



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación del Programa **Sectorial de Desarrollo Social**

2013-2018

Lo que se mide
se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Jesús Pacheco Vera

Mireya Carolina Peña Patiño

Evaluador Externo

Investigación en Salud y Demografía. S.C.:
Manuel Urbina Fuentes

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social en la elaboración de este documento, en particular a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y a la Dirección General de Análisis y Prospectiva que dieron seguimiento a la evaluación y sus resultados.

Contenido

Siglas y Acrónimos.....	6
Glosario.....	7
Resumen ejecutivo.....	10
Introducción.....	14
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND	17
II. Posición institucional de la Secretaría de Desarrollo Social.....	21
III. Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	24
Introducción y antecedentes	24
Sección I. Consistencia del Programa Sectorial.....	25
Sección II. Coherencia en la alineación	36
Sección III. Pertinencia en la instrumentación.....	45
Sección IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial.....	51
IV. Conclusiones y recomendaciones	66
Bibliografía	76

Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
ENAMIR	Encuesta Nacional de Micronegocios
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares
ES	Estrategias sectoriales
ETPG	Estrategia Transversal de la Perspectiva de Género
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONART	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
GPR	Gestión para resultados
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INSAD	Investigación en Salud y Demografía. S.C.
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAE	Programa Nacional de Evaluación
PBR	Presupuesto basado en resultados
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PP	Programa Presupuestario
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018
PSDS	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
ROP	Reglas de operación
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TDR	Términos de referencia
VCM	Violencia contra las mujeres

Glosario

Alineación	Es la congruencia interna y la vinculación que deben tener los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
Debilidades y Amenazas	Las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito. Las amenazas corresponden a los factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.
Derechos sociales	Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Estrategia transversal	Estrategias que se promueven transversalmente en todas las políticas públicas.
Evaluación de Diseño	La llevan a cabo los programas presupuestarios de nueva creación. Tiene como objetivo analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Fortalezas y Oportunidades	Las fortalezas del programa o acción, son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa tanto humanos como materiales que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa o acción. Las oportunidades del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.

Guía técnica	Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Orientación a resultados	La redacción de un objetivo está orientada a la solución de una problemática social y no a una acción específica.
Indicadores de Resultados	Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.
Dependencia responsable	La(s) dependencia(s) que de acuerdo con la Ley de Planeación ha(n) sido determinadas como responsables de la ejecución del Programa Sectorial derivado del PND y de su seguimiento.
Acciones afirmativas o discriminación positiva	Mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación. Son ejemplos de estas acciones: el sistema de cuotas para equilibrar la proporción de cada uno de los dos sexos que participan en puestos públicos, cargos sindicales, órganos de representación, o ciertas actividades profesionales.
Desigualdad de género	Consecuencia de la subordinación de las mujeres que tienen su sustento en las prácticas culturales discriminatorias y excluyentes que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas hasta que se analizan con perspectiva de género.
Transversalidad	Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.
Transversalidad de género	Supone tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres y por tanto transformar el estándar con el que se enfocan tradicionalmente los problemas y soluciones sociales o económicas; implica abandonar el supuesto individuo neutro-universal sin

diferencias sexuales y adoptar el esquema mujeres y hombres con sus diferencias y desigualdades.

**Programa
presupuestario**

Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

Programa Sectorial

Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora

Resumen ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

A continuación se presentan los principales resultados y hallazgos por sección.

I. Consistencia del Programa Sectorial

En el diagnóstico del Programa se hace una descripción de temas relacionados con la pobreza y con las carencias sociales; también se abordan cuatro temas centrales: ingreso, vivienda, seguridad social y participación social. Se identificó que no hay un planteamiento explícito de la problemática que el Programa se propone atender para el desarrollo social. A partir de esta información y, fundamentalmente, desde una visión propositiva, el equipo evaluador propone una caracterización para la problemática por atender; para ello se infiere que persisten altos niveles de pobreza en el país.

No se establecen costos económicos y sociales que el gobierno federal tiene que enfrentar para atender la problemática inferida; se identifican limitaciones en la caracterización de algunas poblaciones que enfrentan la problemática referida.

Sobre la implementación de la estrategia transversal de la perspectiva de género estipulada como obligatoria para los programas federales, se comprobó que la forma en que se estructuraron los programas institucionales responsables (PSDS y PROIGUALDAD) no permite un orden fácilmente comprensible; las medidas para la implementar de manera transversal la perspectiva de género, así como las acciones afirmativas son parcialmente explícitas. Entre otras imprecisiones, se identifican las dificultades metodológicas de intentar incorporar de manera posterior al diseño y puesta en marcha del Programa, la perspectiva de género. Para aplicar este enfoque al PSDS, se requiere un replanteamiento estructural del Programa y una transformación en cada una de las líneas de acción, que permanecen neutrales al género.

Aunque la problemática no se hace explícita en el diagnóstico, cinco de los seis objetivos sectoriales establecidos en el PSDS están expresados en términos de orientación a resultados; para cada uno de estos es posible observar la descripción de un beneficio concreto para la población objetivo. Dos de los seis, (el de construir un entorno digno y el de fortalecer la participación social) no hacen referencia a la población objetivo. La recomendación a la coordinación del Programa es atender estas limitaciones en la actualización del diagnóstico institucional.

II. Coherencia en la alineación

Los 23 PP con los que se instrumenta el Programa están relacionadas con los seis objetivos sectoriales. El objetivo sectorial "Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social", como resultado del ajuste a la estructura programática presupuestal para este año, es atendido por dos PP de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) y por dos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Los seis objetivos sectoriales (OS) del Programa se operacionalizan con 20 estrategias sectoriales (ES). El análisis de la relación de las ES con los PP revela una vinculación completa: los 23 PP se relacionan con los OS y con alguna de las 20 ES.

Respecto a la coherencia de la vinculación de los PP, se encontró que 22 de los 23 cumplen con este criterio; hay coincidencias en los objetivos de Propósito y de Componente con la narrativa de las estrategias de los OS. La contribución del conjunto de PP al cumplimiento de cada objetivo sectorial es posible constatarla en los 23 PP con los que se operacionalizan dichos OS. Estos PP tienen una vinculación completa con 20 estrategias sectoriales y ninguno se ve descubierto de alguna ES. En relación con los aspectos de similitud y suficiencia de los 23 PP para cada uno de los OS se encontró que todos son similares y suficientes.

III. Pertinencia en la instrumentación

La valoración de si el Programa va en la dirección correcta está en relación directa con identificar la pertinencia de su instrumentación. Dicha pertinencia condiciona revisar la vinculación de los elementos que integran el Programa. Se ha destacado la necesidad de delimitar el problema por atender para identificar causas y efectos que conduzcan a la definición de objetivos claros y medibles.

Es necesario precisar la problemática social objeto del Programa, profundizar en cuáles de las causas se están atendiendo y cuáles no, estimar los recursos necesarios y definir hasta dónde se espera llegar con los recursos disponibles.

Para mejorar la congruencia interna del Programa es necesario pasar de la justificación de PP que se vienen operando a una alineación de objetivos, estrategias y programas presupuestarios que permitan lograr resultados y alcanzar el fin último de toda política social: la creación de valor público.

IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial

El Programa define 18 indicadores sectoriales para su evaluación. De éstos, cuatro no se cubren con algún PP, dos corresponden al Ramo 15, uno al OS 5 y otro al OS 6. Los otros 14 indicadores se vinculan con 21 de los 23 PPs analizados. Todos los objetivos sectoriales cuentan con indicadores asociados a PPs que permiten medir el avance. No todos cumplen con los criterios de orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad.

Para el PSDS, se puede referir que la existencia de MIR e indicadores es una condición necesaria cumplida por el Programa, pero no es condición suficiente para asegurar el monitoreo de los indicadores y mucho menos su uso para mejorar la gestión y la toma de decisiones. Lo anterior debido a que se cumple con la normatividad de reportar los avances de forma anual, pero se observó que dicha información no corresponde al avance de todos los indicadores. La dependencia entregó al equipo evaluador una “nota aclaratoria” en la que se especifican los indicadores que no muestran avances para 2014 y/o 2015, derivado de la falta de actualización de las fuentes de información utilizadas para su cálculo.

El contexto macroeconómico que enfrenta el país ha repercutido en la disponibilidad de recursos públicos en 2016. En 2015 la SEDESOL recibió un presupuesto por 114,504 millones de pesos (mdp); para 2016 el presupuesto fue de 109,371.9 mdp, lo cual se traduce en un decremento del 4.5 por ciento. Si bien la mayoría de los PPs no fueron presupuestalmente afectados, se estima que recortes presupuestales futuros podrían tener un efecto negativo en el desempeño de los indicadores sectoriales y, en consecuencia, en el cumplimiento de las metas.

Se identifican los actores gubernamentales de la dependencia que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales; sí es posible identificar las unidades administrativas de la dependencia vinculadas a la atención de cada uno de los objetivos sectoriales.

A manera de síntesis, la revisión de la vinculación de los elementos que integran el Programa, como acción de mejora de medio camino, ofrece oportunidades para orientar a resultados los PP con lo que se operacionaliza el Programa. Destacan la precisión del problema que se pretende atender para identificar causas y efectos que conduzcan a la definición de objetivos claros y medibles. En el mismo sentido, también es importante mejorar la congruencia interna del Programa, gestionar una alineación de objetivos, estrategias y programas presupuestarios que permitan lograr resultados finales adecuados. Es necesario revisar el objetivo sectorial dos y sus estrategias para regularizar su situación a partir del ejercicio presupuestal 2016, determinar la viabilidad de diseñar nuevos PPs que lo atiendan o definir mecanismos de coordinación para su seguimiento.

Introducción

La Ley de Planeación¹ establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.² Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apunten la planeación nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72).³ De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND⁴ señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de

¹ Última reforma publicada DOF 06-05-2015

² Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

³ Última reforma DOF 01-06-2016

⁴ Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"⁵, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben

⁵ Publicado el 7 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.

En este informe se presentan la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición de la Secretaría de Desarrollo Social en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo Investigación en Salud y Demografía, S.C. consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PNB permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.⁶ Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.⁷ Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual. De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

⁶ Artículo 21 de la Ley de Planeación.

⁷ Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo qué condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos. Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.

Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos

son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad. La

implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

II. Posición institucional de la Secretaría de Desarrollo Social

1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

La evaluación realizada a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en particular, la correspondiente al Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), resulta muy importante para fortalecer la mejora continua de las acciones de la administración pública federal, ya que permiten contar con evidencia para la toma de decisiones. En este sentido, se analizarán y valorarán, en términos de su pertinencia y factibilidad, las recomendaciones puntuales de la evaluación, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en materia de planeación estratégica, programación, presupuestación, etc. No obstante, es importante señalar que, conforme a los acuerdos derivados de la reunión convocada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), durante el pasado mes de octubre de 2016, la estrategia de atención a las recomendaciones generadas por esta evaluación, se definirá una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emita los criterios y lineamientos que permitan realizar modificaciones a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

Es importante reconocer, en primera instancia al CONEVAL, por llevar a cabo, por primera vez y en el marco del artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, evaluaciones a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND), ya que esto permitirá generar evidencia e información que sirva para la mejora de estos instrumentos de planeación, no solo a cargo de esta Dependencia, sino también de las herramientas y normatividad que se genera entorno al Sistema Nacional de Planeación. Asimismo, se reconoce el detallado y adecuado análisis de gabinete realizado por la Instancia Evaluadora, "Investigación en Salud y Demografía, S.C. (INSAD)", en este primer ejercicio de evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), mismo que contó con los elementos señalados en el modelo de Términos de Referencia definido por el CONEVAL y que contó, entre otros, con insumos proporcionados por la SEDESOL. No obstante, y con la finalidad de ampliar el contexto, a continuación, se presentan algunos comentarios específicos.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Los resultados que muestra la evaluación reflejan condiciones importantes en las que se elaboró el PSDS 2013-2018. De esta manera, resulta relevante que en el PSDS 2013-2018 es explícito el esfuerzo para mejorar las capacidades para el desarrollo, donde se vinculan fenómenos sociales complejos que implican a varios sectores.

Por otra parte, resultan importantes las recomendaciones generadas a partir de las resectorizaciones y fusiones de programas presupuestarios, establecidas en la *Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2016*, entre ellas, el hecho de que algunos objetivos sectoriales ya no tienen programas presupuestarios vinculados a su cumplimiento. Por lo que, la emisión de los criterios por parte de la SHCP permitirá plantear los cambios que sean factibles, y en su caso, señalar las acotaciones necesarias para el efectivo cumplimiento del objetivo sectorial 2 “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”, ya que la resectorización concentró los programas sociales de infraestructura a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con la finalidad de buscar una eficiencia operativa; lo que necesariamente implica una modificación en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

Asimismo, de los resultados se desprenden retos de competencia intersectorial, como la incorporación de la perspectiva de género, que obliga a redoblar esfuerzos de coordinación para la planeación nacional. Convirtiéndose la evaluación no solo en recomendaciones de carácter sectorial, sino para toda la Administración Pública, particularmente a las áreas coordinadoras de las políticas transversales.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

Durante el desarrollo de esta evaluación, se contó con un proceso adecuado de retroalimentación, ya que se realizaron reuniones entre el INSAD, el CONEVAL y personal de las áreas técnicas de la SEDESOL que participaron en la elaboración del PSDS (Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, Dirección General de Análisis y Prospectiva y Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales), en las que se pudieron discutir y analizar los hallazgos, áreas de oportunidad y recomendaciones presentadas en los informes preliminares.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El equipo evaluador realizó un trabajo detallado para el análisis de la información correspondiente a cada uno de los apartados que conformaron la evaluación del PSDS 2013-2018, mismo que cumplió con los elementos señalados en los Términos de Referencia y mostró una buena disposición para analizar los comentarios realizados por las áreas de la SEDESOL, lo que favoreció un adecuado proceso de retroalimentación.

3.4 Sobre la institución coordinadora

El CONEVAL realizó una coordinación adecuada para esta evaluación, ya que favoreció la comunicación oportuna entre el equipo evaluador y las áreas de la SEDESOL, permitiendo que los resultados finales tomaran en cuenta las posturas institucionales de la dependencia, pero manteniendo la objetividad que se busca

en toda evaluación. Por otra parte, hubiese sido deseable una coordinación conjunta en todo el proceso entre el CONEVAL y la SHCP para con el resto de las Dependencias, a fin de contar con elementos para una retroalimentación desde ambos puntos de vista; diseño y evaluación de política pública y el enfoque de planeación y presupuestación nacional, para contar con una instrumentación efectiva de las recomendaciones.

III. Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

La evaluación está dividida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación, el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitida por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

La evaluación del Programa se realizó a través de un análisis de gabinete con base en la información que proporcionó la Dirección General Adjunta de Evaluación, a través de la Dirección de Análisis y Seguimiento de Resultados del CONEVAL. Esta documentación fue entregada por el personal servidor público de la SEDESOL.

Con base en los Términos de Referencia (TDR), la evaluación se divide en cuatro secciones y doce preguntas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Número de preguntas por sección

Tema de evaluación	Preguntas	Total
I. Consistencia del Programa Sectorial	De la 1 a la 4	4
II. Coherencia en la alineación	De la 5 a la 7	3
III. Pertinencia en la instrumentación	8	1
IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial	De la 9 a la 12	4
Total	12	12

Fuente: elaboración propia con base en los TDR establecidos por CONEVAL

Las preguntas se atendieron con base en un análisis de la evidencia documental correspondiente; se citaron de forma explícita los principales argumentos que fundamentan la respuesta.

Para cumplir con el objetivo específico 1, el equipo evaluador revisó el diagnóstico del Programa para identificar la problemática. De forma posterior, se identificó la vinculación de la problemática (inferida) con los objetivos redactados en el Programa y se valoró la orientación a resultados de éstos.

Para atender el objetivo específico 2, se analizó la coherencia en la alineación de los PP vinculados con el Programa. Se basó en la identificación de las lógicas vertical y horizontal de los PP alineados. Se utilizaron las MIR y/o la normatividad aplicable de estos PP e información de los programas institucionales, diagnósticos y reglas de operación (ROP), según el caso.

Para atender el objetivo específico 3 se analizó, de forma integral, la vinculación de elementos del Programa, y se propusieron mejoras en las vinculaciones de acuerdo con lo identificado en los objetivos específicos de la evaluación 1 y 2. Se consideró, además, un análisis de prioridades y de suficiencia del presupuesto asignado, así como complementariedades y coincidencias entre PP.

Para cumplir con el objetivo específico 4 se revisó la existencia de instrumentos utilizados para medir el desempeño del Programa, si están actualizados y si son publicados oportunamente. Asimismo, se observó si existen formas de evaluación que influyan en las adecuaciones de la estructura programática del sector o cambios en la planeación estratégica.

Sección I. Consistencia del Programa Sectorial

1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el Programa Sectorial existe:

- a. Una identificación clara y acotada del (los) problema (s) que pretende atender.
- b. Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema.
- c. Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual.
- d. Políticas que se han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados.

A. Identificación de la problemática

En la sección de diagnóstico del Programa se analiza la pobreza en México; se afirma que las instituciones y políticas públicas que atendieron a la pobreza el siglo pasado han sido insuficientes para los retos actuales, debido a que la pobreza por ingresos se ha mantenido sin cambios en los últimos 20 años. También se afirma que las crisis económicas y financieras dañaron el ingreso de las familias y afectaron los niveles de pobreza, lo que se agravó por el incremento en el precio de los alimentos. Plantea que se requieren cambios económicos estructurales que promuevan la productividad, la inversión y la generación de empleo; que las transferencias monetarias a la población de bajos ingresos han contenido el avance de la pobreza, pero se requiere reforzarlas con otras estrategias. También señala que las capacidades para el desarrollo y que posibilitan generar ingresos son salud, educación y alimentación.

Se menciona que se han ampliado las coberturas de salud y educación en los últimos 20 años; que los adultos de 65 años y más, las personas con discapacidad y aquellas en pobreza extrema requieren atención prioritaria por rezago educativo.

Se refiere que el sistema de salud no alcanza cobertura universal y que el acceso a los servicios de salud se concentra en la población de mayores ingresos.

El diagnóstico aborda posteriormente cuatro temas: ingreso, vivienda, seguridad social y participación social.

Para el tema de ingreso señala que una alta proporción de población no cuenta con ingresos suficientes, debido a que persiste una elevada concentración del ingreso que limita el potencial económico y el bajo poder adquisitivo. Asimismo, se requiere fomentar el crecimiento económico, disminuir las desigualdades económicas regionales, crear empleos e incrementar el salario real.

En relación con vivienda, el documento especifica que se ha reducido la proporción de población que habita en viviendas con piso de tierra o techos endebles, que aún persisten rezagos en calidad y espacios de la vivienda y que es necesario elevar la coordinación inter-institucional para promover la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

En materia de seguridad social afirma que la cobertura es insuficiente, pues es mayor en las zonas urbanas y suele estar vinculada a tener empleo en el sector formal, que el gobierno federal y algunos gobiernos estatales proporcionan pensiones a población con carencia, que se requiere aumentar los servicios de guardería para madres con hijos pequeños en hogares con bajos ingresos y que faltan oportunidades para el desarrollo de las capacidades básicas de las jefas de familia.

El diagnóstico concluye con una sección acerca de la participación social; se afirma que es limitada y requiere incrementarse para desarrollo de las comunidades.

B. Información sobre los condicionantes del problema

En los elementos descritos no se hace explícita una problemática específica por atender. Tampoco se describen las causas y efectos, ni las características de la población que presenta el problema. Se puede inferir que los temas planteados en el diagnóstico tienen que ver con la pobreza y las capacidades para el desarrollo.

Se establece que la población tiene ingresos insuficientes, lo que se ha agravado por crisis económicas y financieras, la inflación, el bajo nivel de empleo y el lento crecimiento económico; también que la distribución de ingreso es inequitativa, y que limita el acceso para obtener diversos bienes y servicios. Esta descripción se puede observar esquemáticamente en la figura 1, con una estructura similar a un "árbol del problema", sin que pretenda atender la metodología de marco lógico; es decir, no se establece una relación de causalidad.

Acerca de este enfoque, Amartya Sen propone observar a la pobreza desde la perspectiva de las capacidades en vez de hacerlo desde la perspectiva habitual de la renta, debido a que las privaciones son intrínsecamente importantes, mientras que el ingreso es sólo instrumentalmente importante (Sobre conceptos y medidas de pobreza, 1992), también propone que otros factores influyen en la privación (Desarrollo y Libertad, 2000). Esta perspectiva es similar al análisis multifactorial de la pobreza del CONEVAL.

En la figura 1 se presenta la interpretación del equipo evaluador al planteamiento elaborado en el diagnóstico del PSDS, que, entre otros, se basa en los ingresos insuficientes para explicar diversas situaciones como el abandono de los estudios, el acceso limitado a servicios de salud así como a alimentos. Es claro que hay interacción entre las diversas situaciones ilustradas en dicha figura.

Figura 2. Esquema de situaciones prevalecientes en torno a la pobreza



Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de la narrativa del capítulo de diagnóstico del programa sectorial de desarrollo social.

C. Tendencias históricas de la problemática

Se incluye información gráfica que muestra el porcentaje de población en pobreza, desglosada por tipo: alimentaria, de capacidades y de patrimonio con información de los años pares entre 1992 y 2012. Se describe el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional para los años 2008, 2010 y 2012; el porcentaje y número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación para los años 2008, 2010 y 2012; el porcentaje y número de personas con ingreso menor a la línea de bienestar por ámbito rural y urbano, para los años 2010 y 2012; el porcentaje de indicadores de carencia por calidad y espacios en la vivienda para los años 1990, 2000 y 2010; el porcentaje de indicadores de carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda para los años 1990, 2000 y 2010; el porcentaje y número de personas con carencia por acceso a la seguridad social para los años 2008, 2010 y 2012.

Se muestran la tasa de crecimiento anual de la línea de bienestar mínimo y el índice nacional de precios al consumidor por tipo de ubicación geográfica; el ingreso laboral per cápita deflactado con precios de la canasta alimentaria para los años 2005-2013; el PIB per cápita de México y otros seis países para diversos años entre

1950 y 2010; el monto de ingreso corriente total promedio trimestral por hogar en deciles de hogares para el año 2012; el porcentaje de desnutrición en menores de cinco años para los años 1988, 1999, 2006 y 2012; el porcentaje de población de 18 años o más que en 2012 perteneció a diversas organizaciones sociales y las respuestas a la pregunta ¿Qué tan fácil o difícil cree usted que es organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?, en los años 2003, 2005 y 2012.

Adicionalmente, hay información que refiere al porcentaje de evolución de las carencias en salud y educación para los años 1990, 2000, 2005, 2008, 2010 y 2012; también se muestran las características de las unidades económicas rurales para 2012.

D. Políticas instrumentadas en relación con la problemática

Se señalan, de manera general, algunas de las políticas que han sido instrumentadas en México; al no describirse problemática explícita no es posible vincularla con alguno de los temas desarrollados en el diagnóstico, y sí con los que se han inferido: pobreza y capacidades para el desarrollo. Se menciona que las políticas públicas que otorgan transferencias monetarias a la población de bajos ingresos contuvieron el avance de la pobreza; también que durante los pasados 20 años se ampliaron las coberturas de atención a la salud y la educación de manera significativa; que las leyes establecen que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior son obligatorias. También refiere que el gobierno federal y los gobiernos estatales han establecido programas que proporcionan a la población con carencia algunos beneficios de la seguridad social no contributiva, mediante la implementación de programas de pensiones no contributivas. Es una política pública que otorga apoyo social básico a los adultos mayores que no cuentan con acceso a las instituciones de seguridad social y que la participación social en las políticas públicas tiene una amplia gama de modalidades: el derecho de incidir en su implementación a través de esquemas de contraloría social. Se describe que las comunidades pueden organizar las demandas de sus integrantes y que las organizaciones civiles tienen a su alcance espacios de interlocución con las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas. A este respecto, los observatorios ciudadanos dan seguimiento y evalúan políticas y programas públicos; hay esquemas de voluntariado que alientan la cooperación y la solidaridad social y de asistencia social a grupos marginados por parte de organizaciones ciudadanas.

2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico sectorial y la declaración de los objetivos sectoriales?

Derivado de que en el diagnóstico sectorial no es explícita la problemática o los problemas que se espera atender con el Programa, no es posible su vinculación con los objetivos sectoriales para el desarrollo social (ver respuesta 1). A partir de la inferencia de que la problemática es la pobreza y las limitaciones en las

capacidades para el desarrollo, sí se identifica vinculación con la declaratoria de alguno de los seis objetivos sectoriales y sus estrategias.⁸

Para verificar si las temáticas identificadas en el diagnóstico fueron transformadas en objetivos sectoriales, se analiza la desagregación de las premisas básicas utilizadas en su redacción; de esta forma se comprueba que todos los problemas inferidos en el diagnóstico fueron transformados (o se encuentran contenidos) en los seis objetivos sectoriales, que se describen a continuación (CONEVAL, 2016) (ver Anexo1).

Objetivo sectorial 1. “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”

En el diagnóstico se analiza directamente la pobreza en México, con algunos señalamientos relacionados con su magnitud y evolución como son: que la dimensión de ingresos se ha mantenido sin cambios en los últimos años, las crisis económicas y financieras dañaron el ingreso de las familias, lo que se agravó por el incremento en el precio de los alimentos. Se señala que las políticas públicas que otorgan transferencias monetarias a la población de bajos ingresos han permitido contener el avance de la pobreza.

Se destaca el deterioro de las capacidades para el desarrollo, con énfasis en las que posibilitan generar ingresos como son la alimentación, salud y educación; se señala que durante los pasados 20 años se ampliaron las coberturas de atención a la salud y la educación de manera significativa; que las leyes establecen que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior son obligatorias. Estos aspectos se relacionan con el objetivo sectorial 1; son premisas vinculadas con el cumplimiento efectivo de los derechos sociales; implican intervenciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

El objetivo sectorial 2. “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”.

En el diagnóstico se dice que se ha reducido la proporción de población que habita en viviendas con piso de tierra o techos endebles; que persisten rezagos en calidad y espacios de la vivienda y que es necesario elevar la coordinación interinstitucional para promover la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para mejorar la infraestructura social. Estos elementos de la problemática se vinculan con las carencias relacionadas con la calidad y espacios de la vivienda, y de entorno y servicios básicos en la vivienda.

Objetivo sectorial 3. “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”

⁸ El concepto de “problemática inferida” y las diferentes acepciones del verbo “inferir” que se utilizan en esta respuesta, se refieren a aspectos y conceptos que no se expresan de forma explícita en el apartado de diagnóstico del Programa. Significan una “interpretación” que INSAD, como instancia evaluadora, propone a partir de la información contenida en el diagnóstico.

En el diagnóstico se analiza la cobertura de la seguridad social; se afirma que es insuficiente, mayor en las zonas urbanas y está relacionada con tener empleo en el sector formal. Se describe la situación de mujeres jefas de familia, adultos mayores sin seguridad social, carencia de servicios de guardería y disminución temporal de los ingresos por contingencia, que se asume, forman parte de esquemas de seguridad social para las personas en condiciones de pobreza. Estos elementos se vinculan de manera directa y parcial con esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

Objetivo sectorial 4. “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas”

En el diagnóstico se hace alusión al acceso inequitativo a los derechos sociales, exclusión de grupos de población vulnerable como personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia, los jóvenes y los adultos mayores, con lo que se pretende avanzar en la protección del ejercicio de los derechos de todas las personas.

Objetivo sectorial 5. “Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social”

La vinculación con la situación presentada en el diagnóstico se da en áreas como exclusión social de grupos y comunidades, la participación social limitada, el sector de organizaciones de la sociedad civil aún es incipiente y la escasa disposición de los ciudadanos a la participación social.

Se argumenta que la participación social en las políticas públicas favorece que los beneficiarios de programas sociales ejerzan el derecho de incidir en su implementación a través de esquemas de contraloría social, que las comunidades pueden organizar las demandas de sus integrantes, las organizaciones civiles tienen a su alcance espacios de interlocución con las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas, los observatorios ciudadanos dan seguimiento y evalúan políticas y programas públicos; estos esquemas se relacionan con la participación social para impulsar el desarrollo comunitario.

Objetivo sectorial 6. “Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos”

Los aspectos con que se vincula refieren que se registra un escaso crecimiento de la actividad económica en el país, que una alta proporción de la población no cuenta con ingresos suficientes; y, que los bajos ingresos afectan en mayor medida a los habitantes del medio rural y a la población indígena. En la temática descrita en el diagnóstico también se analiza su magnitud, tendencias y evolución.

En la mayoría de los temas se destacan logros del desempeño de programas de desarrollo social que tienen varios años de operación, lo que se relaciona más con un diagnóstico hecho para el Programa que un ejercicio objetivo e integral de identificación y caracterización del problema.

Los hallazgos descritos permiten comprobar que la problemática inferida a partir del diagnóstico se transformó (o se encuentran contenidas) en los seis objetivos sectoriales.

3. El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) señala que los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal deben incluir la perspectiva de género y las acciones afirmativas (concebidas como medidas efectivas a favor de la igualdad de oportunidades). Identificar si el Programa Sectorial incluye esta estrategia transversal con los siguientes criterios:

a. La perspectiva de género y las acciones afirmativas se establecen de manera explícita, para esto identificar cómo están incorporadas las líneas de acción del Programa PROIGUALDAD a los objetivos del Programa Sectorial evaluado. Entre otras, identificar si los indicadores para medir el avance del Programa Sectorial se presentan desagregados por género.

b. La perspectiva de género incluida en el Programa Sectorial promueve la reducción de la brechas de desigualdad de género. Se debe incluir una valoración de cómo las promueve y analizar si la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en la política pública agrega valor en su diseño, gestión, medición de resultados, etc. a. Las medidas para la transversalización de la perspectiva de género, así como las acciones afirmativas son parcialmente explícitas en el PSDS.⁹ La forma en que se estructuran el PSDS y el PROIGUALDAD no permite un orden fácilmente comprensible. La relación entre ambos programas es compleja, derivada de una diferencia estructural que se identifica al interrelacionar los grandes componentes de ambos documentos (Cuadro 3-A).¹⁰ El PSDS incluye tres apartados (capítulos) que son estratégicos para analizar cómo está expresada la perspectiva de género; estos son: IV. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción; V. Estrategias Transversales; y, VI. Enfoque de la Política Social de Nueva Generación. El análisis de la incorporación de las líneas de acción del PROIGUALDAD al Programa, considera esta estructura capitular.

Apartado IV del PSDS: Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción

Se habla en general de *personas en situación o condición de pobreza*,¹¹ sin ninguna diferenciación sobre las relaciones entre mujeres y hombres pobres, salvo su objetivo 3 (estrategias 3.1 y 3.2) y el objetivo 4 (estrategia 4.4). Esta estrategia 4.4; por ejemplo, relativa a violencia contra las mujeres (VCM) tiene correlación con el

⁹ La transversalización promueve una permanencia e institucionalización de la actuación; las denominadas acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal. Ambas conforman la Estrategia Transversal de la Perspectiva de Género (ETPG).

¹⁰ Los cuadros con información anexa de las respuestas se encuentran en el documento de Excel anexo.

¹¹ En el análisis de género es imprescindible distinguir la posición y la condición de las mujeres respecto a la posición y condición o situación de los hombres, y al interior de cada sexo. Esto no acontece en el Programa porque sus objetivos, estrategias y líneas de acción en este apartado IV se presenta neutral al sexo, y por lo tanto carece de una perspectiva de género.

gran tema siete del apartado V del PSDS. En el PROIGUALDAD se sitúa a nivel de objetivo y no de estrategia.

El ubicar la VCM en este apartado relativo a una sociedad igualitaria con acceso al bienestar social es erróneo. Aunque ambos temas estén estrechamente vinculados, ameritan de un tratamiento independiente. Hay siete líneas de acción del PROIGUALDAD que son similares al mismo número de líneas del PSDS; y cinco que podrían ser parte de una línea de acción del PROIGUALDAD que es muy general (4.4.4). Otra oportunidad para ordenar esta vinculación es la línea 6.4.8 de acciones afirmativas del PROIGUALDAD, que se traduce en el gran tema 1 del PSDS, como un agrupamiento de 15 líneas de acción distintas pero del mismo PROIGUALDAD. También se tiene toda la estrategia 4.1 del Programa que corresponde con una sola línea de acción del PROIGUALDAD (1.2.4).

Se contabilizan 15 líneas del PROIGUALDAD sin correlación con el Programa; principalmente 9 líneas del objetivo transversal 6. *Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional*; estas son fundamentales para el proceso de transversalización de esta perspectiva. Se observa que 17 líneas que corresponderían al objetivo transversal 4 del PROIGUALDAD se dividen en ocho dentro de la Estrategia Transversal de la Perspectiva de Género (ETPG) correlacionadas con el objetivo 1 (alimentación, salud y educación), y 9 con el objetivo 2 del primer apartado del PSDS de entornos seguros que corresponden a vivienda.

Hay tres líneas de la ETPG (3.5.2, 3.6.5 y 3.6.6) que debieran correlacionarse con el objetivo 3 de seguridad social; están en el gran tema 5 de productividad e ingresos del PSDS. Llama la atención la línea 6.3.1 *Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD*, que no tiene sentido dentro de un programa sectorial, dado que lo que se pretende es que el programa sectorial las desarrolle y no que copie literalmente la línea.

Apartado V del PSDS: Estrategias Transversales

Se ubica la Estrategia Transversal de la Perspectiva de Género, subdividida en 7 grandes temas, como un añadido recipiente de la mayoría de las líneas de acción asignadas por el PROIGUALDAD al PSDS. Cinco de estos grandes temas, guardan correspondencia con cinco de los seis objetivos del apartado IV y con tres de los seis objetivos transversales del PROIGUALDAD.

Esto ocasiona vacíos a nivel de objetivos; por ejemplo, en el objetivo 2 del PSDS de entornos dignos que no encuentra correlato con la ETPG. O bien, que dos de los siete grandes temas mencionados no tengan vínculo con alguno de los seis objetivos principales del primer apartado (2. Promoción y difusión de los derechos humanos y el 7. Vida libre de violencia).

Apartado VI del PSDS: Enfoque de la Política Social de Nueva Generación

Se generaliza y omite la perspectiva de género, al hablar de personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos y personas.

Un área de mejora es preguntarse ante un conglomerado tan intrincado de problemática, como lo es el desarrollo social, qué se va a alinear, por qué ambos programas apuntan a distintas poblaciones (personas, localidades, jóvenes, etc.); distintas acciones (capacidades, acceso); tipo de bienes o servicio (salud, educación); tipo de condición (pobreza, violencia); a lo que se agregan diferentes niveles de precisión o desagregación, así como falta de definición de algunos conceptos importantes como son *protección social* o *bienestar social*.

El PSDS comprometió 18 indicadores para medir su avance; sólo cuatro consideran una desagregación por sexo; por lo menos siete más podrían ser susceptibles de desagregarse por género.

b. En su diagnóstico, el Programa describe siete brechas de género, de las cuales sólo una (razón de mortalidad materna) coincide con el PROIGUALDAD, misma que, a pesar de ser robusta, estratégica y estar dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se considera dentro de los indicadores relevantes para medir el avance programático del desarrollo social. El Programa no incorpora ningún otro dato del PROIGUALDAD o cuando lo hace, las cifras no coinciden como es el caso de la participación femenina en el mercado laboral.¹²

Solo dos brechas de medición del PSDS (indicadores 3.3 madres y padres solos sin acceso a seguridad social y 1.2 población infantil en situación de malnutrición) corresponden con las inscritas en su diagnóstico. En el primer indicador, se trata de una similitud; se habla de porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, mientras que en el diagnóstico se indica hogares con jefatura femenina sin acceso a seguridad social.

El indicador 1.2, coincide en lo que respecta a la incidencia de desnutrición crónica en menores de 5 años que se desagrega por sexo; es la única brecha presente en el diagnóstico. El PROIGUALDAD no ofrece ningún dato sobre el tema de alimentación.

En consecuencia, se puede afirmar que a pesar de que el PSDS contiene un número sustantivo de líneas de acción que buscan apoyar a las mujeres, la perspectiva de género aplicada no la encamina hacia brechas concretas de desigualdad. Dicha perspectiva consiste en un añadido que no atiende la esencia de la política de desarrollo social inscrita en el apartado IV. del Programa; sólo es un anexo al mismo. No están bien diferenciadas las acciones afirmativas (temporales) de las transversales (permanentes), ni siquiera en el gran tema 1 Acciones afirmativas, que es específico para tal fin. No está clara la diferenciación que hace el Programa entre *gran tema* y *estrategia transversal*.

Es importante comprender que la perspectiva de género se distingue también por el tipo de preguntas que se hacen las políticas públicas y no sólo por desagregar

¹² Mientras el PROIGUALDAD habla de población ocupada formal (37.3 por ciento mujeres y 62.3 por ciento hombres) y población ocupada informal (40.7 por ciento mujeres y 59.3 por ciento hombres), el PSDS asegura que entre 2005 y 2012, la tasa de participación femenina pasó de 39.9 por ciento a 43 por ciento (sin especificar formalidad), en tanto que la de los hombres descendió de 78.2 por ciento a 77.1 por ciento. Además señala que si bien la participación de las mujeres en general aumentó, la participación laboral de las mujeres pobres es menor: en 2012 es igual al 56.4 por ciento en el quintil más rico, mientras que en el quintil más pobre es de 32.7 por ciento.

datos o nombrar a las mujeres. Estas tareas son necesarias pero insuficientes. Como ejemplo, si se toma la línea 1.2.2 *Suministrar oportunamente productos básicos y complementarios de calidad a través de las redes de abasto establecidas*, cabe cuestionar si esos productos son igualmente básicos para hombres y mujeres, ya que ello dependerá de las necesidades diferenciadas. Quiénes deciden y organizan esas redes, y si la oportunidad se determina a partir de qué tiempos son preguntas que también vale la pena hacerse para que las líneas de acción ayuden a reducir la desigualdad de género.

Aplicar la perspectiva de género obligaría a un replanteamiento estructural del Programa y una transformación en cada una de las líneas de acción, que permanecen neutrales al género.

En resumen, la estrategia transversal de la perspectiva de género marcada por el PROIGUALDAD, se presenta en el PSDS de manera poco articulada; resultado, quizá, de que ambos programas no se compaginan bajo una estructura armónica. Se ocasiona que un mismo tema o aspecto se incorpore en diferentes niveles de planeación: objetivos, estrategias, líneas de acción o grandes temas; este inconveniente también hace un tratamiento fragmentado de dicha estrategia a lo largo del Programa.

Por otra parte la ETPG se inserta de manera confusa porque dificulta comprender el tipo de acciones que son de carácter temporal de aquellas que deben tender a institucionalizarse de forma permanente. Está incompleta porque deja fuera del cuerpo del Programa algunas líneas de acción que el PROIGUALDAD le señaló de manera general, coordinada o específica.

El enfoque es inadecuado cuando mide la desigualdad de género con violencia de género; la estrategia se concreta muy poco en indicadores específicos de brechas de género. Sobre todo, y quizá la mayor área de oportunidad radica en que se desvincula totalmente el problema de la pobreza de la discriminación por género. La consecuencia más evidente es que se diluye el objetivo transversal 6 del PROIGUALDAD *Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional*, del que solamente se rescatan unas líneas de acción.

4. Identificar si el Programa Sectorial presenta objetivos con los siguientes criterios:

a. Se establecen como una *declaración de resultados*. Los objetivos sectoriales describen la solución a una problemática social, es decir presentan el beneficio concreto que buscan obtener y no están expresados en términos de gestión y servicios, no refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.

b. Incluyen a la *población potencial o área de enfoque*. Existe una afirmación precisa de la población o área geográfica que se pretende atender.

La vinculación de la problemática social inferida en el diagnóstico del PSDS, con alguno de los objetivos sectoriales (ver pregunta 2) no es condición para lograr que

el planteamiento de dichos objetivos sea técnicamente adecuado.¹³ A continuación se describe la valoración por OS; el detalle del análisis se muestra en el Anexo 2.

Objetivo sectorial 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Se identifica que está orientado a resultados; describe la solución a una problemática relevante: falta de cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Es estratégico tener como visión el potenciar las capacidades de las personas en situación de pobreza a través del cumplimiento efectivo de la alimentación, salud y educación. La población potencial son las personas en situación de pobreza (CONEVAL, 2015a, P. 15).¹⁴

Objetivo sectorial 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.

El objetivo está orientado a resultados; la problemática por atender es la falta de condiciones de un entorno digno que propicie el desarrollo. El beneficio es concreto: mejora de los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social. No se identifica a la población o el área geográfica que se espera beneficiar; esta es una debilidad por atender.

Objetivo sectorial 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

El plantear la solución a la problemática social de cobertura limitada de seguridad social para la población en situación de carencia o pobreza para proteger el bienestar socioeconómico, es una clara orientación a resultados. Se menciona la población en situación de carencia o pobreza como población objetivo. Como área de oportunidad se sugiere modificar la redacción del objetivo presentando en primer lugar la orientación a resultados, en el sentido de proteger el bienestar económico.

Objetivo sectorial 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

La problemática social por solucionar es el acceso restringido al bienestar social; el beneficio que se busca obtener es la protección al ejercicio de los derechos de todas las personas. Ambas premisas están en un nivel de generalidad amplio y orientado a resultados finales. Se define como población objetivo a todas las personas. Se sugiere delimitar grupos sociales o de riesgo y la ubicación geográfica que se busca atender, para hacer medible el objetivo.

¹³ La determinación de objetivos deberá: 1. Tener una declaración clara de resultados. 2. Ser de largo plazo y perdurable en el tiempo. 3. Ser susceptibles de medición. 4. Incluir su población potencial o área de enfoque. 5. Reflejar el impacto de acuerdo con las atribuciones de las dependencias y entidades que contribuyan en su implementación. (SHCP, 2013, P. 13)

¹⁴ Aquellos objetivos con enfoque de resultados son los que describen cambios económicos o sociales en una población objetivo determinada o la solución a una problemática social.

Objetivo sectorial 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.

El objetivo describe una acción adjetiva, no está orientado a resultados finales: la solución a una problemática social derivada de las limitadas cohesión y participación social. No se identifica a la población objetivo o el área geográfica por atender. Como área de mejora se sugiere incluir información sobre la población o área de enfoque que se espera beneficiar.

Objetivo sectorial 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

El objetivo describe la solución a una problemática social relacionada con bajos ingresos de las personas en situación de pobreza; esta es una clara orientación a resultados finales. La población objetivo está definida en el enunciado: personas en situación de pobreza.

En conclusión, se identifica que cinco de los seis OS se establecen como una declaración de resultados, describen la solución a una problemática social y son sustantivos de la política nacional de desarrollo social. Los OS 1, 2, 3, 4 y 6, al estar orientados a resultados, representan la oportunidad de crear valor público. El OS 5 es adjetivo; es decir, no está orientado a resultados. Dos OS, el 2 y el 5, no incluyen a la población beneficiaria o área geográfica por atender. Se recomienda atender estas debilidades para mejorar el diseño del Programa.

Sección II. Coherencia en la alineación

5. ¿Las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios presentan una vinculación con el Programa Sectorial?

Se observó, con base en las evidencias documentales proporcionadas, que los objetivos sectoriales del Programa se implementan a través de 23 PP: 18 PPs del listado CONEVAL 2016; dos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); uno del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y, dos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). La relación entre objetivos sectoriales y las MIR de cada PP analizó dos tipos de vinculaciones: sintaxis (Fin) y lógica (Propósito) (Anexo 3) (CONEVAL MIR 2016).¹⁵

En general, para el ejercicio presupuestal 2016, las MIR de los 23 PPs están relacionadas con los seis OS del PSDS. Se identificó que el OS dos “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”, se relaciona con dos PPs de modalidad presupuestaria “S” (de la SEDATU); y dos PPs de la SEDESOL, de modalidad presupuestaria “I”. Esta situación es resultado del ajuste a

¹⁵ En la vinculación de sintaxis se identifica si la MIR del programa presupuestario presenta un Fin asociado a un objetivo sectorial con la siguiente sintaxis: Contribuir + objetivo del programa + mediante o a través + solución del problema (propósito del programa presupuestario). En la vinculación lógica se observa si el Propósito del programa presupuestario contribuye al logro del Fin. Si lo que se espera lograr con el programa presupuestario contribuye al logro del objetivo sectorial (Fin)

la estructura programática presupuestal 2016; el S-216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias es re-sectorizado al Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en su nuevo PP S-273 Programa de Infraestructura, a cargo de la SEDATU (SHCP, 2015, P. 70-73).¹⁶ La vinculación se da también con los PPs con los que se operacionaliza el FAIS: el I-003 FAIS Entidades y el I-004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PEF, 2016). Adicionalmente, el OS 4 “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas”, se cubre con el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad, a cargo de la CONADIS.

Vinculación de sintaxis

De los 23 PPs que cubren los seis OS, 21 tienen una vinculación de sintaxis, en el Fin de la MIR; los dos PP de la SEDATU, se vinculan con un OS de esa secretaría.

Vinculación lógica

El OS uno “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”, se operacionaliza a partir de seis PPs; con cinco de ellos tiene una vinculación lógica. Significa que cinco; es decir, el 83.3 por ciento de los Propósitos de los PPs contribuyen de manera directa con el logro del OS (Anexo 3). El presupuesto asignado a este OS para el ejercicio presupuestal 2016 es del orden de 54,711.93 millones de pesos (mdp), que representa el 30.1 por ciento del total de recursos con los que se operacionaliza el Programa. Destaca por prioridad presupuestaria el PP S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social que opera con 46,327.6 mdp; es decir el 84.7 por ciento, del presupuesto total del objetivo (Cuadro 5-A).¹⁷

El OS dos “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social”, se relaciona con dos PPs que están a cargo de la SEDATU; el S-273 Programa de Infraestructura y el S-274 Programa de Apoyo a la Vivienda. Asimismo, se vincula con dos PPs de la SEDESOL; el I-003 FAIS Entidades y el I-004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. La coordinación del Programa tiene la oportunidad de realizar las adecuaciones organizacionales derivadas de los ajustes de la estructura programática 2016. El presupuesto asignado a este objetivo sectorial para el ejercicio presupuestal 2016 es del orden de 73,344.58 mdp, que representa el 40.3 por ciento del total de recursos con los que se operacionaliza el Programa (Cuadro 5-A).

¹⁶ La fusión involucra al PP S216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), operado por SEDESOL, dado que aun cuando el programa atiende a localidades en situación de pobreza, su enfoque es territorial y con atención en mejoramiento de la vivienda e infraestructura social, por lo que su ubicación dentro de la estructura de la APF corresponde con la del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

¹⁷ El presupuesto para PROSPERA corresponde a 46,327.6 millones de pesos, conforme al PEF para Desarrollo Social, no obstante, también debe comentarse que existe un presupuesto correspondiente a SEP (29,152.4 millones de pesos) y Salud (5,791.7 millones de pesos) por un total de 81,271.7 millones de pesos, correspondiente al PROSPERA. Si bien, esta es la composición del presupuesto total del Programa, no se pueden agregar a este análisis debido a que son de otra dependencia.

El OS tres “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”, se relaciona con los Propósitos de cuatro PPs (vinculación lógica) que se responsabilizan de apoyar a madres trabajadoras, jefas de familia y adultos mayores. También en generar empleos temporales. Para cumplir con este objetivo el Programa tiene un presupuesto de 48,489.41 mdp, lo que representa el 26.7 por ciento del presupuesto del Programa; destaca por su prioridad presupuestaria el PP S-176 Pensión para Adultos Mayores que por sí solo tiene 39,486.54 mdp; es decir el 81.4 por ciento, del presupuesto total del objetivo (Cuadro 5-A).

El OS cuatro “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas”, se operacionaliza a partir de los PPs: U-008 Subsidios a programas para jóvenes; E-016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud; E-003 Servicios a grupos con necesidades especiales y, S-155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas y, el P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad a cargo de la CONADIS. Con los cinco PPs tiene una vinculación tanto en sintaxis, como lógica; los Propósitos de los PPs contribuyen al logro del OS. Los cinco PPs tienen un presupuesto asignado de 1.019.30 mdp; representa el 0.6 por ciento del total del Programa (Cuadro 5-A).

El OS cinco “Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social”, se relaciona con dos PPs: el S-070 Programa de Coinversión Social y el S-061 Programa 3 x 1 para Migrantes; con éstos tiene una vinculación lógica. Los Propósitos de los dos PPs, contribuyen al OS de fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario. Este objetivo se opera con 937.84 mdp; significa el 0.5 por ciento del presupuesto total del Programa (Cuadro 5-A).

El OS seis “Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos” se relaciona con dos PPs, con los que tiene una vinculación lógica. Los Propósitos de los dos PPs contribuyen al OS de mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza a través de apoyo técnico y financiamiento de proyectos productivos. Para cumplir con este objetivo se tiene un presupuesto asignado de 3,192.61 mdp; representa el 1.8 por ciento del presupuesto total (Cuadro 5-A).

Se concluye que las MIR de 21 de los 23 PPs presentan una vinculación de sintaxis adecuada; el objetivo del Fin contiene al OS al que se vincula. Se registra una vinculación lógica adecuada en 22 de los 23 PPs; el Propósito del PP contribuye al logro del OS.

6. ¿Las estrategias de cada objetivo sectorial se pueden vincular a los programas presupuestarios? Si existen estrategias que no se encuentran cubiertas por programas presupuestarios ¿se identifican otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector u otro que atiendan dichas estrategias?

Los seis objetivos sectoriales (OS) del Programa se operacionalizan con 20 estrategias sectoriales (ES). El análisis de la relación de las ES se hace con los 23 PPs referidos (ver pregunta 5). El primer nivel de análisis identifica una vinculación

completa; los 23 PPs se relacionan con los OS a través de las 20 ES que incluye el PSDS. Tres PPs se vinculan con dos estrategias; una estrategia da soporte a tres PPs.

Todas las estrategias se encuentran cubiertas con alguno de los 23 PPs que se analizan; la estrategia tres del OS cuatro (garantía de derechos de personas con discapacidad) se cubre con el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad, a cargo del CONADIS.

Respecto a la coherencia de la vinculación de los PPs, se encontró que 22 de los 23 PPs cumplen con este criterio; hay relación de complementariedad entre los PPs vinculados, identificada en los objetivos de Propósito y de Componente, y congruencia con la narrativa de las estrategias de los objetivos sectoriales; asimismo, contribuyen al logro del OS al que se vinculan.

El análisis de la vinculación de los PPs con las estrategias de cada OS permite identificar si existen programas institucionales de otras dependencias, además de los PPs, que atiendan la problemática de cada objetivo sectorial. Identifica las áreas de oportunidad para re-orientar (rediseño), en su caso, dichos PPs para atender de una forma más integral, el objetivo sectorial de referencia (Cuadro 6-A). El detalle de esta justificación se encuentra en el Anexo 4.

Objetivo Sectorial 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Se incluyen cinco estrategias; dos se vinculan con el PP U-009 Comedores comunitarios (Cuadro 6-A). Una estrategia da soporte a tres PPs: S-053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA); Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; y, el B-004 Adquisición de leche nacional. El PP S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, es resultado de la fusión en 2016 del PP S-118 Programa de Apoyo Alimentario; entre las ventajas de la fusión se destaca que se incrementarán sus alcances y el padrón de beneficiarios de 6.1 millones a 6.8 millones de familias, contribuyendo a la consolidación del padrón único de beneficiarios de la SEDESOL con acceso a un mayor número de localidades (SHCP, 2015). El PP S-065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas se vincula con la ES 1.5 referida a la protección de los derechos sociales de esta población; en el objetivo de Componente se especifican las dimensiones de alimentación, educación y salud.

Los seis PPs tienen complementariedades en objetivos de Propósito y de Componente, con la narrativa de las estrategias con las que se vinculan; se concluye que su vinculación es coherente y que todas las estrategias están cubiertas por algún PP.

Objetivo Sectorial 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.

El OS se implementa con dos ES que se cubren con cuatro PPs.

La ES 2.1 de servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda, se cubre con el S-273 Programa de apoyo a la infraestructura y el S-274 Programa de Apoyo a la Vivienda, coordinados por la SEDATU (CONEVAL, 2016b).

La estrategia 2.2 “Coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, está vinculada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se operacionaliza a través de dos PPs: el I-003 FAIS Entidades y el I-004, FAIS Municipios y demarcaciones territoriales del D.F., bajo la coordinación de la SEDESOL (CONEVAL, 2016b).

En este contexto, se identifica que las dos estrategias del OS 2 están cubiertas por PPs de otras intervenciones del gobierno dentro del mismo sector o de otra dependencia (Cuadro 6-A) (Anexo 4). Los cuatro PPs presentan una relación de complementariedad para el cumplimiento del objetivo. Se recomienda que la SEDESOL realice las gestiones ante las instancias globalizadoras que correspondan, para la modificación correspondiente del PSDS derivada de la re-sectorización de los Programas a SEDATU; asimismo, que la SHCP autorice los cambios derivados de las modificaciones a la estructura administrativa y programática.

Objetivo Sectorial 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza

Este objetivo tiene un planteamiento de alcance amplio; refiere dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza. En el diagnóstico del Programa se hace referencia a la población sin seguridad social; las estrategias quedan restringidas a apoyos sociales que forman parte de las prestaciones que incluyen los regímenes de seguridad social conocidos en el país y que se otorgan en conjunto. El análisis de las cuatro estrategias y los PPs que las atienden son más compatibles con esquemas de apoyo social para población en situación de carencia o pobreza. Se sugiere valorar la delimitación del alcance del objetivo sectorial.

El OS tres tiene establecidas cuatro estrategias; cada ES se vincula con uno de los cuatro PPs: S-174 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; S-241 Seguro de vida para jefas de familia; S-176 Pensión para Adultos Mayores y, S-071 Programa de empleo temporal (Cuadro 6-A). Todos los PPs tienen una relación de complementariedad en objetivos de Propósito y de Componente con la narrativa de las estrategias con las que se vinculan; la relación es coherente.

Objetivo Sectorial 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas

Se tienen establecidas cuatro estrategias; una vinculada a dos PPs: U-008 Subsidios a programas para jóvenes y E-016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud. La estrategia 4.3 (garantía de derechos de personas con discapacidad) está cubierta por el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad a cargo del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con

Discapacidad. Estos cinco PPs vinculados con este OS (Cuadro 6-A) tienen una relación de complementariedad en objetivos de Propósito y de Componente con la narrativa de las estrategias con las que se vinculan y contribuyen al logro del objetivo sectorial; se infiere que su vinculación es coherente. En este OS se identifica la participación de organismos autónomos del sector social como: el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, entre otros. Esta relación implica esfuerzos de coordinación para un mejor seguimiento y control del OS.

Objetivo Sectorial 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social

Este objetivo tiene establecidas tres estrategias; dos de ellas se vinculan con el nuevo PP S-070 Programa de Coinversión Social, producto de la fusión a éste, del PP F-001 Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en 2016. La otra estrategia, con el S-061 Programa 3 x 1 para Migrantes (Cuadro 6-A). Los dos PPs de este OS tienen relación de complementariedad en los niveles de Propósito y de Componente con la narrativa de las estrategias con las que se vinculan; se concluye que su vinculación es coherente y contribuyen al cumplimiento del OS.

Objetivo Sectorial 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos

Este objetivo tiene establecidas dos estrategias; cada una se vincula con un PP. El nuevo PP S-017 Programa de Fomento a la Economía Social, resultado de la fusión del PP S017 Programa de Fomento a la Economía Social (resectorizado del Ramo 10 de Economía al Ramo 20 de Desarrollo Social) con el S054 Programa de Opciones Productivas, se vincula con la ES 6.1 sobre proyectos productivos (Cuadro 6-A). El PP S-057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) se vincula con la ES 6.2 relacionada con actividades artesanales. Los dos PPs de este objetivo sectorial tienen complementariedades en los niveles de Propósito y de Componente con la narrativa de las estrategias con las que se relacionan; se concluye que su vinculación es coherente y contribuyen al logro del objetivo sectorial.

En conclusión, las ES de cada OS se vinculan a los PPs; se identifica que existen programas institucionales y de otras dependencias que complementan la atención de las 20 ES con las que implementan los OS. El análisis de la vinculación de los PPs con las estrategias de cada OS permite identificar que sí existe relación de complementariedad entre los PPs vinculados, identificada en los objetivos de nivel de Propósito y de Componente; hay congruencia con la narrativa de las estrategias de los OS; contribuyen al logro del objetivo sectorial al que se vinculan.

7. ¿De qué manera contribuye el conjunto de programas presupuestarios al cumplimiento de cada objetivo sectorial?

Los 23 PPs con los que se operacionaliza el Programa tienen una contribución directa a los seis OS (ver pregunta cinco). Resultante de una vinculación completa y coherente con las 20 estrategias sectoriales (ES); todos los PPs están cubiertos con alguna ES (ver pregunta seis y Anexo 4).

El análisis de la suficiencia de los programas consideró la vinculación de la problemática inferida con los objetivos sectoriales. A continuación se analizan los aspectos de similitud y suficiencia de los PPs para cada uno de los OS.¹⁸

Objetivo Sectorial 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

El OS uno se relaciona con niveles altos de pobreza; propone fortalecer los derechos sociales y ampliar las capacidades en aspectos de alimentación, salud y educación de las personas en situación de pobreza. En el diagnóstico se reconocen, entre otros factores, escasa oferta de empleos, bajos niveles de ingresos y carencias por: acceso a servicios de salud para 25.3 millones de personas; en alimentación, para 27.4 millones de personas; y rezago educativo, para 22.3 millones de personas. Para atender esta problemática el OS se implementa con cinco ES y se operacionaliza con seis PPs; de éstos, cinco tienen similitud con el OS en el planteamiento del Propósito. Refieren mejorar el acceso físico y económico a alimentos nutritivos y mejorar las capacidades en alimentación, salud y educación; contribuyen al logro del objetivo sectorial, atienden aspectos específicos de alimentación y nutrición, salud y educación.

Destaca el S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, vinculado con la estrategia 1.1 que incluye por sí sola las premisas del OS de ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza. La ES 1.5 que atiende la protección de los derechos sociales de la población jornalera agrícola, se vincula con el S-065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; atiende el objetivo sectorial en cuanto que en los Componentes incluye apoyos para alimentación, salud y educación.

Se concluye que los PPs tienen coincidencias entre sí y contribuyen al logro del OS. Son similares y complementarios. Son similares en cuanto al derecho social que atienden; son complementarios en relación con la contribución al logro del OS. No son suficientes en cuanto a que la cobertura de la población potencial no es factible de alcanzar con los recursos actuales (ver pregunta 1). Son pertinentes; contribuyen directamente al fortalecimiento de los derechos sociales y a la ampliación de las capacidades en aspectos de alimentación, salud y educación de las personas en situación de pobreza.

Objetivo Sectorial 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social

Este OS dos atiende el derecho social de construir un entorno digno y con las carencias relacionadas con la calidad y espacios de la vivienda, del entorno y servicios básicos en la vivienda. En el diagnóstico se refiere que se ha reducido la proporción de población que habita en viviendas con piso de tierra o techos endebles; que persisten rezagos en calidad y espacios de la vivienda y que es necesario elevar la coordinación inter-institucional para promover la concurrencia

¹⁸ En los TDR Pregunta 7 se establece que las similitudes en los PPs se refieren a semejanza en derecho social al que atienden, indicadores de carencia, objetivos de propósito y componente, tipos de apoyo o poblaciones objetivo.

y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para mejorar la infraestructura social.

Los cuatro PP relacionados con las dos ES tienen similitudes identificadas en el objetivo de Propósito; refieren apoyar hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar; a población que habita en zonas de atención prioritaria urbanas y rurales, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social; y realizar acciones que reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social.

Se concluye que los PP tienen una relación de complementariedad y contribuyen al logro del OS; son suficientes, en la medida en que el OS acota el entorno digno a la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social. Con el fin de mejorar el control y evaluación de los objetivos sectoriales, es recomendable que la SEDESOL realice las gestiones ante la SHCP para la modificación correspondiente del PSDS derivada de la re-sectorización de los Programas: la reubicación institucional del OS dos. En reunión de trabajo, la secretaría informó que está en espera de que la SHCP autorice las adecuaciones correspondientes.

Objetivo Sectorial 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

El OS tres refiere proteger el bienestar socioeconómico de la población con la dotación de esquemas de seguridad social; en el diagnóstico se reconoce carencia por acceso a la seguridad social para 71.8 millones de personas. Las estrategias sectoriales establecidas quedan restringidas a esquemas de apoyo social que son sólo una parte de las prestaciones que incluyen los regímenes de seguridad social nacionales. Para atender esta problemática el OS se vincula con cuatro ES y se operacionaliza con cuatro PP. Se atienden aspectos particulares relacionados con: el acceso a servicios de cuidado y atención infantil con el PP S-174 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; el asegurar a madres jefas de familia en condición de vulnerabilidad con el S-241 Seguro de vida para jefas de familia; el proveer de un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más años con el S-176 Pensión para Adultos Mayores; y, el mitigar el impacto económico y social a la población que ve disminuidos temporalmente sus ingresos con el S-071 Programa de empleo temporal.

La similitud entre los PP está en que son intervenciones para atender el derecho a la seguridad social; dos de ellas dirigidas a madres y jefas de familia, una a un grupo de adultos mayores de 65 años y otra a mayores de 16 años. Si bien son acciones sociales, son mínimas en cuanto a la cartera posible de prestaciones sociales y económicas de los esquemas de seguridad social disponibles en el país. Se concluye que los PP son complementarios y tienen similitudes entre sí; son temas de seguridad social, son pertinentes para atender la problemática de acceso limitado a la seguridad social. Su contribución al logro del OS es limitada; no sólo por la insuficiente cobertura de la población potencial, sino también porque no se considera el esquema completo de la seguridad social. Cabe destacar que, a pesar de que uno de los programas (S176 Pensión para Adultos Mayores) es considerado como suficiente para eliminar la carencia de seguridad social, de

acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza; no obstante, debe considerarse que el contar con este apoyo no disminuyen los riesgos derivados de no tener un sistema de seguridad social de tipo contributivo, de acuerdo con la connotación que se identifica en el diagnóstico. Asimismo, se debe mencionar que, en términos de atribuciones, no es la SEDESOL la encargada de implementar todos los programas necesarios para cubrir un esquema completo de seguridad social; condición que se atendería con la delimitación del OS.

Los PP tienen un papel central en la política asistencial; ofrecen prestaciones de seguridad social a la población en situación de carencia o pobreza. La insuficiencia en el logro de las ES requiere de una redefinición en los esquemas de apoyo social o, en su caso, la delimitación en el alcance del objetivo sectorial. Permitirá un mejor seguimiento y evaluación de logros en esta materia.

Objetivo Sectorial 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

El OS cuatro atiende el acceso desigual al bienestar social y se propone proteger el ejercicio de los derechos de todas las personas. En el diagnóstico se menciona que 50.8 por ciento de la población mayor de 18 años piensa que no se puede confiar en los demás; para atender esta problemática, el OS se vincula con cuatro ES y cinco PP. Dos PP, relacionados con temas de políticas de incorporación equitativa para jóvenes en los procesos de desarrollo, se vinculan totalmente con la ES 4.1. Tienen similitud entre sí de acuerdo con los objetivos de Propósito; uno, mediante acciones para consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo y, el otro, derivado de que las personas jóvenes cuentan con acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo y salud. Estas mejoras permiten consolidar la incorporación equitativa de los jóvenes en los procesos de desarrollo.

El PP E-003 Servicios a grupos con necesidades especiales se vincula con la estrategia 4.2 Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores; el PP S-155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas se vincula con la ES 4.4 que busca prevenir y atender la violencia contra las mujeres. La ES 4.3 que pretende garantizar los derechos de las personas con discapacidad, se vincula con el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad. Los cuatro PP tienen similitudes en sus objetivos de Propósito y contribuyen al logro del OS; atienden aspectos específicos de acceso irrestricto al bienestar social, con énfasis en grupos vulnerables de jóvenes, mujeres víctimas de violencia y adultos mayores. Se concluye que dos de los PP tienen coincidencias entre sí; se refieren al grupo de jóvenes. Los cinco coinciden y son pertinentes para proteger el ejercicio de los derechos de todas las personas y contribuyen al logro del OS; sin embargo, son insuficientes.

Objetivo Sectorial 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social

El OS cinco se relaciona con escasa participación social para impulsar el desarrollo comunitario y se propone fortalecerla a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social. En el diagnóstico se reconoce que el 61.4 por ciento

de la población mayor de 18 años se interesa poco o nada en los problemas de su comunidad; se tenían registradas 23,436 organizaciones de la sociedad civil, no obstante, aún es insuficiente la participación social para impulsar el desarrollo comunitario en el país. Para atender esta problemática el OS se operacionaliza con dos PP y con tres ES. Los PP son: El PP S-070 Programa de Coinversión Social y el PP S-061 Programa 3 x 1 para Migrantes.

Ambos PP tienen una vinculación total con sus ES y tienen similitud en sus objetivos de Propósito; uno se refieren a actores sociales que fortalecen y cuentan con vinculación suficiente para el fomento del capital social y la realización de actividades que fortalecen la cohesión y el desarrollo humano y social; y el otro, que se refiere a las localidades seleccionadas por los Migrantes que cuentan con proyectos de inversión para promover el desarrollo comunitario; ambos PP tienen similitudes y contribuyen al logro del objetivo sectorial, atienden aspectos específicos de promoción y fomento de la participación y cohesión social a través de la inclusión y desarrollo de proyectos productivos y de coinversión, en beneficio de sus comunidades.

Se concluye que los PP tienen coincidencias entre sí y contribuyen al logro del OS, son suficientes y pertinentes para impulsar el desarrollo comunitario y la cohesión social.

Objetivo Sectorial 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos

El OS seis se relaciona con niveles bajos de ingreso y se propone mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza; en el diagnóstico se reconoce que en el 2012, el 60.6 por ciento de la población tenía ingresos por debajo de la línea de bienestar y que el 23.5 por ciento de personas tenía ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo. Para atender esta problemática el OS se vincula con dos PP y con dos ES. El nuevo S-017 Programa de Fomento a la Economía Social y el S-057 Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART).

Ambos PP tienen una vinculación total con sus ES; tienen similitud en sus objetivos de Propósito y contribuyen al logro del objetivo sectorial, en cuanto que atienden aspectos específicos de promoción y generación de proyectos productivos para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza. Se concluye que los PP tienen similitudes entre sí, son suficientes y pertinentes para mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

Sección III. Pertinencia en la instrumentación

- 8. Presentar una valoración breve de la vinculación de los elementos que integran el Programa Sectorial. La vinculación debe incluir las siguientes relaciones: problemáticas/objetivos sectoriales; objetivos sectoriales/programas presupuestarios y problemáticas/programas presupuestarios.**

En México, a partir de 2007, se han realizado adecuaciones al marco jurídico en materia de planeación y administración de recursos públicos. Con la creación del proceso presupuestario orientado a resultados se definen siete etapas globales; desde la planeación hasta la rendición de cuentas, pasando por la programación, la presupuestación y la evaluación (SHCP, 2008, p. 36-37). Esta normativa es eje para la evaluación de la política pública; requiere revisar si la planeación expresada en el PND, es congruente con la enunciada en los programas sectoriales. Se debe verificar si la congruencia interna del programa sectorial es adecuada y, si su implementación a través de PPs reproduce los OS esperados. En este contexto, se inscribe la política social expresada en el Programa. Su evaluación constituye la primera experiencia en México; contribuirá a dar certeza programática a la nueva gestión pública orientada a resultados para crear valor público.

El analizar si la política de desarrollo social logra sus objetivos o identificar dónde están las áreas de oportunidad, es el sentido de esta evaluación. La valoración se esquematiza con tres elementos interrelacionados: las vinculaciones programáticas observadas al interior del Programa y las que prevalecen con los PPs; los recursos presupuestales observados y requeridos y, fundamentalmente, la identificación de hasta dónde se ha llegado después de caminar un poco más de la mitad de la ruta sexenal.

a) Vinculaciones programáticas: una oportunidad permanente

En la lógica de reconocer avances y áreas de oportunidad en la planeación institucional social, se miden la congruencia de elementos internos contenidos en el Programa. Se valora si la visión estratégica sectorial, se implementa de forma adecuada a través de los PPs, definidos para tal efecto.

Vinculaciones internas del Programa. La consistencia del Programa Sectorial

El diagnóstico contenido en el Programa no hace explícita la problemática por atender para el desarrollo social. Esta condición limita de forma directa todo esfuerzo de evaluación. Si no es claro a dónde se quiere llegar, no se podría saber qué se tiene que hacer y menos determinar si ya se llegó a donde se quería ir.

Se describen temas relacionados con el desarrollo social como son: pobreza y carencias en educación, salud y alimentación; en vivienda, seguridad social, ingresos y participación social, entre otros elementos explicativos. A partir de esta información y, fundamentalmente, desde una visión propositiva, INSAD propone una caracterización para la problemática por atender; se infiere que: persisten altos niveles de pobreza en el país. Para analizar las vinculaciones, las causales de la problemática inferida, se describen organizadas en seis temáticas: pobreza, vivienda, seguridad social, grupos vulnerables, participación social e ingresos (ver respuesta uno).¹⁹

¹⁹ El concepto de "problemática inferida" y las diferentes acepciones del verbo "inferir" que se utilizan en esta respuesta, se refieren a aspectos y conceptos que no se expresan de forma explícita en el apartado de diagnóstico del Programa Sectorial. Significan una "interpretación" que INSAD, como instancia evaluadora, propone a partir de la información contenida en el diagnóstico.

Cada uno de los temas y la descripción de la problemática inferida se encuentran relacionados, en mayor o menor medida, con alguno de los seis objetivos sectoriales (Anexo 1). Se precisan las características de la población que presenta la problemática y su evolución en el último lustro (PSDS, 2013, p. 19). El texto señala, de manera general, que las políticas públicas que otorgan transferencias monetarias a la población de bajos ingresos han permitido contener el avance de la pobreza. Durante los pasados 20 años se ampliaron las coberturas de atención a la salud y la educación de manera significativa. Las leyes mandatan que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior son obligatorias. Se han establecido programas que proporcionan a la población con carencia, algunos beneficios de la seguridad social no contributiva, mediante el otorgamiento de pensiones y otros servicios. Entre otros temas relacionados con los OS.

Existe relación entre la problemática inferida con la representación de los OS. Muestra una lógica de planeación ascendente; la problemática identificada sirve de sustento para el establecimiento de objetivos estratégicos. En el sentido de una lógica descendente, se observa que los OS cuentan con un fundamento, en términos de causas que originan el problema, inferido del diagnóstico.

El análisis transversal de los seis OS, identificó que cinco de ellos son estratégicos; el uno, se refiere a fortalecer derechos sociales, representa la visión estratégica de la política de desarrollo social; se focaliza en la alimentación, salud y educación. El dos, plantea construir un entorno digno; el tres, compromete dotar esquemas de seguridad social; el cuatro, a construir una sociedad igualitaria y, el seis, a mejorar los ingresos. El cinco se considera adjetivo; refiere promover el desarrollo comunitario para fortalecer la participación social. La complementariedad identificada entre los objetivos, explica la naturaleza diversa de los PPs con los que se implementan.

De los seis OS, cinco están orientados a producir resultados finales. Representan la oportunidad para crear valor público que mejore las condiciones de desarrollo social de la población, bajo dos principios: que sea permanente y que sea para toda la población. Son compromisos relacionados con fortalecer derechos sociales, construir un entorno digno, dotar esquemas de seguridad social, construir una sociedad igualitaria y mejorar los ingresos de familias y comunidades en grupos de población considerados como vulnerables.

Vinculaciones para la implementación del Programa. Hacia una coherencia en la alineación

Hace una década, se inicia la obligatoriedad de que todo programa social con financiamiento público, realice su planeación con la metodología de marco lógico y se exprese, de forma sintética, con la matriz de indicadores para resultados (MIR). Es el caso de los PPs sociales con los cuales se implementa el Programa; esta implementación se mide a través de dos vinculaciones. La de sintaxis que relaciona el Fin de la MIR con un OS. La de lógica que armoniza el Propósito con el Fin, ambos de la MIR (Anexo 3).

En la vinculación de sintaxis, 21 PPs están relacionados con los seis OS; su cumplimiento es resultado de atender la normatividad que mandata que las MIR de los PPs deben de incluir en el Fin un objetivo sectorial (ver respuesta cinco).

En la vinculación lógica se identificó que los seis OS tienen relación con 22 de los 23 PPs (relación descendente); en complemento, el 95.7 por ciento de los PPs tienen una vinculación lógica con los OS (relación ascendente que mide si el Propósito contribuye al Fin del PP).

El análisis complementario entre los OS y las 20 estrategias sectoriales (ES) enunciadas para su operacionalización muestra que, en los seis objetivos, la integración cualitativa de las estrategias reproducen el objetivo. Si los objetivos representan el qué se quiere y las estrategias el cómo se logra, en los seis objetivos las estrategias cumplen con este requerimiento (Anexo 4).

El análisis de la relación de las ES con los PPs identificó una vinculación completa en las ES que tienen PP relacionado; tres estrategias tienen vinculación con algún PP de otra dependencia; la estrategia tres del OS cuatro (garantía de derechos de personas con discapacidad) se cubre con el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad; las dos estrategias del OS 2 se relacionan con los siguientes PPs: dos son de la SEDATU, el S-274 Programa de Apoyo a la Vivienda y el S-273 Programa de infraestructura; y los otros dos I-004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el I-003 FAIS Entidades (Anexo 5).

Respecto a la coherencia de la vinculación de los PPs, se encontró que 22 de los 23 PPs cumplen con este criterio; hay coincidencias en los objetivos de Propósito y de Componente con la narrativa de las ES.

Vinculaciones para una mejor eficacia y eficiencia del Programa

Los ajustes requeridos para una mejor vinculación están en sentido de precisar el alcance del objetivo de Propósito del PP S-065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, de reducir las condiciones de precariedad en general, a las carencias específicas de alimentación, educación, salud que son los bienes y servicios que se otorgan. La estrategia tres del OS cuatro (garantía de derechos de personas con discapacidad) se cubre con el PP P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad.

El otro ámbito de ajuste necesario se refiere a las estrategias del OS dos; la 2.1 que considera reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social, que se ve cubierta por dos PP de otra dependencia (SEDATU); no tienen una alineación completa. En el caso de la ES 2.2 que se refiere a acciones, obras e inversiones que benefician a las personas en pobreza extrema y rezago social a través del FAIS; sí hay una alineación correcta con los dos PPs; en síntesis, se deben realizar los ajustes necesarios, derivados de la modificación de la estructura programática (Anexo 6).

b) Los recursos presupuestales: presentes y ausentes

El diagnóstico no hace explícita una problemática por atender, ni establece costos económicos y/o sociales asociados a la temática que plantea como fundamento del desarrollo social. Con fines analíticos se valoran las prioridades del sector en la

instrumentación de la política de desarrollo social. Se observó que en 2016, el presupuesto total asignado a 21 de los 23 PP es de 169,770.71 mdp; representa el 99.4 por ciento del total de recursos con los que se operacionaliza el Programa (170,791.51 mdp).²⁰

Para el OS 2 atender el rezago de servicios básicos de entorno y vivienda se destina un presupuesto de 61,419.72 mdp; lo que representa el 36.2 por ciento del presupuesto.

La atención a fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales ocupa el segundo lugar en prioridad. El OS 1, en 2016, cuenta con un presupuesto de 54,711.93 mdp; representa el 36.2 por ciento del total asignado a los PP del PSDS. Asimismo, se observa que el PP prioritario en este OS es el S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social que tiene un presupuesto asignado de 46,327.6 mdp; representa el 84.7 por ciento del presupuesto total del objetivo.

Para dotar de esquemas de seguridad social con los PP incluidos en el OS 3, se le asigna un total de 48,489.4 mdp; el 28.6 por ciento del total asignado a los PP del PSDS. El requerimiento para atender las poblaciones potenciales de los PP que componen este objetivo, es de 1.9 veces más que la disponibilidad presupuestal de 2016 y 2.7 veces más que la ejercida en 2014. La prioridad del OS es el PP S-176 Pensión para Adultos Mayores con un presupuesto asignado de 39,486.54 mdp; representa el 81.4 por ciento del presupuesto total del OS.

Al OS 6 de fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo se destinan 3192.61 mdp; el 1.9 por ciento del total de PSDS. El requerimiento estimado con las poblaciones potenciales de los PP que componen este objetivo, es 2.3 veces mayor a la disponibilidad presupuestal de 2016 y 2.1 veces más que la ejercida en 2014.

Para construir una sociedad igualitaria (OS 4) se asignan 1,019.30 mdp; representa el 0.6 por ciento del presupuesto total asignado a los PP del PSDS. La estimación del requerimiento para atender las poblaciones potenciales de los PP que componen este objetivo, es 25.8 veces mayor a la disponibilidad presupuestal de 2016 y 28.8 veces más que la ejercida en 2014.

Al OS 5 de fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo se destinan 937.8 mdp; el 0.5 por ciento del presupuesto total del PSDS. El requerimiento para atender las poblaciones potenciales de los PP que componen este objetivo, es 84.4 veces mayor a la disponibilidad presupuestal de 2016 y 92.4 veces más que la ejercida en 2014.

En síntesis, la prioridad presupuestaria está en los OS 2 atender el rezago de servicios básicos de entorno y vivienda; OS 1, fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales y el OS 3 dotar de esquemas de seguridad social; juntos aplican el 97.0 por ciento de los recursos de los PP de la SEDESOL y contribuyen a la atención de los derechos sociales de vivienda y entorno, acceso a la alimentación, salud y educación, y de seguridad social.

c) El alcance en la instrumentación: cómo va el rumbo

²⁰ Para este análisis priorización presupuestal se consideraron los 21 PP de la SEDESOL, no se tomaron en cuenta los dos PP a cargo de la SEDATU.

Si después de andar por un tiempo en el campo de la actuación institucional, se cuestionara sobre si se camina con el rumbo adecuado, es claro que se tendrían diversas formas de cómo construir la respuesta. En la administración pública hay métodos y tiempos establecidos para ello.

En 2007, cuando inicia una nueva forma de administrar; se establece la Gestión para Resultados (GpR). Se implementa a través de modificaciones jurídicas que dan fundamento al Presupuesto basado en Resultados (PbR) y al Sistema de Evaluación del Desempeño. El SED, como se le conoce, define como núcleo la Matriz de Indicadores para Resultados. A partir de ese momento, los programas presupuestarios y las MIR, constituyen un elemento indisoluble; fundamentalmente, para los programas de carácter social.

Con base en las evidencias documentales proporcionadas, la instrumentación del Programa en la atención de la problemática permite observar que:

- Si bien el diagnóstico sectorial no hace explícito los problemas por atender, se ha inferido una problemática y sus causales, organizadas en seis temáticas: pobreza, vivienda, seguridad social, grupos vulnerables, participación social e ingresos. No se refiere costeo alguno para atender la temática señalada.
- Estos temas, en mayor o menor medida, se atienden con alguno de los seis objetivos sectoriales; existe una adecuada relación entre la problemática inferida y la declaración de los objetivos sectoriales.
- Atender las poblaciones potenciales de los PPs, con los bienes y servicios de 2014, es 3.9 veces mayor a la disponibilidad presupuestal de 2016 y 3.8 veces más que la ejercida en 2014.
- Se identifican cinco OS como sustantivos de la política nacional de desarrollo social. De los seis OS; cinco están orientados a producir resultados finales.
- Los OS se operacionalizan con 23 PPs que se vinculan con los seis OS (lógica ascendente); los seis OS tienen relación con algún PP (lógica descendente).
- Las ES sí cumplen con indicar cómo se lograrían los OS. La atención de las ES con los PPs es completa. La vinculación de los objetivos de Propósito y de Componente de las MIR con las ES, es adecuada.

La revisión de la vinculación de los elementos que integran el Programa, como acción de mejora de medio camino, ofrece oportunidades para orientar a resultados los PPs con los que se operacionaliza el Programa. Destacan la precisión del problema que se pretende atender, para identificar causas y efectos que conduzcan a la definición de objetivos claros y medibles. Es necesario precisar la problemática social identificada; profundizar en, cuáles de las causas se están atendiendo y cuáles no; estimar los recursos necesarios y definir hasta dónde se espera llegar con los recursos disponibles. En el mismo sentido, mejorar la congruencia interna del Programa, al pasar de la justificación de programas que se vienen operando a una alineación estratégica de objetivos, estrategias y programas presupuestarios que permitan lograr resultados, y alcanzar el fin último de toda política social: la creación de valor público. Es necesario revisar el objetivo sectorial y las estrategias que, desde una vinculación normativa, quedaron

descubiertas a partir del ejercicio presupuestal 2016; determinar la viabilidad de diseñar nuevos PPs que lo atiendan o definir mecanismos de coordinación para su seguimiento.

Sección IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial

9. Identificar si el Programa Sectorial presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:

- a. *Orientación a resultados*, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.
- b. *Claridad*, deben ser precisos e inequívocos.
- c. *Relevancia*, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.
- d. *Monitoreabilidad*, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.

La información proporcionada permitió identificar que el Programa establece seis objetivos sectoriales, vinculados con 23 PPs y 18 indicadores sectoriales (Cuadro 9-A).

Se observó que los seis OS cuentan con indicadores asociados a PPs que permiten medir el avance del Programa; cuatro indicadores no tienen cobertura por ninguno de los PPs analizados: dos del OS dos (2.1 y 2.2); uno del OS cinco (5.2) y uno de OS seis (6.2). El cumplimiento de los cuatro criterios de valoración: orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad, es diferenciado. El 66 por ciento de los indicadores cumplen con los cuatro criterios (vinculados a los seis OS); el 12 por ciento cumple sólo con tres (asociados al objetivo 4 y 6); y, el 22 por ciento cumple sólo con dos (relacionados con los objetivos 2 y 5); y, el 6 por ciento cumple sólo con uno o ninguno (objetivos 2, 3, 4, 5 y 6) (Cuadro 9-B).

Una oportunidad de mejora para el PSDS y sus indicadores tiene que ver con homologar la información de las fichas técnicas descritas en el Programa y las fichas técnicas proporcionadas como documento de trabajo por la dependencia (SEDESOL, s.f.). La información difiere en cuanto a los medios de verificación; en algunas fichas técnicas proporcionadas como documento de trabajo no se hace explícita la dirección electrónica de las fuentes de información (indicadores 1.2; 2.1, 2.2; 3.1 a 3.3; 4.1 a 4.3; 5.1, 5.2; 6.1 a 6.3). La redacción del nombre de algunos indicadores es confusa y ambigua para determinar si son claros.

El indicador “2.3 Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social” no está orientado a resultados. Si bien es cierto que para el logro de este objetivo existen otros programas presupuestarios, tanto de la SEDESOL, como de la SEDATU (ver pregunta 6), no reflejan el logro del objetivo (SEDESOL, s.f.). Por la magnitud del FISM

entre los fondos del Ramo 33, el tercero en importancia (después del FAEB —hoy FONE— y del FASSA), y de ser considerado uno de los principales instrumentos de inversión en los municipios, se requiere un indicador que permita valorar el desempeño del Fondo en el desarrollo de la infraestructura social municipal.

Un caso similar ocurre con el indicador 5.3 “Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario”. Si bien es relevante identificar los proyectos que se atienden y alinean con las agendas de desarrollo comunitario, no permite valorar el efecto o resultado final de estos proyectos en el desarrollo comunitario.

Se sugiere revisar el indicador “3.2 Porcentaje de reducción en la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso”; se observó que no tiene un resultado directo en el logro del objetivo: la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso, no refleja el desempeño en la dotación de esquemas de seguridad social.

En relación a los indicadores, 4.1 “Índice de satisfacción de los jóvenes con respecto a su situación económica, trabajo y estudios” y “4.3 “Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos” se determinó que ambos cumplen con los criterios de orientación a resultados, claridad y relevancia. Los indicadores ofrecen una aproximación para medir la construcción de una sociedad igualitaria, aunque no son suficientes. Respecto al indicador de satisfacción de los jóvenes se sugiere incluir el acceso a los servicios de salud y de seguridad social.

Para el indicador 6.2 “Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total”, que cumple con todos los criterios se identificó una oportunidad de mejora en la redacción del nombre del indicador; se sugiere que la redacción del indicador sea: Porcentaje del ingreso por trabajo independiente, de las personas por debajo de la línea de bienestar en relación a su ingreso total.

Se identificaron oportunidades de mejora porque no se cumplen los criterios de evaluación para los siguientes indicadores sectoriales (Cuadro 9-B):

- Para el criterio de orientación a resultados: Indicadores sectoriales 2.3, 3.2, 5.3.
- Para el criterio de claridad: Indicadores sectoriales 5.2 y 6.1.
- Para el criterio de relevancia: Indicadores sectoriales, 3.2.
- Para el criterio de monitoreabilidad: Indicadores sectoriales 2.3, 4.1, 5.2, 5.3.

De conformidad con lo establecido en el Programa, se observó que los indicadores vinculados al objetivo sectorial 1 “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación” miden todos los aspectos relevantes del OS.

Dos de los tres indicadores asociados al OS 2 “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social” corresponden a PPs (S-273 Programa de infraestructura que se vinculan con estas estrategias y S-274 Programa de Apoyo a la Vivienda) que fueron re-sectorizados al Ramo 15: 2.1 Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional y 2.2 Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios en la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales; la revisión de la MIR de estos PPs identificó que no se incluyeron estos dos indicadores, por lo que se concluye que estos dos indicadores no están cubiertos por ninguno de los 23 PPs analizados. Se recomienda que la SEDESOL revise y coordine el seguimiento de estos dos indicadores. El indicador restante no mide todos los aspectos relevantes del objetivo sectorial al medir el desempeño del indicador en la infraestructura social.

Para el OS 3 “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”, se observó que están ausentes otras prestaciones económicas y sociales que incluyen los esquemas de seguridad social, como son atención médica y pensionarios en caso de accidente de trabajo, entre otros.

Para el OS 4 “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas”, se identificó que los indicadores no miden los aspectos relacionados con el desarrollo de acciones afirmativas para la población de adultos mayores; a su vez, no se consideró la participación social como uno de los elementos para construir una sociedad igualitaria ni se tomaron en cuenta acciones afirmativas en materia de educación, empleo y salud para los grupos de personas con discapacidad y de mujeres. Asimismo, se observó que los indicadores de este objetivo sectorial miden la igualdad entre hombres y mujeres con el porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja, lo cual no es un indicador que sea adecuado para valorar una igualdad plena.

Para el OS 5 “Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social” se identificó que sólo se cubren los aspectos relacionados con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la percepción de redes sociales y la participación de los migrantes en el desarrollo comunitario. No se identificaron aspectos como el derecho que tienen los beneficiarios de programas sociales para incidir en la implementación de los mismos a través de esquemas de contraloría social, tampoco se visualizan indicadores para medir si los observatorios ciudadanos dan seguimiento y evalúan las políticas públicas. El indicador 5.2 Porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales, no está cubierto con alguno de los PPs alineados a este OS; se recomienda que la SEDESOL coordine el seguimiento de este indicador.

En relación al OS 6 “Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos”, se identificó los tres indicadores no miden todos los aspectos del OS. El acceso a opciones productivas que permita que las personas en situación de pobreza desarrollen proyectos que

generen empleos o ingresos involucra diversos aspectos, se encuentran ausentes en los tres indicadores sectoriales de este objetivo: como son la capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y la consolidación de empresas o negocios. Se identificó que el indicador sectorial 6.2 .2 Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total, no está cubierto con alguno de los PP's alineados a este OS; se recomienda que la SEDESOL coordine el seguimiento de este indicador.

10. La dependencia responsable reporta los avances del Programa Sectorial con las siguientes características:

- a. Se reportan el avance de los indicadores para cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.
- b. Disponibles en línea y de manera accesible.
- c. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas.
- d. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.
- e. Se reporta el total de los indicadores.

En los documentos denominados "Programa Sectorial de Desarrollo Social. Logros 2014" y "Programa Sectorial de Desarrollo Social. Logros 2015", se identificaron los logros, actividades relevantes y resultados de los indicadores para cada uno de los OS para cada periodo; se cumple con la normatividad de reportar los avances de forma anual. Los avances reportados de los indicadores se apegan a la normatividad aplicable; están estandarizados y son congruentes con la periodicidad establecida en las fichas técnicas.

La dependencia publica los avances de los indicadores de conformidad a lo establecido en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que a la letra dice: *"Las dependencias y entidades deberán difundir y publicar en sus páginas de Internet, los programas a su cargo, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, deberán publicar dentro del primer bimestre de cada año, en el mismo medio electrónico, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas"* (DOF, 2013).

Se identificó que en el portal electrónico de la Dependencia (<http://www.gob.mx/sedesol>), en la sección "Transparencia", se accede a la ventana de "Indicadores de programas presupuestarios"; se despliegan ventanas para diez de los 21 programas presupuestarios; la información para cada programa se re-direcciona al portal de transparencia presupuestaria (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>). Desde este portal se puede acceder al complemento de los PP (excepto el I-003 "FAIS Entidades" I-004 "FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal").

La información disponible en el portal transparencia presupuestaria se relaciona con el ejercicio del gasto, así como el avance en el desempeño de los indicadores de los PP.²¹ En el portal no se identificó información disponible para los indicadores de los PP I-003 "FAIS Entidades" e I-004 "FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal".

Es claro que normativamente la SEDESOL cumple con los requerimientos en materia de transparencia y rendición de cuentas; al respecto se informó en reunión de trabajo que la dependencia no hizo referencia explícita al Portal de Transparencia, toda vez que el mismo es administrado por la SHCP, quien solicita directamente la información a las unidades administrativas responsables de los programas y en el cual la cabeza de sector no participa en su actualización. Se recomienda establecer mecanismos de coordinación con la SHCP para que la información sobre avances de los indicadores sea accesible a la ciudadanía con oportunidad.

Por otra parte, la dependencia proporcionó una "nota aclaratoria" en la que se indican los indicadores que no muestran avances para 2014 y/o 2015 derivado de la falta de actualización de las fuentes de información utilizadas para su cálculo; estos indicadores son: 4.1 "Índice de satisfacción de los jóvenes con respecto a su situación económica, trabajo y estudios"; 4.2 "Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja"; 4.3 "Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos"; 5.3 "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes" y, 6.3 "Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años" (SEDESOL, s.f.). Las fuentes de información que no están actualizadas son las siguientes: para el indicador 4.1, Encuesta Nacional de Juventud (ENJ); indicador 4.2, Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de Relación de los Hogares (ENDIREH); 4.3, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS); indicador 5.3, Evaluación Específica de Resultados del Programa 3x1 para Migrantes; 6.3 Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIR). En reunión de trabajo la dependencia informó que se han realizado gestiones ante las instancias correspondientes para obtener la información referida; como el caso de la ENDIREH.

Se observó que para el indicador 3.3 "Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niñas o niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil", tampoco se reportó su avance; en la "nota aclaratoria" mencionada no se hace referencia al mismo.

11. ¿Se considera que las metas de los indicadores sectoriales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política sectorial?

Las evidencias documentales proporcionadas permitieron identificar que existen cuatro indicadores sectoriales que no están vinculados con algún PP. En particular,

²¹ El portal muestra información respecto a los avances de los indicadores para el ejercicio 2015 y 2016.

los indicadores 2.1 "Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional y el 2.2 "Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios en la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales" estaban vinculados al PP "S216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias". Este PP fue re-sectorizado al Ramo Administrativo 15, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; se recomienda a los responsables del Programa hacer oficial la comunicación de quién o qué área será responsable de hacer el seguimiento de estos indicadores y los mecanismos correspondientes para su información.

El indicador 2.3 "Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social", está asociado a los PP I-003 "FAIS Entidades" y el PP I-004 "FAIS Municipios y demarcaciones territoriales del D.F".

A partir de la información contenida en la MIR y en los documentos de Diagnóstico de los PPs, se observó que los indicadores: 5.2 "Porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales" (vinculado al objetivo sectorial 5) y 6.2 "Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total" (vinculado al objetivo sectorial 6) no están vinculados a algún PP.

Se identificó que el S-017 Programa de Fomento a la Economía Social estaba sectorizado en el Ramo 10 "Economía"; con los cambios realizados a la estructura programática 2016 el programa fue re-sectorizado al Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social", lo que implica ajustar responsabilidad de seguimiento de indicadores.

En relación a los indicadores sectoriales 5.2 y 6.2 la Dependencia informó que debido a las disposiciones normativas, la alineación se debe realizar únicamente con un indicador sectorial. Particularmente, el indicador 5.2 está asociado al Instituto Nacional de Desarrollo Social, mientras que, el 6.2 correspondía al PP de opciones productivas, mismo que fue fusionado con el Programa de Fomento a la Economía Social que fue re sectorizado al Ramo 20.

Por otra parte, la valoración cualitativa sobre la factibilidad de las metas de los indicadores sectoriales en función de los plazos y recursos permite determinar que existen diversos elementos que limitan el cumplimiento de dichas metas (Cuadro 11-A):

Contexto macroeconómico y socioeconómico del país

El contexto macroeconómico que enfrenta el país ha repercutido en la disponibilidad de recursos públicos en 2016. En el 2015, la SEDESOL recibió un presupuesto por 114,504.0 mdp; para 2016 el presupuesto fue de 109,371.9 mdp: un decremento del 4.5 por ciento. Con esta reducción, los PPs afectados fueron el S-070 Programa de Coinversión Social, S-176 Pensión para Adultos mayores, S-155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), B- 004 Programa de adquisición de leche nacional y P-004 Desarrollo integral de las personas con discapacidad.

El desempeño de la economía mexicana ha sido insuficiente; entre 1993 y 2013 el crecimiento económico per cápita ha sido sólo del 1.2 por ciento (ver pregunta uno). Asimismo, la pobreza en su dimensión de ingresos se ha mantenido sin cambios en los últimos 20 años; las crisis económicas y financieras afectaron el ingreso de las familias y elevaron los niveles de pobreza, lo que se agravó por el incremento en el precio de los alimentos. Así lo refirió también CONEVAL (2015b, p.35) en el documento “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016”: “el ingreso laboral de las familias mexicanas ha perdido poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria [...]; desde 2007 el precio de los alimentos ha aumentado más que la inflación promedio, lo que implica que el poder adquisitivo ha caído más respecto a los alimentos que respecto a los otros precios”. De acuerdo con el CONEVAL (s.f.), entre 2005 y 2014 el ingreso laboral de las familias ha perdido poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria. Se identificó que persiste elevada concentración del ingreso, lo que limita el potencial económico y el bajo poder adquisitivo así como los rezagos en calidad y espacios de la vivienda.

México continua siendo un país desigual; esta desigualdad se acentúa más en zonas rurales que urbanas; el CONEVAL determinó que en 2012, el 40.8 por ciento de la población en zonas rurales no contó con servicios básicos de la vivienda, mientras que en el caso de las viviendas en zonas urbanas fue de 7.2 por ciento, en este sentido, para el CONEVAL “[...] el reto actual de la política pública en materia de servicios básicos, es reducir la brecha de cobertura entre regiones” (2015a, p. 75).

Insuficiencia en las acciones gubernamentales

Se observó que algunas acciones gubernamentales son insuficientes para cumplir adecuadamente con las metas de los indicadores sectoriales. Las políticas públicas dirigidas a la atención de la pobreza han funcionado como medios de contención más que como una solución a la problemática. En el Diagnóstico del PSDS se reconoce que estas políticas y las instituciones que las implementan han sido insuficientes para darle solución (ver respuesta 1). Asimismo, las crisis económicas y financieras experimentadas en la última década reflejan la vulnerabilidad de la economía mexicana ante eventos internacionales como el incremento en el precio de los alimentos o la disminución en el precio de venta del petróleo.

Aunque la mayoría de la población mexicana tiene acceso a la educación, la salud, alimentación y vivienda, los retos son asegurar que toda la población tenga acceso a estos servicios, y que sean de calidad. La insuficiencia en las acciones gubernamentales aunado a la situación macroeconómica del país (bajo crecimiento económico, incremento en el precio de los alimentos, pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral, disminución en los precios de petróleo) y los recortes presupuestales futuros a los PP podrían afectar el alcance de las metas para los 18 indicadores sectoriales; particularmente, para los 13, siguientes:

1.1 “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria”.

1.2. “Población infantil en situación de malnutrición = {1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años; 1.2 Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad; 1.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad}”.

2.1 “Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional”.

2.2 “Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios en la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales”.

3.1 “Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social”.

3.2 “Porcentaje de reducción en la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso”.

4.1 “Índice de satisfacción de los jóvenes con respecto a su situación económica, trabajo y estudios”.

4.2 “Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja”

4.3 Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos.

5.1 Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario.

6.1 “Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio”.

6.2 “Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total”.

6.3 “Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años”.

Se identificó además que la falta de coordinación interinstitucional para promover la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno puede repercutir en el logro de las metas de los indicadores sectoriales.

Desempeño de los indicadores de resultados de los programas presupuestarios vinculados con cada objetivo sectorial

En el documento “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Logros 2015” se muestra el avance de los indicadores al año 2015. Se estima que el cumplimiento de las metas de los indicadores 1.1 “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria” y 1.2 “Población infantil en situación de malnutrición = {1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años; 1.2 Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad; 1.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad}”, podría verse afectado por el incremento en el precio de los alimentos así como la pérdida del poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria en los últimos nueve años.

Ciertamente, si el comportamiento que ha mantenido el indicador 1.1 “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria” se mantiene constante, se puede cumplir la meta hacia 2018, no obstante a ello, se debe considerar que el entorno

macroeconómico referido en el párrafo anterior pone en riesgo el cumplimiento de la meta. La meta del indicador 2.3 "Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social", es factible de alcanzar si se considera que los avances de los años 2014 y 2015 rebasaron la meta hacia 2018, en diez y cinco veces respectivamente. La Dependencia informó que el diseño del indicador y la meta fueron publicados antes de que se publicaran los Lineamientos Generales de Operación del FAIS; no obstante, se sugiere revisar la meta del indicador.

Se estima que la meta del indicador 3.1 "Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social" es factible de alcanzar. La diferencia entre la meta y la línea base (2012) es de 6 por ciento; en el primer avance (2014) se logró un avance de 4 por ciento. No es posible determinar la factibilidad del indicador 3.2 "Porcentaje de reducción en la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso", toda vez que en la ficha técnica no se muestra la meta.

El indicador 3.3 "Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niñas o niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil" no posee avances que permitan dar cuenta de la factibilidad en el cumplimiento de las metas.

Se observó que el indicador 4.1 "Índice de satisfacción de los jóvenes con respecto a su situación económica, trabajo y estudios", presenta limitaciones en el cumplimiento de la meta establecida toda vez que la situación económica y social del país no favorece un desarrollo pleno de este grupo poblacional. En el documento "Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México", se muestra que la generación de empleo ha sido insuficiente para este sector; entre 2005 y 2013 la proporción de jóvenes trabajadores en relación con el total de empleados disminuyó 4 puntos porcentuales al pasar de 34.6 por ciento a 30.7 por ciento; en este mismo periodo la tasa de desocupación en jóvenes casi duplica la observada en la población abierta.

Asimismo, en el año 2014, sólo el 42 por ciento de la población joven en México contaba con un contrato laboral escrito (IMJUVE, 2013). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015), al menos del 60 por ciento de los jóvenes mexicanos están inscritos en el sistema educativo, a su vez el porcentaje de jóvenes que se espera que accedan a educación terciaria, al menos una vez en su vida, es del 38 por ciento frente a un 67 por ciento de la OCDE.

Se estima que la meta del indicador 4.2 "Porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja", por el comportamiento histórico del indicador es factible de alcanzar si se considera que en el 2011 este porcentaje fue de 47 por ciento (INEGI, 2015) y en el 2012 de 46.1 por ciento; significa que de un año a otro el indicador experimentó una reducción de 0.9 por ciento. Si esta disminución se mantuviera constante, en 2018 el porcentaje de mujeres violentadas será de 40.7 por ciento, lo cual rebasa la meta del indicador en un 1.3 por ciento. Pese a ello, el recorte presupuestal experimentado por el PP podría limitar el avance del indicador en el 2016 y poner en riesgo el cumplimiento de la meta.

No se cuenta con elementos suficientes para valorar la meta del indicador 4.3 "Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos". En 2015 el indicador no reportó avances; en documento de trabajo; la Dependencia informó que la fuente de información del indicador es la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS), realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). El cual está valorando la suficiencia presupuestal que permita hacer el levantamiento de la encuesta en 2016 (SEDESOL, s.f.).

En 2013 se presentaron los resultados de la Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana 2010. En el informe final de la encuesta se reconoce que por primera vez se consideraron diversos aspectos de la discapacidad en México desde un marco de reconocimiento universal de derechos humanos. Asimismo, se incluyeron aspectos relativos a la percepción que tienen las personas con y sin discapacidad sobre dicha condición (INSP, 2013); en consecuencia, no se cuenta con un antecedente histórico que permita valorar el comportamiento del indicador y analizar la factibilidad en el cumplimiento de la meta.

Para el indicador 5.1 "Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario", si los avances registrados en 2014 y 2015 se mantienen constantes, la meta hacia 2018 puede ser alcanzada; no obstante, esto se puede ver obstaculizado por la reducción presupuestal que experimentó el Programa de 2015 a 2016.

Se estima que si el desempeño del indicador 5.2 "Porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales", respecto al último avance reportado en 2014, mantiene un comportamiento similar, la meta al 2018 es factible de alcanzar.

Para el indicador 5.3 "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes" no fue posible determinar la factibilidad de la meta debido a que no se ha establecido una línea base. La Dependencia informó que como resultado del recorte presupuestal no fue posible realizar la Evaluación específica del desempeño del Programa 3x1 para Migrantes, que es la fuente de información del indicador.

Se observó que indicadores como el 6.1 "Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio" y 6.2 "Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total", han tenido un desempeño insuficiente para poder cubrir la meta establecida en 2018. Entre 2012 y 2014 el desempeño del indicador 6.1 se mantuvo sin avances; en 2014 el indicador 6.2 mostró un resultado negativo respecto a la línea base.

El indicador 6.3 "Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años", no reportó avances en 2014. La Dependencia informó que el INEGI no levantó la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN), fuente de información del indicador. Se estima que el desempeño macroeconómico reflejado en un bajo

crecimiento económico, el incremento del precio del dólar, así como la pérdida de poder adquisitivo del salario, son elementos que podrían obstaculizar el logro de la meta del indicador.

Adicionalmente, se hizo un análisis de factibilidad de metas que consideró los siguientes criterios: 1) Avance promedio de cada programa (logro histórico); si a la meta le falta un avance que con ese logro promedio se puede alcanzar, se consideró que era factible, en caso contrario se determinó no factible. Con base en este análisis se observó que sólo tres indicadores cuentan con metas alcanzables: 1.1 "Porcentaje de la población con seguridad alimentaria"; 2.3 "Inversión per cápita del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) en localidades con alto y muy alto rezago social" y, 5.2 Porcentaje de población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales (Cuadro 11-A). Se pudo identificar que cuatro indicadores no se pueden evaluar por falta de información (en notas aclaratorias se refiere que no se han reportado avances de estos indicadores debido a que no se cuenta con las fuentes de información actualizadas); en 11 indicadores se identifican metas no alcanzables para 2018.

12. Como complemento de la pregunta anterior, realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales – y no gubernamentales cuando sea el caso – que contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos sectoriales y, por lo tanto, a atender las problemáticas del sector.

La dependencia de la administración pública federal responsable del Programa es la Secretaría de Desarrollo Social. En documento de trabajo se informó que la estructura orgánica del sector ha tenido diversas modificaciones. Destacan la resectorización al Ramo 15 del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), este cambio tuvo como efecto que la SEDESOL no cuente con programas que incidan en las carencias relacionadas con "calidad y espacios de vivienda" y "acceso a servicios básicos en la vivienda". El Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) fue resectorizado del Ramo 10 de Economía, al Ramo 20 de Desarrollo Social (SEDESOL, 2016).

Conforme al Manual General de Organización de la SEDESOL, según lo establecido en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fueron asignadas nuevas funciones a esta Secretaría con el objeto de fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social del país (Cámara de Diputados, 2015).

Derivado de la modificación del Reglamento Interior de la SEDESOL con vigencia al 03 de abril de 2013, se agruparon al sector de Desarrollo Social el Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (DOF, 2015).

En 2016 desapareció la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social a la cual estaba adscrita la Dirección General de Desarrollo Comunitario, Participación Social y Cohesión e Inclusión Social. Al respecto la Dependencia informó que el Reglamento Interior se encuentra en proceso de actualización, por lo que no se refleja la nueva estructura a partir de los cambios derivados de la reestructura programática. Asimismo, refieren que las funciones de algunas

unidades administrativas desaparecen debido a la re-sectorización del PDZP. Se recomienda actualizar también el Manual de Organización General de la SEDESOL.

Canales de coordinación y cooperación para la atención de las problemáticas de desarrollo social

De conformidad con el Manual de Organización de la SEDESOL la estructura orgánica se conforma por una secretaría, dos subsecretarías, una oficialía mayor, dieciocho direcciones generales, cinco unidades, un órgano interno de control, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, las delegaciones de la secretaría en las entidades federativas y la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

A continuación se describen las funciones principales y las unidades adscritas a las subsecretarías de Desarrollo Social y Humano y a la de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional:

- Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano: Coordinar el diseño de políticas y programas de desarrollo social y humano, para la atención de los sectores sociales rurales en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, con el fin de apoyar el desarrollo de sus capacidades y generar oportunidades productivas que incentiven su autosuficiencia.
- Las direcciones generales adscritas a esta subsecretaría son: Unidad de Microrregiones; Dirección General de Opciones Productivas; Dirección General de Políticas Sociales; Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Dirección General de Seguimiento y, Dirección General de Seguro de Vida para Jefas de Familia.
- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional: Conducir las acciones de planeación, diseño y evaluación de las estrategias, proyectos y acciones referentes al desarrollo social y regional, con el fin de orientar los recursos a las zonas de atención prioritarias y valorar los resultados obtenidos en materia de desarrollo social y regional.
- Las direcciones generales adscritas a esta subsecretaría son: Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales; Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales; Dirección General de Análisis y Prospectiva; Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios; Dirección General de Desarrollo Regional, Dirección General de Desarrollo Comunitario, Dirección General de Participación Social y la Dirección General de Cohesión e Inclusión Social.
- Se observó que la atención directa a las problemáticas asociadas a los objetivos sectoriales se da en ambas subsecretarías; los canales de coordinación vertical para la atención a estas problemáticas se dan entre esta subsecretaría y sus direcciones generales; una revisión de las MIR de los PP permitió identificar que las instancias responsables de atender dichas problemáticas son las siguientes: (Cuadro 12-A):

- Objetivo Sectorial 1: Dirección General de Participación Social, Dirección General de Asuntos Prioritarios; Liconsa S.A. de C.V.; y la Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.
- Objetivo Sectorial 2: Dirección General de Programación y Presupuesto (FAIS). Un PP vinculado a este OS fue re-sectorizado al Ramo Administrativo 15.
- Objetivo Sectorial 3: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Políticas Sociales.
- Objetivo Sectorial 4: Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional de Desarrollo Social; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- Objetivo Sectorial 5: Instituto Nacional de Desarrollo Social y Unidad de Microrregiones.
- Objetivo Sectorial 6: Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

La Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional funge como instancia de conducción en lo relativo a la planeación, diseño y evaluación de las estrategias, proyectos y acciones de desarrollo social. La coordinación establecida con otras instancias de la Secretaría recae en aspectos relativos a la conducción de los proyectos para las reglas de operación que regulan los programas sociales. En coordinación con la subsecretaría de Desarrollo Social y Humano determina las Zonas de Atención Prioritarias.

En el manual de organización se identificaron los siguientes lineamientos que permiten coordinar las acciones para atender las problemáticas asociadas a los objetivos sectoriales:

- Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios.
- Lineamientos para la elaboración y actualización del Manual de Organización General y los Manuales de Organización y de Procedimientos 2012.
- Lineamientos Operativos del Programa de Empleo Temporal 2014, publicados en la Normateca de SEDESOL.
- Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano.

Los cambios realizados en la estructura orgánica de la SEDESOL requieren establecer canales de coordinación con otras dependencias. Particularmente, la re-sectorización de los PP S-216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y el S-274 Programa de Apoyo a la Vivienda, S-273 Programa de Infraestructura, al Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Se requiere que la SEDESOL conjuntamente con la SEDATU, establezcan canales de coordinación que den seguimiento a las acciones que permitan dar cumplimiento al OS 2 (estrategia 2.1).

Se identificó que las acciones asociadas a la atención de personas con discapacidad del PP P-004 “Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad” (CONADIS), requieren ser coordinadas conjuntamente con el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se requiere que la SEDESOL con el Instituto Mexicano de la Juventud den seguimiento a las acciones enmarcadas en los PPs U-008 Subsidios a programas para jóvenes y E-016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud. Estas acciones de coordinación y cooperación permitirían hacer más eficiente el cumplimiento del OS4 (estrategias 4.1 y 4.3).

Adicionalmente, los responsables de operar el Programa sectorial manifestaron que las responsabilidades para implementar las acciones que permitirán cumplir los objetivos establecidos en éste, se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de la SEDESOL y en el Manual de Organización. En relación a los canales de coordinación refirieron que los PPs pueden celebrar convenios de coordinación institucional y de vinculación con dependencias gubernamentales y no gubernamentales que buscan potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos. A su vez, los programas pueden establecer acciones de coordinación con gobiernos estatales y municipales.

Con base en información proporcionada por la dependencia se identificó que los PPs cuentan con convenios de colaboración con otras instituciones públicas federales y no gubernamentales; se ejemplificaron estos convenios para los PP: S-070 Programa de coinversión social, S-057 Programa del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías, S-174 Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras y el P-004 Desarrollo Integral de las personas con discapacidad. Se informó que por motivo del tamaño de los archivos sólo se anexaron convenios para estos PPs; sin embargo, todos los programas cuentan con convenios de colaboración ya sea con entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil o el sector privado (SEDESOL, s.f.).

En una nota informativa emitida por la dependencia se manifestó que las acciones de coordinación interinstitucional establecidos buscan conjuntar esfuerzos con otros sectores tanto de la APF como de las 32 entidades federativas, municipios, empresarios y sociedad civil. Se han desarrollado instrumentos de coordinación con las siguientes instancias (SEDESOL, s.f.):

- Coordinación con delegaciones: La dependencia se coordina con las delegaciones en las entidades federativas para ejecutar y operar los PPs y diversas acciones asociadas a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PSDS. Las delegaciones son consideradas promotoras activas de la coordinación interinstitucional con las entidades federativas y municipios.
- Cooperación con gobiernos estatales: La Comisión Nacional de Desarrollo Social se considera como una instancia efectiva de participación, consulta y coordinación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno y el poder legislativo para definir, difundir, proponer e instrumentar la política nacional de desarrollo social, particularmente, la política de superación a la pobreza.

- Vinculación con entidades de la Administración Pública Federal (APF): La instancia de coordinación con el Ejecutivo Federal para diseñar e implementar la política nacional de desarrollo social es la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.
- Un instrumento para impulsar y mejorar la coordinación en la atención de los objetivos y metas nacionales son los gabinetes especializados. El Gabinete México Incluyente es la instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones en materia de derechos sociales e inclusión. En este gabinete se establecieron grupos de trabajo enfocados al diseño e implementación de estrategias para la reducción de las carencias sociales en los siguientes grandes grupos: educación, alimentación, salud, seguridad social, vivienda, ingresos y precios.
- Vinculación con autoridades municipales: El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) funge como herramienta para que los gobiernos locales usen los recursos del Fondo para la realización de obras y acciones que atiendan principalmente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social; elaborado por la SEDESOL.
- Vinculación con organizaciones de la sociedad civil: En el marco del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre se creó el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, el cual es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social con el objeto de generar acuerdos que permitan proponer líneas de acción para dar cumplimiento a los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.
- Cooperación con organismos internacionales: La SEDESOL ha establecido alianzas con diversos organismos internacionales para fortalecer la estrategia de cooperación en desarrollo, reducción de la pobreza, e inclusión social. Se firmó un memorándum de entendimiento con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). Se han firmado contratos con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las recomendaciones respecto a los canales de coordinación referidos, son:

- La desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social requiere plantear estrategias organizacionales para dar seguimiento a las acciones en materia de desarrollo comunitario, cohesión e inclusión social.
- Supervisar que se dé el seguimiento adecuado al PP U009 Comedores Comunitarios y que la operación adecuada del mismo no se vea afectada debido a la desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, es el marco programático de la política nacional para el desarrollo social del país; en su elaboración se atendieron disposiciones normativas específicas. Como resultado de la presente evaluación, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones. Las primeras, se han elaborado para cada una de las secciones temáticas valoradas; las segundas, se formulan por dependencia que participa en la implementación del Programa.

Conclusiones

I. Consistencia del Programa Sectorial

En la revisión del diagnóstico se identificó que se cuenta con una descripción de temas relacionados con pobreza y carencias sociales en materia de salud, alimentación y educación; se presenta información histórica relativa a diferentes indicadores y variables asociadas al tema de pobreza, carencias, ingresos, entre otros temas. Si bien no se hace explícita una problemática por atender con el Programa, sí se aportan elementos para poder inferirla: persisten altos niveles de pobreza en el país.

Se comprueba que la conceptualización del problema público, con una adecuada descripción de la población objetivo y de la situación que se busca revertir, es un desafío de gran complejidad. Disponer de información cuantitativa que explique, desde una perspectiva objetiva, algunas partes del fenómeno no es condición suficiente para precisar la definición del problema público. Se concluye que a pesar de esta aparente debilidad de no identificar de manera explícita la problemática, INSAD propuso inferirla y con ello continuar con la evaluación. Es necesario valorar si esta falta de precisión se trata sólo de una debilidad descriptiva en el documento del PSDS o de conceptualización en el diseño del propio Programa. Las consecuencias de esta carencia programática podrán confirmarse; por ejemplo, cuando al revisar los aspectos relevantes de los indicadores, tampoco es posible observarlos; no se hace mención alguna de los costos relacionados con la atención de la problemática.

Se observa que cada uno de los temas y la descripción de la problemática sí se encuentran relacionados, en mayor o menor medida, con alguno de los seis OS establecidos en el PSDS; la precisión que se logre hacer para determinar los alcances en la mejora de las condiciones de vida de la población objetivo se verán reflejados en los resultados.

En la valoración de la inclusión en el Programa de la estrategia transversal de la perspectiva de género estipulada como obligatoria para los programas federales, se comprobó que las medidas para esta transversalización, así como las acciones afirmativas son parcialmente explícitas; se comprobó que la forma en que se estructuran los programas institucionales responsables (PSDS y PROIGUALDAD) no permite un orden fácilmente comprensible. Se demuestra que la perspectiva de género debió aplicarse desde las primeras etapas del diseño del Programa, con un diagnóstico que visibilice de manera diferenciada cómo el fenómeno de la pobreza afecta a mujeres y a hombres.

Esta dificultad de incorporar la perspectiva de género también se comprueba en los 18 indicadores que el PSDS utiliza para medir su avance; sólo cuatro consideran una desagregación por sexo. El PSDS detecta siete brechas de género, de las cuales sólo una (razón de mortalidad materna) coincide con PROIGUALDAD, misma que, a pesar de ser robusta, estratégica y estar dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no se considera dentro de los indicadores relevantes para medir el avance programático. En cuanto al indicador relacionado con la incidencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, que se desagrega por sexo, se destaca que es la única brecha presente en diagnóstico y medición. Cabe hacer notar que el PROIGUALDAD no ofrece ningún dato sobre el tema de alimentación.

Aplicar la perspectiva de género al PSDS, obligaría a un replanteamiento estructural del Programa y una transformación en cada una de las líneas de acción, que permanecen neutrales al género.

Las limitaciones encontradas respecto a hacer explícito el problema tiene un efecto sobre el resto de los apartados de la evaluación; metodológicamente puede resultar contradictorio: aunque la problemática no se hace explícita en el diagnóstico a pesar de contar con información cuantitativa, cinco de los seis objetivos sectoriales establecidos en el PSDS estén expresados en términos de orientación a resultados; para cada uno es posible observar la descripción de un beneficio concreto para la población objetivo y dos de los seis, (el de construir un entorno digno y el de fortalecer la participación social) no hacen referencia a la población. La falta de definición de la problemática en el diagnóstico es una aparente debilidad pues a pesar de ello, es posible lograr una adecuada definición de OS de largo alcance, o bien, no se desea hacer explícito el problema central por motivos que metodológicamente no pueden explicarse.

II. Coherencia en la alineación

Las MIR son la expresión sintética de los PPs; se concluye que las MIR de los 23 PPs están relacionadas con los seis objetivos sectoriales del PSDS. El uso de la MML para la definición de las MIR presenta tensiones para la definición de indicadores de los PPs en tanto, para su vinculación, se obliga al uso de un objetivo sectorial como Fin y no a la consecuencia resultante del análisis realizado con un árbol del problema.

Para describir si las estrategias de cada objetivo sectorial se vinculan con los PPs se confirmó que los seis objetivos sectoriales (OS) del Programa se operacionalizan con 20 estrategias sectoriales (ES). El análisis de la relación de las ES con los PPs del PSDS, revela una vinculación completa; los 23 PPs se relacionan con los OS con alguna de las 20 ES.

Respecto a la coherencia de la vinculación de los PPs, se encontró que los 22 de los 23 PPs cumplen con este criterio; hay coincidencias en los objetivos de Propósito y de Componente con la narrativa de las ES. La contribución del conjunto de PPs al cumplimiento de cada objetivo sectorial es posible constatarla en los 23 PP con los que se operacionalizan los OS; tienen una vinculación completa con las 20 ES: ningún PP se ve descubierto de alguna ES.

El análisis de la suficiencia de los programas inicia, de manera general con la vinculación de la problemática con los OS; se identificó que el diagnóstico del Programa no precisa los problemas que se espera atender con su puesta en operación; no obstante, es posible identificar los temas: pobreza, vivienda, seguridad social, grupos vulnerables, participación social e ingresos, y sus causas, en vinculación con las estrategias sectoriales y de éstas con los Propósitos de los PP. En relación con aspectos de similitud y suficiencia de los PPs para cada uno de los OS, se comprobó que tienen coincidencias entre sí y contribuyen al logro de los OS; son suficientes y pertinentes.

III. Pertinencia en la instrumentación

La valoración de si el Programa va en la dirección correcta para la atención de los OS, está en relación directa con identificar la pertinencia de su instrumentación. Dicha pertinencia condiciona revisar la vinculación de los elementos que integran el Programa. Se ha destacado la necesidad de delimitar el problema por atender, para identificar causas y efectos que conduzcan a la definición de objetivos claros y medibles. Se concluye que es necesario precisar la problemática social por atender; profundizar en, cuáles de las causas se están atendiendo y cuáles no; estimar los recursos necesarios y definir hasta dónde se espera llegar con los recursos disponibles. Para mejorar la congruencia interna del Programa, es necesario pasar de la justificación de programas que se vienen operando a una alineación estratégica de objetivos, estrategias y programas presupuestarios que permitan lograr resultados, y alcanzar el fin último de toda política social: la creación de valor público. Se concluye como necesario revisar el objetivo sectorial y las estrategias que quedaron descubiertas a partir del ejercicio presupuestal 2016; determinar la viabilidad de diseñar nuevos PPs que lo atiendan o definir mecanismos de coordinación para su seguimiento.

IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial

El Programa presenta 18 indicadores sectoriales vinculados con 20 PPs relacionados para medir el avance de sus seis objetivos. Todos los OS cuentan con indicadores asociados a PPs que permiten medir el avance. No todos cumplen con los criterios de orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad.

En el contexto del análisis de integralidad del Programa, la falta de especificidad en el problema, no impidió que se definieran OS con orientación a resultados; que se dé una vinculación con PPs y que éstos cuenten con sus MIR. Los resultados en la valoración de la utilidad de los indicadores (derivada de su calidad técnica) ponen de manifiesto la conveniencia de mejorar los criterios en el diseño del Programa: El 66 por ciento de los indicadores cumplen con los cuatro criterios (vinculados a los objetivos 1, 2, 3, 4, 5 y 6); el 12 por ciento cumple sólo con tres (asociados a los objetivo 4 y 6) y el 22 por ciento cumple sólo con dos (relacionados con los objetivos 2, y 5).

De conformidad con lo establecido en el Programa, se observó que los indicadores en su conjunto no miden todos los aspectos relevantes que se plantea cada objetivo, esta situación puede estar reflejando la falta de precisión en los planteamientos correspondientes al diagnóstico, en términos del conocimiento específico de la problemática.

Para el PSDS, se concluye que la existencia de MIR e indicadores es una condición necesaria cumplida por el Programa; no suficiente para asegurar el monitoreo de los indicadores y mucho menos su uso para mejorar la gestión. Se cumple con la normatividad de reportar los avances de forma anual.

Se publican los avances de los indicadores de conformidad a lo establecido en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND.

La información proporcionada permite concluir que no se reporta en los avances del Programa, el total de los indicadores. Se entregó una "nota aclaratoria" en la que se identifican los indicadores que no muestran avances para 2014 y/o 2015, derivado de la falta de actualización de las fuentes de información utilizadas para su cálculo. También se informó que se han hecho las gestiones ante las instancias correspondientes para atender estas necesidades de información.

La valoración cualitativa sobre la factibilidad de las metas de los indicadores sectoriales en función de plazos y recursos, permite determinar que existen diversos elementos que limitarían el cumplimiento de dichas metas: el contexto macroeconómico que enfrenta el país ha repercutido en la disponibilidad de recursos públicos en 2016. En el 2015, la SEDESOL recibió un presupuesto por 114,504 mdp; para 2016 el presupuesto fue de 109,371.9 mdp: un decremento del 4.5 por ciento. Si bien la mayoría de los PPs no fueron presupuestalmente afectados, se estima que recortes presupuestales futuros podrían tener un efecto negativo en el desempeño de los indicadores sectoriales y, en consecuencia, en el cumplimiento de las metas.

Se observó que existe insuficiencia en acciones gubernamentales que pueden afectar negativamente el cumplimiento de las metas de los indicadores sectoriales. La principal debilidad se encuentra en que las acciones para el desarrollo social, reflejadas en transferencias monetarias a la población de bajos ingresos, han fungido como medio de contención al avance de la pobreza.

En el documento "Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Logros 2015" se muestra el avance de los indicadores al 2015. Se observó que indicadores como el 6.1 "Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio" y 6.2 "Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total", han tenido un desempeño insuficiente para poder cubrir con la meta establecida en 2018.

Se estima que el cumplimiento de las metas para cuatro indicadores es factible. No es posible determinar la factibilidad de cumplimiento en los indicadores 3.2 "Porcentaje de la pérdida de ingreso derivada de la pérdida temporal del empleo o de la principal fuente de ingreso" y 5.3 "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes", toda vez que en el primero no se muestra la meta en la ficha técnica de los indicadores; en el segundo no se ha establecido una línea base.

Con respecto a realizar un análisis organizacional en el que se identifiquen los actores gubernamentales y no gubernamentales que contribuyen a alcanzar cada

uno de los objetivos sectoriales, la evidencia documental disponible permitió identificar las unidades responsables vinculadas a cada uno de los objetivos sectoriales.

Un resumen de los hallazgos y conclusiones de la evaluación, se presentan en el siguiente cuadro de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA):

Cuadro 2. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Sección	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
I. Consistencia del Programa Sectorial	F. Es explícito el esfuerzo que se manifiesta para mejorar las capacidades para el desarrollo	1	
	F. Temática de problemas inferidos en el diagnóstico relacionada con los seis objetivos sectoriales.	2	
	F. PROIGUALDAD Se vinculan fenómenos sociales complejos que implican a varios sectores.	3	
	F. Cinco de seis objetivos sectoriales, orientados a resultados.	4	
II. Coherencia en la alineación	F. Las MIR de los PPs presentan vinculaciones lógica y de sintaxis en los seis objetivos sectoriales.	5	
	F. Vinculación completa entre los 23 PPs con los seis objetivos sectoriales, a través de las 20 Estrategias Sectoriales.	6	
	F. Vinculación adecuada entre los objetivos de Propósito y Componente de los PPs con la narrativa de las estrategias de objetivos sectoriales.-	6	
IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial	F. Reporte adecuado de los avances anuales en indicadores; estandarizados y congruentes con la periodicidad establecida.	10	
	O. Se tiene la oportunidad de revisar el Programa Sectorial, provocada por esta evaluación y los cambios recientes a la reestructura programática.	Todas	
Debilidad o Amenaza			
I. Consistencia del	A. No existe normatividad y metodología definidas para costeo de intervenciones del PS y de PPs.	1	Formular bases para cuantificación de costos económicos y sociales de la actuación institucional referida

Sección	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Programa Sectorial			en programas sectoriales derivados del PND.
	A. Por normatividad, el Fin de la MIR de los PPs se asocia con un solo OS.	5	Analizar la pertinencia de generar una normatividad de aplicación sectorial, que integre las recomendaciones señaladas respecto a: problemática, objetivos, costos, indicadores, metas y presupuesto.
	D. No es explícita la problemática por resolver; ni causas, efectos y características de la población que presenta el problema.	1	Realizar, en la próxima actualización del diagnóstico, un ejercicio de planeación estratégica con la definición del (los) problema(s), sus causas, efectos y las poblaciones que los enfrentan.
	D. No se incluye identificación de costos económicos y sociales que tendría atender la temática descrita.	1	Mejorar la medición de la eficacia y eficiencia en la ejecución del Programa mediante la estimación de costos económicos y sociales de la problemática definida y/o problemas específicos por atender.
	D. Estructuración inadecuada para la transversalización de la perspectiva de género. Omisión del objetivo 6 del PROIGUALDAD.	3	Diseñar la estructura del programa sectorial en una lógica que pondere una medida relativa a la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género.
	D. La conceptualización de la problemática de la pobreza y el tratamiento que indica es neutral al género; prevalece un enfoque inadecuado de las acciones afirmativas.	3	Visibilizar en el diagnóstico la condición y la posición de las mujeres pobres y las relaciones de poder que afectan sus capacidades, para traducirlas en objetivos, estrategias y líneas de acción e indicadores por brechas estratégicas de género.
	D. Deficiencias técnicas en la construcción de los objetivos sectoriales; uno no tiene orientación a resultados; uno plantea un nivel amplio del beneficio esperado, y dos no definen a la población beneficiaria.	4	Revisar la metodología para la construcción de objetivos sectoriales y los criterios de valoración de los mismos.
II. Coherencia en la alineación	D. El objetivo sectorial dos no se vincula con algún PP de tipo social; derivado de la modificación de la estructura programática 2016.	6	Realizar la gestión necesaria, derivada de la fusión de PPs y la re-sectorización, de y hacia el PSDS, para que esta limitación sea regularizada, en relación con procesos de evaluación futuros.
	D. La estrategia sectorial 2.2 relacionada con el FAIS, se	6	Complementar la relación de PPs que contribuyen con el logro de

Sección	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
	operacionaliza a través de dos PPs no incluidos en el Catálogo CONEVAL.		los objetivos del programa sectorial, para un mejor control de recursos y estrategias en la operación.
	D. Amplia visión del objetivo sectorial tres sobre seguridad social; las estrategias sectoriales lo delimitan a esquemas de apoyo social.	6	Se sugiere valorar la delimitación del alcance del objetivo sectorial tres, a esquemas de apoyo social.
	D. Poca claridad en el control y evaluación de los objetivos sectoriales a raíz de las modificaciones a la estructura programática 2016, particularmente el objetivo sectorial 2.	7	Es recomendable que la SEDESOL realice la modificación correspondiente del PSDS derivada de la re-sectorización de los Programas con el fin de mejorar el control y evaluación de los objetivos sectoriales. Valorar la reubicación de la responsabilidad institucional del objetivo sectorial.
	D. Un 45 por ciento de los indicadores sectoriales no cumplen con los criterios establecidos para una construcción adecuada; hay diferencias en fichas técnicas y documentos normativos.	9	Revisar los indicadores sectoriales a la luz de los lineamientos normativos para el diseño y construcción de indicadores y homologar la información de las fichas técnicas.
	D. Ausencia de reporte de algunos indicadores sectoriales e inconsistencias en la información entre indicadores contenida en el portal de transparencia.	10	Complementar la información de avance de los indicadores o la justificación correspondiente; verificar la consistencia de la misma.
IV. Medición del desempeño del Programa Sectorial	D. Sin definición precisa de responsables de seguimiento a indicadores sectoriales relacionados con la SEDATU; CONADIS y con el PP S017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20.	11	Los responsables del Programa deben actualizar y oficializar la comunicación de las áreas responsables de hacer el seguimiento de estos indicadores sectoriales.
	D. Existen indicadores sectoriales no vinculados a algún PP (por normatividad o modificaciones en la estructura programática) así como imprecisiones de áreas responsables.	11	Actualizar la relación de unidades responsables de PPs e indicadores sectoriales, especificando niveles de participación y colaboración en su seguimiento.
	D. Limitada coordinación institucional por pendientes en la autorización de las modificaciones a las estructuras orgánica y programática de la SEDESOL.	12	Revisar y definir canales de coordinación necesarios, derivados de las modificaciones a la estructura orgánica y programática del PSDS.

Fuente: elaboración propia.

Recomendaciones

De acuerdo con el objetivo general de la evaluación, las recomendaciones para la SEDESOL se formulan con la finalidad de apoyar la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuestación.

Para la Secretaría de Desarrollo Social

Planeación estratégica

Realizar en la próxima actualización del diagnóstico un ejercicio de planeación estratégica con la definición del (los) problema(s), sus causas, efectos y las poblaciones que los enfrentan. Se sugiere que la SEDESOL realice la actualización del diagnóstico del Programa utilizando variantes de la Metodología de Marco Lógico, que incluya la definición de poblaciones o áreas de enfoque que correspondan y delimitando los costos en términos económicos y sociales de atención.

Adecuar la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género desde el diagnóstico, para visibilizar la condición y la posición de las mujeres pobres y las relaciones de poder que afectan sus capacidades, para traducirlas en objetivos, estrategias, líneas de acción y por tanto en indicadores que midan su impacto.

Revisar la metodología para la construcción de objetivos sectoriales y los criterios de valoración de los mismos. Gestionar ante la SHCP los planteamientos que se identifiquen que permitan lograr una mayor coherencia y pertinencia en la operacionalización del Programa, a través de los PPs.

Orientar el alcance del objetivo sectorial 5 presentando en primer lugar la orientación a resultados en el sentido de promover la inclusión productiva; identificar la población beneficiaria en los objetivos sectoriales 2 y 5; y delimitar grupos sociales o de riesgo y la ubicación geográfica que se busca atender, para hacer medible el objetivo. Valorar la delimitación del alcance del objetivo sectorial 3, a esquemas de apoyo social.

Delimitar y difundir los canales de coordinación de los actores involucrados para la atención de los objetivos sectoriales, estrategias y líneas de acción, en el contexto de los PPs de desarrollo social.

Programación

Gestionar ante el CONEVAL la incorporación de PPs con modalidades presupuestales diferentes de las SUBE, para la atención a la problemática de desarrollo social, en materia de entorno y servicios básicos para la vivienda.

Gestionar los ajustes necesarios a la estructura orgánica y funcional derivados de la fusión de PPs y la re-sectorización, de áreas y programas, de y hacia el PSDS para que esta limitación sea regularizada, en relación con procesos de evaluación futuros. Valorar la reubicación de la responsabilidad institucional del objetivo sectorial.

Revisar los indicadores sectoriales a la luz de los lineamientos normativos para su diseño y construcción, y homologar la información de las fichas técnicas. Especial atención a los medios de verificación.

Complementar la información de avance de los indicadores o la justificación correspondiente y verificar la consistencia de la misma. Oficializar la comunicación de las áreas responsables de hacer el seguimiento de estos indicadores sectoriales. Actualizar la relación de unidades responsables de los indicadores sectoriales especificando niveles de participación y colaboración en su seguimiento.

Atender el compromiso de transitar exitosamente del seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que plantea la Agenda 2030 hecho por México y establecer los vínculos, estrategias y mecanismos de coordinación entre los diferentes programas dedicados del PSDS que faciliten el cumplimiento de estos objetivos; la naturaleza transversal y multidimensional de éstos abordan los ámbitos social, económico y del medioambiente.

Presupuestación

Valorar el cumplimiento de las metas de los indicadores sectoriales y replantear las estrategias y acciones correspondientes, conforme a los recursos presupuestales disponibles.

Para el CONEVAL

Complementar la relación de todos los PPs que contribuyen con el logro de los objetivos del programa sectorial, para un mejor control de recursos y estrategias en la operación y en la evaluación.

Gestionar ante instancias globalizadoras que, ejercicios de evaluación como el presente, sean considerados obligatorios en la normativa correspondiente. Adecuación del marco jurídico normativo.

Considerar, en los TDR de la evaluación, que la vinculación de los PP con los objetivos sectoriales se realice con base en las estrategias sectoriales.

Para la SHCP

Autorizar la pertinencia de que los PPs se vinculen con más de un objetivo sectorial en el objetivo de nivel de Fin.

Permitir que las áreas responsables de los programas definan indicadores que contribuyan a mejorar la evaluación de los objetivos sectoriales.

Formular bases para cuantificación de costos económicos y sociales de la actuación institucional referida en programas sectoriales, especiales e institucionales, derivados del PND.

Autorizar los cambios derivados de las modificaciones a la estructura administrativa y programática para un mejor seguimiento y control de los objetivos y metas sectoriales.

Revisar la operacionalización de criterios para elaboración de diagnósticos sectoriales.

Considerar que en la formulación de metas sectoriales, se establezca una relación directa con los recursos presupuestales disponibles.

Analizar la pertinencia de generar una normatividad de aplicación sectorial, que integre las recomendaciones señaladas respecto a: problemática, objetivos, costos, indicadores, metas y presupuesto.

Bibliografía

- Allotey, P., Reidpath D., Kouamé A., y Cummins R. (2003) "The DALY, context and the determinants of the severity of disease: an exploratory comparison of paraplegia in Australia and Cameroon." *Social Science and Medicine*. Sept.
- CONEVAL. (2015a). Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: CONEVAL, 2015.
- ____ (2015b). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2016*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf.
- ____ (2016a). MIR Inventario de matrices de Indicadores para resultados de los programas presupuestarios 2016, archivo electrónico de Excel, proporcionado por CONEVAL.
- ____ (2016b). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.
- ____ (s.f.) Evolución de la canasta alimentaria y del Índice de la Tendencia Laboral de Pobreza. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_ITLP_280715.pdf.
- Courtwright, David (1996). La salud pública y el patrimonio público: los costos sociales como base de las políticas de salud restrictivas. *Salud Pública de México*. Julio-Agosto de, Vol. 38, No. 4.
- Diario Oficial de la Federación (2013). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013.
- DOF. (2015). Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n176.pdf>.
- Figueroa Pedraza, D. (2009). Obesidad y Pobreza: marco conceptual para su análisis en Latinoamérica. *Saúde Soc. Sao Paulo*. Vol. 18, Núm 1.
- Frenk, J., Lozano, R. y González, M. A. (1994). Economía y Salud. Propuesta para el avance del sistema de salud en México, Funsalud.
- Institute for Health Metrics and Evaluation. Consultada en <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare>.
- INSP. (2013). Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana. Recuperado de: http://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/131011_ENPDis.pdf

- INEGI. (2015). Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre). Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>
- Gobierno de la República. (s.f.). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Logros 2014.*
- ____ (s.f.). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Logros 2015.*
- IMJUVE. (2013). *Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México.* Recuperado de: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf.
- Kusek, J. y Rist, R. (2005). Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial.
- Lozano R. y et al. (2014). "Carga de la enfermedad en México, 1990-2010. Nuevos resultados y desafíos. Instituto Nacional de Salud Pública / Secretaría de Salud. Murray C., López, A.D. (Eds.). (1996) The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries and risk factors in 1990 and projected to 2020. Cambridge, Harvard University Press (Global Burden of Disease and Injury Series, vol. 1),
- OCDE. (2015). *Panorama de la educación 2015.* Recuperado de: <https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf>
- ONU. (2015) Programa de Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Organización Mundial de la Salud. (2016a). Metrics: Disability-Adjusted Life Year (DALY), consultada el 10 de junio de 2016 en http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/metrics_daly/en/.
- ____ (2016b) Quantification of the disease burden attributable to environmental risk factors, consultada el 10 de junio de 2016 en http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/summaryEBD_updated.pdf.
- PEF. (2016). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, México.
- SEDESOL. (2013). Secretaría de Desarrollo Social. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.
- ____ (2014). Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/4_RI/RI_080914_vc_DOI.pdf
- ____ (2016). Portal de transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Transparencia>.

- ____ (s.f.) *Control convenios SEDESOL*. Documento proporcionado por la Secretaría de Desarrollo Social.
- ____ (s.f.) *Fichas Técnicas de los Indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Documento proporcionado por la Secretaría de Desarrollo Social.
- ____ (s.f.) *Nota aclaratoria del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Documento proporcionado por la Secretaría de Desarrollo Social.
- ____ (s.f.) *Nota sobre instrumentos de colaboración para el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Documento proporcionado por la Secretaría de Desarrollo Social.
- SHCP. (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México.
- ____ (2013a). *Lineamientos para dictaminar, validar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (10 de junio de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- ____ (2013b). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- ____ (2015a). *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de 2016*
- ____ (2015b). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Programas presupuestarios en clasificación económica (Resumen)*. Recuperado de: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/20/r20_ppcer.pdf
- ____ (2015c). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Programas presupuestarios en clasificación económica (Resumen)*. Recuperado de: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/20/r20_ppcer.pdf
- ____ (2016a). Portal Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- ____ (2016b). *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2016*. México.
- Sen, A. (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza, *Revista Comercio exterior*, Vol. 42, Número 4.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Capítulo 4, La Pobreza como privación de capacidades. Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, 2000, PP. 114-141.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Ed. Taurus. España.