



Evaluación de Diseño Prestaciones Sociales

Instituto de Seguridad y Servicios
Sociales de los Trabajadores del
Estado

Instancia Evaluadora:
COCOA SERVICES S.C.



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	6
4. Evaluación	8
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	41
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	43
9. Bibliografía	44

Resumen Ejecutivo

En la elaboración del Presupuesto de Egresos de Federación para 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emprendió un revisión de los objetivos y resultados de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, a fin de identificar posibles complementariedades, similitudes o duplicidades entre ellos, y proponer fusiones, re-sectorizaciones o bien la eliminación de algunos de estos programas, en aras de mejorar la eficiencia y la eficacia de la ejecución del gasto público.

Como resultado de dicha revisión, se creó el Programa de Prestaciones Sociales del ISSSTE (Pp E045), que tiene su origen a partir de la fusión de ocho programas de esta Institución que operaron de manera independiente hasta 2015.[1] La generación de sus componentes, da cumplimiento al mandato institucional contenido en Art. 4° de la Ley General de ISSSTE, que establece el carácter obligatorio de las prestaciones y servicios que entrega el Instituto, entre los que se encuentran: préstamos personales; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios funerarios; servicios culturales, deportivos y recreativos; y servicio a jubilados, pensionados y discapacitados. Así, la población a la que se dirige el Programa son los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y los familiares de ambos grupos.

En 2015 se hizo un primer ejercicio de Diagnóstico del Programa. En 2016 se hizo un nuevo Diagnóstico, mismo que fue enviado al CONEVAL en el mes de mayo de este año y del que se desprende la Matriz de Indicadores Para Resultados (MIR) que será aplicable en el ejercicio 2017. Esta MIR así como el Diagnóstico que la sustenta son, de acuerdo a los Términos de Referencia para la evaluación, los insumos básicos que requerían una evaluación de diseño para identificar fortalezas y áreas de oportunidad para la mejor integración del Pp E045.

El Programa tiene cuatro componentes, que corresponden a las prestaciones y servicios señalados anteriormente (préstamos personales otorgados, servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil proporcionados, Servicios funerarios otorgados; y servicios deportivos, culturales y recreativos otorgados); aunque se recomienda incluir un componente adicional, relativo a servicios de capacitación de trabajadores, pensionados y sus familiares otorgados. Éste último, actualmente está como una actividad. Para la generación de los componentes se definieron siete actividades; cada componente tiene al menos una actividad con la que se relaciona. No obstante, la realización de las actividades no garantiza que los componentes se generen; y a su vez, el que se generen los componentes no asegura el logro del objetivo del Programa.

El objetivo a nivel de propósito, se define como **“Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica”**. Esta redacción puede prestarse a interpretaciones sobre de quién o quiénes se disminuyen la condición de vulnerabilidad económica, por lo que podría definirse con mayor precisión de la siguiente forma: **“los derechohabientes mejoran su bienestar al acceder a mecanismos de protección social”**.

Las fortalezas del Programa son que el ISSSTE tiene vasta experiencia en el otorgamiento de las prestaciones y los servicios que presta, la existencia de un marco normativo y procedimental que está documentado y que es del conocimiento de los actores participantes, y que el Pp E045 es consistente con los objetivos de los planes y programas nacional, sectoriales e institucionales.

Existen áreas de oportunidad en la actualización del marco normativo del Instituto; y en diseñar y/o actualizar los procedimientos de las áreas que conforman la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, y que éstos se registren en la “Normateca” del ISSSTE para hacerlos accesibles a todas las instancias que participan en el Programa.

Si bien por la modalidad E “Prestación de Servicios Públicos” en la que se clasifica el Pp E045, las prestaciones y servicios que otorga a los derechohabientes son un derecho establecido en la Ley del Instituto, las principales debilidades que presenta son la carencia de mecanismos para identificar la demanda potencial para cada uno de los componentes; así como de mecanismos para identificar y focalizar a la población objetivo para orientar las prestaciones y servicios hacia los segmentos de la población que más lo necesitan. El no contar con un sistema informático institucional que integre la información del Programa y por lo tanto no se puede identificar a la población beneficiaria en su conjunto; y los problemas de consistencia que presenta la MIR tanto en la lógica vertical como horizontal.

La principal amenaza que enfrenta el Pp E045 es que ante un escenario de mayor astringencia presupuestal, la capacidad de atención del Programa se verá mermada. No solo porque no se tiene una expectativa de crecimiento en los servicios que presta, sino porque a nivel operativo, el Programa no cuenta con los recursos humanos suficientes para atender la demanda de la población beneficiaria.

El Pp E045 es coincidente con los siguientes programas: Prestaciones Sociales del IMSS, Servicios de Guardería del IMSS, Programa Pensión para Adultos Mayores de SEDESOL, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL, y Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad SNDIF.

Las principales conclusiones de la evaluación son las siguientes:

Hacer coincidir en un solo Programa prestaciones y servicios, que por sus características son de naturaleza diversa, presenta la dificultad para definir objetivos que sean consistentes con todos los componentes y se traduce en que el diseño presente debilidades en términos de su coherencia interna. En la práctica, los componentes del Programa continúan operando de la misma forma que lo hacían antes de su fusión en el Pp E045; la planeación de las prestaciones y cada uno de los servicios se realiza de manera independiente; los mecanismos de seguimiento responden a las características particulares de cada servicio; y si bien el Art. 4 de la Ley del ISSSTE establece el carácter obligatorio de las prestaciones y servicios del Programa, éste carece de un documento normativo único que regule su funcionamiento de manera integral.

En cuanto a su diseño, el problema central que se identifica en el Diagnóstico del Programa, no está definido como una situación negativa que puede ser revertida, sino como la ausencia de su solución **“los trabajadores al servicio del Estado no cuentan con servicios de seguridad social, particularmente carecen de acceso a préstamos, a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos”**; y que **“las necesidades y capacidad económica definen una condición de vulnerabilidad económica.”** Idealmente, el problema debe ser planteado desde un enfoque de acceso a derechos, que encuentra sustento en la normatividad del Instituto. Así, se recomienda plantear el problema como **“los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus respectivos dependientes familiares no acceden de manera efectiva a sus derechos económicos, sociales y culturales”**.

En el Diagnóstico se busca recuperar evidencia teórica y empírica para dar sustento a la creación del Programa, pero esto se logra solo parcialmente, ya que las experiencias a nivel nacional e internacional que se documentan, lo hacen sobre algunos de los componentes que integran el Programa. En este sentido, no se identificó una estrategia a nivel nacional o internacional que sostenga que este tipo de intervención es más eficaz para revertir el problema, que otro tipo de intervenciones.

Si bien en el Diagnóstico hay una definición de la población potencial que son todos los trabajadores, pensionados, y sus familiares; la población objetivo no puede definirse de manera unívoca y como consecuencia, esta última así como su cuantificación, tiene que ajustarse de manera diferenciada a las características de cada uno de los componentes.

Los mecanismos de operación de los componentes del Programa no se han modificado, con respecto a la forma en que se ejecutaban antes de su integración en el Programa de Prestaciones Sociales, ni se han visto modificadas las estructuras operativas. La permanencia de los componentes durante periodos prolongados, se traduce en la existencia de un cuerpo normativo que regula cada una de las prestaciones y servicios, pero que fue diseñado para cada componente antes de su integración en el Pp E045. En este sentido, el Programa carece de un documento rector que articule de manera integral la gestión del Programa, mientras que la normatividad vigente está desactualizada con respecto a las necesidades reales de operación.

Asimismo, los sistemas de información no están articulados, por lo que el registro de la población objetivo o de la población atendida en cada uno de los componentes, se hace de forma independiente. En las condiciones actuales de operación, no es viable diseñar y desarrollar un sistema de información integral para la administración del Programa: en primer lugar, porque la unidad de medida para cuantificar a la población objetivo entre los componentes no es homogénea, ya que en algunos casos son personas (préstamos personales, EBDIS) y para otros componentes se registra por número de servicios (deportivos, culturales o funerarios); y en segundo lugar, porque el desarrollo de un sistema de este tipo, requiere una cantidad importante de recursos con los que no cuenta el Programa. Bajo estas condiciones, el Programa carece de mecanismos para identificar la demanda potencial para cada uno de sus componentes y para definir a la población objetivo de manera unívoca para el Pp E045 en su conjunto.

En la MIR se identifican algunos problemas derivados de las carencias anteriores, que se reflejan tanto en la lógica vertical, como horizontal de la MIR. En cuanto a la lógica vertical, para ningún componente la realización de las actividades relacionadas es suficiente para la generación del bien o servicio, y algunos supuestos no son consistentes con la definición de los objetivos en distintos niveles de la matriz. Asimismo, la realización de los componentes no garantiza que se logre el objetivo definido en el nivel de propósito de la MIR.

En cuanto a la lógica horizontal, los indicadores de la MIR no son adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del Programa ni para monitorear sus resultados. A nivel de fin, la redacción del indicador da lugar a ambigüedades, el método de cálculo no es preciso y las variables no son claras, aunque es importante mencionar que se trata de un indicador sectorial y por lo tanto, no está en el ámbito de responsabilidad del área responsable del Programa su actualización; y en el nivel de Propósito, el indicador no es relevante ya que se trata de un indicador de gestión y no permite cuantificar los resultados en la población objetivo derivado de la operación del Programa.

Por lo anterior, se elaboró una propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados, que se integra a este informe en el Anexo 7.

En términos generales, se recomienda revisar la pertinencia de conservar las prestaciones y servicios integrados en un

solo Programa, o de reagrupar los componentes con base en criterios de homogeneidad, para darle coherencia e integralidad al diseño, lo que implicaría dividir al Programa con la consecuente creación de nuevo(s) programa(s). Por ejemplo, algunos de los servicios que ofrece el Programa están disponibles a la población abierta y su cuantificación se hace en número de servicios prestados: servicios culturales y servicios deportivos y recreativos; por otra parte los servicios funerarios y de EBDIS, en donde si bien los primeros también están abiertos a la población, es factible cuantificar a la población objetivo como un segmento de la población potencial; así como la prestación de servicios turísticos que está acotada por la capacidad instalada del Instituto, por lo que algunos segmentos de la población potencial no acceden por criterios de índole geográfica. Finalmente, los préstamos personales tienen características específicas y mecanismos de atención que los diferencia del resto de los componentes.

[1] E030 Servicios Deportivos; E031 Servicios Culturales; E032 Servicios Turísticos; E033 Servicios Integrales a Pensionados; E034 Servicios Funerarios; E035 Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social; E037 Créditos a Corto y Mediano Plazo; E038 Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil. Estos programas tenían objetivos y alcances complementarios en materia de derechos sociales, económicos y culturales en el ámbito de la seguridad social.

Introducción

Como parte del proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el Ejercicio Fiscal 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emprendió una revisión de los objetivos y resultados de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, a fin de identificar posibles complementariedades, similitudes o duplicidades entre ellos, y proponer fusiones. En este tenor, el Programa presupuestario Prestaciones Sociales (Pp E045) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), surge como resultado de la fusión de ocho programas presupuestarios operados por el Instituto hasta 2015.

En este sentido, el Fin del Pp E045 Prestaciones Sociales es “contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores del Estado y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, culturales y sociales y formación de recursos humanos en seguridad social”.

En 2016, de conformidad con la normatividad vigente en materia de evaluación, el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 mandata la realización de una Evaluación de Diseño del Pp E045 Prestación de Servicios Sociales. Dicha evaluación tiene como objetivo general “Evaluar el diseño del Programa presupuestario E045 Prestaciones Sociales con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

Este informe presenta los resultados de la Evaluación de Diseño del Pp E045, lo anterior en apego a los Términos de Referencia. En primer lugar, se analiza la justificación de la creación y del diseño del programa; después, la contribución del Pp E045 a las metas y estrategias nacionales; el análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el presupuesto asignado y la rendición de cuentas, y finalmente la complementariedad y coincidencias con otros programas federales.

Este informe contiene también 13 Anexos, dentro de los que destacan el Anexo 7 “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados” y el Anexo 11 “Principales, fortalezas, retos y recomendaciones”.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

Programa presupuestario E045 Prestaciones Sociales (Pp E045) coordinado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Año de inicio de operación: 2016 (El Pp E045 es resultado de la fusión de ocho programas presupuestarios operados por el Instituto hasta 2015)

El Problema o necesidad que pretende atender el Pp E045. En el Diagnóstico del Pp E045 se define el problema a atender como **“los trabajadores al servicio del Estado no cuentan con servicios de seguridad social, particularmente carecen de acceso a préstamos, a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos”**, de manera complementaria menciona **“donde las necesidades y capacidad económica de los trabajadores definen una condición de vulnerabilidad económica”**

El Pp E045 se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo con la Meta Nacional IV “México Próspero”, Objetivo 4.3 Promover el empleo de calidad.

El Objetivo a nivel de Fin del Pp E045 es “Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares”, lo anterior a través de la realización de cuatro componentes:

- i. Préstamos personales otorgados (Ordinarios; Especiales; Para adquisición de bienes de consumo duradero; y Extraordinarios para damnificados por desastres naturales), con bajas tasas de interés.
- ii. Servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil proporcionados. Brindar servicios de estancias infantiles de calidad y que cubran el desarrollo psicosocial, emocional y educativo del infante de los 60 días a los 6 años de edad.
- iii. Servicios funerarios otorgados de bajo costo.
- iv. Servicios deportivos, culturales y recreativos otorgados. Ofrecer servicios deportivos, culturales y turísticos diseñados para las necesidades e intereses específicos de diferentes grupos de población.

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida

“La población potencial incluye a todos los derechohabientes primarios (trabajadores y pensionados) y sus dependientes familiares que de acuerdo a la normatividad son elegibles para ser registrados o dados de alta.

El ISSSTE estima a la población potencial a partir de ponderadores específicos para cada entidad federativa, los cuales se aplican al número de derechohabientes primarios (trabajadores y pensionados). Los trabajadores son registrados a partir de la información proporcionada por las dependencias patronas del trabajador, mientras que el Instituto tiene a su cargo las altas y bajas de los pensionados.” (ISSSTE, Diagnóstico: 31)

La población potencial está clasificada en términos geográficos, mediante la identificación de los trabajadores, pensionados y sus familiares, en cada una de las 31 delegaciones estatales, más cuatro delegaciones regionales de la Ciudad de México. Asimismo, se tiene una distribución por sexo, grupo de edad y tipo de derechohabiencia.

En cuanto la Población objetivo, de acuerdo con el Diagnóstico, no es posible definir y cuantificar con precisión a la población objetivo, por diversas razones. Entre éstas, se encuentra que existe una relativa independencia entre los sistemas de información, en los que se registra la población objetivo o a los beneficiarios de los distintos servicios y prestaciones del Pp E045; y que la unidad de medida no es homogénea entre las prestaciones y servicios del Programa: para algunos componentes la cuantificación son servicios prestados (servicios deportivos, culturales y recreativo; y servicios funerarios) y en otros casos son personas (créditos personales, EBDIS). Derivado de lo anterior el reto del Programa es homologar la unidad de medida de las población objetivo de cada uno de los componentes.

En cuanto la Cobertura y mecanismos de focalización, el Pp E045 no cuenta con mecanismos de focalización, aunque por tratarse de la modalidad E “Prestación de Servicios Públicos”, los servicios y prestaciones que se otorgan a los derechohabientes son un derecho establecido en la Ley.

El Presupuesto aprobado para 2016 fue de 2,064,248,882 pesos.

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes. No se cuenta con información para las metas 2017 del indicador a nivel Fin. Las metas programadas al cierre del ejercicio 2017 en cada componente son las siguientes:

Préstamos personales. i) cartera vencida respecto del total de cartera 1.12 por ciento; ii) tasa de variación en recuperación de la cartera de préstamos personales 2.61 por ciento; iii) tasa de variación de trabajadores y pensionados por préstamos personales 4.3 por ciento.

Estancias de bienestar y desarrollo infantil. i) Porcentaje de atención de la demanda de Estancias para el Bienestar y

Desarrollo Infantil 90.53 por ciento, se considere una meta laxa, lo anterior sugiere que el Programa no cuenta con estrategia de cobertura en el mediano y largo plazo; ii) porcentaje de Delegaciones que cuentan con Subcomité de Calidad EBDIS 100 por ciento; iii) porcentaje de EBDIS propias certificadas en la norma ISO 9001 2008, 100 por ciento; iv) porcentaje de estancias infantiles verificadas en la aplicación de la normatividad 100 por ciento.

Servicios deportivos y recreativos. Las metas de este componente se presentan de manera agregada con los servicios culturales y turísticos. i) Porcentaje de avance de los servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos 100 por ciento; ii) proporción de servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos otorgados por cada mil derechohabientes 100. Esta meta o la fórmula de cálculo no está bien expresada, ya que está calculada como porcentaje y no como número de servicios por cada mil derechohabientes, y el cálculo es incorrecto de acuerdo a los datos presentados por el área responsable.

Servicios funerarios. i) Porcentaje de convenios suscritos con agencias funerarias privadas 100 por ciento (se espera tener convenios con 108 agencias funerarias; ii) porcentaje de velatorios supervisados del ISSSTE 100 por ciento; iii) tasa de atención de la demanda potencial de los servicios funerarios por cada mil derechohabientes 42.64 por ciento.

Servicios de capacitación. i) Porcentaje de avance del Programa Anual de Capacitación para el acceso a los seguros, prestaciones y servicios 100 por ciento; ii) porcentaje del Programa Anual de Capacitación para los Trabajadores del ISSSTE 100 por ciento.

Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

Se considera que existen errores desde la formulación del problema definido en el documento de Diagnóstico del Programa Presupuestario E045 Prestaciones Sociales.

La definición del problema “los trabajadores al servicio del Estado no cuentan con servicios de seguridad social, particularmente carecen de acceso a préstamos, a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos”, presentan errores al confundir el problema con la falta de una solución. Dentro del mismo documento se menciona que “las necesidades y capacidad económica de los trabajadores definen una condición de vulnerabilidad económica”, sin embargo, es de destacar que no todos los derechohabientes presentan esta condición. Asimismo, dentro del Diagnóstico no se encuentra el concepto de “vulnerabilidad económica”, lo que da lugar a imprecisiones.

En este sentido se propone plantear el problema desde un enfoque de acceso a derechos “los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus respectivos dependientes familiares no acceden de manera efectiva a sus derechos económicos, sociales y culturales”. De esta manera se sustenta la intervención del Programa para dar solución al problema mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares, lo anterior con el fin de mejorar su bienestar y de esta manera construir sociedades más justas e inclusivas.

Este enfoque de intervención, tiene sustento normativo en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en su Artículo 4 se establece con carácter obligatorio (entre otras) las siguientes prestaciones y servicios: I Préstamos personales, II Servicios sociales (a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar; b) Servicios turísticos; c) Servicios funerarios, y d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil); III Servicios culturales (a) Programas culturales; b) Programas educativos y de capacitación; c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y d) Programas de fomento deportivo).

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none">° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa E045 Prestaciones Sociales, es resultado de la fusión de ocho programas presupuestarios operados por el Instituto hasta 2015. En éste mismo año, el Instituto elaboró un primer documento “Diagnóstico del Programa Presupuestario E045 prestaciones Sociales” para caracterizar el problema público a atender por el nuevo programa. En 2016, se realizó un nuevo Diagnóstico que tuvo como insumo principal el diagnóstico anterior. Esta última versión es utilizada para dar respuesta a la pregunta.

En dicho Diagnóstico se identifica el problema como “los trabajadores al servicio del Estado no cuentan con servicios de seguridad social, particularmente carecen de acceso a préstamos, a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos”, de manera complementaria menciona “donde las necesidades y capacidad económica de los trabajadores definen una condición de vulnerabilidad económica”, se advierte que el problema no se encuentra formulado como una situación que puede ser revertida, al confundir el problema con la falta de una solución. Es de subrayar que el problema no considera diferencias entre hombres y mujeres.

Con relación a la población que presenta la necesidad, se entiende que son “los trabajadores al servicio del Estado”, que además presentan una “condición de vulnerabilidad económica”. Es de subrayar que no todos los derechohabientes presentan “vulnerabilidad económica”, además, de que dicho concepto no se encuentra definido dentro del Diagnóstico, lo que da lugar a ambigüedades.

Dentro del Diagnóstico no se define el plazo para revisar y actualizar el problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa.

Cabe señalar que el problema debe idealmente ser planteado desde un enfoque de acceso a derechos, el cual tiene sustento normativo en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en su Artículo 4 se establece con carácter obligatorio (entre otras) las siguientes prestaciones y servicios: I Préstamos personales, II Servicios sociales (a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar; b) Servicios turísticos; c) Servicios funerarios, y d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil); III Servicios culturales (a) Programas culturales; b) Programas educativos y de capacitación; c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y d) Programas de fomento deportivo).

En este sentido se propone plantear el problema como “los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus respectivos dependientes familiares no acceden de manera efectiva a sus derechos económicos, sociales y culturales”. De esta manera se sustenta la intervención del Programa para dar solución al problema mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares, lo anterior con el fin de mejorar su bienestar y de esta manera construir sociedades más justas e inclusivas.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El programa cuenta con el documento de “Diagnóstico del Programa Presupuestario E045 prestaciones Sociales” realizado en 2016 y enviado al CONEVAL en mayo del mismo año, incorpora en su análisis los resultados recientes de la Encuestas Nacionales, por lo que se considera vigente.

El Diagnóstico contiene el árbol de problemas del Programa donde se define como principales causas del problema: escaso acceso al crédito; Servicios de guardería de baja calidad y /o lejanos a los lugares de trabajo y/o residencia; Gastos funerarios con alto costo en relación con el ingreso de las familias de los trabajadores al servicio del Estado y pensionados; y Oferta de servicios deportivos y culturales y turísticos no diseñada para necesidades e intereses específicos de diferentes grupos de población.

Como principales efectos se mencionan: dificultad de los trabajadores para adquirir bienes duraderos y/o acumular capital; poco tiempo disponible para proyectos de desarrollo profesional y personal; incremento en el riesgo de incurrir en gastos catastróficos por muerte; mayor ausentismo laboral y menor productividad; y menor esperanza de vida.

En dicho documento se presentan series de datos sobre la demanda de servicios y prestaciones que integran el Programa: la evolución del otorgamiento de préstamos a los trabajadores y pensionados del ISSSTE 2006-2014; Servicios funerarios otorgados; Niños atendidos en estancias infantiles del ISSSTE 2006-2015; y Servicios Deportivos, Turísticos y Culturales otorgados de 2006 a 2014. Lo que permite observar la tendencia en la otorgación de dichas prestaciones.

Cuantificación y características de la población que presenta el problema. La población potencial se encuentra definida en el Diagnóstico como “todos los derechohabientes primarios (trabajadores y pensionados) y sus dependientes familiares que de acuerdo a la normatividad son elegibles para ser registrados o dados de alta”. Sobre la cuantificación de la población, en el Diagnóstico se señala que se estima a la población potencial a partir de ponderadores específicos para cada entidad federativa, los cuales se aplican al número de derechohabientes primarios (trabajadores y pensionados). Los trabajadores son registrados a partir de la información proporcionada por las dependencias patronas del trabajador, mientras que el Instituto tiene a su cargo las altas y bajas de los pensionados. El Programa cuenta con información de la población derechohabiente por entidad federativa y tipo de derechohabientes (trabajadores, pensionados y familiares).

No está definido el plazo para revisar y actualizar el diagnóstico.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o dos apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

El Programa cuenta con una justificación teórica documentada que sustenta el tipo de intervención que realiza. En el Diagnóstico se menciona que el concepto de seguridad social tiene su origen en las luchas obreras de occidente, asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el Artículo 22 se establece que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

En este sentido el ISSSTE es la institución encargada de proveer seguridad social a los trabajadores del Estado, el Pp E045 Prestaciones Sociales atiende en particular las obligaciones enmarcadas en el artículo 195 de la Ley del ISSSTE, a saber: “cubrir las necesidades básicas del trabajador y de su familia a través de la prestación de servicios que contribuyen al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo”.

En el Diagnóstico se define la seguridad social “como la protección de las personas ante problemas verificados y riesgos latentes en y para su salud e ingreso. Se trata de una definición muy amplia, pues la naturaleza de los imponderables es sumamente diversa y pueden atenderse directamente, brindando un servicio que resuelva una vulnerabilidad verificada - atención a la salud para una persona que padece una enfermedad- o mediante mecanismos de prevención que reduzcan la condición de vulnerabilidad de las personas por ejemplo, previniendo enfermedades o posibilitando el acceso a bienes de consumo de bajo precio, con lo que se reduce la vulnerabilidad de ingreso”.La justificación teórica o empírica documentada es parcialmente consistente con el Diagnóstico del problema, si bien en el Diagnóstico se encuentran elementos que justifican la creación del Programa, como se menciona en la pregunta uno la formulación del problema no es adecuada.

Dentro del Diagnóstico se encuentra un apartado de “Experiencias de atención” que presenta evidencia de experiencias nacionales e internacionales sobre los apoyos similares otorgados por el Pp E045. Solo los préstamos personales, en un estudio se encontró que habían mejorado el cuidado de la salud, la educación, incidido en la reducción de los niveles de pobreza, favorecido la creación de nuevas oportunidades de empleo, mejorado el consumo familiar y ayudado a mejorar sus viviendas. Sobre los servicios de estancias infantiles, se señala con base empírica rigurosa, un impacto positivo de las guarderías y estancias infantiles sobre el empleo de las madres, y de los efectos del cuidado en estancias sobre los niños, en otro estudio se encontró, que las estancias infantiles les permitían combinar las responsabilidades laborales y familiares y que hacían más probable que mantuvieran el trabajo. Asimismo, se ha encontrado que la actividad física ayuda a controlar el peso, reducir los riesgos de enfermedad cardiovascular, de diabetes tipo 2 y el síndrome metabólico. Sobre los servicios culturales, algunos estudios han encontrado una relación directa, positiva y estadísticamente significativa entre las actividades culturales y el estado de salud reportado.

No se encuentra dentro del Diagnóstico evidencia (nacional o internacional) que dé cuenta que la intervención (en su conjunto) es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas. Entre éstas, que las prestaciones y servicios se ofrezcan como intervenciones independientes, ya que al tener los componentes características diversas, su cuantificación y mecanismos de atención responde también a condiciones particulares de cada uno de ellos.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:
- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
 - b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y ° Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

De conformidad al documento de Diagnóstico, el Pp E045 se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo con la Meta IV “México Próspero”, Objetivo 4.3 “Promover el empleo de calidad”. Asimismo, se encuentra alineado al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social con el Objetivo 3 Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

A nivel de Propósito el Objetivo del Pp E045 es “Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica”, el objetivo sectorial al cual se encuentra vinculado el Pp E045 enmarca dos objetivos:

- 1. Contribuir a salvaguardar los derecho de los trabajadores; y
- 2. Vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

En este sentido, el Propósito del Pp E045 se encuentra relacionado con la primera “parte” del Objetivo 3 del Programa Sectorial del Trabajo y Previsión Social, en términos prácticos, es decir “salvaguardar los derechos de los trabajadores” lo anterior al otorgar los distintas servicios y prestaciones.

Sin embargo, el Objetivo a nivel sectorial no permite visualizar el origen institucional del Pp E045, que tiene como fin que los trabajadores al servicio del Estado tengan acceso a préstamos en condiciones favorables, y cuenten con servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos acordes a sus necesidades y capacidades económicas. De lo anterior, se sugiere revisar en cuanto los procesos de planeación-programación-presupuestación lo permitan, la pertinencia de alinear al Programa E045 con el objetivo 3 "Consolidar la prestación de servicios sociales y culturales en favor de la equidad, la inclusión y desarrollo integral de los derechohabientes" del "Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018".

Finalmente, no es claro como el logro del objetivo a nivel de Propósito del Pp E045 aporta al cumplimiento de las metas del indicador del Objetivo Sectorial.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta Objetivo Estrategia	Sin vinculación con metas nacionales
Estrategia Transversal	Sin vinculación con estrategias transversales
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional Objetivo	Sin vinculación con programas sectoriales

Justificación:

El Programa E045 se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo a la Meta Nacional IV “México Próspero”, Objetivo 4.3 Promover el empleo de calidad. Asimismo, se encuentra vinculado al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social con el Objetivo 3 Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

El Objetivo del Pp E045 se encuentra definido en la matriz 2017 como “Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares”

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- | |
|---|
| 2) Indirecta: El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) buscan atender las necesidades humanas más apremiantes y los derechos fundamentales que todos los seres humanos deberían disfrutar. En el 2000, la ONU definió metas e indicadores con el propósito de medir el grado de avance y cumplimiento de los 8 objetivos establecidos.

El Propósito del Pp E045 se vincula de manera indirecta con el Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, a través del indicador 7.10. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias, lo anterior en el supuesto de que los préstamos otorgados son usados para el mejoramiento de la vivienda.

En 2015, se llevó a cabo la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 (Agenda de Desarrollo Post 2015) para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. En este marco el Propósito del Pp E045, se vincula de manera indirecta con el Objetivo 8. “Trabajo decente y crecimiento económico”, esto es “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” en la vertiente de “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. El Pp E45 al garantizar el acceso a las prestaciones y servicios que el ISSSTE tiene como obligatorias, aporta por un lado, a promover el trabajo decente, y por otro, la protección de los derechos laborales. Se considera una fortaleza que el programa se dirija hacia la consecución de indicadores internacionales.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none">° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y° Las definiciones cuentan con una de las características establecidas.

Justificación:

En el Diagnóstico, se establece que la población potencial son todos los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus dependientes, que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley del ISSSTE, cumplan con los requisitos aplicables. En este sentido, la población potencial es sinónimo de la población derechohabiente del ISSSTE, y está cuantificada hasta el ejercicio 2015 de la siguiente forma: Trabajadores: 2,831,304; Pensionados: 1,018,871; Familiares: 9,123.556; Total: 12,973,731.

No hay una definición precisa de la población objetivo. Así, corresponde a la estimación que el Instituto hace de la población que:

- Demandará el servicio en el ISSSTE o que el mismo Instituto programará que atenderá en un ejercicio fiscal;
- Es elegible técnica y normativamente para recibir el servicio; y
- El ISSSTE estará en capacidad de atender por contar con los recursos que se necesita para otorgar el servicio.

De acuerdo con el Diagnóstico, no es posible definir y cuantificar con precisión a la población objetivo, por diversas razones. Entre éstas, se encuentra que existe una relativa independencia entre los sistemas de información, en los que se registra la población objetivo de los beneficiarios de los distintos servicios y prestaciones del Pp E045; y que la unidad de medida no es homogénea entre las prestaciones y servicios del Programa: para algunos componentes la cuantificación son servicios prestados (servicios deportivos, culturales y recreativo; y servicios funerarios) y en otros casos son personas (créditos personales, EBDIS).

La cuantificación de la población objetivo, está homologada con las metas anuales para cada una de las prestaciones y servicios del Programa. Se establece con base en las metas de cobertura que anualmente calcula la Institución para los distintos servicios que presta, ya que se carece de una base de datos integral, que permita cuantificar la población objetivo del Pp E045 en su conjunto. En este sentido, no existe una metodología única para cuantificar la población objetivo. Así, para los préstamos personales, la población potencial son todos los pensionados y trabajadores con más de seis meses de antigüedad en el régimen de seguridad social del ISSSTE, y la población objetivo se calcula con base en la recuperación de préstamos y los que se otorgaron en los últimos cinco años; para las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil la población objetivo es la población atendida el año anterior, más la población en lista de espera del año anterior más el incremento en espacios de atención durante el ejercicio, lo que es inconsistente para cuantificar la población de este servicio. La cuantificación de los servicios deportivos y recreativos, se calcula con la suma de las metas anuales definidas por cada delegación estatal según el diagnóstico local, pero no se define una metodología uniforme para hacer dicho diagnóstico en los estados. Lo mismo sucede en el caso de servicios culturales. En cuanto a los servicios turísticos, la cuantificación se centra en la cantidad de derechohabientes y pensionados que visitan anualmente ISSSTE-Huixtla. Este servicio, al igual que los servicios funerarios, están abiertos a la población en general. En todos los casos, las metas de atención se diseñan con base en los resultados del año inmediato anterior, más un incremento aproximado del 1% (en los casos procedentes), de conformidad a lo establecido en la Nota Metodológica para la Determinación de la Población Objetivo del ISSSTE. Sin embargo, es importante mencionar que esta Nota Metodológica está desactualizada, ya que se diseñó para cuantificar la población potencial de los Programas existentes antes de su fusión en el Pp E045.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.

Justificación:

Como se mencionó, los sistemas de información están parcialmente integrados, lo que limita la posibilidad de conocer la demanda total de las prestaciones y servicios que ofrece el Programa. Actualmente solo es posible identificar la demanda de los servicios de EBDI.

Para el componente de préstamos personales, la base de datos del padrón de beneficiarios está resguardada por la Subdirección de Tecnología de la Información del ISSSTE, y el público en general no tiene acceso a esta información, debido a que contiene información y datos que están sujetos a lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Los datos se administran y controlan en el Sistema Integral de Prestaciones Económicas, específicamente en el Subsistema Integral de Crédito (SIPE-SIC). El Reglamento del Otorgamiento y Recuperación de Préstamos Personales y su Financiamiento, establece que los préstamos se otorgarán conforme a lo dispuesto por la Ley, y de acuerdo a los recursos aprobados por la Junta Directiva para el Programa Anual de Préstamos Personales. En este sentido, no se observó que la Institución tenga cuantificada la demanda, sino que opera a la oferta con base en el presupuesto disponible en cada ejercicio para cumplir con esta obligación, sin tener mecanismos para evaluar cuál es la proporción de la población que requiere y recibe esta prestación.

En el caso de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil, en el Sistema “Control de Población Infantil” se registran mensualmente los movimientos en el padrón de beneficiarios de estancias propias, contratadas y organizaciones de la sociedad civil. En el sistema “Solicitud de Inscripción a Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE”, que está por iniciar su despliegue, se llevará el proceso completo desde la solicitud del servicio por parte de los trabajadores, hasta la aceptación en una EBDI. Para ello, se iniciara la capacitación del personal en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil que lo operará. Esto permitirá conocer y cuantificar con precisión la demanda del servicio, ya que adicionalmente se tiene el registro de la demanda no atendida, que se encuentra en la lista de espera. El resto de los servicios que forman parte del Programa: (funerarios, deportivos, culturales y recreativos), se estiman con base en los registros históricos. Si bien en 2015 concluyó el desarrollo y puesta en marcha del sistema informático para los servicios recreativos; y próximamente entrarán en operación los sistemas informáticos para los servicios funerarios y deportivos, dadas las características y definiciones de la población objetivo para cada uno de ellos, no se cuenta con una base de datos que permita identificar la demanda. Así, el Instituto tiene una estimación de la cantidad de servicios funerarios que atenderá en el periodo de un ejercicio fiscal, y de acuerdo con los registros históricos, tiene calculado cuántos de estos servicios serán otorgados a derechohabientes y cuántos a la población abierta. De igual forma se tiene la cuantificación de las personas que se espera que visitarán ISSSTE-Huixtla y qué proporción de ellos será Derechohabiente. Los servicios deportivos y culturales, se calculan con base en las estimaciones de las delegaciones del ISSSTE en las entidades federativas, pero no existe una base de datos en la que se registre la demanda para estos servicios. Los servicios recreativos dependen de la capacidad instalada de los Centros Convive e Issstehuixtla; así como del presupuesto para poder operar los calendarios de visitas. Por lo anterior, el Instituto cumple con su mandato al otorgar las prestaciones y servicios que oferta el Pp E045, aunque actualmente está limitado para identificar la demanda de los mismos que no está siendo atendida. Bajo principios estrictamente económicos, existe una función de demanda concreta para identificar en qué medida una población consume determinados servicios de orden cultural, deportivo o recreativo. El consumo de estos servicios puede responder a la búsqueda de las personas por obtener una satisfacción superior, tales como salud y bienestar físico, bienestar psicológico, etc. En algunos casos, el consumo de dichos servicios no tiene un costo económico, aunque sí del tiempo que se destina, por lo que no toda la población potencial busca consumir estos servicios. En este sentido, identificar en qué medida los trabajadores, pensionados y sus familiares demandan los servicios que oferta el Pp E045, requiere conocer sus necesidades y con base en ello, cuantificar en qué medida el Programa está atendiendo a su población objetivo.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

Debido a las diferentes características que tienen las prestaciones y servicios que ofrece el Programa, la identificación de la población objetivo no puede determinarse a priori de manera general, sino que tiene que ajustarse a las características de cada uno de los servicios y cuantificarse de acuerdo con alguno de los criterios señalados anteriormente; es decir, con base en:

1. La población que demandará el servicio en el ISSSTE o que el mismo Instituto programa que atenderá (por ejemplo, en el caso de capacitación de sus propios trabajadores);
2. Es elegible técnica y normativamente para recibirlo;
3. El Instituto estará en capacidad de atender por contar con los recursos que se necesitan para otorgar el servicio.

Por lo anterior, existen mecanismos para identificar a la población objetivo de cada uno de los servicios, pero no del Programa en su conjunto. Asimismo, la carencia de una definición específica de la población objetivo, contrasta con el objetivo en el nivel de propósito que se define en la Matriz de Indicadores para Resultados. Esto es, mientras que en la MIR el objetivo es que “los trabajadores, jubilados y sus familiares disminuyen su vulnerabilidad económica”, en la operación del Programa no se identifican mecanismos para conocer qué segmentos de la población potencial presentan esta vulnerabilidad, y por lo tanto las prestaciones y servicios del Pp E045 no está focalizados para atender a la población que presenta condiciones de vulnerabilidad económica. Por el contrario, normativamente todos los trabajadores y pensionados tienen derecho a recibir todas las prestaciones y servicios.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:
- Incluye la definición de la población objetivo.
 - Especifica metas de cobertura anual.
 - Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
 - Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.

Justificación:

Anualmente se especifican las metas para cada una de las prestaciones y servicios que ofrece el Programa. De manera general, la cuantificación está alineada con los mecanismos que se mencionan en el Diagnóstico; aunque como se señaló anteriormente, dichos mecanismos son diferentes dependiendo del tipo de servicio al que se refiere.

La estrategia de cobertura, como se desprende de las respuestas anteriores, es diferente y se ajusta a cada uno de los servicios y prestaciones.

Lo anterior limita la posibilidad de identificar con precisión si la población derechohabiente que recibe los servicios y prestaciones del Programa, es la que más los requiere, o si los servicios prestados responden a otros criterios que no se definen con precisión en el Diagnóstico. En este sentido, áreas de oportunidad para el Programa son que defina de manera genérica a la población objetivo del Programa; y contar con mecanismos para que la cuantificación de la población objetivo sea en número personas beneficiarias del Programa y no número de servicios como está actualmente para algunos componentes del Pp E045. La prestación de servicios es el medio con que cuenta el Programa para resolver la problemática identificada, pero su existencia no garantiza la solución del Problema.

La dispersión de los sistemas de información, así como la diferencia entre las características de los servicios que integran el Programa, es una limitante adicional para cuantificar a la población objetivo y que los efectos y resultados del Programa, puedan ser medidos en términos de la solución de la problemática identificada en el Diagnóstico.

En el Diagnóstico no se mencionan algunos criterios que en la práctica son aplicados para cuantificar a la población objetivo, tales como la condición geográfica. En ese sentido, se considera que es importante incluir en el diseño del Programa, todos los criterios aplicables para la cuantificación de la población objetivo.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de beneficiarios existen solo para algunos de los servicios que integran el Programa, y están disgregados en diversos documentos de orden normativo. Así, para el otorgamiento y recuperación de préstamos personales, existen procedimientos específicos que están incluidos en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales. Para estas prestaciones, los criterios de elegibilidad están claramente especificados, los procedimientos están estandarizados, y también están sistematizados ya que en la Normateca del ISSSTE se incluye este Manual; consistente con lo anterior, los procedimientos están difundidos públicamente.

Actualmente están en proceso de validación los procedimientos para la atención de los servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil. Dado que es un proceso en marcha, los procedimientos todavía no están sistematizados ni difundidos públicamente, aunque se espera que una vez que sean validados y autorizados por las instancias correspondientes, cumplirán con estos criterios. Sin embargo, se considera que los criterios de elegibilidad son claros y están estandarizados, ya que se encuentran normados en el Reglamento para la prestación de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE.

En cuanto al resto de los servicios que ofrece el Programa, por la naturaleza de los mismos no existen procedimientos de selección específicos, aunque la provisión de todos los servicios está reglamentada, por lo que se considera que también están estandarizados, como es el caso de los servicios sociales y culturales, cuyas acciones están especificadas en los programas rectores, que se autorizan anualmente. En este sentido, el ISSSTE cumple con el mandato de otorgar las prestaciones y servicios, aunque bajo el diseño actual solo es posible identificar a la población atendida, en algunos casos específicos, cuando la programación de las acciones está orientada a dar atención específicamente a los trabajadores, pensionados y sus familiares, como es el caso de torneos deportivos intra institucionales.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:
- Corresponden a las características de la población objetivo.
 - Existen formatos definidos.
 - Están disponibles para la población objetivo.
 - Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none">° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.° Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.

Justificación:

Dado que el Pp E045 es un Programa que opera a partir de la oferta de prestaciones y servicios que puede otorgar, los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo son análogos a los procedimientos para la selección de beneficiarios. Así, los procedimientos o mecanismos existentes, están regulados por diferentes ordenamientos, como se menciona en la pregunta 13.

Existen formatos definidos para solicitar los apoyos y servicios del Programa, aunque éstos se ajustan a las características de cada servicio.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: No.

Justificación:

No existe un padrón único de beneficiarios del Pp E045 que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa.

Sin embargo, existen dos padrones de beneficiarios para dos componentes en específico: Servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil y Préstamos personales. Para lo cual se cuenta con dos sistemas informáticos el Sistema "Control de Población Infantil", en éste sistema se registran mensualmente los movimientos en el padrón de beneficiarios (altas, bajas y correcciones) de las Estancias propias y contratadas y el Sistema Integral de Prestaciones Económicas - Subsistema Integral de Crédito (SIPE-SIC) para el componente de Préstamos personales.

Para el caso de servicios Sociales y Culturales se lleva un reporte en formato Excel, donde se puede identificar el número de servicios y eventos, es de subrayar que los eventos están abiertos a la población en general.

En el caso de servicios deportivos, se lleva también un reporte en Excel que contiene datos de identificación de los derechohabientes que participan.

El programa cuenta además con el ISSSTECAP para la administración de la capacitación, en entrevista los responsables comentaron que el Componente patrón y asegurado se reporta en participantes y no en individuos.

14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los ordenamientos de orden general están sistematizados y son accesibles de manera electrónica a través de Internet por dos vías: la primera ingresar al portal del Instituto y consultar la “Normateca”; la segunda, a través de la oficina virtual del ISSSTE en la dirección electrónica www.oficinavirtual.issste.gob.mx

Adicionalmente, en la página electrónica del ISSSTE se puede tener acceso a la información de los trámites, para que como trabajador, pensionado, jubilado o derechohabiente puedan disfrutar de los seguros, prestaciones y servicios que brinda el Instituto; asimismo, se pueden encontrar los sistemas para registro en servicios recreativos, deportivos y funerarios en cumplimiento a lo estipulado en el Portal Único del Gobierno Gob.Mx. Por ello se afirma que los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios son difundidos públicamente.

Si bien, no se cuenta con un documento articulador único que rija la operación del Programa, se cuenta con diversos documentos que norman la entrega de las prestaciones y/o servicios, por lo que se considera que los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están apegados a documentos normativos. El Artículo 4 y 95 de la Ley del ISSSTE establecen con carácter obligatorio las prestaciones personales, así como de servicios sociales (servicios turísticos, servicios funerarios y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil) y de servicios culturales (programas culturales; programas educativos y de capacitación; atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo). Las características de estas prestaciones se desarrollan en los artículos 157, 161, 162 y 195 a 198.

En el Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentran especificadas las principales funciones de la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, que dan sustento a la operación del Pp E045.

Asimismo, el Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece la organización y funcionamiento de las Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE, con la finalidad de cumplir con la Ley, el Estatuto Orgánico y las demás disposiciones aplicables. Dentro de las atribuciones aplicables se encuentran: atender las solicitudes de trámites para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Instituto en forma desconcentrada y los que se presten en forma subrogada en la demarcación de su competencia, de conformidad con lo señalado en la Ley, el Estatuto Orgánico, el Reglamento y demás normatividad aplicable. De esta manera presumiblemente los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.

El ISSSTE está obligado a entregar informes de manera periódica sobre los avances del Pp E045, por lo que se puede inferir que los procedimientos para otorgar los apoyos están sistematizados, asimismo, la solicitud de apoyo se hace a través de medios electrónicos. Con base en lo anterior, el Instituto cuenta con el marco normativo y procedimental para dar las prestaciones y servicios enmarcados en el Pp E045.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

Como se ha mencionado no existe un padrón único del Pp E045 que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa, lo anterior implica que tampoco se recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En la MIR existen siete actividades, y con excepción de las dos actividades transversales a todos los componentes, y que se refieren a la capacitación del personal del ISSSTE y la de los derechohabientes y pensionados, las actividades restantes están directamente relacionadas con alguno de los cuatro componentes del Programa; en este sentido, cada componente cuenta al menos con una actividad. Para ninguno de los componentes, la realización de la(s) actividades son suficientes para la generación del bien o servicio. Las actividades están claramente especificadas, por lo que no se genera confusión sobre qué actividad está vinculada a cada componente, aunque no se puede establecer un orden cronológico en las actividades.

La actividad de recuperación de créditos es indispensable para que el componente de préstamos asignados pueda producirse, ya que la fuente principal de recursos para este componente es el Fondo de Préstamos Personales, y su sostenibilidad depende de tener una cartera crediticia sana. Pero esto no garantiza que el Programa asigne los préstamos. Los supuestos de esta actividad son que exista una localización efectiva de los trabajadores y pensionados deudores, y que cuenten con capacidad de pago vía nómina. El supuesto debería redactarse en el sentido de que los trabajadores cubren oportunamente el pago de los préstamos recibidos.

La primera actividad para producir el componente de servicios de EBDIS, puede garantizar que la prestación del servicio sea de calidad. Se propone modificar la redacción por "Ejecución de mecanismos de control de calidad en estancias de bienestar y desarrollo infantil". Respecto al supuesto de que las Delegaciones tengan interés en incorporar estancias propias al sistema ISO de Calidad, al ser las Delegaciones internas al Programa el supuesto incumple su carácter de externo, por lo que se sugiere eliminarlo.

La redacción de la segunda actividad "Demanda del servicio de estancias infantiles" no permite identificar a qué demanda se refiere, además de que el supuesto de esta actividad parece que se refiere a la misma población que demanda el servicio de estancias. En este sentido, sería recomendable modificar el nombre de esta actividad por "Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil verificadas" y eliminar el supuesto.

En la actividad "Capacitación al personal del ISSSTE para mejorar los Servicios y Prestaciones", nuevamente se observan inconsistencias en los supuestos, la capacitación al personal del Instituto se da en el marco del Programa Anual de Capacitación, y los trabajadores del ISSSTE reciben capacitación con base en las funciones que tienen asignadas, por lo que no se identifica que participar en la capacitación sea voluntario. El Programa puede proponer alguna(s) actividad que garantice que la capacitación de los trabajadores se realice. Lo anterior, implica que esta modalidad del Programa Anual de Capacitación deba considerarse como un componente adicional de Pp E045.

En la MIR existe una actividad para la elaboración de convenios, que se refiere únicamente a la prestación de servicios funerarios, por lo que se sugiere en ese sentido cambiar su redacción "Elaboración de Convenios de colaboración para la prestación de servicios funerarios". Esta actividad puede concebirse de carácter transversal, ya que se pueden formalizar convenios con otras instituciones públicas, privadas o sociales, para la prestación de otros servicios del Programa. Se proponen dos actividades y sus supuestos las cuales se encuentran integradas en el Anexo 7 "Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados".

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Los cuatro componentes de la MIR, corresponden a los servicios que dieron origen a la creación del Programa, y que fueron identificados en el documento de Diagnóstico como las prestaciones y servicios del ISSSTE que contribuyen a cuidar el poder adquisitivo de los trabajadores del Estado, de conformidad con los artículos 4 y 195 de la Ley del ISSSTE.

Adicionalmente se identifica, como un servicio que otorga el Pp E045 la capacitación en la vertiente de ISSSTE-Asegurador, que básicamente consiste en ofrecer a los trabajadores de las Dependencias y Entidades Afiliadas acciones de capacitación, que les permitan conocer las características, requisitos y procedimientos para acceder a los seguros, prestaciones y servicios. En este tenor, se propone un quinto componente “Capacitación de trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus familiares sobre el tipo y los requerimientos de acceso a los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Instituto”, el cual se encuentra en la MIR 2017 a nivel de actividad.

La redacción de los componentes es correcta en términos de la Metodología de Marco Lógico, ya que se refieren a la prestación de alguno de los servicios del Programa redactados en participio pasado:

- 1.Préstamos personales otorgados
- 2.Servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil proporcionados
- 3.Servicios funerarios otorgados
- 4.Servicios deportivos, culturales y recreativos otorgados

La realización de los componentes no garantiza que se logre el objetivo definido en el nivel de propósito de la MIR "Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familias disminuyen la vulnerabilidad económica". La población objetivo para cada uno de los componentes, que se identifica en el Diagnóstico del Programa, no cubre toda la población a la que podría llegar el Programa. Asimismo, por tratarse de un programa de prestaciones y servicios de carácter institucional, el Pp E045 no se limita a prestar los servicios a los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus familiares que presentan condiciones de vulnerabilidad económica.

En este sentido, si bien la realización de los componentes y el cumplimiento de los supuestos disminuyen la vulnerabilidad económica de una parte de la población objetivo, al respecto, el cumplimiento de los supuestos de cada componente no es suficiente para lograr el propósito. El supuesto para el primer componente es que “Los prestamos son utilizados con base a las necesidades propias de los trabajadores y pensionados. Procurando la estabilidad del poder adquisitivo de sus sueldos.” La redacción es confusa, al no ser claro qué o quiénes procuran la estabilidad del poder adquisitivo de los sueldos y no se identifica una relación directa con el componente.El supuesto para el cuarto componente es “Los derechohabientes tienen interés en asistir a los servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos ofertados por el Instituto.” Este supuesto es similar al supuesto identificado en la actividad relacionada con este componente y que en la MIR se considera necesario para realizarlo. En este sentido, si el supuesto se cumplió en el nivel de actividad no sería condicionante en este nivel de componente. Las modificaciones a los componentes y sus supuestos se presentan en la Anexo 7 “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa cuenta con un objetivo en el nivel de Propósito “Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica”. El objetivo incluye a la población objetivo que son los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares, la redacción del objetivo cumple con los supuestos de la Metodología de Marco Lógico para la elaboración de la MIR, ya que está redactado en tiempo presente “disminuyen”. Sin embargo, la redacción puede prestarse a diferentes interpretaciones sobre de quién o quiénes se disminuyen la condición de vulnerabilidad económica. Así, el objetivo podría definirse con mayor precisión de la siguiente forma: “los derechohabientes mejoran su bienestar al acceder a mecanismos de protección social”, a fin de que realmente refleje del resultado directo del uso de los bienes y servicios que provee el programa. En este tenor, se propone tomar la dimensión de “bienestar” en un enfoque de “bienestar económico: en términos de los satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población”. CONEVAL (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición). México, pp.34.

Dada esa modificación se sugiere cambiar el supuesto por “El presupuesto destinado a prestaciones y servicios se mantiene proporcional al volumen de la población derechohabiente. Los derechohabientes tienen interés en acceder a las prestaciones y servicios”.

La población potencial está claramente definida en el Diagnóstico del Programa. Asimismo, en este documento se definieron los métodos para el cálculo de la población objetivo con base en los registros históricos de las prestaciones y servicios de los distintos componentes del Programa en ejercicios anteriores. Sin embargo, no se identificó la existencia de un diagnóstico que en efecto refleje la demanda total de cada uno de los componentes, o la demanda de aquellos servicios que no ha sido atendida porque alguno de los supuestos en los componentes no se cumpla. Tampoco existe un documento único que defina los mecanismos de articulación entre los distintos componentes del Programa, aunque existen documentos normativos para cada componente.

Al no estar claramente definido el Propósito no es posible determinar que su logro sea consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos. Así, en la propuesta de modificaciones a la MIR que forma parte de esta evaluación, se plantean los componentes que en opinión del equipo evaluador, cumplen con la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico por lo que, con la generación de los componentes, se logra el objetivo en el nivel de Propósito.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El objetivo en el nivel de Fin “Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares” es claro, sin embargo, da lugar a ambigüedades en el término de “personas en situación de vulnerabilidad”.

Se considera que el logro del objetivo no está controlado por los responsables del Programa. En general, se trata de un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.

Normativamente los Programas Presupuestarios (Pp) deben vincularse a un objetivo sectorial en el nivel de Fin de la MIR, si bien el objetivo a nivel fin del Pp E045 cumple con esta vinculación al alinearse al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 a través del objetivo 3 "Salvaguardar los Derechos de los Trabajadores y Personas en Situación de Vulnerabilidad y Vigilar el Cumplimiento de la Normatividad Laboral" se considera que el objetivo no es único dado que enmarca dos objetivos:

- 1. Contribuir a salvaguardar los derecho de los trabajadores; y
- 2. Vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral

De lo anterior, se sugiere revisar la pertinencia de alinear al Pp E045 con el objetivo 3 "Consolidar la prestación de servicios sociales y culturales en favor de la equidad, la inclusión y desarrollo integral de los derechohabientes" del "Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018".

Se propone como objetivo a nivel Fin “Contribuir a consolidar la prestación de servicios sociales y culturales en favor de la equidad, la inclusión y desarrollo integral de los derechohabientes mediante el fortalecimiento de mecanismos de protección social” y también establecer los supuestos de “El presupuesto destinado a prestaciones se mantiene proporcional al volumen de la población derechohabiente” y “el mandato de prestaciones obligatorias a trabajadores del estado se mantiene”.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: No.

Justificación:

Se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”. La normatividad para cada una de las prestaciones se encuentra desagregada en los ordenamientos de los programas que existían previamente a su integración en el Pp E045. Así, existe un cuerpo normativo amplio que regula la prestación de los servicios, en donde se puede ubicar la Ley del ISSSTE, que hace referencia a las prestaciones y servicios a que tienen derecho los derechohabientes, pensionados y sus familiares, pero se carece de un documento normativo, que regula de manera integral las funciones y proceso del Pp E045.

El resumen narrativo se encontró en el Diagnóstico del Programa, aunque existen diferencias entre éste y la MIR 2017. Lo anterior se explica porque la Unidad Responsable del Programa ha buscado fortalecer la Matriz de Indicadores para Resultados durante el presente ejercicio fiscal. Las principales diferencias entre el resumen narrativo del Diagnóstico y la MIR 2017, están en la definición de los objetivos en los niveles de Propósito y Fin.

Adicionalmente, en la MIR 2017 se incluye una actividad que no existe en el resumen narrativo del Diagnóstico: “Demanda del Servicio de Estancias Infantiles”. Como se identificó anteriormente, la forma en que está redactada no permite identificar si se refiere a la demanda para concertar convenios con estancias de bienestar privadas, o si es la demanda del servicio por parte de la población objetivo. Asimismo, el hecho de que el supuesto para esta actividad sea que “existe la demanda del servicio a nivel nacional...”, ubica el objetivo de la actividad en el mismo nivel del resumen narrativo que el supuesto, lo que se traduce en que sea tautológica la definición.

Se considera que el supuesto de “localización efectiva de los trabajadores y pensionados deudores...” correspondiente a la actividad de recuperación de créditos, es una función que corresponde a la estructura del Programa, por lo que se propone cambiar por otra en la que “los trabajadores y pensionados deudores, cubren oportunamente el pago de los préstamos recibidos”.

Incluir una actividad de difusión, que fortalezca la capacidad del Programa para dar a conocer a la población objetivo las prestaciones y servicios que brinda el Instituto, informando los requisitos y procedimientos para acceder a estos beneficios. Así, además de la actividad de capacitación, el Programa contará con una herramienta adicional para realizar los componentes.

En el nivel de componentes, sería importante modificar o incorporar algunos supuestos adicionales. El supuesto para el primer componente (préstamos otorgados), menciona “...Procurando la estabilidad de sus sueldos”, refiriéndose a los trabajadores y pensionados. La redacción es confusa, además de que la estabilidad del poder adquisitivo de los sueldos no está en manos de los trabajadores y pensionados, sino que depende de las condiciones y estabilidad de la economía.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

El Programa E45 cuenta con 18 indicadores uno a nivel Fin, uno a nivel Propósito, 5 indicadores a nivel de Componentes y 11 a nivel de Actividades.

El indicador a nivel Fin "Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral" no es claro en su redacción el "término de buenas prácticas" da lugar a ambigüedades. Asimismo el método de cálculo no es preciso y las variables establecidas no son comprensibles.

Método de cálculo: Suma de mujeres y hombres beneficiados por las buenas prácticas de inclusión laboral de los centros de trabajo (reconocidos con los distintivos: Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo"; Empresa Familiarmente Responsable; Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil) y los mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional.

Asimismo, se considera que este indicador no es suficiente para monitorear y analizar el logro del objetivo del Programa. Se sugiere incluir un indicador a nivel fin que permita conocer el impacto de la intervención del Programa en su población objetivo.

A nivel Propósito el indicador "Cobertura de servicios económicos, sociales y culturales por cada 1000 derechohabientes", si bien es claro en lo que pretende medir, no es relevante para medir el objetivo; se trata de un indicador de gestión y en este sentido no permite cuantificar los resultados en la población objetivo derivado de la operación del Programa.

A nivel componente los cinco indicadores cumplen con cuatro de las características mencionados.

A nivel de actividad el indicador de "Porcentaje de estancias infantiles verificadas en la aplicación de la normatividad" no es relevante dado que no tiene relación con la actividad que busca medir "Demanda del servicio de Estancias Infantiles". En general, los indicadores que presenta la Matriz se alimentan de bases de datos provenientes exclusivamente de los registros administrativos del Programa, se considera que el método de cálculo es claro y las variables están correctamente definidas.

Si bien esté indicador es sectorial y corresponde al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, en este sentido se comprenden las restricciones para su modificación, sin embargo se considera pertinente hacer las observaciones en la respuesta a esta pregunta y en las siguientes que correspondan, a fin de sentar las bases para que al iniciar nuevamente los procesos de planeación-programación y presupuestación nacionales se cuente con elementos para la discusión.

En la respuesta a la pregunta 31 y en Anexo 7 se explican las propuestas de modificación a los indicadores en función en los cambios al resumen narrativo.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Las 18 Fichas de los Indicadores (FT) presentan los siguientes datos: nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y comportamiento del indicador. Ninguna de las FT indicadores presentan metas, sin embargo el programa entrego información de las metas para algunos indicadores.

Es importante mencionar que el indicador a nivel de Fin es sectorial. Por tal motivo, la ficha técnica no depende de la Unidad Responsable del Pp E045, y dada la alineación de los programas con este objetivo sectorial, no está en las atribuciones del Instituto modificarla, sino que correspondería a la cabeza de sector. No obstante, al realizar el análisis de la ficha técnica, se identificaron posibles mejoras en el Método de cálculo. Así, se sugiere realizar la siguiente modificación a fin de dar mayor claridad sobre los componentes de la sumatoria que la conforman:

Sumatoria de mujeres y hombres empleados en centros de trabajo que se hacen acreedores a los distintivos Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” (DEI), Empresa Familiarmente Responsable (DEFER) y Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI).

Fórmula: Sumatoriatrabajadoras y trabajadores (DEI+DEFER+DEALTI)

Es de subrayar que nivel Fin no se encuentran definidos los medios de verificación, asimismo, en su FT no se presenta información alguna sobre las características de las variables ni sobre su actualización.

Como se mencionó en las preguntas 4 y 21, es necesario revisar la pertinencia de alinear el Pp E045 con el objetivo 3 "Consolidar la prestación de servicios sociales y culturales en favor de la equidad, la inclusión y desarrollo integral de los derechohabientes" del "Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018". Asimismo, se propone un nuevo indicador el cual se encuentra planteado en el Anexo 7.

En la información de la FT del indicador a nivel Propósito “Cobertura de servicios económicos, sociales y culturales por cada 1000 derechohabientes”, en la línea base tiene definido un valor de 724.47 (servicios) para el año 2017, se sugiere revisar la congruencia de poner un valor que no se ha logrado.

En este sentido, cinco indicadores presenten inconsistencias en el valor de la línea base, las cinco tienen valor de cero, el valor de la línea es el punto de partida para realizar el monitoreo por lo que es necesario que este valor sea diferente de cero, los indicadores son los siguientes: “Tasa de atención de la demanda potencial de los servicios funerarios por cada 1000 derechohabientes”, “Proporción de servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos otorgados por cada 1000 derechohabientes”, “Porcentaje de Convenios suscritos con agencias funerarias privadas”, "Porcentaje de velatorios supervisados del ISSSTE" y "Porcentaje de avance de los servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos proporcionados a los derechohabientes con respecto a lo programado".

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Más del 0% y hasta el 49% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Para valorar si la meta de cada indicador está orientada a impulsar el desempeño, se considerará la línea base, el valor de las metas 2017 y 2016, el avance de metas 2016 y la serie de información disponible para cada indicador. Cabe señalar que si el valor de la línea base es cero se tomará como dato no disponible.

De los 18 indicadores que integran la MIR 2017 del Pp E045, se cuenta con información de metas para 17 de ellos, de estos solo 8 presentan información completa (línea base, el valor de las metas 2017 y 2016, el avance de metas 2016 y la serie de información disponible) para realizar la valoración. Cabe mencionar que los 18 indicadores cuentan con unidad de medida.

No se cuenta con información para las metas de indicadores a nivel Fin.

La meta del indicador "Porcentaje de atención de la demanda de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil" se considera que la meta no está dirigida a impulsar el desempeño es decir a atender a un mayor número de infantes ya que el crecimiento planteado es minúsculo, lo anterior se explica dados los recursos con los que cuenta el componente.

La meta del indicador "Proporción de servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos otorgados por cada 1000 derechohabientes" se considera laxa y no impulsa el desempeño, lo anterior es consecuencia directa de la astringencia presupuestal que presenta el Instituto.

Se considera que la meta del indicador "Tasa de Variación en Recuperación de la Cartera de Préstamos Personales" es laxa por qué el avance de 2016 ha sido rebasado en casi 10 por ciento respecto a lo programado y el valor para 2017 es menor a 2016.

La meta del indicador "Porcentaje de la cartera vencida respecto a la cartera total" no impulsa el desempeño por qué se trata de un indicador descendente y el avance de 2016 rebasa la meta a lo programado en casi 20 por ciento.

Se considera que la meta del indicador "Porcentaje de beneficiarios satisfechos en el servicio de estancias infantiles" no impulsa el desempeño por qué no plantea un cambio en el valor del indicador.

Se sugiere para cada uno de los componentes realizar un estudio de análisis de la demanda, con el fin de contar con una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.

Se adjunta el Anexo 6 "Metas del programa".

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

A nivel de Fin la MIR no presentan medios de verificación por lo que no se puede valorar el cumplimiento/incumplimiento de las características.

Los medios de verificación a nivel Propósito son registros administrativos del Programa, por lo que los datos no están accesibles a cualquier persona lo que no permite reproducir el cálculo del indicador. Si bien las variables cuentan con nombre para identificarlas, el nombre de la variable "Población amparada" no es claro, se sugiere homogenizar utilizando población derechohabiente.

El resto de los indicadores presentan medios de verificación que en general cumplen con las siguientes características: provienen de fuentes oficiales o institucionales, cuentan con un nombre que permita identificarlos, es posible reproducir su cálculo dado que no implica mayores cuestiones técnicas, sin embargo, las bases de datos necesarias para su cálculo si bien son públicas a través del Programa de Datos abiertos del Instituto, en los medios de verificación no se presenta la ruta para acceder a ellos, así como tampoco presentan los nombres de dichos insumos.

Se sugiere, especificar claramente en los medios de verificación de los indicadores el nombre de los documentos utilizados para el cálculo de los indicadores, y en su caso, agregar el vínculo.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Fin-Indicadores-Medios de Verificación. Se considera que el indicador a nivel de Fin “Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral”, no es adecuado ni relevante para medir el logro del objetivo “Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares”, el objetivo en sí mismo engloba diversas problemáticas tales como desigualdad de género, discriminación, discapacidad, inspección laboral, vulnerabilidad económica, entre otras.

Propósito-Indicadores-Medios de Verificación. Desde la formulación del objetivo “los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica” se presentan inconsistencias, no implica un cambio en la población objetivo, en este sentido el indicador “Cobertura de servicios económicos, sociales y culturales por cada 1000 derechohabientes” no permite medir el objetivo a ese nivel.

Componentes-Indicadores-Medios de Verificación. En general los cuatro componentes cumplen las tres características: los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores y miden directamente el objetivo a ese nivel.

Actividades-Indicadores-Medios de Verificación. Salvo una de las Actividades que no es clara en su objetivo “Demanda del servicio de Estancias Infantiles” y el indicador no es pertinente por que mide el “porcentaje de estancias de bienestar y desarrollo infantil verificadas en la aplicación de la normatividad” por lo que no cumple con ninguna de las características, el resto de los indicadores a nivel de actividad cumplen las características citadas.

En la respuesta a la pregunta 31 y en Anexo 7 se explican las propuestas de modificación a los indicadores en función en los cambios al resumen narrativo.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

La MIR 2017 presenta áreas de mejora principalmente en los objetivos e indicadores a nivel Fin y Propósito. Se sugiere revisar la pertinencia de alinear, en cuanto existan espacios en los procesos de planeación federal, el Programa E045 con el objetivo 3 "Consolidar la prestación de servicios sociales y culturales en favor de la equidad, la inclusión y desarrollo integral de los derechohabientes" del "Programa Institucional del ISSSTE 2014-2018". Lo que involucra inevitablemente y dada la normatividad, tomar el indicador para este objetivo "Porcentaje de atención de la demanda de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil". Cabe señalar que este indicador se encontraba a nivel componente en la MIR 2017. Se sugiere un nuevo indicador a nivel de Fin "Porcentaje de individuos que se consideran no pobres y no vulnerables". En este sentido, tomando como referencia la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL 2014; se considera que el Programa Pp E045 contribuye a dicho indicador dado que las prestaciones que otorga el ISSSTE favorecen a que los derechohabientes se encuentren dentro del cuarto cuadrante de "Identificación de la pobreza", es decir población sin carencias y con un nivel adecuado de bienestar económico. No es de soslayar, que el Programa E012 Prestaciones Sociales del IMSS cuenta con este indicador a nivel de Fin, y dado que ambas instituciones (IMSS y el ISSSTE), cubren al mayor número de la población trabajadora del país, y que adicionalmente dicha población goza de mayores beneficios de los diversos rubros que integran a la seguridad social: asistencia médica, prestaciones en especie y monetarias por enfermedad, vejez, accidente de trabajo, enfermedad profesional, invalidez, de maternidad, servicios de guardería, entre otros. Se considera que el indicador es un referente en donde ambas instituciones pueden incidir de manera directa. Asimismo, dicho indicador cumple con las disposiciones y recomendaciones plasmadas en el documento de "Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", donde se sugiere que para la medición del logro de los objetivos sectoriales, en medida de lo posible, se deberá elegir indicadores cuya medición sea independiente de las dependencias y entidades responsables de la ejecución de los programas, ya sean indicadores nacionales o internacionales.

A nivel de Propósito, se sugiere que el objetivo se modifique de la siguiente manera: "los derechohabientes mejoran su bienestar al acceder a mecanismos de protección social". Adicionalmente se proponen dos nuevos indicadores "Valor económico de las prestaciones sociales como proporción del ingreso de los trabajadores y pensionados" y "Porcentaje de derechohabiente satisfechos con las prestaciones sociales recibidas". Cabe destacar, que la medición del primer indicador propuesto implicará el desarrollo de una metodología que permita medir "el valor económico de las prestaciones sociales" (es decir, estimar el beneficio neto que implican las prestaciones recibidas en términos de ahorro para los trabajadores, o bien de adicionalidad en su ingreso). El desarrollo de esta metodología rebasa los alcances de esta evaluación, para lo cual se sugiere que sea una instancia externa al programa la que desarrolle la metodología y realice su medición de manera bienal.

A nivel de componente se recomienda cambiar el indicador "Proporción de servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos otorgados por cada 1000 derechohabientes" por el indicador "Cobertura de servicios deportivos, culturales y recreativos por cada 1000 derechohabientes" basado en el que actualmente se encuentra en el nivel Propósito. De igual manera, se sugiere incorporar el indicador "Porcentaje de beneficiarios satisfechos en el servicio de estancias de bienestar y desarrollo infantil" el cual se encuentra a nivel actividad. Se sugiere un quinto componente "Capacitación de trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus familiares sobre el tipo y los requerimientos de acceso a los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Instituto" (actualmente se encuentra en actividad), que es un servicio que otorga el Pp E045 de la vertiente institucional de capacitación ISSSTE-Asegurador, que básicamente consiste en ofrecer a los trabajadores de las Dependencias y Entidades Afiliadas acciones de capacitación, que les permitan conocer las características, requisitos y procedimientos para acceder a los seguros, prestaciones y servicios.

A nivel de actividad, se sugiere cambiar la redacción de la actividad "Demanda del servicio de estancias infantiles" por "Estancias de bienestar y desarrollo infantil verificadas". Se sugiere integrar dos indicadores (que ya existían en las MIR de los programas antes de fusionarse) que se consideran relevantes para la producción de los componentes "Realización de eventos deportivos" y "Gestión de espacios para la realización de eventos artístico-culturales". De igual manera se propone una nueva actividad "Promoción y fomento de servicios y prestaciones sociales" la cual mide la variación de promocionales (spots, carteles, trípticos, promocionales vía internet, entre otros) para los servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos que ofrece el ISSSTE. Ver Anexo 7 "Propuesta de mejora de la MIR"

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000.
- c) **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación:

El Programa sí tiene identificados y cuantificados los gastos de operación, en mantenimiento y en capital en los que incurre. Asimismo cuenta con el desglose necesario para calcular los gastos unitarios. La información presupuestal está registrada en el "Sistema de Programación y Ejercicio Presupuestal" (SPEP). El sistema tiene actualizada la información al cierre del último mes de ejercicio completo.

En el SPEP se registra la información presupuestal desde el nivel de capítulo de gasto hasta el nivel de subpartida. Existe información desagregada de cada uno de los programas que se fusionaron en el Pp E045; es decir, se tiene información de cada uno de los componentes por separado, lo que hace posible calcular con facilidad los gastos unitarios. Asimismo, registra la información presupuestal del Programa en su conjunto. Contiene el presupuesto original anual y calendarizado de manera mensual; el presupuesto modificado anual y mensual; si existe presión en el gasto; los recursos comprometidos y el ejercicio acumulado. El siguiente cuadro muestra la desagregación del Pp E045 hasta el nivel de partida.

La información analizada de incluye en el Anexo 8 "Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación".

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

A través de la página del ISSSTE en Internet, se puede encontrar el Diagnóstico del Programa presupuestario E045 a menos de tres clics. Asimismo, el portal del Instituto tiene un ícono de transparencia en el que de manera accesible, se puede consultar la información relacionada con los principales programas institucionales del ISSSTE. Sin embargo, el Programa carece de Reglas de Operación o Lineamientos Operativos.

Semestralmente, el ISSSTE Publica en Internet el “Informe de Evaluación del Programa de Trabajo y Desarrollo Institucional”, el Programa de Trabajo se elabora anualmente y también puede consultarse en esta sección del Portal institucional. Uno de los objetivos del Programa de Trabajo para 2016, es consolidar la prestación de los servicios sociales y culturales, en favor de la equidad, la inclusión y el desarrollo integral de los derechohabientes. En el informe correspondiente al periodo enero-junio de 2016, se concentran las acciones y logros relacionados con este objetivo, entre los que se encuentran los servicios brindados por el Pp E045, aunque se presentan desagregados como parte de los servicios que presta el Instituto y no parte de un solo Programa Presupuestal.

Asimismo, anualmente se emite el Informe de Logros del ISSSTE. En éste, de manera accesible se presentan las principales acciones y logros en la gestión del Instituto. En la sección de transparencia, también se puede consultar la población beneficiaria del Instituto.

Adicionalmente, a través de la página de ISSSTE se pueden hacer trámites y solicitudes en línea. Así, hay un acceso al trámite de préstamos personales, y en otra sección se tiene acceso a la oferta de servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

El Programa está normado por ordenamientos institucionales de orden general del ISSSTE, como son La Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado, el Estatuto Orgánico del ISSSTE y el Manual de Organización General. Asimismo, cada componente cuenta con la normatividad, reglamentación y procedimientos definidos para la operación. Los ordenamientos de orden general están sistematizados y son accesibles de manera electrónica a través de Internet por dos vías: la primera ingresando al portal del Instituto y consultar la "Normateca"; la segunda, a través de la oficina virtual del ISSSTE en la dirección electrónica www.oficinavirtual.issste.gob.mx en la que mediante un sencillo procedimiento de registro, los derechohabientes y pensionados tienen acceso a una serie de trámites, consultas y acceso a los servicios del Instituto entre los que se incluye una liga a la Normateca.

En lo que respecta a las prestaciones y servicios del Programa, en la oficina virtual los derechohabientes y pensionados pueden identificar fácilmente los servicios deportivos, sociales y culturales que brinda el Pp E045, pueden consultar el historial de préstamos y hacer simulaciones para la obtención de préstamos personales. También hay ligas para conocer los procedimientos para obtener los servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil y de Servicios Funerarios. Por su parte, las instancias ejecutoras tienen acceso a los reglamentos, procedimientos y acciones para la ejecución de las prestaciones y servicios.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que la mayoría de los procedimientos están estandarizados y que son utilizados por las instancias ejecutoras. Sin embargo, existen áreas de oportunidad para fortalecer la información de orden normativo y procedimental a la que tienen acceso dichas instancias ejecutoras. De manera particular, los procedimientos de la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales registrados en la Normateca son únicamente los relacionados a la actividad capacitación, por lo que sería recomendable incluir los relacionados con los componentes del Programa.

La Normatividad vigente requiere actualizarse, ya que fue emitida en condiciones y contextos diferentes a los que opera actualmente el Pp E045. En este sentido, no es posible decir que los procedimientos están apegados a la normatividad del Programa, considerando que los únicos documentos de orden normativo existentes que integran totalmente la información del Programa son la MIR y el Diagnóstico, se considera que la ejecución de las obras se ajusta a la normatividad que existía antes de la creación del Pp E045 mediante la fusión de los programas de prestaciones económicas, sociales y culturales. Al respecto, en reunión con las autoridades responsables del Programa, informaron para el caso del servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil, la normativa y los procedimientos han sido actualizados, y se encuentran en la fase de revisión por parte de las autoridades del Instituto.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

En el documento de Diagnóstico del Programa, se identificó que en la mayor parte del mundo, cuando se tratan los temas de seguridad social, no es común que se integren los servicios de deporte, cultura y prestaciones sociales, como sí se hace en el Pp E045. Asimismo, se identificó que el IMSS, la otra institución de nivel nacional encargada de velar por la seguridad social, otorga prestaciones sociales similares a las que otorga el ISSSTE, cada una orientada a la atención de la población derechohabiente respectiva.

Respecto de cada uno de los componentes del Programa, en el Diagnóstico se busca identificar el impacto de las prestaciones y los servicios de seguridad social, en la salud o en la disminución de la vulnerabilidad económica, y se sustenta en los casos que se encontró evidencia suficiente. En este sentido, además del ISSSTE y el IMSS, algunos programas federales tienen objetivos similares o complementarios ya sea con el Pp E045 en su conjunto, o con alguno de sus componentes, entre los que se identifican los siguientes.

•Pp E012 Prestaciones Sociales, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este Programa tiene como objetivo en el nivel de propósito “la población de México de los deciles I al VII reduce su vulnerabilidad por ingreso y por capacidades”. Con excepción del componente “productos de consumo por debajo de la media del mercado” del Programa del IMSS, sus otros tres componentes: cursos y talleres de prestaciones sociales en materia de salud, deporte y cultura; centros vacacionales disponibles para el disfrute del descanso y tiempo libre; y póliza de previsión funeraria renovada, coinciden con los siguientes componentes del Pp E045: servicios funerarios otorgados; y servicios deportivos, culturales y recreativos otorgados; además de coincidir con la actividad de capacitación. El hecho de que la cobertura del Programa es nacional para ambos programas y que sus objetivos sean similares, hace que estos programas sean coincidentes.

•Pp E007 Servicios de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El objetivo de este programa es otorgar el servicio de guardería a la población derechohabiente del IMSS; a nivel de fin busca contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, a través de la atención integral de niñas y niños. Lo anterior es coincidente con el componente de Servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Pp 045, ya que su cobertura es nacional y los servicios están orientados a atender en el marco de la legislación aplicable, a la población derechohabiente de cada institución.

•S176 Pensión para Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social. El objetivo de este programa es “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o de jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo.” El objetivo de este programa es complementario con el Pp E045 en la medida que otorga apoyos económicos a la población adulta mayor que carece de una pensión o jubilación, y es coincidente en la prestación de algunos servicios, ya que también realiza acciones de promoción destinadas a mejorar la salud física y mental de los beneficiarios. Su cobertura es nacional.

•S174 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (SEDESOL). El objetivo del programa es “Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como de los padres solos, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.” La población beneficiaria son madres trabajadoras y padres solos, que carecen de acceso a los servicios de guardería o estancias de bienestar y desarrollo infantil. De acuerdo con el objetivo en el nivel de propósito, las personas beneficiarias mejoran sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral, lo que contribuye, entre otros aspectos, con el fin de proteger el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza. La cobertura del PEI es nacional y dado que guarda objetivos similares a los del Pp E045, son programas coincidentes.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	2.333	El programa cuenta con el documento de Diagnóstico. El problema de atención no se encuentra formulado como una situación que puede ser revertida, al confundir el problema con la falta de una solución, tampoco se define el plazo para su revisión y actualización. El Diagnóstico no presenta evidencia (nacional o internacional) que dé cuenta que la intervención (en su conjunto) es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	2.000	Los objetivos del Programa están alineados con metas y estrategias nacionales. Sin embargo, No es claro como el logro del objetivo a nivel de Propósito del Pp E045 aporta al cumplimiento de las metas del indicador del Objetivo Sectorial.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	1.400	De acuerdo con el Diagnóstico, no es posible definir y cuantificar con precisión a la población objetivo, por diversas razones. Entre éstas, se encuentra que existe una relativa independencia entre los sistemas de información, en los que se registra la población objetivo de los beneficiarios de los distintos servicios y prestaciones y que la unidad de medida no es homogénea.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	2.000	No existe un padrón único del PpE045 que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	2.500	El hacer coincidir en un solo Programa prestaciones y servicios, que por sus características son de naturaleza diversa, se refleja en la dificultad para el diseño de objetivos e indicadores a nivel Fin y Propósito que permitan medir los resultados del Programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.667	El presupuesto del Programa está debidamente identificado por capítulos de gasto.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	
Valoración final	2.317	

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	No se define el plazo para revisar y actualizar el problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa	1	Definir la periodicidad en la revisión y actualización del problema que debe incluirse en el Diagnóstico del Programa y eventualmente en el documento normativo que lo regule.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El programa cuenta con el documento de "Diagnóstico" vigente.	1	
Justificación de la creación y del diseño del programa	No se encuentra dentro del Diagnóstico evidencia (nacional o internacional) que dé cuenta que la intervención (en su conjunto) es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.	3	Recopilar evidencia (nacional o internacional) que sustente que la intervención (en su conjunto) es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El Propósito del Pp E045, se vincula de manera indirecta con el Objetivo 8 "Trabajo decente y crecimiento económico"	6	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Procesos documentados para cada uno de los servicios que integran el E045	12	Trabajar en un documento único que norme la operación del Pp E045 de manera integral, que eventualmente sustituya la normatividad que existe actualmente para cada uno de los componentes de forma específica.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La carencia de un sistema institucional que concentre de manera integral la información del Programa.	12	Diseñar y desarrollar un sistema informático único.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	No existe un padrón único de beneficiarios del Pp E045 que permita conocer quiénes reciben los apoyos.	13	Consolidar un padrón único.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Los procedimientos para otorgar los apoyos están estandarizados y se difunden.	14	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Las actividades no son suficientes para la realización de los componentes	16	Integran otras de actividades y que se cumpla el orden cronológico de las mismas. Revisar la declaración de los supuestos..
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los componentes no reflejan la totalidad de los servicios que presta el Pp E045.	17	Se sugiere adicionar un componente que dé cuenta del servicio de capacitación en la vertiente de ISSSTE-Asegurador

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Las metas de los indicadores en general resultan laxas.	23	Se sugiere realizar un estudio que permita contar con una estrategia de cobertura en el mediano y largo plazo.
Presupuesto y rendición de cuentas	Se tiene un registro adecuado del presupuesto y cuenta con mecanismos apropiados de transparencia y rendición de cuentas.	27	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La redacción del Propósito da lugar a ambigüedades.	18	Se sugiere una nueva definición del objetivo a nivel de Propósito
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema no se encuentra formulado como una situación que puede ser revertida, al confundir el problema con la falta de una solución.	1	El problema debe idealmente ser planteado desde un enfoque de acceso a derechos, orientado a cumplir con el mandato institucional (Art. 4 de la Ley)
Contribución a las metas y estrategias nacionales	No es claro como el logro del objetivo a nivel de Propósito del Pp E045 aporta al cumplimiento de las metas del indicador Sectorial.	4	Alinear el Pp E045 al Programa Institucional del ISSSTE 2014-2018
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	No es posible definir y cuantificar con precisión a la población objetivo	Todas	Desarrollar y cuantificar una metodología que permita cuantificar la población objetivo, o en su caso explicitar porque no es posible.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El hacer coincidir en un solo Programa prestaciones y servicios, que por sus características son de naturaleza diversa, se refleja en la dificultad para el diseño de objetivos e indicadores a nivel Fin y Propósito que permitan medir los resultados del Programa.	Todas	Incluir nuevos indicadores en la MIR.

Conclusiones (Anexo 12)

El Programa de Prestaciones Sociales (Pp E045) surge de la fusión de ocho programas que venían operando en el ISSSTE como programas independientes hasta 2015, y que están orientados a cumplir con el mandato institucional enmarcado en el Art. 4° de la Ley del ISSSTE. Hacer coincidir en un solo Programa prestaciones y servicios, que por sus características son de naturaleza diversa, presenta la dificultad para definir objetivos que sean consistentes con todos los componentes y se traduce en que el diseño presente debilidades en términos de su coherencia interna. En la práctica, los componentes del Programa continúan operando de la misma forma que lo hacían antes de su fusión en el Pp E045; la planeación de las prestaciones y cada uno de los servicios se realiza de manera independiente; los mecanismos de seguimiento responden a las características particulares de cada servicio; y si bien el Art. 4 de la Ley del ISSSTE establece el carácter obligatorio de las prestaciones y servicios del Programa, éste carece de un documento normativo único que regule su funcionamiento de manera integral.

En cuanto a su diseño, el problema central que se identifica en el Diagnóstico del Programa, no está definido como una situación negativa que puede ser revertida, sino como la ausencia de su solución **“los trabajadores al servicio del Estado no cuentan con servicios de seguridad social, particularmente carecen de acceso a préstamos, a servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos”**; y que **“las necesidades y capacidad económica definen una condición de vulnerabilidad económica.”** Idealmente, el problema debe ser planteado desde un enfoque de acceso a derechos, que encuentra sustento en la normatividad del Instituto. Así, se recomienda plantear el problema como **“los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus respectivos dependientes familiares no acceden de manera efectiva a sus derechos económicos, sociales y culturales”**.

En el Diagnóstico se busca recuperar evidencia teórica y empírica para dar sustento a la creación del Programa, pero esto se logra solo parcialmente, ya que las experiencias a nivel nacional e internacional que se documentan, lo hacen sobre algunos de los componentes que integran el Programa. En este sentido, no se identificó una estrategia a nivel nacional o internacional que sostenga que este tipo de intervención es más eficaz para revertir el problema, que otro tipo de intervenciones.

Si bien en el Diagnóstico hay una definición de la población potencial que son todos los trabajadores, pensionados, y sus familiares; la población objetivo no puede definirse de manera unívoca y como consecuencia, esta última así como su cuantificación, tiene que ajustarse de manera diferenciada a las características de cada uno de los componentes.

Los mecanismos de operación de los componentes del Programa no se han modificado, con respecto a la forma en que se ejecutaban antes de su integración en el Programa de Prestaciones Sociales, ni se han visto modificadas las estructuras operativas. La permanencia de los componentes durante periodos prologandos, se traduce en la existencia de un cuerpo normativo que regula cada una de las prestaciones y servicios, pero que fue diseñado para cada componente antes de su integración en el Pp E045. En este sentido, el Programa carece de un documento rector que articule de manera integral la gestión del Programa, mientras que la normatividad vigente está desactualizada con respecto a las necesidades reales de operación.

Asimismo, los sistemas de información no están articulados, por lo que el registro de la población objetivo o de la población atendida en cada uno de los componentes, se hace de forma independiente. En las condiciones actuales de operación, no es viable diseñar y desarrollar un sistema integral para la administración del Programa: en primer lugar, porque la unidad de medida para cuantificar a la población objetivo entre los componentes no es homogénea, ya que en algunos casos son personas (préstamos personales, EBDIS) y para otros componentes se registra por número de servicios (deportivos, culturales o funerarios); y en segundo lugar, porque el desarrollo de un sistema de este tipo, requiere una cantidad importante de recursos con los que no cuenta el Programa. Bajo estas condiciones, el Programa carece de mecanismos para identificar la demanda potencial para cada uno de sus componentes y para definir a la población objetivo de manera unívoca para el Pp E045 en su conjunto.

En la matriz de indicadores para resultados se identifican algunos problemas derivados de las carencias anteriores, que se reflejan tanto en la lógica vertical, como horizontal de la MIR. En cuanto a la lógica vertical, para ningún componente la realización de las actividades relacionadas es suficiente para la generación del bien o servicio, y algunos supuestos no son consistentes con la definición de los objetivos en distintos niveles de la matriz. Asimismo, la realización de los componentes no garantiza que se logre el objetivo definido en el nivel de propósito de la MIR.

En cuanto a la lógica horizontal, los indicadores de la MIR no son adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del Programa ni para monitorear sus resultados. A nivel de fin, la redacción del indicador da lugar a ambigüedades, el método de cálculo no es preciso y las variables no son claras, aunque es importante mencionar que se trata de un indicador sectorial y por lo tanto, no está en el ámbito de responsabilidad del área responsable del Programa su actualización; y en el nivel de propósito, el indicador no es relevante ya que se trata de un indicador de gestión y no permite cuantificar los

resultados en la población objetivo derivado de la operación del Programa.

Por lo anterior, se elaboró una propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados, que se integra a este informe en el anexo 7.

En términos generales, se recomienda revisar la pertinencia de que las prestaciones y servicios permanezcan integrados en un solo Programa, o de reagrupar los componentes con base en criterios de homogeneidad, para darle coherencia e integralidad al diseño, lo que implicaría dividir al Programa con la consecuente creación de nuevo(s) programa(s). Por ejemplo, algunos de los servicios que ofrece el Programa están disponibles a la población abierta y su cuantificación se hace en número de servicios prestados: servicios culturales y servicios deportivos y recreativos; por otra parte los servicios funerarios y de EBDIS, en donde si bien los primeros también están abiertos a la población, es factible cuantificar a la población objetivo como un segmento de la población potencial; así como la prestación de servicios turísticos que está acotada por la capacidad instalada del Instituto, por lo que algunos segmentos de la población potencial no acceden por criterios de índole geográfica. Finalmente, los préstamos personales tienen características específicas y mecanismos de atención que los diferencia del resto de los componentes.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

COCOA SERVICES S.C.

Nombre del coordinador de la evaluación:

CLAUDIA MIR CERVANTES

Nombres de los principales colaboradores:

ALONSO VERAZA LÓPEZ Y ALEJANDRA CERVANTES ZAVALA

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

*SUBDIRECCIÓN DE INNOVACIÓN Y CALIDAD Y ÁREA DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL*

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

ING. CÉSAR TALAVERA GIESSELER

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

ADJUDICACIÓN DIRECTA

Costo total de la evaluación:

\$522,000.00

Fuente de financiamiento:

RECURSOS FISCALES

Bibliografía

- ISSSTE (2016). Diagnóstico del Programa Presupuestario E-045 Prestaciones Sociales.. Diagnósticos. México
- Gobierno de la Republica (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). México
- ISSSTE (2016). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Informes del PASH. MÉXICO
- DOF (2009). Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Documentos oficiales. MÉXICO
- DOF (2010). Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Documentos oficiales. MÉXICO
- DOF (2014). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Documentos oficiales. MÉXICO
- DOF (2013). PROGRAMA SECTORIAL DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. MÉXICO
- ISSSTE (2016). Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del Programa de E045 Prestaciones Sociales.. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). MÉXICO
- ISSSTE (2016). Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del Programa de E045 Prestaciones Sociales.. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). MÉXICO
- ISSSTE (2016). Anuario Estadístico 2015. Documentos oficiales. MÉXICO
- ISSSTE (2003). Manual Institucional de Prestaciones y Servicios a la Derechohabencia.. Documentos oficiales. MÉXICO
- DOF (2014). Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018.. Documentos oficiales. MÉXICO
- ISSSTE (2016). Fichas Técnicas de los Indicadores 2016 del Programa de E045 Prestaciones Sociales. . Fichas técnicas. MÉXICO
- ISSSTE (2016). Fichas Técnicas de los Indicadores 2017 del Programa de E045 Prestaciones Sociales. . Fichas técnicas. MÉXICO
- ISSSTE (2016). SISTEMA DE PROGRAMACIÓN Y EJERCICIO PRESUPUESTAL SPEP. Información contable. MÉXICO
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Otros. Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile
- Cecchini, Simone, Robles y Claudia y Filgueira (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Serie Políticas Publicas. Otros. CEPAL 202, Santiago de Chile
- SHCP (2012). Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.. Documentos oficiales. MÉXICO
- UAM-ISSSTE (2016). Identificación y Análisis de los Procesos Sustantivos del Programa Presupuestario Pp E-045 Prestaciones económicas, culturales y sociales.. Informes de evaluaciones externas. MÉXICO
- NACIONES UNIDAS (2015). La Agenda de Desarrollo Post-2015 Objetivos y Metas del Milenio.. Página de Internet. MÉXICO