

Informe MeTRI del programa U-011 – Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural 20 – Bienestar

**Dirección Ejecutiva de Monitoreo de Políticas y Programas
Sociales**

2020

Contenido

Introducción.....	3
Revisión de Indicadores	8
I. Comentarios generales	8
II. Comentarios específicos	8
Valoración del Objetivo de Fin	8
Valoración del Indicador Fin 1	9
Valoración del Objetivo de Propósito	12
Valoración del Indicador Propósito 1.....	13
Valoración del Indicador Propósito 2.....	15
Posición Institucional del Programa	18
Plan de trabajo	18

Introducción

Antecedentes

A partir de la primera revisión realizada en 2008, el número de matrices ha ido en constante aumento, debido a la incorporación de diversas clasificaciones de programas presupuestarios con carácter de obligatoriedad, de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales 2007 a 2010. Por ello, ha sido fundamental enfocarse en el mejoramiento de las matrices que han presentado inconsistencias, dándole seguimiento a las recomendaciones que se derivaron de las revisiones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Uno de los primeros pasos para la implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) se llevó a cabo durante 2007, con la generación de normatividad que otorgó el fundamento legal para el desarrollo de las MIR. En ese contexto se emitieron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, en donde se establecieron las normas y la información que deben contener las Matrices de Indicadores de Resultados.

Asimismo, se emitió dentro de los *Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008*, la Metodología de Marco Lógico, estableciendo con ello los procedimientos técnicos y normativos para generar la Matriz de Indicadores de Resultados; en ese documento se integró también el *Instructivo para el llenado de la Ficha Técnica del Indicador*, documento que establece el conjunto de elementos que describen las características de un indicador para su mejor comprensión, interpretación y cálculo. En este escenario iniciaron las actividades de capacitación de funcionarios públicos, precisamente en materia de la Metodología de Marco Lógico; este proceso culminó con la primera carga de la MIR dentro del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Para el año 2008, se publicaron los *Lineamientos para la Actualización de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios y la Elaboración de los Calendarios de Metas de los Indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, documento que regula la actualización y registro de las Matrices de Indicadores de Resultados a través del PASH, así como la elaboración y registro del calendario de metas para los indicadores a monitorear de ese mismo año.

El proceso de capacitación a funcionarios públicos de dependencias, entidades y programas de la APF continuó; se iniciaron las actividades encaminadas a brindar asistencia técnica para el mejoramiento de las MIR y de los indicadores, creando para estos últimos una capacitación especial para mejorar la calidad en el diseño y construcción de los indicadores contenidos en las MIR de los programas federales.

Derivado del conjunto de acciones anteriores y en congruencia con el Artículo 77 de la *Ley General de Desarrollo Social*, dio inicio el proceso de revisión de indicadores de desempeño contenidos en las MIR durante 2009; cabe subrayar que el Artículo 77 señala que el CONEVAL aprobará los indicadores, sometiéndolos a consideración de la SHCP y, a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes. Para ello, el CONEVAL diseñó una estrategia de aprobación de los indicadores de las MIR, que consiste en una revisión de las características mínimas que debe tener un indicador, así como un análisis específico sobre los indicadores de resultados, con la finalidad de contribuir a mejorar las herramientas que coadyuvan a la toma de decisiones sobre la política de desarrollo social.

Esquema de aprobación de indicadores

El esquema de aprobación de Indicadores, aprobado por la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, consta de 3 etapas: Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión, Valoración específica de indicadores de resultados y Emisión del dictamen de aprobación de los indicadores.

Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión

En esta etapa se determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de diseño: Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad.

Estos criterios se eligieron debido a que se refieren a aspectos esenciales que debe cumplir cualquier indicador sin importar si es de resultados, servicios o gestión, por lo que puede decirse que son criterios básicos aplicables a todo el conjunto de indicadores de los programas sociales del gobierno federal. A continuación, se describe en qué consiste cada criterio:

Relevancia:

Un indicador es relevante cuando aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado, es decir, debe estar definido sobre algún aspecto importante con sentido práctico. Esto implica además, que en el indicador se especifique al menos una meta acorde con su frecuencia de medición y que esté construido como la relación de dos o más variables.

Adecuación:

Un indicador es adecuado cuando aporta la información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa, es decir, que distintos actores pueden llegar a conclusiones similares al interpretar el indicador. Lo anterior implica que las metas anuales y sexenales sean congruentes con el sentido del indicador (ascendente o descendente) y que su dimensión (eficiencia, eficacia, calidad o economía) sea consistente con los conceptos de la MML.

Claridad:

Un indicador es claro cuando no existen dudas acerca de qué es lo que busca medir. Esto implica que el nombre del indicador sea autoexplicativo y acorde con el método de cálculo, que la frecuencia de medición y la unidad de medida entre las variables que integran el método de cálculo sean consistentes y que la descripción de dichas variables permita a cualquier actor comprender a qué se refieren los términos y conceptos usados.

Monitoreabilidad:

Un indicador es monitoreable si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. Esto implica que se conozcan el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para ubicar dónde es posible consultar el medio de verificación, y que la periodicidad con la cual éste se actualiza sea consistente con la frecuencia de medición del indicador.

Tomando en cuenta lo anterior, para simplificar y sistematizar el análisis del cumplimiento de los criterios de diseño, el CONEVAL desarrolló dos instrumentos de apoyo:

- 1) *la Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados, y*
- 2) *la Ficha de Evaluación de Indicadores.*

Estas fichas de evaluación se conforman de reactivos binarios (Sí/No) que identifican si la MIR y los indicadores de un programa poseen ciertas características; con la Ficha MIR se analiza los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en su conjunto para determinar si la MIR cumple con los aspectos metodológicos de la MML y con la normativa aplicable. Por su parte, la Ficha de Indicadores analiza, para cada uno de los indicadores, si estos son relevantes, adecuados, claros y monitoreables. Cabe mencionar que estos instrumentos han sido validados estadísticamente por un consultor externo experto en la elaboración de instrumentos de medición.

Valoración específica de indicadores de resultados

Esta etapa se centró en valorar la consistencia de los indicadores de resultados tanto del nivel de Fin como de Propósito. Este ejercicio implicó la conformación de una *Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados* (MeTRI) integrada por funcionarios públicos de la SHCP, ASF, Unidades de Evaluación o Planeación de las Coordinadoras de Sector y representantes de los propios programas; también la conforman un experto(a) temático(a) y funcionarios públicos del

CONEVAL. Las reuniones de la Mesa Técnica tienen la función de valorar la consistencia de cada uno de los indicadores de resultados contenidos en las diferentes MIR de los programas federales.

Las sesiones de las MeTRI se llevan a cabo priorizando las mejoras que pudieran tener los indicadores de resultados; en primer lugar, el ejercicio recoge las contribuciones del experto temático relacionadas con el mejoramiento técnico de los indicadores; en segundo lugar, el experto temático da cuenta de aportaciones enfocadas en mejorar el establecimiento de medios de verificación, identificar posibles sesgos y en general hacer recomendaciones relacionadas con el diseño y la construcción estadística del indicador.

Emisión del dictamen de aprobación de los indicadores

Una vez que se cuenta con los informes específicos para cada uno de los programas sobre la consistencia de los indicadores contenidos en las MIR, se envían a consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados por conducto de la ASF, para los comentarios que consideren pertinentes. Posterior a ello, se turnan a la Comisión Ejecutiva para su análisis y posible dictamen; la Comisión Ejecutiva entonces, otorga la valoración correspondiente a cada programa y turnan los resultados al Comité Directivo para determinar la aprobación o no de los indicadores. Finalmente, se genera el dictamen sobre los indicadores por programa, siendo el resultado final una de las siguientes alternativas:

Aprobación directa

- Los indicadores cumplen con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social.

Aprobación condicionada

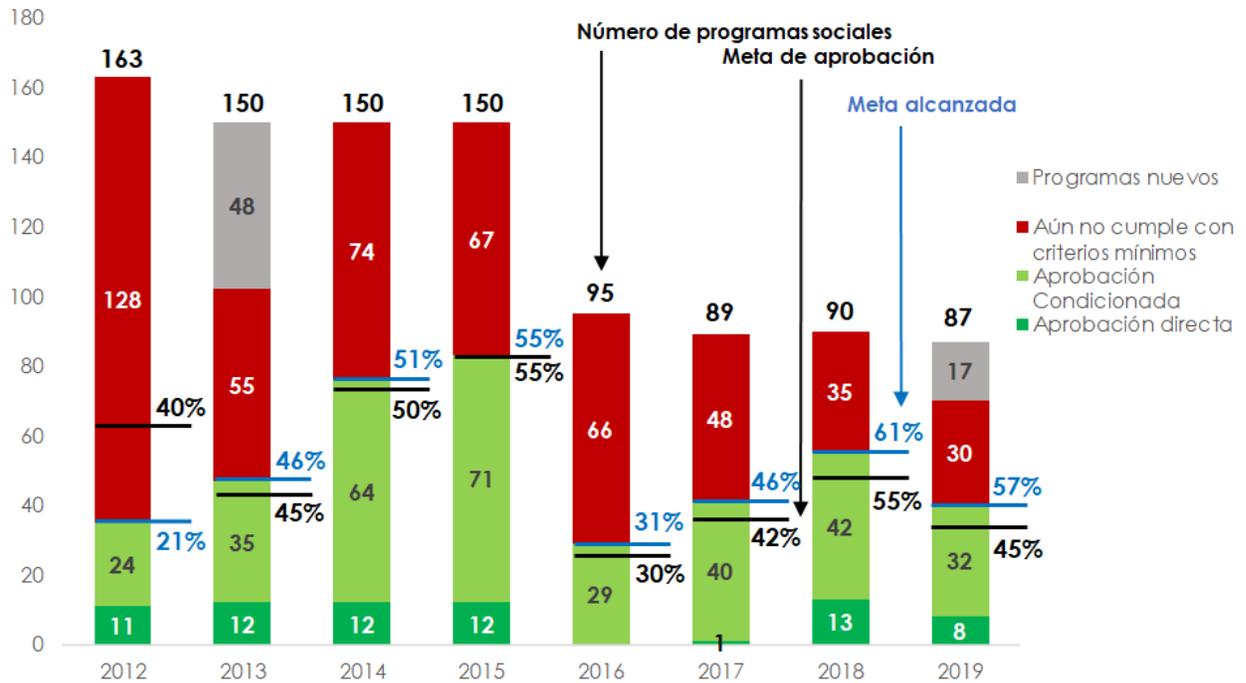
- Los indicadores requieren de modificaciones menores para cumplir con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social.

Sin aprobación

- Los indicadores aún no cumplen con los criterios mínimos de diseño y consistencia, requieren cambios para que puedan medir los objetivos del programa social.

Avance en el proceso de aprobación de indicadores

Figura 1. Avance histórico en el proceso de aprobación de indicadores



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Como se observa en la figura 1, desde 2012 se ha presentado una evolución favorable en la aprobación de indicadores, a excepción de 2016, año en el cual se llevó a cabo la reingeniería del gasto público, implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual derivó en la fusión y modificación poco favorable de programas sociales, quienes debieron establecer nuevos objetivos e indicadores.

En 2019, la meta planeada de programas con indicadores aprobados se planteó en 45% y se obtuvo un total de 57%, lo cual, equivale a 12% más de lo que se había programado. Este resultado se explica debido a que los programas que participaron en mesas de trabajo, MeTRI y asesorías técnicas se comprometieron a realizar modificaciones sustanciales en sus indicadores, las cuales se plasmaron en Agendas de Trabajo específicas para realizar mayoritariamente en las MIR 2020. Para 2020 se planea alcanzar una meta de aprobación de 56%, la cual toma en cuenta los ajustes que siguen experimentando los programas sociales derivado del cambio de Administración.

Revisión de Indicadores

A continuación, se presentan los comentarios y sugerencias que se derivan del análisis sobre la consistencia de los indicadores de resultados de la MIR del Programa, llevado a cabo durante la etapa de valoración específica del esquema de aprobación de indicadores, por parte del experto temático y demás integrantes de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores.

I. Comentarios generales

Ante la desaparición del FONDEN y la falta de claridad sobre cómo se dispersarán estos recursos en situaciones de desastres naturales, es fundamental fortalecer este programa. En los Lineamientos de Operación (LOP) la definición de la población objetivo no es del todo clara. Esto se podría explicar por la propia naturaleza de la respuesta ante fenómenos sociales o naturales; esto es, el carácter impredecible de sus impactos y de los distintos escenarios que se pudieran presentar durante una emergencia. Sin embargo, sería útil limitar estos apoyos a hogares cuyos derechos sociales (en el sentido definido por el CONEVAL) se vieron afectados durante la emergencia y no se cuenta con los recursos para restaurar o restituir dichos derechos.

Igualmente, el tipo de apoyos que se pueden otorgar tampoco está claramente delimitado. Esto también se puede deber a que no es posible acotar el tipo de apoyos ante situaciones que provocan afectaciones muy diversas. Sin embargo, se considera que el programa debería al menos establecer un apoyo económico para la satisfacción de necesidades alimentarias y de refugio.

Finalmente, se debe analizar la información disponible para el Comité Técnico durante la emergencia a fin de generar indicadores más oportunos para el monitoreo de los resultados del programa.

II. Comentarios específicos

Valoración del Objetivo de Fin

Objetivo: Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos a las personas afectadas por un fenómeno social o natural a través de la reducción de la situación de vulnerabilidad que estas personas presentan.

Comentarios:

El objetivo de Fin es ambiguo toda vez que el “conjunto básico de derechos” no está claramente definido. Dada la ausencia de la definición de estos derechos, la consecución de este objetivo no podrá ser medida adecuadamente.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16 de los Lineamientos ID 2020 (*Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores del Desempeño de los Pp 2020*) y en el numeral 25 de los Criterios ISD 2021 (*Criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento del desempeño de los Pp para el Ejercicio Fiscal 2021*), los programas deben definir su objetivo de Fin observando en todo momento la MML, la cual no establece como necesario que en este nivel de la MIR se haga referencia a los medios a través de los cuales se contribuirá a la consecución del objetivo de orden superior al que se vincula el programa.

Sugerencia:

En cuanto al “conjunto básico de derechos”, se sugiere seguir los derechos sociales establecidos en la Declaración de Derechos Humanos, los cuales se pueden resumir en los siguientes: derecho a un empleo y a un salario justo, derecho a la alimentación, derecho a la educación gratuita y de calidad, derecho a la sanidad, derecho a la seguridad social. Este conjunto de derechos se puede operacionalizar mediante la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL. De esta forma, se puede utilizar el conjunto de derechos definidos por el Consejo en su medición multidimensional de la pobreza, los cuales son: cursar o haber cursado la educación básica; tener acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; contar con una vivienda con calidad y espacios adecuados, y con acceso a los servicios básicos; y tener acceso a alimentación suficiente y balanceada.

Adicionalmente, se sugiere eliminar la referencia a las acciones o medios en el objetivo de Fin. Con base en lo anterior, se recomienda ajustar la redacción de este objetivo de la siguiente manera:

“Contribuir a la erradicación / disminución de las carencias de derechos sociales, entendidas como las carencias sociales definidas por el CONEVAL, de las personas en zonas afectadas por fenómenos sociales o naturales en la población objetivo.”

Valoración del Indicador de Fin 1

Nombre del indicador	Tasa de variación de personas en condición de pobreza extrema en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural
Definición	Mide la variación de personas en condición de pobreza extrema en el año t en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto personas en condición de pobreza extrema en el

	año t-2 en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t
Método de cálculo	$\{[(\text{Personas en condición de pobreza extrema en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Personas en condición de pobreza extrema en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t}) - 1] * 100$
Medio de verificación	Personas en condición de pobreza extrema en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx y CENAPRED en http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias. ; Personas en condición de pobreza extrema en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx y Declaratorias de Emergencia o Desastre, CENAPRED en http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias
Frecuencia de medición	Bienal
Unidad de Medida	Tasa de variación

criterio	Valoración	Semáforo
<i>Pertinencia Temática</i>	El indicador es parcialmente pertinente, ya que mide carencias de derechos sociales.	
<i>Factibilidad Técnica</i>	El indicador es técnicamente factible, porque se cuenta con los recursos humanos, técnicos y de información para estimarlo.	
<i>Adecuación</i>	El indicador es parcialmente adecuado. Es necesario que el programa verifique la consistencia entre la línea base y el sentido del indicador.	
<i>Claridad</i>	El indicador es claro. No queda duda respecto a qué busca medir, adicionalmente, todos sus elementos son congruentes entre sí.	
<i>Monitoreabilidad</i>	El indicador es monitoreable. La información con la que se calcula es precisa e inequívoca, además de que proviene de fuentes confiables como el CONEVAL y el CENAPRED.	
<i>Relevancia</i>	El indicador es parcialmente relevante, dado que el objetivo a nivel de Fin no se encuentra claramente definido, no es posible valorar si el indicador hace referencia de manera efectiva a un factor relevante del objetivo.	

Economía

El indicador es económico, sin embargo, dado que es parcialmente adecuado y relevante no cumple totalmente con este criterio.



Adecuaciones sugeridas

Comentarios:

El principal comentario que se hizo en la MeTRI sobre este indicador es que es poco relevante en cuanto a que su medición es bienal. En situaciones de emergencia se deberían utilizar indicadores medidos con mayor frecuencia para tener mayor capacidad de respuesta y apoyar a la población oportunamente. La generación de indicadores durante la propia emergencia podría incluso prevenir que las personas pierdan ciertos derechos sociales básicos como una alimentación adecuada, un refugio y servicios de salud, factores que afectan con mayor intensidad a la población que enfrenta una emergencia social o natural. Entre los comentarios recibidos, se aclaró que un Comité Técnico sería el encargado de evaluar la situación de emergencia y definir la población objetivo y el tipo de apoyo de acuerdo con las necesidades que surjan en la emergencia. Sin embargo, hubo poca claridad respecto del tipo de información disponible para este Comité que pudiese ayudar a generar otro tipo de indicadores más relevantes para la evaluación de la consecución de los objetivos. Dadas estas restricciones, el indicador propuesto es relevante, aunque se podría complementar con un indicador de pobreza.

Adecuaciones:

Se recomienda agregar un indicador que mida la tasa de variación de la pobreza. En situaciones de emergencia, la población que ya se encontraba en situación de vulnerabilidad por ingresos o por carencias sociales puede caer en situación de pobreza. Para efectos de los objetivos del programa, es importante tener una medición tanto de pobreza extrema como de pobreza.

Propuesta de nuevo indicador:

Se propone agregar un indicador para monitorear la tasa de variación de la pobreza.

Datos del indicador de Fin propuesto

Nombre del indicador	Tasa de variación de personas en condición de pobreza en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural.
Definición	Mide la variación porcentual de personas en condición de pobreza en el año t en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto de las personas en condición de pobreza en el año t-2 en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t.
Método de cálculo	$\{[(\text{Número de personas en condición de pobreza en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Número de personas en condición de pobreza en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t}) - 1] * 100$

Medio de verificación

Personas en condición de pobreza en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx> y CENAPRED en [http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias.](http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias;); Personas en condición de pobreza en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx> y Declaratorias de Emergencia o Desastre, CENAPRED en <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/apps/Declaratorias>

Valoración del Objetivo de Propósito

Objetivo: Las personas afectadas por una emergencia social o natural reducen su situación de vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos sociales o naturales.

Comentarios:

El objetivo de Propósito define a la población objetivo como “las personas afectadas por una emergencia social o natural”. Esta definición es demasiado general y no se especifican los tipos de emergencias sociales o naturales. Además, en el objetivo se menciona el concepto “situación de vulnerabilidad”, pero éste no se encuentra definido. Ante la falta de una definición, es difícil saber cómo operacionalizar un indicador para medir la consecución del objetivo.

Sugerencia:

Respecto a la población objetivo (PO), los Lineamientos de Operación (LOP) establecen que la PO es “las personas o familias que se encuentren en el lugar donde acontezcan fenómenos sociales o naturales, o bien, se encuentren afectadas por estos y que la autoridad considere que se encuentran en riesgo con respecto a su seguridad e integridad, o se encuentren en una situación de vulnerabilidad y que requieran de asistencia para contribuir a salvaguardar el bienestar y cumplimiento de los derechos sociales.” En los LOP también se menciona que se dará prioridad a “niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y afroamericanas” que se encuentren en las zonas afectadas por fenómenos sociales o naturales. Con base en lo anterior, es necesario que el programa agregue una nota en la MIR en la que se defina de manera precisa a la población que se considera como “afectada por una emergencia social o natural” así como la población a la que se otorgará atención prioritaria, con base en lo establecido en sus LOP. Adicionalmente, como se mencionó en los comentarios al programa, se deben priorizar aquellos hogares cuyos derechos sociales han sido afectados y no tienen recursos económicos para restituirlos.

En cuanto al tipo de emergencias, la Ley General de Protección Civil, Artículo 2, numeral XVI, define un desastre como el “resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada”. Los agentes perturbadores se encuentran definidos en el mismo artículo e incluyen fenómenos antropogénicos y naturales, entre los que se describen los siguientes fenómenos: astronómicos, geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos, y socio-organizativos. Se recomienda retomar a la Ley General de Protección Civil en la definición de las emergencias sociales o naturales del objetivo de Propósito.

Se sugiere acotar la definición de vulnerabilidad de forma clara dentro del objetivo de Propósito. En la MeTRI el programa mencionó que se entiende por vulnerabilidad el riesgo que tiene una persona de perder la vida ante una catástrofe. Sin embargo, este riesgo se aleja del propio objetivo de Fin, el cual se refiere a un conjunto de derechos básicos, tal vez entendidos como derechos sociales. Evidentemente, el derecho a la vida y la integridad física es un derecho humano por excelencia, pero el propósito debe ir más allá de la protección de la vida y la integridad física para proteger otras dimensiones del bienestar. Proteger la vida sería lo mínimo que se esperaría de este programa.

Valoración del Indicador de Propósito 1

Nombre del indicador	Tasa de variación de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural
Definición	Mide la variación de personas con ingreso inferior al valor promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto al total de personas con ingreso inferior al valor promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t
Método de cálculo	$\{[(\text{Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t}) - 1] * 100$
Medio de verificación	Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx ; Personas con ingreso inferior al valor del promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos mínimo rural y urbana en el año t-2 en las entidades en

	las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx
Frecuencia de medición	Bienal
Unidad de Medida	Tasa de variación

La siguiente valoración se hará sobre el entendido de que el programa retomará la definición de vulnerabilidad sugerida a nivel de Propósito, es decir, la afectación al conjunto derechos básicos y la ausencia de recursos económicos para restituirlos.

criterio	Valoración	Semáforo
<i>Pertinencia Temática</i>	El indicador es pertinente. Toda vez que da cuenta de un aspecto central del objetivo al cual se encuentra asociado, entendiendo como vulnerabilidad la afectación al conjunto derechos básicos y la ausencia de recursos económicos para restituirlos.	
<i>Factibilidad Técnica</i>	El indicador es técnicamente factible. Dado que se cuenta con los recursos humanos, técnicos y de información para estimarlo.	
<i>Adecuación</i>	El indicador es parcialmente adecuado, se considera necesario verificar la relación de la línea base y las metas programadas.	
<i>Claridad</i>	El indicador es claro. No queda duda acerca de lo que busca medir y sus elementos son congruentes entre sí.	
<i>Monitoreabilidad</i>	El indicador es monitoreable. La información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, además de que proviene de fuentes confiables y públicas.	
<i>Relevancia</i>	El indicador es relevante, se refiere a la línea de pobreza extrema y las emergencias sociales y naturales, aspecto central del objetivo.	
<i>Economía</i>	El indicador es económico, ya que no implica un gasto adicional para ser estimado. Adicionalmente, cumple con los criterios de adecuación y relevancia.	

Adecuaciones sugeridas

Comentarios:

La valoración anterior se encuentra sujeta a la definición de vulnerabilidad que el programa adopte, es decir, si el programa entiende por vulnerabilidad el riesgo de perder la vida, el indicador no es relevante, adecuado ni pertinente y será necesario agregar un indicador adicional, sin embargo, si

se retoma la definición sugerida en el presente informe, el indicador cumpliría con los criterios antes referidos.

Por otra parte, cabe señalar que un indicador bienal es poco pertinente para monitorear resultados en situaciones de emergencia.

Adecuaciones:

Se sugiere integrar un indicador anual que dé cuenta de las personas que logran restituir o disminuir su condición de vulnerabilidad, tomando en cuenta la definición de vulnerabilidad señalada en párrafos anteriores.

Propuesta de nuevo indicador:

En particular, se sugiere agregar un indicador que permita observar el avance en el logro de la disminución de la situación de vulnerabilidad de la población objetivo del programa. La propuesta que se muestra a continuación sugiere un proxy que el programa deberá desarrollar y profundizar con la información disponible.

Nombre del indicador	Porcentaje de personas [definición de población objetivo] afectadas por una emergencia social o natural que mejoran su situación de vulnerabilidad.
Definición	Mide el porcentaje de personas en la [definición de población objetivo] que mejoran su situación de vulnerabilidad, es decir, restituyen sus derechos sociales o disminuyen el impacto de las emergencias sociales o naturales.
Método de cálculo	(Número de personas en la [definición de población objetivo] afectadas por un fenómeno natural o social que mejoran su situación de vulnerabilidad / Total de personas en la población objetivo afectadas por un fenómeno natural o social) * 100
Medio de verificación	Declaratorias de emergencia de CENAPRED: https://www.gob.mx/cenapred The International Disaster Database: https://www.emdat.be/ Registros administrativos de la Secretaría de Bienestar.

Valoración del Indicador Propósito 2

Nombre del indicador	Tasa de variación de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación que residen en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural
Definición	Mide la variación de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o con carencia de acceso a la alimentación en el año t-2 que residen en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t respecto al total de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o con carencia de acceso a la alimentación en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t
Método de cálculo	$\frac{\{(Personas\ con\ carencia\ de\ calidad\ y\ espacios\ de\ la\ vivienda\ o\ carencia\ de\ acceso\ a\ la\ alimentación\ en\ el\ año\ t\ en\ entidades\ en\ las\ que\ se\ presentó\ una\ emergencia\ social\ o\ natural\ en\ el\ año\ t\}}{(Personas\ con\ carencia\ de\ calidad\ y\ espacios\ de\ la\ vivienda\ o\ carencia\ de\ acceso\ a\ la\ alimentación\ en\ el\ año\ t-2)}$

	en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t) $]-1\} * 100$
Medio de verificación	Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx ; Personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación en el año t-2 en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx
Frecuencia de medición	Bienal
Unidad de Medida	Tasa de variación

criterio	Valoración	Semáforo
<i>Pertinencia Temática</i>	El indicador es pertinente, ya que considera dos de los derechos sociales.	
<i>Factibilidad Técnica</i>	El indicador es técnicamente factible dado que el programa cuenta con los recursos humanos, técnicos y de información para estimarlo.	
<i>Adecuación</i>	El indicador es parcialmente adecuado. Se sugiere revisar la congruencia entre la línea base y la meta planteada.	
<i>Claridad</i>	El indicador es claro, ya que no queda duda respecto de lo que busca medir, adicionalmente, todos los elementos que lo componen son congruentes entre sí.	
<i>Monitoreabilidad</i>	El indicador es monitoreable ya que la información con la que se calcula es precisa e inequívoca. Sin embargo, su frecuencia de medición no es ideal.	
<i>Relevancia</i>	El indicador es relevante, se considera que mide un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado.	
<i>Economía</i>	El indicador es económico dado que no implica un costo adicional al programa calcularlo.	

Adecuaciones sugeridas

Comentarios:

Se considera que el indicador es adecuado; su única área de oportunidad es la frecuencia de medición. Como se ha establecido antes, la frecuencia bienal no es ideal para la toma de decisiones, aunque sí permitiría monitorear la consecución del objetivo de propósito cuando este es entendido como la reducción de la vulnerabilidad de derechos sociales de las personas afectadas por emergencias sociales y naturales. Sin embargo, sería importante monitorear el número de personas que se han quedado sin vivienda durante la emergencia. Para ello se tendría que evaluar el tipo de información disponible para el Comité Técnico que pueda ayudar a generar nuevos indicadores para el programa.

Una dimensión que no es tomada en cuenta en los indicadores es la asistencia escolar. La actual pandemia sanitaria provocada por el virus COVID-19, y el consecuente confinamiento social, está demostrando que el sistema educativo puede entrar en crisis ante emergencias sociales o naturales. Es importante monitorear la asistencia escolar de los niños y las niñas en educación básica en situaciones de emergencia, ya que el rezago escolar que potencialmente puede provocar la emergencia podría tener efectos de largo plazo en estos niños y niñas.

Finalmente, y como se ha mencionado antes, es importante tener una definición clara de la población objetivo de este programa.

Adecuaciones:

Se considera fundamental agregar el rezago educativo en el indicador actual. Asimismo, se sugiere mejorar la redacción de los elementos que conforman el indicador para que sea totalmente entendible que se está midiendo la variación en el porcentaje de personas en situación de carencia (por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo) entre el año $t - 2$ (situación sin emergencia) y el año t (situación con emergencia social o natural) en aquellas entidades federativas en las que se presentó la problemática.

Modificaciones al indicador actual:

Nombre del indicador	Tasa de variación en el número personas en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural.
Definición	El indicador mide el cambio porcentual entre el año t y $t-2$ en el número de personas con al menos una de las tres carencias sociales -calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y rezago educativo- en las entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t . Esto es, busca monitorear la variación en la proporción de la población en situación de carencia entre una situación sin emergencia (año $t - 2$) y una situación con

	emergencia social y natural (año t) en aquellas entidades federativas en las que se presentó la problemática.
Método de cálculo	$\{[(\text{Número de personas en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t} / \text{Número de personas en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo en el año t-2 en las mismas entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t})] - 1\} \times 100$
Medio de verificación	Personas en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo en el año t en entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx ; Personas en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación o rezago educativo en el año t-2 en las mismas entidades en las que se presentó una emergencia social o natural en el año t: Resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx

Posición Institucional del Programa

La Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP), como Unidad Responsable (UR) del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural (PBESN), agradece a las instancias evaluadoras y la experta temática su disposición para intercambiar información y opiniones durante el desarrollo de la MeTRI, lo que ha dado como resultado que el presente informe contenga elementos valiosos para mejorar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021 y del PBESN, en beneficio de su población objetivo.

En este sentido, la DGAGP considera necesario realizar las siguientes precisiones:

1. Comentarios Generales

La Secretaría de Bienestar, en el numeral 4 “Origen de los recursos para la instrumentación del Programa” del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, establece que se articularán

acciones de política social con un modelo de universalismo garantista, donde el Estado garantice de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población, sin discriminación de ninguna índole y promueva la construcción de mecanismos con un enfoque de derechos humanos que contribuyan a que sean ejecutables y exigibles.

En este sentido, en los Lineamientos de Operación del Programa (LOP), numeral 3.2, se define a la población objetivo de la siguiente forma:

Las personas o familias que se encuentren en el lugar donde acontezcan fenómenos sociales o naturales, o bien, se encuentren afectadas por estos y que la autoridad considere que se encuentran en riesgo con respecto a su seguridad e integridad, o se encuentren en una situación de vulnerabilidad

y que requieran de asistencia para contribuir a salvaguardar el bienestar y cumplimiento de los derechos sociales.

Asimismo, los LOP, en su numeral 3.3 “Criterios y Requisitos de Incorporación”, establecen como requisito para recibir los apoyos del programa “encontrarse en el territorio o localidad que hayan sido afectados por algún fenómeno”, en el caso de emergencias sociales, y “haber sido afectado en sus bienes y/o personas y que requiera de asistencia para su recuperación”, en el caso de emergencias naturales.

Respecto al comentario que hace el CONEVAL acerca de que “el programa debería al menos establecer un apoyo económico para la satisfacción de necesidades alimentarias y de refugio”, cabe señalar que los LOP establecen, en su numeral 3.5 “Tipos y Montos del Apoyo”, la entrega de apoyos económico y/o en especie, y que este último podrá entregarse “en bienes personales o herramientas; o para la cobertura de primeras necesidades, tales como alimentos alimentación, habitación, higiene, sanitaria, centros de apoyo, o similares [...]”.

2. Comentarios específicos

Valoración del objetivo de fin

La DGAGP está de acuerdo con los comentarios realizados por el CONEVAL respecto al resumen narrativo de fin, por lo que iniciará los trámites para que dicha redacción, con ligeras modificaciones, se vea reflejada en la MIR 2021. La redacción propuesta, retomando los comentarios de CONEVAL es la siguiente: Contribuir a la disminución de las carencias sociales de las personas en zonas afectadas por fenómenos sociales o naturales.

Indicador de Fin 1

La DGAGP, de acuerdo con lo sugerido por el CONEVAL, comenzará los trámites correspondientes para incluir en su MIR 2021 el indicador “Tasa de variación de personas en condición de pobreza en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural”.

Valoración del objetivo de propósito

Respecto a los comentarios realizados por el CONEVAL al objetivo de propósito, la DGAGP integrará a la MIR 2021 una nota explicativa en la que se definirá, con base en lo establecido en los Lineamientos de Operación del PBESN, la población objetivo y la población a la que el programa dará prioridad de atención. La nota también incluirá la definición de emergencia social o natural, y la definición de vulnerabilidad adoptada por el programa.

En cuanto al comentario de que “[e]n la MeTRI el programa mencionó que se entiende por vulnerabilidad el riesgo que tiene una persona de perder la vida ante una catástrofe”, cabe precisar que la definición expuesta en la mesa técnica se refiere al “nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de

dificultad para recuperarse después de tal catástrofe¹. Al respecto, durante la MeTRI, el Programa también precisó que ésta aún no se integraba a algún documento normativo del programa.

Asimismo, se informa que el programa trabaja actualmente en la publicación del Diagnóstico del programa, documento en el que el concepto de vulnerabilidad se define como:

Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico. Representa también las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior[...]

Dado que la publicación del Diagnóstico se encuentra en proceso, la DGAGP propondrá a la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) de la Secretaría de Bienestar, área coordinadora de la elaboración del Diagnóstico, la inclusión de la redacción siguiente en la definición de vulnerabilidad del Diagnóstico: “afectación al conjunto derechos básicos y la ausencia de recursos económicos para restituirlos”.

Respecto a la sugerencia de incluir el indicador “Porcentaje de personas [definición de población objetivo] afectadas por una emergencia social o natural que mejoran su situación de vulnerabilidad” con frecuencia de medición anual, la DGAGP realizará un análisis de las fuentes de información de la población objetivo para determinar la factibilidad de realizar la medición del indicador propuesto.

Valoración del indicador de propósito 2

La DGAGP está de acuerdo con las sugerencias y modificaciones propuestas por el CONEVAL para el indicador de propósito 2, por lo que comenzará los trámites pertinentes para realizar dichas modificaciones en la MIR 2021. Asimismo, la DGAGP hará una revisión de las fuentes de información existentes sobre la población objetivo para determinar la factibilidad de incluir un indicador con una frecuencia de medición anual sobre el cumplimiento del objetivo del programa.

Plan de trabajo

No.	Sugerencia MeTRI	Acción de mejora	Plazo de realización (dd/mm/aa)	Área responsable	Comentarios
1	Modificar la redacción del objetivo de nivel fin.	La DGAGP retomará la redacción propuesta por CONEVAL. Se harán los trámites correspondientes para modificar la redacción establecida actualmente en la MIR 2021.	31/enero/2021	DGAGP	Completar esta acción de mejora depende de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorice la apertura del Portal Aplicativo.

¹ Perez de Armiño, Karlos, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>, en agosto de 2020.

No.	Sugerencia MeTRI	Acción de mejora	Plazo de realización (dd/mm/aa)	Área responsable	Comentarios
2	Incluir del indicador de fin "Tasa de variación de personas en condición de pobreza en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural" en la MIR 2021.	Se harán los trámites correspondientes para incluir en la MIR 2021 el indicador propuesto por CONEVAL	31/enero/2021	DGAGP	Completar esta acción de mejora depende de que la SHCP autorice la apertura del Portal Aplicativo.
3	Agregar una nota en la MIR en la que se defina de manera precisa a la población que se considera como "afectada por una emergencia social o natural" así como la población a la que se otorgará atención prioritaria, con base en lo establecido en sus LOP.	Se harán los trámites correspondientes para incluir en la MIR 2021 la nota propuesta por CONEVAL	31/enero/2021	DGAGP	Completar esta acción de mejora depende de que la SHCP autorice la apertura del Portal Aplicativo.
4	Incluir el indicador de propósito 1 "Porcentaje de personas [definición de población objetivo] afectadas por una emergencia social o natural que mejoran su situación de vulnerabilidad" con frecuencia de medición anual en la MIR 2021	La DGAGP hará un análisis de las fuentes de información que brinden información sobre la población objetivo para determinar la factibilidad de realizar la medición del indicador propuesto.	31/diciembre/2020	DGAGP	Si se determina factible la medición del indicador, se realizarán los trámites pertinentes para su inclusión en la MIR 2021 a más tardar el 31 de enero de 2021.
5	Adecuar el indicador de propósito 2 "Tasa de variación de personas con carencia de calidad y espacios de la vivienda o carencia de acceso a la alimentación que residen en las entidades federativas en las que se presentó una emergencia social o natural"	Se harán los trámites correspondientes para realizar las adecuaciones en el indicador actual establecido en la MIR 2021	31/enero/2021	DGAGP	Completar esta acción de mejora depende de que la SHCP autorice la apertura del Portal Aplicativo.
6	Considerar la definición de vulnerabilidad siguiente: "Afectación al conjunto derechos básicos y la ausencia de recursos económicos para restituirlos".	La DGAGP propondrá a la DGAP la inclusión de dicha redacción en la definición de vulnerabilidad en el Diagnóstico del Programa.	31/diciembre/2020	DGAGP	