que modifiquen y mejoren las circunstancias sociales que impidan el desarrollo integral de las personas.⁶

El artículo 18 a su vez habla de las funciones y atribuciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, como se detalla a continuación:

- a) Promover y prestar servicios de asistencia social,
- b) Apoyar el desarrollo de la familia y la comunidad,
- c) Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a quienes se definan como sujetos de asistencia social,
- d) Promover el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez,
- e) Coordinar funciones relacionadas con la beneficencia pública y la asistencia privada en el estado, así como proponer programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los recursos,
- f) Fomentar, apoyar, coordinar y evaluar actividades de las instituciones de asistencia o asociaciones civiles o privadas que presten asistencia social,
- g) Normar, supervisar y eventualmente operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores y/o adultos mayores desamparados, o de personas con discapacidad,
- h) Llevar a cabo acciones en prevención y rehabilitación de la discapacidad en centros no hospitalarios,
- i) Realizar estudios sobre asistencia social con participación de las autoridades asistenciales a nivel estatal y municipal,
- j) Elaborar los reglamentos que se requieran en la materia y observar su cumplimiento,
- k) Capacitar recursos humanos para la asistencia social,
- l) Operar el Sistema de Información Básica en Materia de Asistencia Social,
- m) Prestar asistencia jurídica, psicológica y de orientación social a menores, adultos mayores y personas con discapacidad que no cuenten con los recursos,
- n) Apoyar en el ejercicio de la tutela de los incapaces,

⁶ Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, Art. 13 (Pg. 5 -7)

- o) Poner a disposición del Ministerio Público elementos para la protección de los incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten,
- p) Realizar estudios en materia de incapacidad,
- q) Participar en programas de rehabilitación y educación especial,
- r) Proponer medidas de adaptación del espacio urbano para promover la autonomía de personas con discapacidad,
- s) Intervenir en medidas de Justicia impuestas a adolescentes por las autoridades competentes,
- t) Otras funciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.⁷

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, es un organismo público descentralizado que cuenta con su propia personalidad jurídica y patrimonio, que está a cargo de la asistencia social a nivel estatal y que tiene las funciones anteriormente descritas.

Este organismo implementó el "Programa de Apoyos Sociales a Personas en Situación de Vulnerabilidad" entre los años 2012 y 2019, en total este programa logró atender a 39.178 habitantes de Guanajuato. Desde el año 2019 en adelante se crea el programa "Todos Adelante GTO" en continuidad con lo que se había logrado en el plan anterior.

1.2.2. Problema / necesidad / oportunidad que aborda el programa

En el árbol del problema del programa "Todos Adelante GTO" se describe al problema como el hecho de que un porcentaje importante de las personas que habitan en Guanajuato viven en condiciones de indefensión, pobreza o desventaja social. Sumado a que el Estado de Guanajuato no cuenta con los recursos para atender sus necesidades básicas primordiales.⁸

Las causas que se atribuyen son la pobreza, el desapego parental y el abandono escolar, que a su vez son efecto del desempleo, la ausencia de capacidades parentales y omisiones en el cuidado de niños y niñas.

Como efecto de este problema se describe un incremento de la desigualdad, pérdida de potencial humano, afecciones a la salud de las personas, desintegración del núcleo familiar, calidad de vida comprometida por afectaciones a la salud, integridad, patrimonio o seguridad social, disminución en el bienestar y desarrollo humano limitado.⁹

No obstante, la manera en que se ha definido la problemática en el diseño del programa, a primera vista parece un tanto imprecisa y poco alineada con lo que el programa se plantea como objetivo.

Así como está diseñado el programa, no hay ningún componente en la intervención que apunte a mejorar factores asociados a disfuncionalidad familiar, al desempleo ni a las carencias educacionales de niños, niñas o adolescentes. El programa tampoco se hace cargo de posibles efectos en desigualdad, desintegración familiar o desarrollo humano. Como evaluadora la opinión es que esos aspectos requerirían de una intervención a largo plazo que contemple acompañamiento psico-social a los beneficiarios del programa como unidad familiar, además de intervenciones a nivel sistémico que incrementen las posibilidades de acceso a empleos y educación.

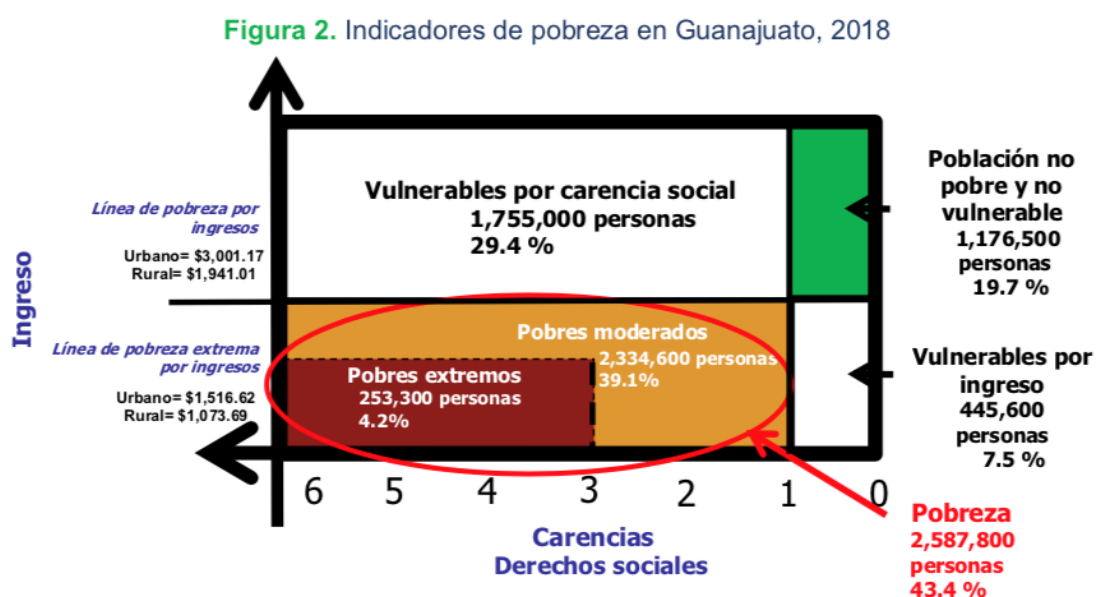
⁷ Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, Art. 18 (Pg. 8-9)

⁸ Árbol del problema.

⁹ Árbol del problema.

El Estado de Guanajuato cuenta dentro de su población con un porcentaje importante de personas viviendo en situación de pobreza (43,3% el año 2018 de acuerdo con datos de CONEVAL). De este porcentaje, 39.1% corresponde a pobreza moderada, mientras un 4,2% de la población del estado vive en condiciones de pobreza extrema. El porcentaje de guanajuatenses viviendo en condiciones de pobreza es 1.5 puntos porcentuales mayor que la media nacional (41,9%).¹⁰

No obstante, como lo muestra el siguiente gráfico, existe también en Guanajuato un porcentaje significativo de los habitantes (29,4%) que aun estando por sobre la línea de la pobreza presentan algún tipo de carencia social. Sumando ambos porcentajes, podemos inferir que poco más del 70% de los habitantes de Guanajuato presenta algún tipo de carencia social en los ámbitos de rezago educativo, accesos a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a vivienda y espacios de calidad y acceso a la alimentación.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Nota: Línea de pobreza y línea de pobreza extrema por ingresos (antes línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, respectivamente) a precios de agosto de 2018.

Dado este contexto, se podría acotar el problema que atiende el programa al hecho de que las familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad y sus integrantes, se enfrentan a circunstancias adversas de carácter personal, familiar y/o social, no pudiendo cubrir algunas de las carencias descritas anteriormente. Esto a su vez, genera que estas familias se afrontan a una mala calidad de vida y no puedan desarrollarse integralmente.

¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Guanajuato*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

1.2.3. Caracterización y cuantificación de la población objetivo

El programa define a su población objetivo como todas las personas consideradas sujeto de asistencia social de acuerdo con lo estipulado en el art.4 de la Ley de Asistencia Social, que de preferencia habiten en la zona de atención prioritaria y soliciten algunos de los beneficios ofrecidos por el programa.¹¹

Como ya se ha detallado anteriormente, el Art. 4 señala "Tienen derecho a asistencia social los individuos y familiar que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar". El detalle de los grupos que se incluyen en esta definición se presentó en la sección 1.2.1. de este informe.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, la población objetivo para el año 2021 está estimada en 1,370,023.

1.2.4. Agentes participantes en el programa

El programa "Todos Adelante GTO" es administrado por el Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de su Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (DIF Estatal) y sus sistemas municipales DIF en los 46 Municipios de Guanajuato. Ellos se encargan de integrar los expedientes además de identificar casos que puedan ser derivados al DIF Estatal.

Así también, existen otras unidades dentro del DIF Estatal (como la Dirección de Atención a Personas Adultas Mayores o la Dirección de Fortalecimiento Comunitario) que pueden identificar casos y dirigirlos a la Coordinación de Trabajo Social del DIF Estatal, que son los que en última instancia verifican que se cumplan los criterios de elegibilidad y asignan los beneficios del programa.

También existen programas complementarios al "Todos Adelante GTO" administrados por la Coordinación de Apoyos Sociales, tal como el Programa Intervención Multidisciplinaria para el Fortalecimiento Familiar, que tiene por objetivo mejorar las circunstancias y condiciones de vida de las familias vulnerables de Guanajuato, proveyendo atención multidisciplinaria orientada a disminuir los factores de riesgo a los que están expuestos cada uno de los integrantes de la familia.

1.2.5. Mecanismo de focalización y/o selección de la población objetivo

De acuerdo a los criterios descritos en las Reglas de Operación 2021, pueden ser beneficiarias del programa las personas que cumplan con los siguientes criterios de elegibilidad¹²:

- Radiquen o transiten por el Estado de Guanajuato.
- Que por sus condiciones se encuentren en una situación de riesgo o vulnerabilidad, en los términos del artículo 4 de la Ley de asistencia social.
- Tratándose del apoyo para el pago de servicios de pasajes aéreos y custodia para niñas, niños y adolescentes resguardados en albergues fronterizos y que son trasladados hacia sus domicilios en el Estado de Guanajuato, pueden ser elegibles como beneficiarias del programa quienes sean niñas, niños y adolescentes el momento de que la Dirección reciba la canalización o notificación por parte del albergue fronterizo, y/o al momento de la recepción del escrito libre de solicitud de

¹¹ Reglas de Operación "Todos Adelante GTO" 2021.

¹² Reglas de Operación "Todos Adelante GTO" 2021, Artículo 22.

apoyo emitida por la madre, padre, algún familiar en cualquier grado, o tutor, para el traslado de su hija, hijo o familiar.

- Además de los anteriores criterios, pueden ser elegibles como beneficiarias del programa las víctimas¹³.

Adicionalmente, para poder ser seleccionada como persona beneficiaria del programa se debe contar con los siguientes requisitos¹⁴:

- Estudio socioeconómico y diagnóstico social, de los que se desprenda que se encuentra en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social.
- Solicitud en escrito donde se explique el apoyo que requiere y el motivo de su petición.
- Clave única de registro de Población (CURP)
- Comprobante de domicilio.
- Copia de algún documento identificador con fotografía.
- Si la vida o integridad física o mental de la persona se encuentra en peligro: diagnóstico médico o carta bajo protesta de decir verdad, en donde se describa la situación.

Las prestaciones se entregan por el DIF estatal de acuerdo con el orden de recepción de la solicitud y hasta completar el presupuesto asignado para el programa. Sin embargo, ante igualdad de condiciones se dará preferencia a las siguientes personas:

1. Si la vida o integridad (física o mental) de la persona depende del apoyo recibido,
2. Aquellos que presenten mayor grado de vulnerabilidad,
3. Niños, niñas y adolescentes,
4. Mujeres embarazadas o en período de lactancia,
5. Adultos mayores,
6. Personas con discapacidad,
7. Quienes habiten en zonas de atención prioritaria.

1.2.6. Mecanismo de asignación y transferencia de recursos

El programa "Todos Adelante GTO" otorga bienes o servicios de asistencia social referidos en el artículo 168 de la Ley General de Salud y artículo 12 de la Ley de Asistencia Social.¹⁵

En el marco del programa se proveen dos tipos de recursos, en especies y económicos.

- En especies: se considera la entrega en bienes a las personas beneficiarias del programa, como por ejemplo prótesis, pañales, artículos de cocina, cobijas, muebles y artículos del hogar de primera necesidad (camas o colchones por ejemplo), leche para niñas y niños, medicamentos, material de curación, insumos médicos.

¹³ Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.

¹⁴ Reglas de Operación "Todos Adelante GTO" 2021, Artículo 23.

¹⁵ Reglas de Operación "Todos Adelante GTO" 2021

- **Económicos:** son pagos en dinero a personas que presten servicios a los beneficiarios del programa, servicios tales como gastos funerarios, honorarios médicos, gastos hospitalarios, servicios por tratamientos médicos y/o dentales, servicios por fabricación y seguimiento de prótesis, alojamiento o albergue para personas en asistencia social, transporte, pasajes aéreos para niños en albergues fronterizos para ser devueltos a sus domicilios.

El apoyo es individual y se entrega en una única ocasión durante el período fiscal con la única excepción de traslados y pasajes aéreos a niños y niñas que se encuentren en albergues fronterizos para ser devueltos a su hogar.

El monto máximo otorgado son 20,000 pesos mexicanos, sin embargo, si existe la posibilidad de que el apoyo recibido sea vital o esencial para la integridad física o mental del beneficiado, puede excepcionalmente subir el monto hasta 100,000 pesos MXN. El acceso a las prestaciones será o bien a través de una solicitud escrita, o bien por medio de los criterios de focalización y asistencia determinados por la dirección.

1.3. Matriz de indicadores

A continuación, mediante el instrumento Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se describen los objetivos del programa y su estrategia de intervención.

1.3.1 Matriz original

Específicamente en la tabla 2 se presenta la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) con la que cuenta el programa actualmente.

Tabla 2. MIR inicial del programa

Nivel	Objetivo	Indicadores	Metas	Medio de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la construcción, de un tejido social sano, equitativo e incluyente, especialmente en las zonas con alto rezago social del Estado de Guanajuato, mediante el otorgamiento de apoyos asistenciales o en especie.	Porcentaje de apoyos asistenciales entregados y aprovechados por personas en situación de vulnerabilidad en Zonas de rezago social del Estado de Guanajuato.	S/I	Informe de pobreza y evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe anual de UNICEF México.	Existe corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para participar en la construcción del tejido social.
Propósito	Las personas en situación de vulnerabilidad o en condiciones de indefensión en el Estado de Guanajuato	Porcentaje de personas que reciben el apoyo por personas en situación de vulnerabilidad	S/I	Padrón estatal de beneficiarios	Las personas aceptan y aprovechan el apoyo realizando así de carácter personal, familiar y social para su desarrollo integral

	mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y social que impiden el desarrollo integral de la persona.				
Componentes	Componente 1: Apoyos asistenciales en especie otorgados a personas y familias vulnerables del Estado de Guanajuato.	Porcentaje apoyos asistenciales entregados por solicitudes de apoyo aceptadas	S/I	Registros administrativos mensuales de apoyos otorgados	Las personas en situación de vulnerabilidad aceptan el apoyo otorgado
Actividades	A 1.1 Recepción de solicitudes de apoyo A.1.2. Entrega de los apoyos asistenciales en especie a la población más vulnerable del Estado de Guanajuato.	A.1.1.-Porcentaje de solicitudes de apoyos asistenciales aceptadas por solicitudes de apoyos recibidas	S/I	A1.1.- Registros administrativos mensual de solicitudes de apoyo	A.1.1. Las personas y familias aceptan cumplir con la entrega de los documentos para ser beneficiarios del apoyo.

Fuente: Información entregada por el Programa.

Esta MIR fue enviada como parte de los documentos oficiales del programa, y contiene los indicadores que actualmente se utilizan para realizar el monitoreo y evaluación de "Todos Adelante GTO".

En el contexto de esta evaluación, la MIR inicial fue analizada identificando algunas debilidades y oportunidades de mejoras, que se presentan a continuación:

1. A nivel de Fin se identifica que el objetivo definido es muy amplio y no está muy relacionado con lo que hace el programa. Específicamente se observa que el programa se vincula de manera más directa al desarrollo integral de la familia y el mejoramiento de su calidad de vida, que a la construcción de un tejido social sano, equitativo e incluyente. El tejido social se asocia al grado de pertenencia, solidaridad y cohesión existentes en un grupo de individuos¹⁶, y a criterio de la evaluadora, mediante el otorgamiento de apoyos asistenciales o en especie no se contribuye al logro de este objetivo.

Finalmente, se observa que el indicador a nivel de fin no mide el objetivo descrito. Específicamente, el porcentaje de apoyos asistenciales entregados y aprovechados no refleja la contribución del programa a la construcción de un tejido social sano, equitativo e incluyente.

2. A nivel de propósito, el objetivo descrito se considera parcialmente adecuado. Por una parte, se estima que a través de la entrega de apoyos sociales se pueden mejorar las circunstancias de

¹⁶ El programa define en sus Reglas de Operación 2021 estos conceptos de la siguiente manera: 1. Tejido social: "el grupo de mujeres y hombres que comparten origen, cultura o espacio y que se interrelacionan voluntariamente conformando una sociedad mediante reglas formales e informales". 2. Cohesión social: "el conjunto de procesos sociales que generan y fortalecen en las personas un sentido de confianza y pertenencia a una comunidad".

carácter personal, familiar y social. No obstante, se plantea que el concepto de desarrollo integral de la persona o familia no debiera establecerse a nivel de propósito. Específicamente, se estima que para ello se requeriría de una intervención más sistémica o de un componente adicional que contemple, por ejemplo, un acompañamiento psicosocial a la familia.

Es importante recalcar que el propósito debe reflejar el resultado concreto que se espera lograr con el programa en la población objetivo¹⁷. No obstante, se identifica que con el propósito definido no queda claro cuál es la población objetivo del programa. Específicamente en la MIR que actualmente utiliza el programa se hace mención de dos conceptos distintos, “personas en situación de vulnerabilidad” o “personas en condiciones de indefensión”, lo que dificulta la identificación y cuantificación de la población objetivo del programa. Adicionalmente, se identifica que en otros documentos oficiales del programa se establece la población objetivo como la “población en situación de pobreza”, “población en desventaja social” y/o “sujetos de asistencia social”.

Cabe destacar que también se observan diferencias, entre diversos documentos oficiales del programa, respecto de lo que se espera lograr con el programa. Específicamente se identifica una gran diferencia entre el propósito declarado en la MIR y las reglas de operación del programa. En las reglas de operación para el año 2021 se establece que el propósito del programa es “incrementar la cohesión social y las alternativas de ingresos para la población en situación de pobreza”.

En cuanto a los indicadores a nivel de propósito, se observa que no existen mediciones que permitan identificar el aporte del programa a la superación o mejora de las circunstancias adversas que enfrentan las personas y/o familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Concretamente, se identifica un solo indicador (“porcentaje de personas que reciben el apoyo por personas en situación de vulnerabilidad”) y, a juicio de la evaluadora, este corresponde más bien a un indicador de cobertura en vez de un indicador que permita medir resultados a nivel de cumplimiento del propósito.

3. A nivel de componentes, se evalúa adecuado considerar los apoyos sociales, tanto económicos o en especie, como único componente, pues representan el bien o servicio que entrega el programa para lograr el propósito.

No obstante, se observa una debilidad en cuanto a los indicadores definidos. Al igual que para los otros niveles de la matriz, a este nivel se establece un sólo indicador, apreciándose que hay aspectos que no se monitorean actualmente. Adicionalmente, en la MIR inicial del programa no se ha identificado claramente lo que se espera medir con cada uno de los indicadores definidos,

¹⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: CONEVAL, 2013.

específicamente a qué dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad¹⁸) corresponden los indicadores.

4. Otro de los aspectos que se revisó y conversó con las contrapartes del programa es respecto a la unidad de intervención del programa. Si bien los bienes y servicios que entrega van dirigidos a individuos, se llegó a consenso que la intervención busca tener un impacto en las condiciones de vida de las familias. No obstante, durante el proceso de evaluación se identificaron limitaciones para calcular los indicadores a nivel de familias. Por lo tanto, los indicadores de esta evaluación estarán basados en "individuos" como unidad de medida. Sin embargo, en la MIR consensuada, que se presenta en la próxima sección, se dejarán planteadas ambas unidades de medida, con el objetivo que el programa pueda avanzar hacia mediciones que permitan evaluar los resultados del programa agregados como unidades familiares.
5. Finalmente, se revisaron y ajustaron algunos supuestos definidos en la MIR original.

1.3.2 Matriz consensuada preliminar

A partir del análisis y evaluación de la MIR inicial presentada en la sección anterior, se trabajó en una propuesta de MIR preliminar que se consensó con la contraparte del programa (ver Tabla 3). Específicamente, en reuniones establecidas entre la evaluadora y el programa se elaboró esta nueva MIR para que refleje correctamente lo que realiza el programa actualmente.

Cabe destacar que como parte de la evaluación de desempeño, esta MIR preliminar consensuada es analizada detalladamente y corregida en la siguiente sección, obteniendo una matriz e indicadores que permita evaluar adecuadamente los distintos ámbitos del desempeño de este programa.

¹⁸ Un indicador de eficacia mide el grado de cumplimiento de los objetivos; un indicador de eficiencia mide qué tan bien se utilizan los recursos; un indicador de calidad evalúa la satisfacción de los usuarios con la gestión del programa; y un indicador de economía mide la capacidad del programa para generar y movilizar recursos financieros (CONEVAL 2013).

Tabla 3. MIR consensuada preliminar del programa

Nivel	Objetivo	Indicadores	Metas	Medio de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir al desarrollo integral y mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables del Estado de Guanajuato.	N/A	N/A	N/A	N/A
Propósito	Las familias en situación de vulnerabilidad y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, mediante el otorgamiento de apoyos sociales.	Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias usuarias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, respecto del total de personas/familias que participan del programa.	S/I	S/I	Inexistencia de factores externos (catástrofes, movilizaciones sociales, entre otros) que afecten el normal funcionamiento del Programa
		Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias que reciben un apoyo social respecto de la población objetivo, año t	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Artículo No. 11 de las Reglas de Operación del Programa	
Componentes	Las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie).	Eficacia/Producto: Porcentaje apoyos sociales entregados respecto de las solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t (demanda insatisfecha)	S/I	S/I	En el año t no existen emergencias que disminuyen el presupuesto de este componente.
		Eficacia/Proceso: Porcentaje de solicitudes de apoyos sociales rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de las solicitudes de apoyos recibidas	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).	

		Calidad/proceso: Tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales.	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).
		Calidad/Producto: Porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).
		Eficiencia/proceso: Porcentaje de Gastos de Administración del programa, año t	S/I	S/I
		Eficiencia/producto: Gasto promedio por persona/familia que recibe apoyo social, año t	S/I	Archivo Gastos Administrativos Programa
		Economía/proceso: Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa, año t	S/I	Reporte de Egresos – Modificaciones al Presupuesto del Programa; Padrón estatal de beneficiarios
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción de solicitudes de apoyo 2. Verificación del cumplimiento de criterios de elegibilidad 3. Selección de las personas beneficiarias 4. Entrega de apoyos 			

Fuente: Elaboración propia

2. Aspectos a evaluar del Desempeño¹⁹

2.1. Niveles de producción

En esta sección se da cuenta del análisis de los niveles de producción y cobertura del programa. Los cuadros que se presentan a continuación describen la cantidad de productos o servicios entregados y los usuarios del programa, para el único componente del programa. Es importante mencionar que el número de productos que entrega el programa y el número total de beneficiarios no coincide, puesto que un usuario puede recibir más de un producto o servicio.

Se presenta la información para los últimos cuatro años (2018-2021) ya que se decidió en conjunto con la institución responsable del programa que esta evaluación específica de desempeño abarcara el periodo con información del ejercicio 2018 al primer semestre del ejercicio 2021 (específicamente lo realizado hasta agosto 2021). La información está desagregada a nivel de los 46 municipios que componen el Estado de Guanajuato.

En relación con el número de apoyos sociales otorgados por el programa se observa que en el año 2019 se alcanza el número más alto, alcanzando los 7.366 productos y/o servicios entregados. Por su parte, el año 2020 presenta el número más bajo, alcanzando los 4.370. A nivel de variación, se observa que entre el año 2018 y 2019 el nivel de producción aumentó en un 8,1%, mientras que entre el año 2019 y 2020 éste disminuyó en un 40,7%²⁰. Esta reducción considerable se explica principalmente por una disminución en el presupuesto del programa. Específicamente en el contexto de la emergencia del COVID-19, se realizó una reducción presupuestaria importante a este y otros programas, reasignando estos recursos a la emergencia sanitaria.

Cuadro. 1
Producción del programa según territorio (unidad del producto)

Municipio	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Abasolo	130	294	143	69
Acámbaro	68	78	27	44
Apaseo el Alto	70	22	19	9
Apaseo el Grande	246	305	150	46
Atarjea	68	78	11	56
Celaya	538	459	462	164
Ciudad Manuel Doblado	46	40	34	32
Comonfort	157	332	156	75
Coroneo	19	69	46	40
Cortazar	25	153	43	39
Cuerámaro	227	205	70	91
Doctor Mora	25	19	4	9
Dolores Hidalgo	150	99	133	39
Guanajuato	571	499	379	182
Huanímaro	53	76	84	30

¹⁹ Adaptado de D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

²⁰ No se considera en el análisis año 2021 puesto que aún no ha finalizado y por lo tanto no es posible comparar el nivel de producción en relación a los otros años.

Irapuato	391	332	197	90
Jaral del Progreso	439	325	134	139
Jerécuaro	68	110	42	35
León	661	627	517	307
Moroleón	113	74	49	33
Ocampo	34	110	76	52
Pénjamo	147	137	81	65
Pueblo Nuevo	12	83	35	61
Purísima del Rincón	87	86	55	25
Romita	207	182	74	78
Salamanca	80	149	62	30
Salvatierra	157	142	77	23
San Diego de la Unión	82	18	3	2
San Felipe	38	47	50	37
San Francisco del Rincón	198	227	140	74
San José Iturbide	78	96	35	33
San Luis de la Paz	38	49	39	36
San Miguel de Allende	49	44	54	10
Santa Catarina	8	38	23	5
Santa Cruz de Juventino Rosas	117	125	60	46
Santiago Maravatío	124	264	87	17
Silao	166	101	81	45
Tarandacua	106	104	12	5
Tarimoro	180	259	132	75
Tierra Blanca	4	18	35	18
Uriangato	163	120	50	34
Valle de Santiago	187	287	160	59
Victoria	196	213	73	71
Villagrán	35	59	36	53
Xichú	76	66	53	42
Yuriria	177	146	87	40
Total	6.811	7.366	4.370	2.565

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

En relación con los beneficiarios efectivos del programa, se observa que el año 2019 también muestra el número más alto, alcanzando los 5.521 usuarios. Por su parte, el año 2020 igualmente presenta el número más bajo, alcanzando los 4.370 beneficiarios. A nivel de variación, se observa que el comportamiento es similar a la cantidad de productos y/o servicios entregados. Específicamente, en el año 2019 el número de beneficiarios aumentó en un 6,4%, mientras que el año 2020 esta cifra disminuyó en un 37,1% ²¹. La información entregada por las contrapartes del programa es que esta importante baja se debe, tal como se mencionó anteriormente, a una disminución presupuestaria debido al contexto de pandemia por COVID-19.

²¹ No se considera en el análisis año 2021 puesto que aún no ha finalizado y por lo tanto no es posible comparar el nivel de producción en relación a los otros años.

Cuadro. 2

Clientes, usuarios y/o beneficiarios del programa según territorio

Municipio	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Abasolo	119	227	109	57
Acámbaro	53	60	24	25
Apaseo el Alto	57	21	17	9
Apaseo el Grande	163	215	121	43
Atarjea	31	41	4	27
Celaya	365	357	377	127
Ciudad Manuel Doblado	36	32	29	27
Comonfort	103	202	112	49
Coroneo	11	46	33	20
Cortazar	22	78	41	30
Cuerámara	144	142	59	55
Doctor Mora	18	13	3	9
Dolores Hidalgo	123	92	102	33
Guanajuato	407	371	284	121
Huanímara	37	56	55	19
Irapuato	320	271	146	62
Jaral del Progreso	259	193	93	85
Jerécuara	67	90	36	25
León	608	592	448	270
Moroleón	93	61	44	24
Ocampo	19	73	43	29
Pénjamo	137	119	72	55
Pueblo Nuevo	10	56	27	34
Purísima del Rincón	79	66	45	20
Romita	153	131	63	59
Salamanca	66	134	58	29
Salvatierra	157	137	71	21
San Diego de la Unión	71	15	3	2
San Felipe	31	46	35	23
San Francisco del Rincón	134	157	105	56
San José Iturbide	56	61	30	21
San Luis de la Paz	39	28	31	22
San Miguel de Allende	47	43	47	10
Santa Catarina	9	26	22	3
Santa Cruz de Juventino Rosas	112	109	56	41
Santiago Maravatío	89	156	71	15
Silao	146	83	64	35
Tarandacuao	71	73	9	5
Tarimoro	121	176	110	56
Tierra Blanca	4	14	31	14
Uriangato	127	96	48	25
Valle de Santiago	174	249	124	46
Victoria	101	108	39	34
Villagrán	27	54	35	42
Xichú	44	40	28	22

Yuriria	128	111	70	29
Total	5.188	5.521	3.474	1.865

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

Al analizar las diferencias entre productos entregados y beneficiarios, se identifica que la cantidad de producción es mayor que la cantidad de usuarios del programa. Tal como se mencionó anteriormente esto se explica porque un beneficiario puede recibir más de un producto o servicio. En el cuadro 3 se presenta el número de apoyos que han recibido los usuarios por año.

Se observa que en promedio para los años 2018, 2019 y 2020, la gran mayoría de los beneficiarios (72,9%) recibió un apoyo, mientras que un 21,8% recibió dos apoyos y 4,3% recibió tres. Finalmente, en promedio, sólo un 1% recibió entre 4 y 8 apoyos.

Cuadro. 3
Nº de apoyos recibidos por beneficiario

Número de apoyos recibidos	Año 2018		Año 2019		Año 2020	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1	3.656	70,5%	3.840	69,6%	2.732	78,6%
2	1.191	23,0%	1.346	24,4%	627	18,0%
3	267	5,1%	283	5,1%	92	2,6%
4	59	1,1%	33	0,6%	14	0,4%
5	13	0,3%	12	0,2%	4	0,12%
6	2	0,04%	7	0,1%	4	0,12%
7	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%
8	0	0,00%	0	0,0%	1	0,03%
Total	5.188	100%	5.521	100%	3.474	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

Respecto al costo del programa²² según territorio, se presenta en el siguiente cuadro el importe económico de los apoyos entregados, desagregado por año y por municipio. Como este costo depende directamente de la cantidad de apoyos entregados, se observa que el año 2020 también es el que presenta una menor cifra, alcanzando los mxn \$14.582.572,56. No obstante, a nivel de variación se observa que el costo del programa ha disminuido durante el periodo en evaluación²³. Entre el año 2018 y 2019 disminuyó en un 7,91%, mientras entre el año 2019 y 2020 esta baja alcanzó un -42,2%. Se confirmó con las contrapartes del programa que variables externas relativas al contexto de pandemia por COVID-19 tuvieron directa incidencia en esta disminución presupuestaria para el año 2020.

²² Solo se considera el costo de los apoyos sociales entregados (tanto económicos como en especie).

²³ No se considera en el análisis año 2021 puesto que aún no ha finalizado y por lo tanto no es posible comparar el costo del programa con los otros años.

Cuadro. 4
Costo del programa según territorio

Municipio	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Abasolo	\$537.603,01	\$868.406,57	\$369.986,58	\$162.815,02
Acámbaro	\$202.476,41	\$295.233,35	\$67.343,37	\$46.215,00
Apaseo el Alto	\$329.295,50	\$131.906,80	\$64.985,00	\$69.200,00
Apaseo el Grande	\$596.746,20	\$616.734,19	\$282.937,80	\$76.183,00
Atarjea	\$47.403,00	\$65.773,00	\$4.935,00	\$41.057,40
Celaya	\$2.490.221,08	\$2.220.875,52	\$1.439.852,48	\$570.722,78
Ciudad Manuel Doblado	\$173.794,66	\$147.135,50	\$73.675,02	\$55.313,24
Comonfort	\$343.010,80	\$600.090,44	\$329.092,30	\$133.121,73
Coroneo	\$15.107,50	\$78.699,80	\$49.764,00	\$24.140,70
Cortazar	\$122.393,45	\$341.048,71	\$153.140,02	\$98.093,59
Cuerámbaro	\$409.854,30	\$375.193,78	\$162.032,99	\$77.533,90
Doctor Mora	\$75.874,50	\$46.279,02	\$2.045,00	\$0,00
Dolores Hidalgo	\$966.972,71	\$782.013,44	\$586.672,12	\$173.776,00
Guanajuato	\$2.052.511,63	\$1.738.616,92	\$2.198.639,84	\$377.860,40
Huanímaro	\$222.527,04	\$265.094,83	\$143.492,12	\$77.903,89
Irapuato	\$1.205.806,29	\$1.065.671,92	\$547.802,24	\$172.831,99
Jaral del Progreso	\$763.134,01	\$729.799,77	\$354.958,75	\$335.797,60
Jerécuaro	\$349.213,50	\$232.376,56	\$109.793,42	\$39.496,31
León	\$5.314.124,57	\$4.570.873,23	\$2.769.445,23	\$1.542.192,15
Moroleón	\$380.689,00	\$274.244,00	\$128.625,50	\$82.771,60
Ocampo	\$74.007,60	\$134.617,50	\$97.178,60	\$50.302,50
Pénjamo	\$1.262.716,00	\$716.674,93	\$360.938,16	\$204.226,73
Pueblo Nuevo	\$69.843,00	\$145.301,00	\$53.906,11	\$52.716,82
Purísima del Rincón	\$300.797,50	\$166.707,24	\$104.829,98	\$47.776,00
Romita	\$661.147,83	\$410.610,74	\$255.782,10	\$169.628,93
Salamanca	\$399.119,26	\$408.373,22	\$192.584,30	\$98.016,82
Salvatierra	\$608.060,74	\$705.427,71	\$259.254,27	\$30.857,91
San Diego de la Unión	\$218.787,00	\$91.636,72	\$23.520,00	\$14.800,00
San Felipe	\$317.171,00	\$485.346,47	\$152.003,81	\$29.478,00
San Francisco del Rincón	\$874.164,39	\$660.816,10	\$382.377,39	\$138.378,43
San José Iturbide	\$124.577,50	\$165.315,89	\$103.037,00	\$35.003,00
San Luis de la Paz	\$139.757,50	\$88.445,00	\$153.785,60	\$46.135,68
San Miguel de Allende	\$619.202,09	\$470.514,90	\$261.338,00	\$51.802,00
Santa Catarina	\$40.720,00	\$66.614,50	\$25.520,00	\$4.279,00
Santa Cruz de Juventino Rosas	\$500.864,70	\$443.956,46	\$276.083,99	\$72.758,78
Santiago Maravatío	\$147.851,00	\$449.632,78	\$153.018,00	\$11.929,71
Silao	\$1.039.686,07	\$697.899,87	\$386.552,92	\$172.536,27
Tarandacua	\$289.933,50	\$212.869,00	\$15.448,00	\$0,00
Tarimoro	\$367.604,90	\$825.744,49	\$349.580,62	\$194.521,43
Tierra Blanca	\$24.555,00	\$47.608,00	\$53.386,10	\$52.953,90
Uriangato	\$604.074,00	\$372.160,43	\$197.249,96	\$52.482,90
Valle de Santiago	\$1.049.893,72	\$970.279,85	\$404.449,53	\$140.027,72
Victoria	\$163.386,00	\$266.363,75	\$72.824,00	\$63.506,30
Villagrán	\$212.919,30	\$155.960,10	\$101.591,00	\$65.343,01
Xichú	\$119.251,56	\$119.638,00	\$77.598,90	\$35.844,00

Yuriria	\$557.868,52	\$492.735,16	\$229.515,44	\$83.036,60
Total	\$27.386.718,84	\$25.217.317,16	\$14.582.572,56	\$6.075.368,74

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

2.2. Focalización y selección

Definición y cuantificación poblaciones

Las Reglas de Operación del programa para el año 2021 proponen definiciones para la población potencial, la población objetivo y la población beneficiada. La **población potencial** se establece como sujetos de asistencia social, así como se define en el art. 4 de la Ley de Asistencia Social, es decir "*Tienen derecho a asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar*", (explicada en detalle en la sección 1.2.1. del presente informe). De acuerdo con esta definición, el programa hace una estimación de 1.755.000 personas, que corresponde a residentes en Guanajuato que se encuentran en situación de vulnerabilidad por presentar alguna carencia social, en el año 2018²⁴.

La **población objetivo**, estaría definida en los mismos términos del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social, pero se restringe a personas que soliciten los apoyos ofrecidos por el programa y que de preferencia habiten en zonas de atención prioritaria. Las reglas de operación señalan que se estima una demanda de 1,370,023 bienes o servicios de asistencia social.

La **población beneficiada** a su vez se define como toda persona considerada como sujeto de asistencia social por el artículo 4 y que solicite algún apoyo. Se señala en el documento que la meta sobre demanda es de 3,220 beneficiarios directos.

Cuadro. 5
Poblaciones 2021

Población potencial	Población objetivo	Población beneficiada
1,755,000	1,370,023*	3,220**

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

*Calculada como bienes o servicios demandados

** Calculada como meta de beneficiarios

Notamos que falta aún una mayor reflexión en torno a estos conceptos y claridad en su definición y cuantificación. La definición de **población potencial** por ejemplo no acota la definición a un territorio, ni se refiere al concepto de vulnerabilidad propiamente tal, sin embargo el cálculo propuesto se basa en estos dos aspectos. De acuerdo con el CONEVAL, la vulnerabilidad por carencias sociales se define como la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias

²⁴ Basados en el Informe de Vulnerabilidad y Pobreza 2020 del CONEVAL.

sociales²⁵. En este contexto, también se evalúa negativamente que se excluya de la estimación a la población pobre, que es la que finalmente más necesita el programa.

La definición de la **población objetivo** agrega que deben ser personas que soliciten apoyo y de preferencia habiten en zonas de atención prioritaria, homologándose a la demanda. Se identifica que estos son dos conceptos que apuntan a aspectos distintos; mientras que la población objetivo define los límites de la población que el programa aspira a cubrir, la demanda señala el interés que existe en esa población por el servicio o bien ofrecido por el programa. Adicionalmente, se evalúa negativamente que la población objetivo se acote a las personas que soliciten el apoyo, debido a que esto no promueve que el programa focalice adecuadamente (las personas que solicitan el apoyo pueden ser las que tienen más información y/o han solicitado el apoyo años anteriores, y no necesariamente las que más requieren del programa).

Otro aspecto a revisar es el criterio de atención a zonas prioritarias, si éste fuese un criterio de elegibilidad debiera señalarse como condición a cumplir por la población objetivo, sin embargo, en base a las conversaciones con representantes del programa, este parece ser más bien un criterio de priorización, pero no excluye a personas que no habitan en estos territorios.

Por último, la definición de la **población beneficiada** se homologa, a nivel de definición, a la población objetivo, pero se propone una forma de cálculo distinta, hablándose de una meta de beneficiarios. Se considera que esto debe ajustarse, diferenciando la población beneficiada estimada (meta) de la población objetivo, y a su vez de la población beneficiada, que son las personas que finalmente reciben el beneficio (por cumplir con los criterios de focalización y/o elegibilidad y los criterios de selección y priorización).

Si revisamos todo el período de evaluación, también existen inconsistencias profundas en el cálculo de estas poblaciones. Si nos remitimos al artículo 11 de las reglas de operación para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 el cálculo de la población objetivo varía dramáticamente de un año a otro, como se observa en la tabla a continuación.

Cuadro. 6
Población objetivo 2018 – 2021

POBLACIÓN OBJETIVO "TODOS ADELANTE GTO"			
2018	2019	2020	2021
5,500	2,500	50,000	1,370,023

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

Indagando acerca de las razones de estas significativas diferencias, se observa que si bien la definición de la población objetivo se mantiene en cada uno de los documentos señalados, los cálculos no son congruentes entre sí. Por ejemplo, en las Reglas de Operación del año 2019 se menciona que la población objetivo también se estima como la demanda, no obstante, ese año el cálculo coincide con la población beneficiaria estimada (meta). El año 2020 a su vez, nuevamente asimila la población objetivo a la proyección de la demanda, pero esta vez la estima en un número varias veces mayor que el año anterior (y significativamente menor que el 2021), sin explicar el porqué del cambio. Finalmente, se observa que

²⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Pobreza y Evaluación 2020*. Guanajuato. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

algunos años se menciona la demanda como la cantidad de bienes o servicios de asistencia social y en otros casos como la cantidad de personas que se espera soliciten el beneficio.

Esta falta de claridad y las notorias inconsistencias entre un año y otro hacen imposible realizar evaluaciones y proyecciones del programa en plazos extendidos. Resulta perentorio afinar estos aspectos y en lo posible corregir los cálculos que se han presentado históricamente.

A partir de estas debilidades que se han identificado, se plantean algunas propuestas de mejoras. La primera sugerencia es establecer como unidad beneficiaria a las familias, entendiendo que los bienes y servicios que aporta el programa si bien son dirigidos a individuos, en la gran mayoría de los casos tienen un impacto positivo en las condiciones de vida a nivel de dinámica familiar. Definiendo como beneficiarias a las familias también se evita que muchos individuos de una familia sean beneficiados mientras que otra familia con iguales necesidades pierda la oportunidad de acceder al bien o servicio. Según lo señalado en el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social antes citado, se considera a sujetos de asistencia a "individuos y familias", lo que presenta complejidades tanto a nivel conceptual, respecto a las definiciones de la prestación y el tipo de resultado e impacto que se espera. Así como también a nivel administrativo, ya que los procesos de postulación, registro y asignación de beneficios operan de manera distinta en ambos casos.

No obstante, las ventajas de considerar a las familias como unidad beneficiaria, debe considerarse que los datos de vulnerabilidad y pobreza están referidos a individuos, lo que podría dificultar en alguna medida la cuantificación de las poblaciones.

Se propone también una redefinición de lo que el programa entiende como población potencial, población objetivo y población beneficiada, utilizando las directrices sugeridas por CONEVAL, lo que ayudaría a armonizar el programa con las definiciones de la política social a nivel nacional. Se sugiere redefinir estos conceptos de la siguiente manera:

1. Población potencial

Proponemos entender a la población potencial como la población en situación de pobreza²⁶ o vulnerabilidad por carencias sociales²⁷ que vivan en el estado de Guanajuato. CONEVAL estima que la población Guanajuatense que presenta al menos una carencia social (pobres y no pobres) la constituyen 4,362,800 personas.

Las carencias sociales definidas por la CONEVAL corresponden a:

- a. **Carencias por rezago educativo:** se considera en carencia por rezago educativo a personas entre 3 y 15 años que no cuenten con la educación básica obligatoria y no asistan a algún establecimiento educacional, a personas nacidas antes de 1982 y que no tengan nivel educacional primario completo y a personas nacidas posterior a 1982 y que no cuenten con un nivel de educación secundario completo.
- b. **Carencias por acceso a los servicios de salud:** están dentro de este grupo personas que no están inscritas y no reciben servicios de alguna institución de salud.

²⁶ Definida como la población con al menos una carencia social e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos.

²⁷ Se considera en vulnerabilidad por carencias sociales a la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias sociales.

- c. **Carencias por acceso a la seguridad social:** presentan esta carencia quienes trabajan asalariadamente y no disfrutan de las prestaciones definidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, quienes trabajan de manera independiente y no disponen de servicios médicos, ni sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) ni con una administradora de fondos para el retiro (Afore). También cae dentro de este grupo la población en general que no cuenta con jubilación o pensión ni tampoco tiene algún familiar que reciba el beneficio. Por último, mayores de 65 años que no son beneficiarias de algún programa social de pensiones para el adulto mayor.
- d. **Carencia por calidad y espacios para la vivienda:** entran en este grupo quienes vivan en alguna de las siguientes condiciones; piso de tierra, techo de láminas de cartón o desechos, los muros son de barro o bajareque, carrizo, bambú o palma, cartón, metálico o asbesto o material de desecho y/o que vivan en hogares donde vivan más de 2,5 personas por habitación (hacinamiento).
- e. **Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda:** poseen este tipo de carencias quienes obtienen agua de un pozo, río, lago, arroyo, pipa o tienen una fuente externa de provisión de agua. Quienes no cuentan con servicio de alcantarillado. Quienes no disponen de energía eléctrica en el hogar y quienes usan combustible a leña o carbón sin chimenea para cocinar o calentar.
- f. **Carencia por acceso a la alimentación:** están en esta categoría quienes tengan un grado de inseguridad alimentaria moderada a severa según lo estipulado en "los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza"²⁸.

2. Población objetivo

Se sugiere considerar como población objetivo a la población en situación de pobreza, residentes en Guanajuato. El CONEVAL considera como pobreza a quienes tienen al menos una de las carencias antes estipuladas y cuyo ingreso no alcanza a cubrir el valor de una canasta alimentaria y una canasta no alimentaria por persona al mes. Acotar la población objetivo a la población que está en situación de pobreza favorecería una adecuada focalización y por lo tanto un uso más eficiente de los recursos.

En Guanajuato 2,587,800 personas viven en condiciones de pobreza, esto corresponde al 43,4% de los habitantes del Estado²⁹.

En el caso que el programa considere muy restrictivo este criterio o que no sea posible focalizar en población en situación de pobreza (por falta de un instrumento que permita filtrar por este criterio), se podría considerar como población objetivo a las familias que están en situación de pobreza o vulnerabilidad por carencias, es decir toda la población que al menos tenga una carencia. En este caso se sugiere acotarlo a la población que presenten carencias en algunas de las áreas que atiende el programa. Adicionalmente en este caso se podría considerar la variable pobreza como un criterio de selección y/o priorización.

3. Población Beneficiaria

La población beneficiaria se define como el número de personas que accedieron a algún bien o servicio provisto por el programa dentro de un período definido, en este caso un año tal como es propuesto por

²⁸ CONEVAL (2020) Informe de pobreza y evaluación 2020. Guanajuato.

²⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Pobreza y Evaluación 2020*. Guanajuato. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

las reglas de operación. Este indicador es distinto de las metas de cobertura del programa, que establece a cuántas personas se pretende beneficiar en un año específico.

Mecanismos de focalización, selección y priorización

En sus reglas de operación, el programa enuncia criterios de focalización (elegibilidad), selección y priorización. Sin embargo, en lo operativo no queda claro de qué manera éstos se aplican y por lo tanto si están en concordancia o no con las definiciones de las poblaciones.

El programa considera como instrumento de focalización y/o selección a la "Ficha de Diagnóstico Socioeconómico", generada por la Coordinación de Apoyos Sociales del Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias del Estado de Guanajuato (Ver Anexo 1). En base a este cuestionario se determina el nivel de vulnerabilidad de quien solicita el beneficio, clasificándose como alta, media, baja o no sujeto a asistencia social. Dicha ficha considera información acerca de:

- a. Datos generales; tales como nombre, teléfono, dirección y si califica como alguno de los grupos definidos como prioritarios (menor en desamparo, menor infractor, dependiente de alguna sustancia, mujer en gestación o lactancia, adulto mayor, persona con discapacidad, indigente, persona en extrema ignorancia, víctima de delito, habitante marginado o indígena, persona afectada por desastre, personas en desventaja física o mental).
- b. Datos del proveedor económico: estado civil, edad, ocupación, escolaridad.
- c. Estructura familiar: identificación de los miembros de la unidad familiar y sus respectivas edades, parentescos, escolaridad, ocupación e ingresos.
- d. Estructura económica: estimación de ingresos, egresos, deudas y ahorro.
- e. Condiciones en la salud familiar: tipo de provisión de salud.
- f. Enfermedades: presencia de familiares con enfermedades crónicas o degenerativas graves.
- g. Condiciones de vivienda y el entorno: marginación, propiedad del terreno/vivienda, provisión de agua, energía, drenaje y gas, materialidad del techo, paredes, piso, habitaciones.
- h. Observaciones: señalando si se recibe alguna otra ayuda social.

Este instrumento en principio ayuda a la selección de los beneficiarios del programa. Constituye un esfuerzo de registro que puede resultar muy útil y que efectivamente provee valiosa información tanto para direccionar los recursos a quienes lo necesiten como también para contar con información que retroalimente el funcionamiento del programa. Sin embargo quedan dudas respecto a cómo se aplica el instrumento, cómo se define y entienden los niveles de vulnerabilidad, porqué se levanta información sólo de algunos grupos definidos en el artículo 4 de la Ley de asistencia social, si es requisito o no pertenecer a algunos de estos grupos prioritarios para quedar seleccionado, porqué considera esas variables y no otras (otro tipo de carencias definidas por CONEVAL por ejemplo) y cómo se puntúa y se analiza la información derivada de esta ficha. Por lo tanto, no queda claro si permite concentrar la provisión de bienes y servicios en el segmento específico que representa la población objetivo definida.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, a partir de este instrumento se debiera desprender que la persona se encuentra en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social. No obstante, se identifica que el instrumento no levanta toda la información declarada en este artículo y se enfoca más bien en identificar carencias en algunas dimensiones (condiciones en la salud familiar, enfermedades y condiciones de vivienda y entorno social).

Por lo tanto, en cuanto a los **criterios de focalización**, un punto problemático tiene que ver con cómo se entiende y operacionaliza la noción de "sujeto de asistencia social". Como está planteada, la definición parece muy amplia, vaga y carece de criterios de corte claros para determinar quienes sí y quienes no son elegibles para recibir ayuda del Estado.

Otro de los puntos que concita preocupación es que se ha podido observar que aun cuando el programa establece **criterios de priorización**³⁰ en las reglas de operación, en la práctica no se logran aplicar. De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa 2021, ante igualdad de condiciones se priorizan los siguientes criterios:

- a. La vida o integridad de la persona depende del apoyo recibido,
- b. Aquellos que presenten mayor grado de vulnerabilidad,
- c. Niños, niñas y adolescentes,
- d. Mujeres embarazadas o en período de lactancia,
- e. Adultos mayores,
- f. Personas con discapacidad,
- g. Quienes habiten en zonas de atención prioritaria.

Sin embargo, se nos ha indicado que en lo operativo todos estos criterios son más bien una referencia ya que finalmente las solicitudes se van aceptando o denegando a medida que son recibidas, siempre que cumplan con los criterios de focalización o elegibilidad y hasta completar el presupuesto. No existen instancias en donde se establezcan comparaciones entre las postulaciones recibidas y se evalúe quién tiene mayor necesidad de recibir la prestación. Nos parece que esta es una deficiencia del programa, ya que no permite establecer quienes son los que finalmente acceden a los beneficios, dificulta la estimación de la población beneficiaria versus la demanda no cubierta por el programa y en última instancia impide evaluar si los objetivos propuestos se cumplen.

Cuando se ha discutido este punto con el equipo del programa "Todos Adelante GTO" se argumenta que la "Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social" y la "Ley General de Salud" que definen las bases sobre las que operan los programas sociales en el Estado de Guanajuato, establecen criterios de universalidad que entran en conflicto con priorizar ciertos casos por sobre otros, o focalizar solo en casos de pobreza o pobreza extrema.

Sin embargo, al revisar dichas leyes notamos que la focalización y selección de beneficiarios en ningún caso va en contra lo definido en estos documentos. Si bien la "Ley General de Salud" en su artículo 6 indica que el objetivo de la política es *"Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas"*, en el mismo artículo 6 señala a grupos a los que se debiese dar prioridad de atención en la provisión de servicios de asistencia social (menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad).

³⁰ En las reglas de operación se denominan criterios de selección, no obstante hacen referencia a criterios de priorización.

Considerando estas falencias, la presente evaluación propone una serie de propuestas para mejorar el diseño y la operacionalización de los criterios de focalización y selección.

En primer lugar, se sugiere revisar que se estén utilizando adecuadamente los conceptos relativos a los mecanismos de focalización, selección y priorización, especialmente en las reglas de operación. Cabe aclarar que los criterios de focalización (o elegibilidad) determinan la población objetivo del programa, mientras que el mecanismo de selección hace referencia a un filtro adicional que se aplica dentro de la misma población objetivo principalmente por la incapacidad de cubrir a toda esta población (por limitaciones físicas o económicas)³¹. En este último proceso se pueden considerar tanto los criterios de selección como los de priorización.

Respecto a los **criterios de focalización** se sugiere avanzar hacia la elaboración, aplicación y uso de un instrumento único de caracterización social que permita focalizar los programas y beneficios que ofrecen diversas instituciones del Estado. En este contexto, las contrapartes del programa han mencionado la intención de las autoridades de crear una Cédula de Identificación Socioeconómica. Esta ficha permitiría ser un primer filtro para focalizar este programa y otros, hacia la población que más lo requiere, avanzando hacia una asignación más justa del gasto social.

Luego, en segunda instancia se sugiere revisar la Ficha de Diagnóstico Socioeconómico para que sea un instrumento óptimo de diagnóstico y selección de beneficiarios, en concordancia con los **criterios de selección** definidos por el programa. Específicamente se sugiere considerar como criterio de selección que la población a atender presente carencias en algunas de las áreas cubiertas por el programa (equipamiento del hogar de primera necesidad, insumos y servicios médicos para personas que necesitan tratamiento, insumos para el cuidado de bebés, niños y niñas, acogida a personas sin hogar, devolución de niños y niñas a sus hogares). En este contexto, es fundamental asegurarse que la Ficha refleje correctamente el nivel de carencias que el programa tiene por objetivo cubrir y transparentar de qué manera se evalúan estas carencias, y cuáles son los puntajes de corte para determinar los distintos niveles de vulnerabilidad.

Finalmente es de carácter urgente esclarecer si los **criterios de priorización** serán ejecutados y de qué manera se evaluarán en las postulaciones, o bien descartar los criterios de priorización y establecer claramente que los recursos serán asignados por orden de llegada, pero la indefinición de este punto no es posible de sostener a futuro.

Específicamente se recomienda determinar un calendario de postulaciones al programa que estipule claramente fechas de postulación, evaluación y asignación de recursos. El abrir un proceso en donde estos antecedentes puedan ser comparados y evaluados para una asignación más eficiente de los recursos, dará además mayor claridad acerca de la demanda total por el programa y permitirá estimar qué porcentaje de la misma cumplen con los requisitos, pero queda fuera del programa. Así también, se pueden establecer procedimientos para que los criterios de priorización se apliquen en la práctica. Por medio de un proceso de selección, el organismo tendrá un tiempo definido para considerar todas las postulaciones y asignarlas a las familias con mayores necesidades, siendo más efectivos en el cumplimiento de los objetivos del programa.

³¹ D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Este punto ha sido discutido con representantes del programa y ha levantado cierta resistencia, ya que ellos rescatan la flexibilidad del contar con un periodo abierto de solicitudes y asignaciones. Este método permite por ejemplo atender a los requerimientos de extrema urgencia con rapidez, sin tener que cumplir con plazos pre-establecidos de postulación y entrega de beneficios. Si bien se entiende que esto pueda representar una ventaja, esta manera de operar parece incompatible con la aplicación de prioridades de atención. Si se quiere proceder de esa manera el mejor camino sería no considerar estos criterios en lo absoluto.

Por el contrario, si se decide aplicar los criterios de priorización antes expuestos, se sugiere aplicarlos en el siguiente orden:

- a. La ayuda entregada por el programa es de importancia vital³².
- b. La familia reside en zonas de atención prioritarias.
- c. La unidad familiar tiene uno o más integrantes que cumplan con las siguientes características; Niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas o en período de lactancia, adultos mayores, personas con discapacidad. Si presenta más de una de estas poblaciones críticas la familia aumenta en la escala de priorización.

A nuestro parecer, resulta relevante tomar en cuenta en la práctica los criterios anteriores ya que la pobreza en el Estado de Guanajuato, así como también en el resto de México, presenta un importante componente etario y de género. Tanto la población menor de 18 años como los mayores de 65 años presentan niveles de pobreza mayores a quienes se encuentran en el tramo etario de entre los 18 y 65 años de edad; para el año 2018 la población adulta en pobreza alcanzó el 40.7%, mientras que la población infantil y adulta mayor en la misma situación fueron de un 48,7% y un 50,2% respectivamente.³³

Hombres y mujeres también presentan marcadas diferencias; el año 2018 el 42.1% de los hombres del estado estaba en situación de pobreza, comparado al 44,5% de las mujeres en la misma situación.³⁴

Lo mismo sucede con las personas en situación de discapacidad en Guanajuato; mientras la pobreza en población sin discapacidad es del 42.7%, esta cifra asciende a 54% en personas con discapacidad para el año 2018.³⁵

2.3. Validación del diseño de objetivos (Fin y Propósito)

Antes de continuar con la evaluación de desempeño del programa, en esta sección se lleva a cabo un análisis detallado de la MIR preliminar consensuada, que se presentó en la sección 1.3.2 de este informe. Cabe destacar que como resultado de este análisis se presenta una versión definitiva de la MIR que será utilizada en el contexto de esta evaluación de desempeño.

³² En estos casos se puede dejar establecido en las reglas de operación que los procedimientos y plazos son distintos, con el objetivo de agilizar la entrega.

³³ CONEVAL (2020)

³⁴ CONEVAL (2020)

³⁵ CONEVAL (2020)

Es importante antes de evaluar el desempeño del programa poder revisar y validar los objetivos del programa, tanto a nivel de fin como de propósito. Para ello se utilizaron los siguientes criterios:

i) Resultado real

En este aspecto se analiza si los objetivos planteados representan un cambio real en la población objetivo, es decir, si representan una mejora respecto de su situación inicial. Adicionalmente se evalúa si los objetivos son relevantes y concretos.

Tabla. 4
Análisis Fin y Propósito del Programa

Objetivo	Análisis
Fin: Contribuir al desarrollo integral y mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables del Estado de Guanajuato.	A nivel de fin se identifica que el objetivo representa una mejora respecto de la situación inicial de la población objetivo, pues se espera contribuir al desarrollo integral y mejoramiento de la calidad de vida de las familias. A su vez, se identifica que este objetivo es relevante y concreto, y se acota a los fines que desde el marco institucional del programa es posible de abordar.
Propósito: Las familias en situación de vulnerabilidad y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, mediante el otorgamiento de apoyos sociales.	A nivel de propósito también se identifica que el objetivo planteado representa un cambio real y concreto en la población objetivo. Específicamente se espera que a través del programa las familias en situación de vulnerabilidad mejoren sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social. Por lo tanto, se identifica que el propósito responde adecuadamente a la pregunta ¿qué cambio deseo lograr en la población objetivo? No obstante, tal como se ha planteado anteriormente se sugiere incluir en la población objetivo a la población en situación de pobreza. De acuerdo con CONEVAL ³⁶ , la estructura para redactar el propósito es: población objetivo + el efecto obtenido, haciendo hincapié en que lo importante es resolver el problema de la población objetivo. En este contexto se sugiere aclarar que lo que se busca resolver son las circunstancias <u>adversas</u> a las que se enfrentan estas familias. Adicionalmente, se sugiere eliminar de la redacción del propósito el cómo se espera lograr esto ("mediante el otorgamiento de apoyos sociales"), ya que esta expresión hace alusión al componente del programa, lo que podría acarrear que la medición de los resultados sea menos clara.

Fuente: Elaboración propia

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: CONEVAL, 2013.

ii) Resultado compartido

En este ámbito se espera que todos los responsables e involucrados con la ejecución del programa tengan claridad y estén de acuerdo en que el objetivo identificado es realmente el resultado esperado de su labor.

En este aspecto se puede mencionar que la evaluadora realizó un primer análisis de los objetivos planteados en la MIR original y se conversó una propuesta de mejora con los responsables del programa. Todos los participantes de estas reuniones (ver sección 7. Listado de entrevistas realizadas) estuvieron de acuerdo con el objetivo definido.

No obstante, tal como se ha mencionado anteriormente, se identifica como una debilidad que existan diferencias en el propósito planteado en diversos documentos oficiales del programa. Esto podría reflejar que no todos los involucrados con la ejecución del programa tienen claridad respecto de cuál es el resultado al que el programa aspira.

iii) Causal

En esta sección se analiza si el objetivo esperado es consistente con los productos entregados, y estos con las actividades realizadas.

Se observa que las actividades definidas: 1. Recepción de solicitudes de apoyo; 2. Verificación del cumplimiento de criterios de elegibilidad; 3. Selección de las personas beneficiarias; 4. Gestión y entrega de apoyos; son las principales tareas por cumplir para lograr la producción y entrega del componente del programa: "Las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie)".

A su vez, recordemos que el propósito consensuado es "Las familias en situación de vulnerabilidad y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, mediante el otorgamiento de apoyos sociales". A juicio de la evaluadora, se puede lograr este cambio esperado sobre la población objetivo como resultado de la utilización de los bienes y servicios entregados por el programa, es decir, a través del único componente del programa.

Finalmente, se observa que a través del cumplimiento del propósito se puede contribuir al fin. No obstante, en este caso se identifica una relación causal más directa con el "mejoramiento de la calidad de vida de las familias" que con el "desarrollo integral de la familia". Se plantea que el cumplimiento del propósito contribuye (de manera directa) a que las familias puedan acceder a una mejor calidad de vida, y esto a su vez, favorece que puedan desarrollarse integralmente. Por lo tanto, en la MIR final se propone realizar este pequeño ajuste y plantear el fin de la siguiente manera: "Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables del Estado de Guanajuato, favoreciendo a su desarrollo integral".

En conclusión, se observa que existe una relación causal entre los distintos niveles de la matriz. Es decir, para alcanzar el componente, es necesario que se realicen las actividades definidas; para lograr el propósito se debe contar con el componente; y finalmente para contribuir al fin debe lograrse el propósito.

iv) Factible

En este punto se analiza si los objetivos planteados son factibles de lograr, al menos en una medida relevante. A juicio de la evaluadora, para poder realizar este análisis faltan definiciones claves por parte del programa respecto de qué tipo de circunstancias de carácter personal, familiar y/o social se mejoran con la intervención.

Actualmente el programa declara operar de acuerdo con los lineamientos de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social. Sin embargo, al revisar el artículo 13, que define lo que se entiende por servicios de asistencia social, se observa que son al menos 19 tipos de servicios distintos. Adicionalmente el artículo señala como punto final: "otros servicios que modifiquen y mejoren las circunstancias sociales que impidan el desarrollo integral de las personas". Pareciera ser que la definición de servicios de asistencia social es demasiado amplia y que, podrían ser cualquier tipo de circunstancias las que se esperan mejorar con el programa.

A su vez, en algunos casos se podría inferir que el programa busca resolver o mejorar algunas circunstancias relacionadas a las carencias descritas por CONEVAL. No obstante, aquí también quedan varias interrogantes, como, por ejemplo; ¿Por qué el programa cubre algunas carencias como en el área salud y no otras, como en el área educación por ejemplo?, ¿Son estos los beneficios que realmente se requieren en Guanajuato?, ¿Por qué el programa otorga al mismo tiempo prestaciones tan disímiles como ayudas en especies con el traslado de niños y niñas en zonas fronterizas?

Por lo tanto, a nivel de propósito se considera fundamental establecer ciertas definiciones para poder concluir si efectivamente los objetivos planteados son factibles de lograr.

v) Medibles en el tiempo

En este ámbito se espera que los objetivos planteados permitan establecer metas medibles y que estén acotados a un periodo de tiempo para su alcance.

El objetivo a nivel de propósito permitiría establecer metas medibles siempre y cuando, tal como se planteó anteriormente, se defina y acote qué circunstancias (de carácter personal, familiar y/o social) se buscan mejorar a través de la intervención. Actualmente este objetivo no tiene un indicador que se pueda medir con la información disponible.

En este aspecto también se identifica que el programa actualmente no declara un tiempo acotado para alcanzar su objetivo. Un punto delicado que se observa al respecto es que dentro de los apoyos que entrega el programa se incluyen tratamientos médicos a enfermedades crónicas. En este grupo de personas se sabe de antemano que no se podrá cumplir con el objetivo del programa, pues a través de la intervención no mejorarán sus circunstancias debido a que estos usuarios requieren de los apoyos de manera sostenida en el tiempo. En estos casos se sugiere revisar si es éste el programa que debe hacerse cargo de esta problemática en particular.

2.4. Validación del diseño de productos (Componentes)

Antes de evaluar el desempeño del programa también se revisaron y validaron los productos o componentes del programa, utilizando los siguientes criterios:

i) Entregable

El único componente del programa cumple con este criterio, es decir, representa un producto, entendido como un bien o servicio entregable.

Tal como se ha mencionado anteriormente (en la sección 1.2.6. de este informe) el programa provee dos tipos de apoyos sociales, en especies y económicos:

- En especies: se considera la entrega en bienes a las personas beneficiarias del programa, como por ejemplo prótesis, pañales, artículos de cocina, cobijas, muebles y artículos del hogar de primera necesidad (camas o colchones por ejemplo), leche para niñas y niños, medicamentos, material de curación, insumos médicos.
- Económicos: son pagos en dinero a personas que presten servicios a los beneficiarios del programa, servicios tales como gastos funerarios, honorarios médicos, gastos hospitalarios, servicios por tratamientos médicos y/o dentales, servicios por fabricación y seguimiento de prótesis, alojamiento o albergue para personas en asistencia social, transporte, pasajes aéreos para niños en albergues fronterizos para ser devueltos a sus domicilios.

Por lo tanto, se evalúa como adecuado el componente definido, y además fácil de entender en su redacción: "El componente Las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie)".

ii) Medible

Este criterio también se cumple, porque el entregable del programa, es decir los apoyos sociales, son viables de medir y caracterizar. Específicamente, es posible cuantificar cuantos apoyos sociales, ya sea económicos en especie, fueron entregados por el programa.

2.5. Validación del diseño de indicadores³⁷

En esta sección se realiza un análisis de los indicadores propuestos en la MIR consensuada, con el objetivo de identificar si son adecuados para medir resultados. Los elementos que se consideraron para realizar este análisis se presentan a continuación:

³⁷ Para el detalle de la formulación de indicadores véase Armijo, 2011.

2.5.1. Factor relevante

El factor relevante hace referencia a las palabras o aspectos claves que están en cada objetivo, y que representan el elemento necesario para medir su nivel de logro. Cabe destacar que la identificación de los factores relevantes permite tener claridad acerca de qué se quiere medir³⁸.

En la tabla a continuación primero se identificaron los factores relevantes para cada objetivo de la MIR consensuada, y luego se llevó a cabo un análisis de los indicadores con el objetivo de verificar si estos miden correctamente estos factores.

Tabla. 5
Análisis factores relevantes

Nivel de objetivo (Fin, Propósito, Componente)	Nombre indicador	Fórmula de cálculo	Análisis factor relevante
Contribuir al desarrollo integral y mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables del Estado de Guanajuato.	N/A	N/A	N/A
Las familias en situación de vulnerabilidad y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, mediante el otorgamiento de apoyos sociales.	Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias usuarias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, respecto del total de personas/familias que participan del programa.	(Nº de personas/familias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social / Nº de personas/familias que participan del programa año t) *100	Factor relevante: Familias [...] mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social. Análisis: Se considera que el indicador mide correctamente el factor relevante identificado. De todas maneras, es necesario, tal como se ha mencionado anteriormente, definir y acotar qué se entiende por circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, así como operacionalizar su medición.
	Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias que reciben un apoyo social respecto de la población objetivo, año t	(Nº de personas/familias que recibieron un apoyo social año t / Población objetivo del programa año t) * 100	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyo social Análisis: El indicador mide parcialmente el factor relevante, por lo que podría ser un indicador a nivel de componente. No obstante, se decide dejarlo a nivel de

³⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: CONEVAL, 2013.

			propósito ya que de alguna manera mide si se está logrando el cambio en la población objetivo.
Las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie).	Eficacia/Producto: Porcentaje apoyos sociales entregados respecto de las solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t (demanda insatisfecha)	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ apoyos sociales entregados}}{\text{N}^\circ \text{ solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos}} \right) * 100$	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales Análisis: El indicador está midiendo cantidad de apoyos entregados, en vez de cantidad de familias. Por lo tanto, se sugiere modificar la redacción de la siguiente manera: Porcentaje de personas/familias que recibieron apoyos sociales, respecto de las solicitudes de apoyo recepcionadas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t (demanda insatisfecha)
	Eficacia/Proceso: Porcentaje de solicitudes de apoyos sociales rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de las solicitudes de apoyos recibidas	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ apoyos sociales rechazados}}{\text{N}^\circ \text{ solicitudes de apoyo recibidas (Solicitudes atendidas + Solicitudes no tramitadas)}} \right) * 100$	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales. Análisis: El indicador mide un proceso o actividad fundamental para que las familias reciban apoyos sociales.
	Calidad/proceso: Tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales.	$\frac{\text{Suma tiempo de entrega (Fecha de ingreso de la solicitud - fecha de entrega del apoyo por cada caso)}}{\text{N}^\circ \text{ apoyos sociales entregados}}$	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales. Análisis: El indicador mide un aspecto de la entrega de apoyos sociales (calidad a través del tiempo de entrega).
	Calidad/Producto: Porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de personas/familias usuarias que se declaran muy satisfechas o satisfechas con el programa}}{\text{N}^\circ \text{ total de personas/familias que se les aplicó encuesta de satisfacción del programa}} * 100$	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales. Análisis: El indicador mide un aspecto de la entrega de apoyos sociales (calidad a través de la satisfacción con el programa).
	Eficiencia/proceso: Porcentaje de Gastos de	(Gasto de administración del programa en año t /	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales.

	Administración del programa, año t	Gasto total del programa en año t) * 100	Análisis: El indicador mide la eficiencia en la entrega de los apoyos sociales, a través de los gastos de administración.
	Eficiencia/producto: Gasto promedio por persona/familia que recibe apoyo social, año t	Gasto efectivo total (presupuesto ejercido) del programa año t / N° de personas/familias que recibieron un apoyo social año t	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales. Análisis: El indicador mide la eficiencia en la entrega de los apoyos sociales, a través del gasto promedio por beneficiario.
	Economía/proceso: Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa, año t	(Gasto devengado (presupuesto ejercido) año t / Presupuesto aprobado año t) * 100	Factor relevante: Familias [...] reciben apoyos sociales. Análisis: El indicador mide la capacidad de ejecutar los recursos financieros adecuadamente en pos de los objetivos (que las familias reciban los apoyos sociales).

Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis anterior se identifica la oportunidad de agregar un indicador que mida la cobertura (en porcentaje) de la población beneficiaria (personas/familias que recibieron apoyos sociales) en relación con la población planificada/estimada a atender (meta de beneficiarios). Este indicador se incluirá en la MIR final que se presenta en la sección 2.6 de este informe.

2.5.2. Medios de verificación

Un indicador, además de ser técnicamente adecuado debe ser posible de medir, por lo que debe identificarse un adecuado medio de verificación —fuente de información— para cada una de las variables que conforman la fórmula de cálculo del indicador. En la tabla siguiente se verifica que los medios de verificación sean correctos para medir los indicadores:

Tabla 6. Análisis medios de verificación

Nivel de objetivo (Fin, Propósito, Componente)	Nombre indicador	Fórmula de cálculo	Análisis Medios de verificación
Contribuir al desarrollo integral y mejoramiento de la calidad de vida de las familias vulnerables del Estado de Guanajuato.	N/A	N/A	
Las familias en situación de vulnerabilidad y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, mediante el otorgamiento de apoyos sociales.	<p>Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias usuarias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, respecto del total de personas/familias que participan del programa.</p>	<p>(N° de personas/familias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social / N° de personas/familias que participan del programa año t) *100</p>	<p>Para este indicador el programa actualmente no cuenta con información, por lo tanto no es posible medirlo. No obstante, se deja planteado como indicador y se realizan algunas sugerencias de cómo medirlo.</p>
	<p>Eficacia/Resultado: Porcentaje de familias que reciben un apoyo social respecto de la población objetivo, año t</p>	<p>(N° de personas/familias que recibieron un apoyo social año t / Población objetivo del programa año t) * 100</p>	<p>Para este indicador se cuenta con el Padrón estatal de beneficiarios y el Artículo No. 11 de las Reglas de Operación del Programa. No obstante, tal como se ha mencionado anteriormente se han identificado inconsistencias en la cuantificación de la población objetivo (establecido en las reglas de operación del programa). Se sugiere redefinir la población objetivo y buscar una nueva fuente de información.</p>
Las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie).	<p>Eficacia/Producto: Porcentaje apoyos sociales entregados respecto de las solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t (demanda insatisfecha)</p>	<p>(N° apoyos sociales entregados / N° solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos) * 100</p>	<p>Actualmente no existen fuentes de información para medir este indicador. Se deja planteado como un indicador y se sugiere a las contrapartes del programa registrar las solicitudes recibidas (y que cumplen los requisitos del programa) que no pudieron ser atendidas (ya sea por temas presupuestarios o de gestión). De esta manera se puede cuantificar la demanda insatisfecha.</p>

	Eficacia/Proceso: Porcentaje de solicitudes de apoyos sociales rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de las solicitudes de apoyos recibidas	$\frac{(\text{N}^\circ \text{ apoyos sociales rechazados} / \text{N}^\circ \text{ solicitudes de apoyo recibidas (Solicitudes atendidas + Solicitudes no tramitadas)}) * 100}{100}$	Las fuentes de información para estos indicadores son: Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER). Se considera que los medios de verificación son adecuados para medir los indicadores.
	Calidad/proceso: Tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales.	Suma tiempo de entrega (Fecha de ingreso de la solicitud - fecha de entrega del apoyo por cada caso) / N° apoyos sociales entregados	
	Calidad/Producto: Porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de personas/familias usuarias que se declaran muy satisfechas o satisfechas con el programa año t} / \text{N}^\circ \text{ total de personas/familias que se les aplicó encuesta de satisfacción del programa año t}}{100} * 100$	No se pudo acceder a la información para calcular este indicador, por lo tanto no se puede evaluar si los medios de verificación son los adecuados.
	Eficiencia/proceso: Porcentaje de Gastos de Administración del programa, año t	$\frac{\text{(Gasto de administración del programa en año t} / \text{Gasto total del programa en año t)}}{100} * 100$	La fuente de información para este indicador es "Archivo Gastos Administrativos Programa". Es un archivo con información básica sacada de un sistema. No se cuenta con información más detallada.
	Eficiencia/producto: Gasto promedio por persona/familia que recibe apoyo social, año t	$\frac{\text{Gasto efectivo total (presupuesto ejercido) del programa año t} / \text{N}^\circ \text{ de personas/familias que recibieron un apoyo social año t}}{100}$	Los medios de verificación para este indicador corresponden a: Reporte de Egresos – Modificaciones al Presupuesto del Programa; Padrón estatal de beneficiarios. Cabe destacar que se han detectado algunas inconsistencias en la información presupuestaria del programa.
	Economía/proceso: Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa, año t	$\frac{\text{(Gasto devengado (presupuesto ejercido) año t} / \text{Presupuesto aprobado año t)}}{100} * 100$	Los medios de verificación para este indicador corresponden a: Reporte de Egresos – Modificaciones al Presupuesto del Programa. Cabe destacar que se han detectado algunas inconsistencias en la información presupuestaria del programa.

Fuente: Elaboración propia

2.6. Validación MIR final

A partir del análisis anterior, se construyó una MIR corregida. Cabe destacar que solo se realizaron pequeños cambios a la MIR consensuada, ajustando un poco la redacción de los objetivos (a nivel de fin y propósito), además de agregar un indicador y ajustar otro. La MIR final se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 7. MIR final del programa

Nivel	Objetivo	Indicadores	Fórmula de Cálculo	Metas	Medio de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad del Estado de Guanajuato, favoreciendo su desarrollo integral.	N/A ³⁹	N/A	N/A	N/A	N/A
Propósito	Las familias en situación de pobreza ⁴⁰ y sus integrantes, en el Estado de Guanajuato, mejoran sus circunstancias adversas de carácter personal, familiar y/o social.	Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias usuarias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social, respecto del total de personas/familias que participan del programa.	<i>(N° de personas/familias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social / N° de personas/familias que participan del programa año t) *100</i>	S/I	S/I	Inexistencia de factores externos (catástrofes, movilizaciones sociales, entre otros) que afecten el normal funcionamiento del Programa
		Eficacia/Resultado: Porcentaje de personas/familias que recibieron un apoyo social respecto de la población objetivo, año t	<i>(N° de personas/familias que recibieron un apoyo social año t / Población objetivo del programa año t) * 100</i>	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Artículo No. 11 de las Reglas de Operación del Programa	
Componentes	Las familias en situación de pobreza ⁴¹ del Estado de Guanajuato y sus integrantes reciben apoyos sociales (económicos o en especie).	Eficacia/Producto: Porcentaje de personas/familias que recibieron apoyos sociales, respecto de las solicitudes de apoyo recepcionadas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t	<i>(N° personas/familias que recibieron apoyos sociales / N° solicitudes de apoyo recepcionadas y que cumplen los requisitos) * 100</i>	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).	

³⁹ En el contexto de esta evaluación se ha propuesto no incluir un indicador a nivel de fin, debido a que se necesitaría de una evaluación de impacto para poder medir la contribución del programa al fin consensuado. No obstante, se invita al programa a reflexionar y definir un indicador que puedan utilizar y medir en el mediano/largo plazo.

⁴⁰ Aquí debe ir la población objetivo que el programa defina finalmente.

⁴¹ Aquí debe ir la población objetivo que el programa defina finalmente.

	(demanda insatisfecha)			
	Eficacia/Producto: Porcentaje de personas/familias que recibieron apoyos sociales, respecto de la población planificada/estimada a atender (meta de beneficiarios)	$(N^{\circ} \text{ personas/familias que recibieron apoyos sociales} / N^{\circ} \text{ de personas/familias estimadas a atender (meta de beneficiarios)}) * 100$	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Artículo No. 12 de las Reglas de Operación del Programa.
	Eficacia/Proceso: Porcentaje de solicitudes de apoyos sociales rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de las solicitudes de apoyos recibidas	$(N^{\circ} \text{ apoyos sociales rechazados} / N^{\circ} \text{ solicitudes de apoyo recibidas (Solicitudes atendidas + Solicitudes no tramitadas)}) * 100$	S/I	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).
	Calidad/Proceso: Tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales.	$\text{Suma tiempo de entrega (Fecha de ingreso de la solicitud - fecha de entrega del apoyo por cada caso)} / N^{\circ} \text{ apoyos sociales entregados}$	90 días hábiles	Padrón estatal de beneficiarios; Base de datos de monitoreo del proceso de gestión del programa (ARCHIVO MÁSTER).
	Calidad/Producto: Porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t	$N^{\circ} \text{ de personas/familias usuarias que se declaran muy satisfechas o satisfechas con el programa año t} / N^{\circ} \text{ total de personas/familias que se les aplicó encuesta de satisfacción del programa año t} * 100$	S/I	S/I
	Eficiencia/Proceso: Porcentaje de Gastos de Administración del programa, año t	$(\text{Gasto de administración del programa en año t} / \text{Gasto total del programa en año t}) * 100$	S/I	Archivo Gastos Administrativos Programa
	Eficiencia/Producto: Gasto promedio por persona/familia que recibe apoyo social, año t	$\text{Gasto efectivo total (presupuesto ejercido) del programa año t} / N^{\circ} \text{ de personas/familias que recibieron un apoyo social año t}$	S/I	Reporte de Egresos – Modificaciones al Presupuesto del Programa; Padrón estatal de beneficiarios

		Economía/proceso: Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa, año t	<i>(Gasto devengado (presupuesto ejercido) año t / Presupuesto aprobado año t) * 100</i>	S/I	Reporte de Egresos – Modificaciones al Presupuesto del Programa	
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción de solicitudes de apoyo 2. Verificación del cumplimiento de criterios de elegibilidad 3. Selección de las personas beneficiarias 4. Entrega de apoyos 					

Fuente: Elaboración propia

3. Evaluación del desempeño⁴²

En esta sección se presenta la información que se levantó para la evaluación del desempeño del programa. Específicamente, se muestra la cuantificación de los indicadores que han sido diseñados y validados para medir los productos y objetivos del programa, considerando los distintos ámbitos del desempeño: eficacia, calidad, eficiencia y economía.

A continuación, se lleva a cabo la evaluación del desempeño desde el punto de vista del logro de los productos.

3.1. Evaluación de productos

El programa “Todos Adelante GTO” cuenta con un solo componentes, que está orientado a la entrega de apoyos sociales, económicos o en especie, a las familias en situación de vulnerabilidad del Estado de Guanajuato y sus integrantes. En la tabla a continuación se presentan los indicadores que miden la provisión de los bienes o servicios por parte del programa, así como los procesos que se llevan a cabo para la producción de este componente.

Tabla 7. Indicadores del Componente 1: Entrega de Apoyos Sociales

Nombre Indicador/Dimensión del desempeño	Fórmula indicador	Valor indicador año 2018	Valor indicador año 2019	Valor indicador año 2020	Valor indicador año 2021
Eficacia/Producto: Porcentaje de personas/familias que recibieron apoyos sociales, respecto de las solicitudes de apoyo recepcionadas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t (demanda insatisfecha)	<i>(N° personas/familias que recibieron apoyos sociales / N° solicitudes de apoyo recepcionadas y que cumplen los requisitos) * 100</i>	S/I	S/I	S/I	S/I
Eficacia/Producto: Porcentaje de personas/familias que recibieron apoyos sociales, respecto de la población planificada/estimada a atender (meta de beneficiarios)	<i>(N° personas/familias que recibieron apoyos sociales / N° de personas/familias estimadas a atender (meta de beneficiarios) * 100</i>	$(5.188 / 5.200) * 100 = 99,8 \%$	$(5.521 / 2.500) * 100 = 220,8 \%$	$(3.474 / 366) * 100 = 949,2 \%$	$(1.865 / 3.220) * 100 = 57,9 \%$
Eficacia/Proceso: Porcentaje de solicitudes de apoyos sociales rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de	<i>(N° apoyos sociales rechazados / N° solicitudes de apoyo recibidas (Solicitudes atendidas + Solicitudes no tramitadas)) * 100</i>	$(349 / 5.537) * 100 = 6,31 \%$	$(329 / 5.850) * 100 = 5,62 \%$	$(254 / 3.728) * 100 = 6,81 \%$	$(29 / 1.894) * 100 = 1,53 \%$

⁴² Adaptado de D. Arenas Caruti, “Evaluación de programas públicos”, serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

las solicitudes de apoyos recibidas.					
Calidad/proceso: Tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales.	<i>Suma tiempo de entrega (Fecha de ingreso de la solicitud - fecha de entrega del apoyo por cada caso) / N° apoyos sociales entregados</i>	17 días	11 días	22 días	12 días
Calidad/Producto: Porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t	<i>N° de personas/familias usuarias que se declaran muy satisfechas o satisfechas con el programa año t / N° total de personas/familias que se les aplicó encuesta de satisfacción del programa año t) *100</i>	S/I	S/I	S/I	S/I
Eficiencia/proceso: Porcentaje de Gastos de Administración del programa, año t	<i>(Gasto de administración del programa en año t / Gasto total del programa en año t) * 100</i>	\$ 822.599,63 / \$ 31.810.843,47 = 2,6%	\$ 522.574,24 / \$ 25.283.443,26 = 2,1%	\$ 3.435.221,22 / \$ 22.112.007,29 = 15,5 %	S/I
Eficiencia/producto: Gasto promedio por persona/familia que recibe apoyo social, año t	<i>Gasto efectivo total (presupuesto ejercido) del programa año t / N° de personas/familias que recibieron un apoyo social año t</i>	\$ 31.810.843,47 / 5.188 = \$ 6.131,62	\$ 25.283.443,26 / 5.521 = \$ 4.579,50	\$ 22.112.007,29 / 3.474 = \$ 6.364,99	\$ 15.415.996,33 / 1.865 = \$ 8.265,95
Economía/proceso: Porcentaje de ejecución presupuestaria del Programa, año t	<i>(Gasto devengado (presupuesto ejercido) año t / Presupuesto aprobado año t) * 100</i>	\$ 31.810.843,47 / \$ 31.810.843,47 = 100 %	\$ 25.283.443,26 / \$ 25.806.017,50 = 97,97 %	\$ 22.112.007,29 / \$ 23.556.960,58 = 93,87 %	\$ 15.415.996,33 / \$ 30.374.641,62 = -50,75 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

A continuación, se realiza un análisis de estos indicadores, considerando los distintos ámbitos del desempeño: eficacia, calidad, eficiencia y economía.

3.1.1. Eficacia

En cuanto a la eficacia, entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados respecto a la producción del único componente del programa, se identifican 3 indicadores en la MIR.

El primero tiene como objetivo medir cobertura versus demanda, es decir, cuantificar la cobertura (en porcentaje) de los usuarios atendidos respecto a los usuarios elegibles que solicitaron el programa. En este caso, el indicador propuesto es: "Porcentaje apoyos sociales entregados respecto de las solicitudes de apoyo recibidas y que cumplen los requisitos, por tipo de modalidad de apoyos y por género, año t". Este indicador es relevante porque permite dimensionar y medir la posible demanda insatisfecha del programa, especialmente útil para este tipo de programas que operan contra demanda o solicitud de los usuarios. Adicionalmente, se propone que este indicador se desagregue por tipo de apoyos y por género, para identificar dónde están las mayores brechas.

No obstante, este indicador no se pudo cuantificar correctamente. De acuerdo con lo declarado por el encargado del programa, no se registran y evalúan las solicitudes recibidas que no se pudieron cubrir (ya sea por falta de presupuesto o por temas de gestión del programa), porque estas solicitudes se traspasan

para el siguiente año (no quedan registradas como demanda insatisfecha). Se sugiere que el programa pueda medir este indicador en un futuro próximo.

El segundo indicador busca medir el logro de metas de beneficiarios, es decir la cobertura (en porcentaje) de la población beneficiaria en relación con la meta establecida por el propio programa en las reglas de operación para cada año. Se observan resultados muy disímiles entre un año y otro. El año 2018 este indicador alcanza un 99,8%, lo cual refleja una buena planificación. No obstante, para el año 2019 y 2020 este indicador muestra niveles que alcanzan los 220,8% y 949,2% respectivamente, reflejando una brecha muy grande entre la cantidad de personas que recibieron apoyos sociales y la meta de beneficiarios establecidos en las reglas de operación. No se tiene información de porqué estas brechas, no obstante, para el año 2020 se infiere que podría ser un error de tipeo en la meta. Finalmente, para el año 2021 se considera que el indicador está en los rangos normales, considerando que aún no finaliza el año.

Un proceso importante del programa y por lo tanto de su único componente, es la recepción de solicitudes de apoyo y la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad. De esta solicitud y verificación depende el otorgamiento y/o entrega del beneficio. En este contexto se consideró un indicador que mide la cantidad de solicitudes de apoyos sociales que fueron rechazadas (por no cumplir con los requisitos del programa) respecto de las solicitudes de apoyos recibidas (solicitudes atendidas + solicitudes no tramitadas). Este indicador alcanza en promedio un 5% para el período de evaluación.

3.1.2. Calidad

Para evaluar la calidad, entendida como la capacidad para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios, se incluyeron 2 indicadores en la MIR.

El primero busca medir la calidad de este componente desde el punto de vista de los tiempos de entrega. Específicamente, la matriz considera un indicador que permite evaluar el desempeño de este único componente con relación al tiempo promedio para la entrega de apoyos sociales. En promedio este indicador alcanza los 15,5 días, no obstante, se observa una variabilidad entre los distintos años que abarca la evaluación. Por ejemplo, el año 2019 esta cifra alcanza los 11 días, sin embargo al año siguiente esta cifra se duplica, alcanzando los 22 días. Esta diferencia podría explicarse debido a variables relacionadas con el contexto COVID. De todas maneras, se evalúa positivamente los plazos alcanzados, principalmente comparándolos con los plazos establecidos en las reglas de operación (90 días hábiles).

El segundo indicador busca medir la percepción y valoración de los beneficiarios respecto a la calidad. En concreto, el indicador propuesto corresponde al "porcentaje de personas/familias muy satisfechas con el Programa, año t". No obstante, a pesar de que las contrapartes del programa mencionaron que se había aplicado una encuesta de satisfacción a los beneficiarios, no se recibió esta información, por lo que no se pudo incluir la cuantificación de este indicador y su respectivo análisis en este informe.

3.1.3. Eficiencia

En esta sección se analiza la eficiencia, entendida como la relación entre la producción del componente del programa y los recursos utilizados para ello. Se identifican dos indicadores en la MIR que tienen como objetivo medir este ámbito de desempeño.

El primer indicador corresponde al porcentaje de gastos de administración respecto el gasto total del programa. Se observa que para el año 2018 y 2019 este indicador alcanza un 2,6% y 2,1% respectivamente. Tomando en cuenta estos dos años, se considera que el porcentaje de recursos destinados a gastos de administración están dentro del rango normal o aceptable (comparando con otros programas públicos evaluados), por lo que este aspecto se destaca como un elemento positivo dentro de la evaluación de la eficiencia en el gasto presupuestario. No obstante, en el año 2020 los gastos de administración representan un 15,5% respecto del gasto total. No se tiene información para explicar este aumento considerable, por lo que no se puede aseverar que es debido a una menor eficiencia.

El segundo indicador mide el gasto promedio por beneficiario (persona/familia que recibe un apoyo social). Durante el periodo de evaluación, esta cifra alcanza los M\$ 6.336 pesos mexicanos. Al observar todo el periodo de evaluación, se identifica un menor gasto promedio por beneficiario en el año 2019, alcanzando M\$4.579,5. No es fácil determinar si el programa evaluado es eficiente en la provisión de bienes y servicios, porque no se ha podido acceder a información que permita comparar este costo con el de otros programas similares.

Cabe destacar que se identificaron algunas inconsistencias en los montos informados por el programa respecto a sus gastos y/o costo total. Específicamente las cifras del Cuadro 4 (que refleja el importe económico de los apoyos entregados, desagregado por año y por municipio), no coinciden con lo informado para el cálculo de los indicadores de eficiencia.

3.1.4. Economía

Para analizar la economía, entendida como la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de los objetivos definidos por el programa, sólo se ha incorporado un indicador en la MIR. Este indicador hace referencia a la ejecución presupuestaria del programa, es decir, la capacidad del programa de ejecutar los recursos asignados.

Al analizar este indicador, se obtienen resultados bastante positivos para todos los años (se excluye el año 2021 porque aún no termina y se acordó considerar lo ejecutado el primer semestre). En promedio, se alcanza un 97,28% de cumplimiento para el periodo 2018-2020. Esta cifra baja a un 93,87% para el año 2020, situación que se podría explicar por el contexto de la emergencia del COVID-19.

Es posible observar que los porcentajes señalados de gasto devengado están dentro de los rangos adecuados de ejecución presupuestaria de gasto público.

3.2. Evaluación de resultados (Objetivos)

En la tabla a continuación se presentan los indicadores a nivel de propósito que se pueden identificar en la MIR del programa:

Tabla 8. Indicadores del Propósito

Nombre Indicador/Dimensión del desempeño	Fórmula indicador	Valor indicador año 2018	Valor indicador año 2019	Valor indicador año 2020	Valor indicador año 2021
Eficacia/Resultado Final: Tasa de variación de familias usuarias que mejoran sus circunstancias de carácter personal, familiar y/o social.	<i>(N° de familias que mejoran sus circunstancias / N° de familias que participan del programa año t) *100</i>	S/I	S/I	S/I	S/I
Eficacia/Resultado Intermedio: Porcentaje de personas/familias que reciben un apoyo social respecto de la población objetivo, año t	<i>(N° de personas/familias que recibieron un apoyo social año t / Población objetivo del programa año t) * 100</i>	(5.188 / 5.500) * 100 = 94,33 %	(5.521 / 2.500) * 100 = 220,84 %	(3.474 / 50.000) * 100 = 6,95 %	(1.865 / 1.370.023) * 100 = 0,14 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por el Programa.

Cabe destacar que actualmente el programa no cuenta con un indicador para medir resultados de su intervención, a nivel de cumplimiento del propósito.

Se reconoce la complejidad de encontrar un indicador que dé cuenta del propósito del programa ya que resulta muy difícil cuantificar un cambio positivo en las circunstancias personales, familiares y/o sociales de las familias beneficiarias, considerando que el bienestar es un fenómeno multicausal y multidimensional y que aislar el efecto de la intervención en él es prácticamente imposible. Sin embargo, se establece que es posible determinar una medida proxy que aporte información al respecto.

Se cree en las familias como agentes activos de su propio desarrollo y también como informantes válidos de sus propios procesos, por lo cual se establece que una forma legítima de determinar si el programa ha logrado los resultados deseados es que las mismas familias lo reporten.

Para medir si es que efectivamente ha existido algún cambio durante el transcurso del programa resulta necesario establecer una línea base al momento de asignar el beneficio. Para ello se propone una batería de preguntas breves que agregar a la ficha de diagnóstico y selección, y que sean fáciles de replicar luego de un tiempo de recibida la prestación (Ver Anexo 2). Cabe destacar que las preguntas que finalmente se consideren deben estar en concordancia con lo que el programa defina como "circunstancias de carácter personal, familiar y/o social" y por supuesto alineado con los apoyos sociales que entrega.

Un segundo indicador que se consideró a nivel de propósito es el porcentaje de población beneficiaria respecto a la población objetivo. Este indicador también podría haber quedado a nivel de componente porque de alguna manera mide cobertura. No obstante, a juicio de la evaluadora en este programa también refleja de alguna manera si se está logrando o no el objetivo en la población con la que se ha decidido trabajar.

Este indicador tiene un comportamiento muy erróneo. Tal como se ha mencionado anteriormente, esto se debe a que las estimaciones de la población objetivo tienen inconsistencias entre un año y otro. En este contexto, no es posible emitir un juicio evaluativo y se considera fundamental que el programa pueda revisar y ajustar este aspecto.

3.2.1. Línea base

El programa no ha establecido hasta ahora una línea base, lo que presenta una dificultad importante a la hora de determinar el real impacto que este ha tenido en la población en que se enfoca.

Resulta muy difícil establecer una línea base en este momento por diversos motivos; en primer lugar, el programa lleva años funcionando en el estado de Guanajuato por lo que, incluso si se realizan las mediciones pertinentes en este punto, resulta ya imposible determinar cómo era la situación antes de la intervención.

Además, cómo ya se ha discutido en puntos anteriores, el programa presenta algunas inconsistencias y lo que hace muy difícil estimar quienes han sido finalmente los recipientes de los beneficios, qué características comparten, qué porcentaje de aquellos han recibido el beneficio más de una vez a lo largo de los años, etc.

De la misma manera, cambios notorios en la forma en que se ha calculado las poblaciones del programa han dado como resultado indicadores poco consistentes e imposibles de comparar.

Situándonos en una situación ideal, donde aún no se ha aplicado el programa y se cuenta con los recursos económicos, administrativos y humanos para determinar correctamente una línea base, sugeriríamos aplicar una versión completada del Estudio Socioeconómico (que considere todas las carencias sociales definidas por la CONEVAL, más datos acerca de ingresos y presencia de grupos prioritarios en el hogar) a una muestra de familias del Estado de Guanajuato. De la muestra determinar un grupo de control y uno de intervención, y comparar post intervención si existieron variaciones en los niveles de carencias de ambos grupos, evaluando si quienes recibieron el beneficio mejoraron sus circunstancias significativamente respecto a quienes no pudieron acceder a los beneficios del programa. Sin embargo, entendemos que la gran mayoría de los programas sociales, sobre todo programas a pequeña escala como "Todos Adelante GTO" cuentan con recursos muy limitados que hacen imposible la aplicación de este tipo de evaluaciones de manera estricta, además de existir reparos de carácter moral en la determinación de los grupos de intervención y control, al elegir aleatoriamente a quienes acceden a la prestación y quienes no.

3.2.2. Metas

Tal como se ha concluido en otras evaluaciones realizadas al programa, una debilidad identificada es que el programa no se ha fijado metas para cada indicador. Es decir, no tiene especificada una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención.

De la misma manera, los vacíos en materia de datos, la poca claridad en la aplicación de los criterios de focalización y selección y la falta de definiciones claves del programa hacen muy difícil poder determinar cuáles son las metas del programa.

Correspondería en primer lugar clarificar, y asegurarse de aplicar, definiciones claras para determinar la población objetivo, focalización, selección y población beneficiarias, y a partir de esa base definir cuáles serían los resultados deseables en cuanto al mejoramiento de las circunstancias adversas de la población de Guanajuato, tal como se define en los objetivos del programa.

La principal dificultad para determinar ese número desde un ente evaluador externo es que las metas de un programa social sólo hacen sentido desde las definiciones propuestas por una determinada política social, que presenta los fines a los que un determinado gobierno aspira como ideal de sociedad. Esta determinación de fines debe ser congruente, por supuesto, con una asignación de recursos acorde y la presencia de una voluntad política que gestione estos recursos y supere los obstáculos en pos de alcanzar la meta propuesta.

3.2.3. Análisis de resultados

Al analizar los indicadores a nivel de productos, es decir, en términos de la entrega de los apoyos sociales y los procesos relacionadas con la producción de este componente, el programa demuestra un adecuado desempeño.

No obstante, no es posible determinar si el programa ha obtenido resultados a nivel de cumplimiento del propósito.

4. Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones:

4.1. Evaluación del desempeño a nivel de productos

- En general el programa muestra resultados adecuados en cuanto a los niveles de producción y cobertura del programa.
- En relación con el número de apoyos sociales otorgados por el programa se observa que en el año 2019 se alcanza el número más alto, alcanzando los 7.366 productos y/o servicios entregados. Por su parte, el año 2020 presenta el número más bajo, alcanzando los 4.370. A nivel de variación, se observa que entre el año 2018 y 2019 el nivel de producción aumentó en un 8,1%, mientras que entre el año 2019 y 2020 éste disminuyó en un 40,7%. Esta reducción considerable se explica principalmente por una disminución en el presupuesto del programa (por el contexto de la emergencia del COVID-19).
- En relación con los beneficiarios efectivos del programa, se observa que el año 2019 también muestra el número más alto, alcanzando los 5.521 usuarios. Por su parte, el año 2020 igualmente presenta el número más bajo, alcanzando los 4.370 beneficiarios. A nivel de variación, se observa que el comportamiento es similar a la cantidad de productos y/o servicios entregados (En el año 2019 el número de beneficiarios aumentó en un 6,4%, mientras que el año 2020 esta cifra disminuyó en un 37,1%).
- Se evalúa positivamente que la gran mayoría de los beneficiarios (72,9%) recibió un apoyo (unidades de productos o servicios), otorgando la oportunidad de que más personas puedan acceder a estos beneficios. En promedio, sólo un 1% recibió entre 4 y 8 apoyos, lo que se justifica para el caso de excepciones.

- A nivel de componentes, es posible señalar que en general estos operan correctamente desde el punto de vista de la entrega de los servicios finales.
- En el período de evaluación se cumple con la meta de beneficiarios establecida por la propia institución (incluso algunos años se sobre cumple la meta por creces) y se entregan los apoyos en los plazos establecidos para ello.
- En relación a la ejecución presupuestaria, se observa una leve subejecución en los años 2019 y 2020, no obstante, se considera que los porcentajes de gasto devengado están dentro de los rangos adecuados de ejecución presupuestaria de gasto público.
- Respecto a los gastos de administración se identifica que para el año 2018 y 2019 este indicador alcanza un 2,6% y 2,1% del gasto total del programa, lo que se considera un rango normal o aceptable (comparando con otros programas públicos evaluados). Este aspecto se considera como un elemento positivo dentro de la evaluación de la eficiencia en el gasto presupuestario. No obstante, en el año 2020 los gastos de administración representan un 15,5% respecto del gasto total. No se tiene información para explicar este aumento considerable, por lo que no se puede aseverar que es debido a una menor eficiencia.
- Se considera que el programa tiene algunas debilidades en cuanto al registro de información (ej.: información desagregada de los gastos de administración del programa, información para registrar la demanda insatisfecha, entre otros).

4.2. Evaluación del desempeño a nivel de resultados

- Cabe destacar que el programa no cuenta con un indicador para medir resultados de su intervención, a nivel de cumplimiento del propósito. Actualmente no es posible medir el desempeño del programa en cuanto al cumplimiento de su objetivo, ya que el programa no ha definido con claridad qué “circunstancias de carácter personal, familiar y social” se esperan mejorar con el programa.
- En términos generales podemos decir que, si bien el programa ha realizado un esfuerzo por definir y operacionalizar los principales aspectos de la intervención, aún existen vacíos e inconsistencias que es necesario revisar para asegurar que se cumplan los objetivos.

4.3. Evaluación global del desempeño

- Una debilidad del programa es que existan diferencias en el propósito planteado en diversos documentos oficiales del programa. Esto podría reflejar que no todos los involucrados con la ejecución del programa tengan claridad respecto de cuál es el resultado esperado.

- A partir de una revisión exhaustiva de los documentos que respaldan la implementación del programa “Todos Adelante GTO”, así como también de reiteradas conversaciones con las autoridades a cargo del diseño y ejecución del programa, se puede concluir que si bien existen algunas ideas en relación a la población a la que está dirigido el programa, aún existen vacíos e inconsistencias relativas a las definiciones de las poblaciones, así como también respecto a los criterios y mecanismos de focalización, selección y priorización de beneficiarios. Con la información disponible no queda claro si los beneficios están llegando de manera efectiva a quienes más lo necesitan.

En cuanto a los **criterios de focalización**, un punto problemático tiene que ver con cómo se entiende y operacionaliza la noción de “sujeto de asistencia social”. Como está planteada, la definición parece muy amplia, vaga y carece de criterios de corte claros para determinar quienes sí y quienes no son elegibles para recibir ayuda del Estado.

Otro de los puntos que concita preocupación es que se ha podido observar que aun cuando el programa establece **criterios de priorización** en las reglas de operación, en la práctica no se logran aplicar. Esto se considera una deficiencia del programa.

- A juicio de la evaluadora se justifica la existencia de este programa, identificando que busca resolver o mejorar algunas circunstancias que se pueden vincular con las carencias descritas e identificadas por CONEVAL. No obstante, se identifica como una debilidad del programa que no haya claridad del por qué el programa otorga apoyos sociales en el área de salud y vivienda, y no en el área de educación, por ejemplo.
- El programa no tiene un sistema de egreso de beneficiarios, por lo que algunos usuarios pueden solicitar el apoyo social año tras año y mantenerse como beneficiarios indefinidamente. Esto puede pasar con las personas que requieran apoyos para cubrir tratamientos médicos a enfermedades crónicas, poniendo en riesgo el cumplimiento del objetivo del programa. En principio alguien con una enfermedad crónica no superará o mejorará sus circunstancias, y además acceder todos los años a los apoyos impide apoyar a otras personas y familias que también están en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

5. Recomendaciones

- Revisar y redefinir lo que el programa entiende como población potencial y población objetivo, utilizando las directrices sugeridas por CONEVAL, lo que ayudaría a armonizar el programa con las definiciones de la política social a nivel nacional. Se sugiere redefinir y cuantificar estos conceptos de la manera siguiente:

1. Población potencial: población en situación de pobreza⁴³ o vulnerabilidad por carencias sociales⁴⁴ que vivan en el estado de Guanajuato.
2. Población objetivo: población en situación de pobreza, residentes en Guanajuato.

Acotar la población objetivo a la población que está en situación de pobreza favorecería una adecuada focalización y por lo tanto un uso más eficiente de los recursos.

Otra opción es considerar como población objetivo a las familias que están en situación de pobreza o vulnerabilidad por carencias, es decir toda la población que al menos tenga una carencia. En este caso se sugiere acotarlo a la población que presenten carencias en algunas de las áreas que atiende el programa. Adicionalmente en este caso se podría considerar la variable pobreza como un criterio de selección y/o priorización.

- Mejorar el diseño y la operacionalización de los criterios de focalización y selección. Algunas recomendaciones al respecto:
 1. Revisar que se estén utilizando adecuadamente los conceptos relativos a los mecanismos de focalización, selección y priorización, especialmente en las reglas de operación.
 2. Avanzar hacia la elaboración, aplicación y uso de un instrumento único de caracterización social que permita **focalizar** los programas y beneficios que ofrecen diversas instituciones del Estado (Cédula de Identificación Socioeconómica).
 3. Revisar la Ficha de Diagnóstico Socioeconómico para que sea un instrumento óptimo de diagnóstico y selección de beneficiarios, en concordancia con los **criterios de selección** definidos por el programa. Específicamente se sugiere considerar como criterio de selección que la población a atender presente carencias en algunas de las áreas cubiertas por el programa.
 4. Tomar en cuenta en la práctica los **criterios de priorización** del programa. Par ello se puede determinar un calendario de postulaciones al programa que estipule claramente fechas de postulación, evaluación y asignación de recursos. El abrir un proceso en donde estos antecedentes puedan ser comparados y evaluados para una asignación más eficiente de los recursos, dará además mayor claridad acerca de la demanda total por el programa y permitirá estimar qué porcentaje de la misma cumplen con los requisitos, pero queda fuera del programa.

⁴³ Definida como la población con al menos una carencia social e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos.

⁴⁴ Se considera en vulnerabilidad por carencias sociales a la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias sociales.

Por medio de un proceso de selección, el organismo tendrá un tiempo definido para considerar todas las postulaciones y asignarlas a las familias con mayores necesidades, siendo más efectivos en el cumplimiento de los objetivos del programa.

- Revisar que el propósito declarado sea el mismo en todos los documentos oficiales del programa (por ejemplo, es fundamental que el propósito de la MIR coincida con el propósito establecido en las Reglas de Operación del Programa).
- Establecer como unidad beneficiaria del programa a las familias y avanzar hacia mediciones que permitan evaluar los resultados del programa agregados como unidades familiares.
- Realizar un diagnóstico y elaborar un documento metodológico que justifique la intervención o el apoyo en ciertas áreas y no en otras (a partir de las reales necesidades de la población que vive en Guanajuato).
- Revisar y evaluar si le corresponde al programa cubrir tratamientos médicos a enfermedades crónicas. Se estima que es más bien una problemática que debiera abordarse desde el área de salud.
- Generar una reflexión acerca de cómo se inserta este programa con otros programas estatales y con la política nacional, para responder a objetivos similares y no duplicar esfuerzos con otras intervenciones.
- Medir el desempeño del programa a nivel de propósito. Para ello se requiere definir y acotar qué se entiende por "mejorar las circunstancias de carácter personal, familiar y social" (en concordancia con los tipos de apoyo que se esperan entregan) y generar información que permita al menos tener un proxy del cumplimiento de los objetivos. Una propuesta es agregar algunas preguntas breves a la ficha de diagnóstico y selección, y que sean fáciles de replicar luego de un tiempo de recibida la prestación.
- Implementar un sistema de registro que permita acceder a información más detallada de los beneficiarios del programa.
- Registrar información que permita medir la demanda insatisfecha del programa.
- Fijar metas claras para los indicadores del programa.

6. Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020. Guanajuato. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: CONEVAL, 2013.

D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (2021). MIR del Programa y Árbol de Problema.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (2021). Reglas de Operación Programa Todos Adelante 2021.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (2020). Reglas de Operación Programa Todos Adelante 2020.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (2019). Reglas de Operación Programa Todos Adelante 2019.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (2018). Reglas de Operación Programa Todos Adelante 2018.

Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040 - PED 2040 (2018) en <http://plangto2040.iplaneg.net/>

Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (2015). Periódico Oficial del Gobierno del Estado en http://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/mot/Fraccion/SDSyH/Ley_sobre_el_Sistema_Estatal_de_Asistencia_Social.pdf

7. Listado de entrevistas realizadas

A continuación, se presenta una tabla con el listado de las personas entrevistadas, instituciones a las que pertenecen y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.

<i>Fecha de la entrevista</i>	<i>Nombres de los Participantes</i>	<i>Entidad o Dependencia</i>	<i>Temática de la entrevista</i>
<i>24 de Agosto 2021</i>	<i>Dante Arenas, ILPES/CEPAL Alfonso Hernández, ILPES/CEPAL Silvia Zamorano, Sedeshu Isela Domínguez, DIF Enrique Aranda, DIF Francisco Efraín Molina, DIF Hanne Marcelo, Evaluadora ILPES/CEPAL</i>	<i>Virtual</i>	<i>Reunión inicial de la evaluación y presentación del Programa</i>
<i>27 de Agosto 2021</i>	<i>Silvia Zamorano, Sedeshu Isela Domínguez, DIF Enrique Aranda, DIF Francisco Efraín Molina, DIF Hanne Marcelo, Evaluadora ILPES/CEPAL</i>	<i>Virtual</i>	<i>Revisar la MIR inicial del programa y propuesta de ajustes</i>
<i>7 de Septiembre 2021</i>	<i>Alfonso Hernández, ILPES/CEPAL Isela Domínguez, DIF Jorge Barrio, Iplaneg Francisco Efraín Molina, DIF Hanne Marcelo, Evaluadora ILPES/CEPAL</i>	<i>Virtual</i>	<i>Revisar y acordar la MIR propuesta para el programa</i>
<i>20 de Octubre 2021</i>	<i>Alfonso Hernández, ILPES/CEPAL Isela Domínguez, DIF Jorge Barrio, Iplaneg Francisco Efraín Molina, DIF Hanne Marcelo, Evaluadora ILPES/CEPAL</i>	<i>Virtual</i>	<i>Revisar diversos aspectos de la evaluación</i>

8. Anexo 1: Ficha de Diagnóstico Socioeconómico

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO COORDINACIÓN DE APOYOS SOCIALES FICHA DE DIAGNOSTICO SOCIOECONÓMICO.											
1. DATOS GENERALES											
FECHA:	TELÉFONO DE REFERENCIA:	APOYO SOLICITADO		I. MENOR EN DESAMPARO							
CANALIZADO POR:				II. MENOR INFRACITOR							
DATOS DEL BENEFICIARIO:				III. ALCOHÓLICO Y/O FARMACODEPENDIENTE							
PATERNO:		MATERNO:		IV. MUJER EN GESTACIÓN O LACTANCIA							
		NOMBRE (S):		V. ADULTO MAYOR (60 AÑOS)							
CALLE		No.:	CP	VI. PERSONA CON DISCAPACIDAD							
				VII. INDIGENTE							
LOCALIDAD Y/O COLONIA		MUNICIPIO:		VIII. PERSONA EN EXTREMA IGNORANCIA							
				IX. VÍCTIMA DEL DELITO							
LUGAR DE NACIMIENTO:				XI. HABITANTE MARGINADO O INDÍGENA							
				XII. PERSONA AFECTADA POR DESASTRE							
				PERSONAS EN DESVENTAJA FÍSICA Y MENTAL							
2. DATOS DEL PROVEEDOR ECONÓMICO											
PARÁMETRO	5		3		1		PUNTOS				
ESTADO CIVIL	MADRE SOLTERA C/HIJOS		CASADO (A) C/HIJOS		UNIÓN LIBRE S/HIJOS Y/O DEP. ECO						
	VIUDO (A) C/HIJOS		UNIÓN LIBRE C/HIJOS		SOLTERO (A) S/HIJOS						
	5		4		2		1				
EDAD	65 - +		64 - 38		37 - 17		17- (-)				
	5		3		2		1				
OCUPACIÓN	DESEMPLEADO		EVENTUAL	JUBILADO O PENSIÓN		EMPLEADO					
ESCOLARIDAD	5	4	3	2		1					
	SIN ESTUDIOS		SECUNDARIA	PREPARATORIA/TÉCNICA		PROFESIONISTA					
	PRIMARIA										
						SUB-TOTAL					
3. ESTRUCTURA FAMILIAR											
PARÁMETRO	5		4		3		2		1		PUNTOS
DEPENDIENTES ECONÓMICO	+ 16		9 A 15		6 A 9		3 A 5		1 A 2		
										SUB-TOTAL	
NOMBRE	EDAD	PARENTESCO	ESCOLARIDAD		OCUPACIÓN	INGRESOS	APORTE MENSUAL				
						TOTAL					

4. ESTRUCTURA ECONÓMICA

¿CUÁNTO GASTA AL MES?	¿CUÁNTO DINERO DEBE AL MES?	¿CUÁNTO DINERO AHORRA MENSUALMENTE?		
INGRESO MENSUALES EN SALARIOS MÍNIMOS.				
4	3	2	1	PUNTOS
0 - 1	2 - 3	4 - 5	6 +	
EGRESOS CON RESPECTO AL INGRESO TOTAL	5	3	1	
	SITUACION EXTRAORDINARIA/PIDE	GASTO TOTAL	GASTO PARCIAL	
			SUB-TOTAL	

5. CONDICIONES EN LA SALUD FAMILIAR ¿CUENTA CON ALGÚN SERVICIO MÉDICO O ACUDE A LOS CENTROS DE SALUD?

PARÁMETRO	RANGOS			PUNTOS
SERVICIO MEDICO	5	3	1	
	SECRETARIA DE SALUD, SEGURO POPULAR	PARTICULAR	IMSS O ISSSTE	

6. ENFERMEDADES ¿PADECE ALGÚN MIEMBRO DE SU FAMILIA ALGUNA ENFERMEDAD CRÓNICA Y/O DEGENERATIVA GRAVE?

PARÁMETRO	RANGOS			PUNTOS
5	4	3	2	
TUTOR QUE APORTA EL INGRESO MAYOR	TUTOR DEPENDIENTE	HIJOS	FAMILIAR EN SEGUNDA LÍNEA	
GASTO MENSUAL POR ATENCION DE ENF/APROX	SUB-TOTAL			

7. CONDICIONES DE VIVIENDA Y ENTORNO SOCIAL.

GRADO DE MARGINACIÓN	5. MARGINAL	3. MUY BAJA	2. BAJA	1. MEDIA BAJA	
TERRENO / CASA	5. PAGANDOSE/RENTADO	4. PRESTADO	3 IRREGULAR	2 PROPIO	
AGUA	5 SIN SERVICIO	3. IRREGULAR	1. CON SERVICIO		
ENERGÍA	5 SIN SERVICIO	3 COLGADO	1. DOMICILIARIO		
DRENAJE	5 OTRO	3 LETRINA	1. SERVICIO		
GAS	5. LEÑA	3 BUTANO	1. NATURAL		
TECHO	5 OTRO MATERIAL	3. LAMINA	2. PLANCHA		
PARED	5. MADERA / CARTÓN/ OTROS	1. MATERIAL			
PISO	5. TIERRA	3. CONCRETO	1. CON ACABADO		
HABITACIONES	4. CUARTO REDONDO	3. DOS / TRES	1. CUATRO O MÁS		
				SUB-TOTAL	
				SUMA TOTAL	

8. OBSERVACIONES.

RECIBE USTED AYUDA DE ALGÚN PROGRAMA ASISTENCIAL (ESPECIFICAR)

DIAGNÓSTICO SOCIAL

Los datos personales que se recaban con motivo de la operación del Programa Todos Adelante Gto, para el Ejercicio Fiscal 2021, serán protegidos, incorporados y tratados con fundamento en la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	VALOR FINAL DEL DIAGNOSTICO	PUNTOS	25 A 30	NO SUJETO DE ASISTENCIA SOCIAL
		VULNERABILIDAD	31 A 47	BAJA VULNERABILIDAD
			48 A 62	MEDIA VULNERABILIDAD
			63 O MÁS	ALTA VULNERABILIDAD

TRABAJADOR/A SOCIAL	SOLICITANTE / PARENTESCO	Vo. Bo.
---------------------	--------------------------	---------

9. Anexo 2: Batería de preguntas para medir Indicador de Propósito

INDICADORES	Pregunta	Nada satisfecho/a					Totalmente satisfecho/a					MEDIOS DE VERIFICACIÓN
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción personal post programa respecto a su situación pre.	En términos generales, ¿Cuán satisfecho diría Ud. que está con su vida en este momento? ⁴⁵	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Cuestionario pre y post intervención
	Cuán satisfecho se siente con los siguientes aspectos de su vida en estos momentos ⁴⁶ :											
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con su situación de vivienda post programa respecto a su situación pre.	1. La casa donde vive	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Cuestionario pre y post intervención
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con su situación financiera post programa respecto a su situación pre.	2. Su situación financiera	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con las relaciones en su hogar post programa respecto a su situación pre.	3. Sus relaciones familiares y/o las personas con las que cohabita	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con su salud post programa respecto a su situación pre.	4. Su estado de salud	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con la salud de su familia post programa respecto a su situación pre.	5. El estado de salud de sus familiares y/o las personas con las que cohabita	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

⁴⁵ Pregunta de la World Values Survey, citada en CEPAL, 2012.

⁴⁶ Preguntas inspiradas en la escala de Czapinski (1991) citada en el reporte "La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: una revisión CEPAL, 2012.

Porcentaje de personas que reporta una mejoría en sus niveles de satisfacción con su comunidad post programa respecto a su situación pre.	6. La comunidad en que vive	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Porcentaje de personas que reportan una evaluación positiva del programa (solo post) (puntaje sobre 7)	En una escala de 1 a 10, donde 1 es muy negativo y 10 muy positivo: ¿Cómo evalúa el efecto que este programa ha tenido en su vida personal?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	En una escala de 1 a 10, donde 1 es muy negativo y 10 muy positivo: ¿Cómo evalúa el efecto que este programa ha tenido en su vida familiar?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	En una escala de 1 a 10, donde 1 es muy negativo y 10 muy positivo: ¿Cómo evalúa el efecto que este programa ha tenido en su vida social?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

Fuente: Elaboración propia