



**BIENESTAR**  
SECRETARÍA DE BIENESTAR

---

**DIAGNÓSTICO DEL  
PROGRAMA PRESUPUESTARIO P001:  
DISEÑO Y CONDUCCIÓN  
DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y DE  
DESARROLLO SOCIAL**

**2020**

---

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>4</b>
<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Antecedentes</b>	<b>7</b>
<b>3. Justificación</b>	<b>7</b>
<b>4. Identificación y descripción del problema</b>	<b>12</b>
<b>5. Árbol del problema</b>	<b>14</b>
<b>6. Árbol de objetivos</b>	<b>14</b>
<b>7. Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados MIR</b>	<b>19</b>
<b>8. Cobertura</b>	<b>20</b>
<b>9. Conclusiones</b>	<b>20</b>
<b>10. Fuentes de consulta</b>	<b>22</b>
<b>Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras</b>	<b>24</b>

**SECRETARÍA DE BIENESTAR**

**DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA  
PRESUPUESTARIO P001: “DISEÑO Y  
CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
DE DESARROLLO SOCIAL”**

**Noviembre 2020**

## Siglas y acrónimos

APF:	Administración Pública Federal
ASF:	Auditoría Superior de la Federación
BIENESTAR:	Secretaría de Bienestar
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPRED:	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DESCA:	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DH:	Derechos Humanos
DIDH:	Declaración Internacional de los Derechos Humanos
DOF:	Diario Oficial de la Federación
EBDH:	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ENADIS:	Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México
ENIGH:	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGDS:	Ley General de Desarrollo Social
LPI:	Línea de Pobreza por Ingresos
LPEI:	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LOAPF:	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR:	Matriz de Indicadores para Resultados
MML:	Metodología de Marco Lógico
MPP:	Manual de Programación y Presupuesto
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PEA:	Población Económicamente Activa
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND:	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PSDS:	Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024
Pp:	Programa Presupuestario
PPEF:	Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal
PUB:	Padrón Único de Beneficiarios
SADER:	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (actualmente SADER)
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social (actualmente BIENESTAR)
SE:	Secretaría de Economía
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPEDR:	Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional
UPRI:	Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
UR:	Unidad Responsable

## Presentación

El Programa presupuestario (Pp) P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social, tiene por objetivo contribuir al bienestar social e igualdad mediante la conducción eficaz de la Política Nacional de Desarrollo Social, diseñando y coordinando políticas, estrategias y programas orientados al cumplimiento efectivo de los derechos sociales.

Este Programa tiene fundamentos para la realización de acciones de diseño y seguimiento de otras modalidades de programas presupuestarios, como lo son: sujetos a las Reglas de Operación (S), Otros subsidios (U), Prestación de Servicios Públicos (E) y Fomento y Promoción (F), que opera la Secretaría de Bienestar, los órganos desconcentrados y descentralizados, en concordancia con la Política Social del Gobierno de México.

## 1. Introducción

La Secretaría de Bienestar busca construir una sociedad donde todas las personas tengan el cumplimiento efectivo de sus derechos sociales, para que así puedan gozar de una vida digna.

El Pp P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social se incorporó a la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2017 con el propósito de fortalecer las actividades de diseño y conducción de la política de desarrollo social.

Para elaborar este Diagnóstico se utilizó la Metodología del Marco Lógico bajo las especificaciones de la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Este documento cuenta con los apartados derivados de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico como lo son: definición del problema, análisis del problema, definición del objetivo, definición de la estructura analítica del problema principal y elaboración de la matriz de indicadores.

Se presenta información actualizada y relevante sobre el Programa con base en el problema que se busca atender, con los antecedentes del problema y justificación y alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024 y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), así como elementos para conformar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

## 2. Antecedentes

El Programa presupuestario (Pp) P001 Diseño y Conducción de la Política Pública y de Desarrollo Social fue incorporado a la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación en el año 2017. De acuerdo con la presentación de la evaluación 2017<sup>1</sup>, el programa surgió con la finalidad de agrupar a las áreas responsables del diseño y conducción de las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social, dada la rectoría de la SEDESOL en la materia. En este sentido se incorporaron al Pp recursos asignadas a las funciones de planeación y ejecución de la política pública de las siguientes Unidades Responsables (UR):

- VUY Instituto Mexicano de la Juventud
- 100 Secretaría
- 200 Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
- 600 Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional

## 3. Justificación y alineación

### Cuadros pobreza

La justificación radica en la responsabilidad que le asigna la LGDS a la Secretaría de Bienestar, en su artículo 29, de diseñar y ejecutar las políticas generales de desarrollo social.

La Secretaría de Bienestar diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social; así como coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa, de acuerdo con su artículo 39.

Adicionalmente, la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social compete a la Secretaría de Bienestar, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones.

En ese sentido, es necesario tener un programa presupuestario para apoyar las actividades que le competen, e incidir en una adecuada correspondencia entre los programas a nivel nacional, sectorial y estatal, mediante la promoción de procesos de planeación con rigor metodológico y participativos, coherentes con las líneas generales de la Política Nacional de Bienestar, con el fin de coadyuvar en el cumplimiento efectivo de los derechos sociales a través de la planeación.

---

<sup>1</sup> Evaluación en Materia de Diseño del Programa P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social, 2017

Dicho lo anterior, el artículo 2o. de la Ley de Planeación señala que “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

**Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**

El PND 2019-2024 contiene doce principios rectores y se estructura en torno a tres Ejes, a partir de los cuales se agrupan distintas prioridades y programas. Los cuales se articulan para transformar la vida pública del país y lograr el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación para que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar. Por lo que el Pp P001 se encuentra vinculado al PND 2019-2024 en el Eje 2 “Política Social” Construir un país con bienestar (DOF, 2019).

**Cuadro 1. Estructura del PND 2019-2024. Principios Rectores.**

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	
Principios rectores	Ejes
1. Honradez y honestidad.	1. Política y Gobierno 2. Política Social 3. Economía
2. No al gobierno rico con pueblo pobre.	
3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie.	
4. Economía para el bienestar.	
5. El mercado no sustituye al Estado.	
6. Por el bien de todos, primero los pobres.	
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.	
8. No puede haber paz sin justicia.	



9. El respeto al derecho ajeno es la paz.	
10. No más migración por hambre o por violencia.	
11. Democracia significa el poder del pueblo.	
12. Ética, libertad, confianza.	

Fuente: Elaboración propia, con información del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

### **Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024**

El PSB 2020-2024 está integrado por 5 objetivos prioritarios, 20 estrategias prioritarias y 106 líneas de acción puntuales que reflejan las políticas que el Gobierno de México llevará a cabo para garantizar el bienestar general de la población, haciendo efectivo el cumplimiento de los derechos humanos señalados en la Constitución y en los tratados internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano (DOF, 2020b). De manera particular, el Pp P001 está alineado de la manera siguiente:

#### **Cuadro 2. Alineación del Pp P001 al PSB 2020-2024**

<b>Objetivo prioritario</b>
1.- Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.
<b>Estrategia prioritaria</b>
1.1 Contribuir al acceso de servicios de cuidados para niñas y niños, personas con discapacidad y adultas mayores para mejorar su bienestar.
1.2 Instrumentar las pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural, para personas con discapacidad y adultas mayores a fin de mejorar su bienestar.
1.3 Impulsar acciones y mecanismos que promuevan el respeto, protección y garantía de los derechos humanos con pertinencia cultural para las personas adultas mayores para mejorar su bienestar.
<b>Acciones puntuales</b>

1.2.5 Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión solidaria no contributiva.

1.3.1 Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la APF para la incorporación de la perspectiva de vejez y envejecimiento activo.

*Fuente: Elaboración propia, con información del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.*

## **Alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Agenda de Desarrollo que enmarca los ODS emerge en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), compartiendo una visión de desarrollo basada en los principios fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y corresponsabilidad, que resultó en la Declaración del Milenio de la ONU (PNUD, 2015).

En este contexto, se han propuesto 17 objetivos y 169 metas que van desde la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de la desigualdad en y entre los países, hasta la lucha contra el cambio climático. En lo que respecta al Pp P001, éste se vincula a los ODS de la siguiente manera:

**Cuadro 3. Alineación del Pp P001 a los ODS**

<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>
<b>1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.</b>	1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
	1.4. Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

	1.5. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.
<b>10. Reducir la desigualdad en y entre los países.</b>	10.3. Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en materia de resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

*Fuente: Elaboración propia, con información del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.*

Finalmente, hay que señalar que el Sistema Nacional de Desarrollo Social contará con la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. El artículo 47 de la LGDS establece que la Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social. Por su parte, el artículo 51 de la LGDS establece que la Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social (DOF, 2018).

Considerando la normatividad expuesta anteriormente, la Secretaría de Bienestar es la responsable de diseñar y conducir la Política Nacional de Desarrollo Social del Estado Mexicano, la cual realiza a través de sus Unidades Responsables y por conducto de sus programas sociales. Para el cumplimiento de sus responsabilidades y competencias considera el Pp P001 “Programa de Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social” como el instrumento programático y presupuestal para el diseño y la conducción de la Política Nacional de Desarrollo Social.

De esta manera, dentro del P001 se realizarían los Componentes y Actividades de diseño de los programas sociales y de la coordinación de las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, descritas en el artículo 38 de la LGDS (DOF, 2018), y en el P002 se realizarían los Componentes y Actividades que permitirán la ejecución eficiente de los programas sociales que corresponden al Gobierno Federal y que estarían diseñados en el marco del P001.

## 4. Identificación y descripción del problema

El principal problema que busca resolver el Pp001 es “el Gobierno Federal presenta limitaciones para diseñar e instrumentar políticas públicas que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales”, en acuerdo con lo establecido en el Informe Final de la Evaluación en Materia de Diseño del Programa P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social, 2017.

Cabe mencionar que los Programas presupuestarios de tipo “P” corresponden a las acciones de orden estratégico que realizan las dependencias para diseñar, ordenar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas que tienen a su cargo. Estos programas no atienden problemas públicos en la población, sin embargo, brindan funcionalidad y operatividad a las políticas públicas en un sentido amplio.

A pesar de que las Unidades Responsables de la planeación de los programas sociales han basado su diseño en diagnósticos que dan sustento a las acciones de gobierno, la ejecución de las políticas de desarrollo social ha presentado dificultades en la coordinación institucional, limitando el cumplimiento efectivo de los derechos sociales.

La planeación del desarrollo ha estado generalmente en función de estructuras programáticas, sesgando una visión integral en la articulación de diversos programas. Entre 2010 y 2017 se identificaron 6,488 programas y acciones de desarrollo social en todo el país, de los cuales 149 eran federales, 2,528 estatales y 3,811 municipales.<sup>2</sup>

Las deficiencias en la planeación y coordinación institucional provocan la desvinculación entre las necesidades, el número y tipo de programas sociales, así como la lógica clientelar.

Cabe mencionar que la Política de Bienestar tiene un objetivo más amplio: se busca una planeación enfocada en el cumplimiento progresivo de los derechos sociales. Encaminar la planeación en el acceso efectivo de los derechos, así como la reducción de la pobreza, es una ruta para que México pueda hacer frente a los objetivos constitucionales, así como los establecidos en la Agenda 2030.<sup>3</sup>

El CONEVAL recomienda contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los derechos sociales con indicadores concretos, para reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno, y así tener un gasto más efectivo y eficiente.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> CONEVAL, “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Resumen ejecutivo”, CONEVAL, México, 2018.

<sup>3</sup> CONEVAL, “Principales Hallazgos de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”, CONEVAL, México, consultado el 17 de agosto de 2020.

<sup>4</sup> *Idem.*

Las Reglas de Operación de los programas sociales permiten ayudar a mejorar la coordinación y articulación de programas de Bienestar que encaucen una adecuada implementación de Políticas de Bienestar. Esto debido a que permiten precisar la forma de operar del programa.

La Secretaría de Bienestar, emite todos los años Reglas de Operación de los programas sociales, de conformidad con lo establecido en la LGDS y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para lograr una mejor coordinación es necesario que las competencias y responsabilidades sean claras, se informe las contribuciones esperadas de cada programa, cada sector y cada ámbito de gobierno y que los actores participantes generen información que alimenten la toma de decisiones.

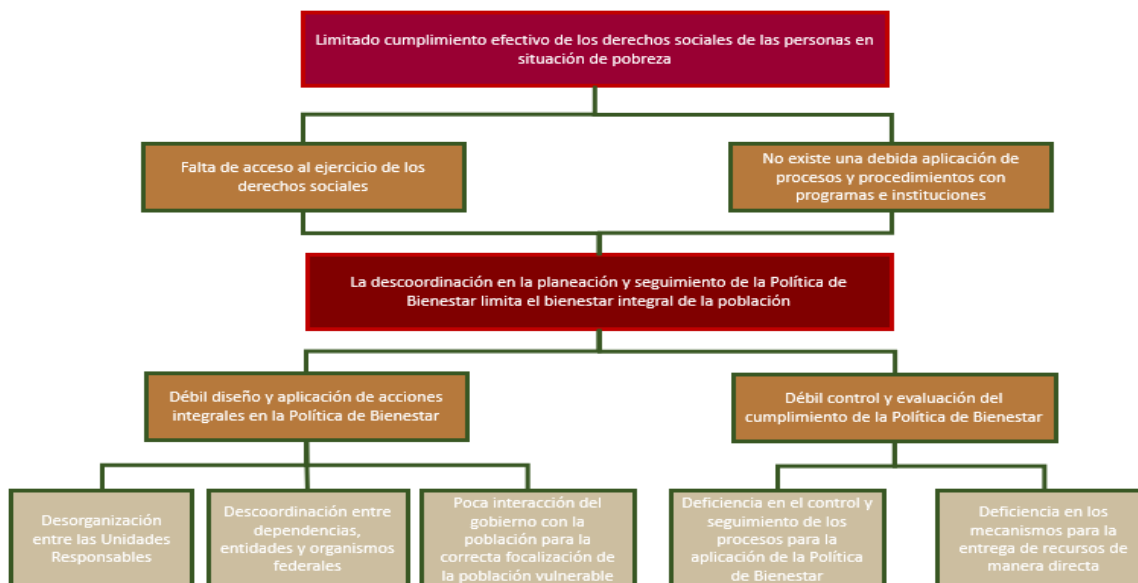
La evolución de Pp es resultado de las decisiones de articulación de programas más eficaces, cambios en las estructuras organizativas, establecimiento de nuevas prioridades por cambio de gobierno o resultados de la evaluación de desempeño de los programas.

La nueva política de Bienestar deberá vincular y coordinar todas sus instituciones, estrategias, programas y acciones para generar procesos continuos y articulados y promover el bienestar de la población, para ello, se requiere atención especial en la planeación y diseño de la política social, ya que se busca atender de forma más eficaz y eficiente los problemas sociales.

## 5. Árbol del problema

Con el uso de la Metodología del Marco Lógico, se elaboró el árbol del problema identificando causas, problema central y efectos, como se muestra a continuación:

**Figura 1. Árbol del problema**



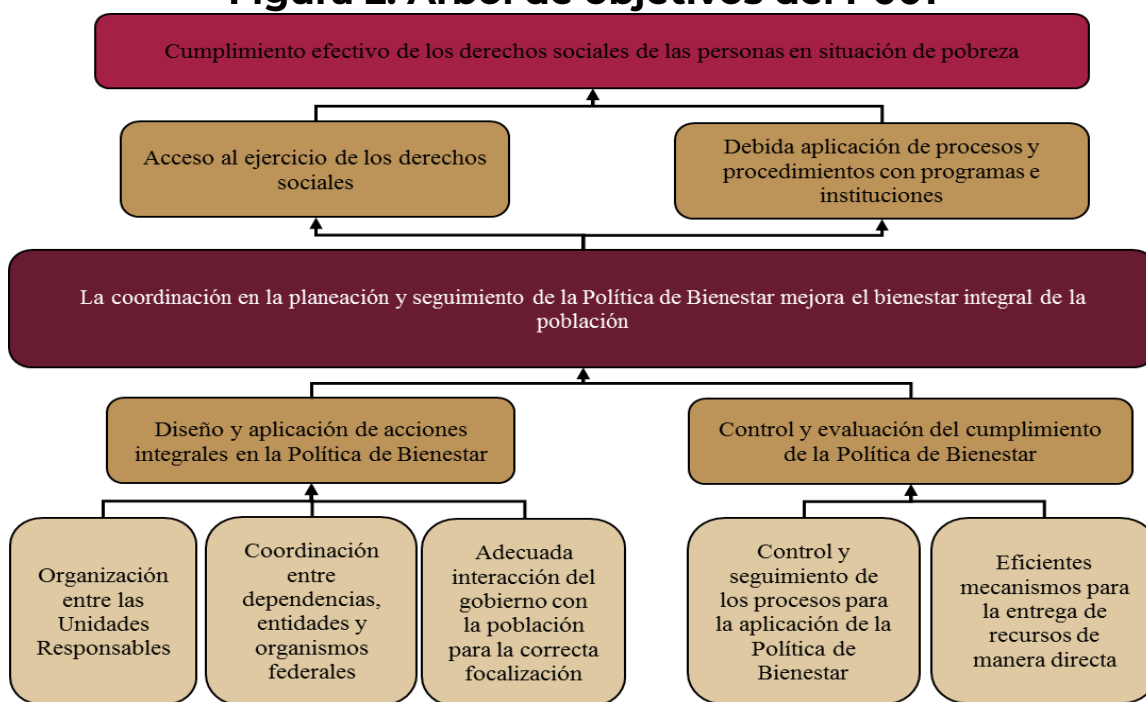
Fuente: Elaboración propia.

## 6. Árbol de objetivos

“El Programa P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social”, establece como área de enfoque la Política de Bienestar, su misión es la de coordinar la planeación y seguimiento de la política de desarrollo social para lograr que las acciones sean consistentes con el PND 2019-2024, ya que como lo establecen los artículos 38 y 39 de la LGDS, es una de las competencias de la Secretaría, la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, situación que da sustento a la existencia del P001.

Se construye el Árbol de Objetivos, partiendo de los efectos del problema que se convierten en los fines a seguir y, las causas en los medios potenciales a través de los cuales se podrán alcanzar los fines señalados.

**Figura 2. Árbol de objetivos del P001**



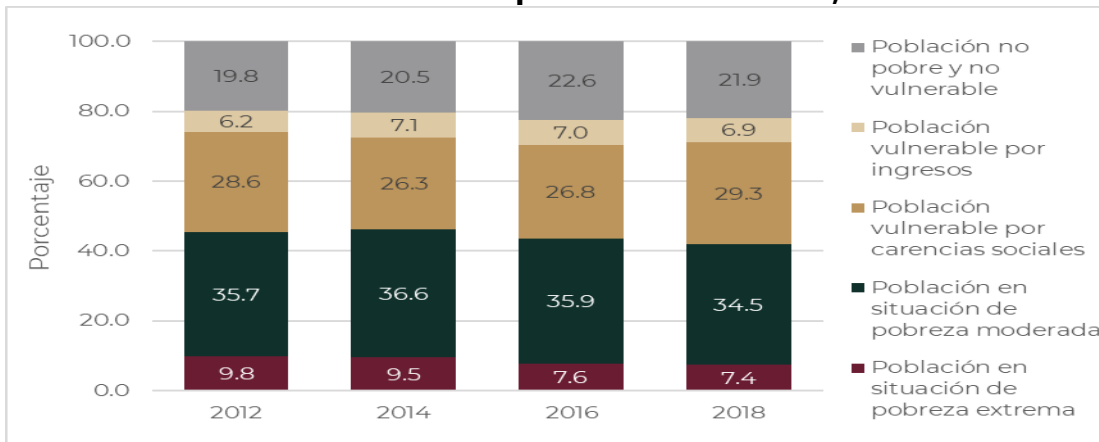
Fuente: Elaboración propia.

### Identificación de los principales medios

La política social se caracterizó durante el periodo neoliberal en el avance y cobertura desigual en la institucionalización de los sistemas sociales que no pudieron evitar el deterioro de los niveles de vida de la población. Los servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos a través de mediadores y fragmentación institucional, constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales (Sottoli, 2002).

En México, la población en situación de pobreza se redujo de 45.5% en 2012 a 41.8% en 2018, mientras que la pobreza extrema pasó de 9.8 a 7.4% durante el mismo periodo (ver gráfica 1). A pesar de la disminución, persiste una marcada incidencia de pobreza en un gran número de zonas rurales y urbanas. Lo que impide el acceso efectivo a sus derechos sociales.

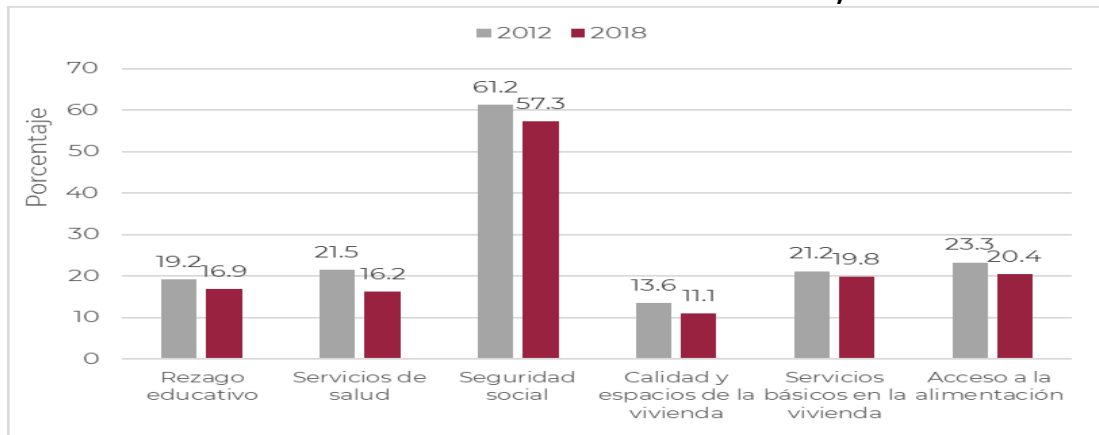
**Gráfica 1. Evolución de la pobreza en México, 2012– 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

Respecto a la reducción de las carencias sociales, esta ha sido modesta. La carencia por seguridad social es la carencia que aqueja a la mayoría de los mexicanos debido a que el 57.3% de la población en 2018 no tiene acceso a este servicio (ver gráfica 2). La segunda carencia más importante es la falta de acceso a la alimentación.

**Gráfica 2. Evolución de las carencias sociales, 2012– 2018**

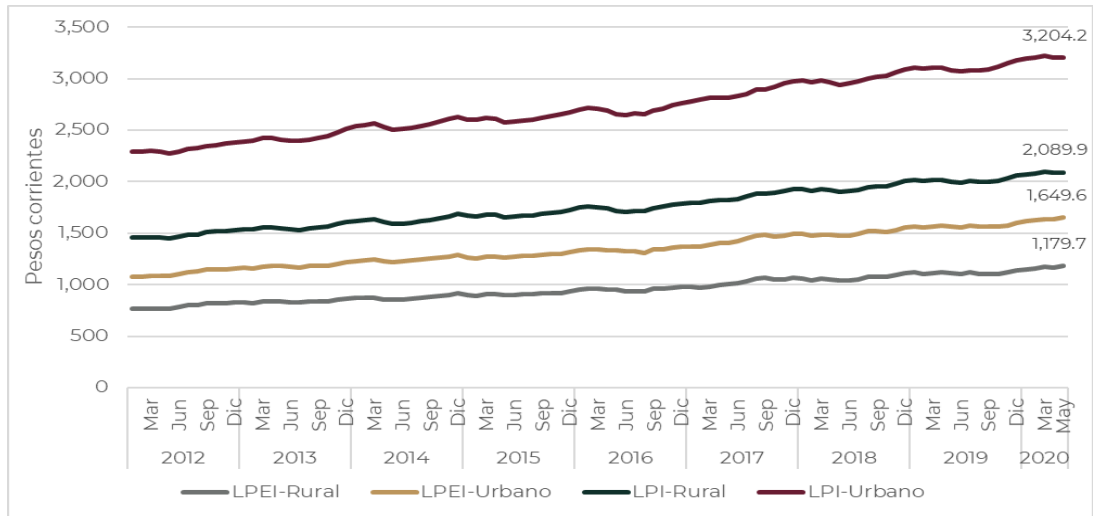


Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

La medición de la pobreza emplea dos indicadores: la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI, que equivale al valor mensual de la canasta alimentaria y no alimentaria (bienes y servicios) por persona; y que cuyo porcentaje de personas por debajo de esta línea pasó de 51.6% a 48.8% entre 2012 y 2018. El segundo indicador es la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI), que equivale al valor mensual de la canasta alimentaria por persona. El porcentaje de personas en pobreza extrema pasó de 20.0% a 16.8% (ver gráfica 3).



**Gráfica 3. Evolución de las líneas de pobreza extrema por ingresos y líneas de pobreza por ingresos en los ámbitos rural y urbano, 2012-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL

Para superar lo anterior, la Política de Bienestar se debe enfocar en la planeación de los cambios en todos los ámbitos de la vida de las personas y sus comunidades; Para ello, es indispensable adoptar un enfoque integral, concibiendo los cambios y relaciones en el marco de políticas públicas que abarquen diferentes sectores.

En ese sentido, la organización de las UR al interior de la Secretaría de Bienestar constituye un factor de trabajo interno para facilitar y eliminar obstáculos, disminuyendo la descoordinación interinstitucional para que exista un proceso de planeación cada vez más concertado.

La interinstitucionalidad es también consecuencia de una política integral de desarrollo social puesto que los diferentes ejes o intervenciones sectoriales y nacionales se armonizan y coordinan para el cumplimiento de los objetivos (Torres, 2017, p.145).

La coordinación interinstitucional nace de la necesidad de considerar en los procesos de planeación orientada a resultados a las diferentes dependencias y entidades porque cada una cumple una función específica y complementaria en el logro de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social. Surgiendo como respuesta a la fragmentación de las acciones gubernamentales vinculadas con el desarrollo social, ya que se requiere de la coordinación interinstitucional para lograr lo mandato en la LGDS (CONEVAL, 2018).

La nueva Política de Bienestar que impulsa el Gobierno de México deberá vincular y coordinar todas sus instituciones, estrategias, programas y acciones a

fin de generar procesos continuos y entrelazados de desarrollo para promover el bienestar de la población (DOF, 2020b).

### **Control y evaluación del cumplimiento de la política social**

El seguimiento y la evaluación contribuye a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto, al ofrecer información para mejorar los procesos de toma de decisiones. Alcanzar dicho objetivo implica realizar una evaluación integral, válida y confiable, de las políticas aplicadas.

Por otra parte, los mecanismos para la entrega de recursos de manera directa forman parte de la estrategia de la política de bienestar para el cumplimiento de los objetivos señalados en el PND 2019-2024. Los beneficios de la Política de Bienestar no pueden reducirse a determinadas zonas del país, deben llegar a cada rincón de nuestra geografía nacional, comenzando por las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena y afroamericana, zonas con alto o muy alto grado de marginación y zonas con altos índices de violencia. Se debe impulsar una Política de Bienestar que incentive el desarrollo integral de las regiones (DOF, 2020b).

### **Identificación de los principales fines**

#### **Acceso al ejercicio de los derechos sociales**

Los objetivos de la Política de Bienestar no se agotan en la lucha contra la pobreza, es necesario incorporar otras dimensiones al análisis y al diseño de políticas sociales, como es el cumplimiento efectivo a los derechos reconocidos en la Constitución y, de manera particular, en la LGDS.

La Política de Bienestar debe garantizar el acceso efectivo de los derechos a toda la población; para lograrlo, los programas sociales deben partir del enfoque de derechos aplicado a las estrategias de desarrollo. El enfoque de derechos considera el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales y que son el marco para diseñar e implementar estrategias de desarrollo social (Pautassi, 2010).

#### **Debida aplicación de proceso y procedimientos con programas e instituciones**

Desde otra perspectiva, el enfoque basado en la universalidad de los derechos humanos sustenta asimismo la argumentación en favor de la universalidad de los servicios públicos. La Política de Bienestar propone una posición diferente a la política social selectiva y focalizada, partiendo de la universalidad en el acceso a los derechos, pero combinada con acciones focalizadas para atender de manera prioritaria a los sectores históricamente excluidos de los beneficios de la política social, como mecanismos de compensación e igualdad (Sottoli, 2002).

## Análisis de interrelación entre medios y fines

Se reconoce la necesidad de una Política de Bienestar integrada, que cuente con el diseño de acciones integrales para lo cual es fundamental la organización entre las UR y los órganos desconcentrados de la Secretaría de Bienestar, la coordinación entre dependencias, entidades y organismos federales, y, finalmente, la interacción del gobierno con la población para la correcta focalización. Bajo el cumplimiento anterior se permitiría el acceso al ejercicio de los derechos sociales y, por otra, la debida aplicación de procesos y procedimientos con programas e instituciones. Con lo cual se alcanzaría el objetivo superior del Pp P001.

En el caso mexicano, la agenda de prioridades debería partir de lo que establece la Constitución y la LGDS, ya que la garantía del Estado del ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución se declara en la LGDS y en el Sistema Nacional de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018).

## 7. Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Conforme la MML, a partir de la Figura 1 Árbol de objetivos, se realizó la MIR en la cual se exponen de manera ordenada el Fin, Propósito, Componentes y Actividades del Pp P001. La MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas (CONEVAL, 2013; SHCP, 2016).

Considerando la MML se presenta a continuación la versión de la MIR para 2020, la cual contiene los siguientes elementos: dos indicadores de Fin y uno de Propósito, además se cuenta con seis Componentes y ocho indicadores y para las seis Actividades que se monitorean a través de sus seis indicadores. No obstante, considerando el nuevo diseño del programa, es preciso señalar que la MIR del Pp P001 está en proceso de actualización para tener unos indicadores y metas acordes con la nueva Política de Bienestar.

**Cuadro 4. Objetivos a nivel FIN y PROPÓSITO de la MIR**

Nivel	Objetivo
Fin	Contribuir a disminuir los niveles de pobreza en el País.
Propósito	Los programas de Bienestar se diseñan y conducen para reconocer la titularidad de los derechos sociales de la población del país.

*Fuente: Elaboración propia a partir del Árbol de Objetivos establecido.*

## 8. Cobertura

Considerando que los lineamientos para la definición de diagnósticos de programas sociales incluyen la definición de una población potencial y población objetivo, cabe señalar que en el caso del P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Bienestar es un subconjunto de la población potencial que los programas de la política pública de bienestar buscan resolver, por ello se considera que las limitaciones financieras e institucionales existentes a las cuales el programa busca resolver, son parte de su definición y no son cuantificables.

La Metodología de Marco Lógico, señala que la caracterización de poblaciones potenciales y objetivo son necesarias en el contexto de programas sociales. En el caso del P001 se caracteriza principalmente como programa administrativo. Dicho de otra manera, la caracterización de población potencial y objetivo no aplica, en virtud que es de naturaleza operativa y por ende no tiene servicios que produzca u otorgue subsidios a ninguna persona (sujeto de derecho), grupo de personas o regiones directamente que presente algún problema social susceptible de ser atendido.

## 9. Conclusiones

El Pp P001 “Diseño y Conducción de la Política Pública y de Desarrollo Social” fue creado en 2017 con la finalidad de agrupar a las áreas responsables del diseño y conducción de las políticas públicas en materia de desarrollo social, diferenciándose de la ejecución de otras actividades que contribuyen al cumplimiento de los objetivos nacionales y sectoriales.

La coordinación en el diseño, planeación y seguimiento de las políticas y programas sociales se vuelve fundamental hacia la superación de la pobreza, la disminución de las brechas de desigualdad, y por supuesto construir una sociedad con mayor cohesión social.

Al ser conformado como un Pp de tipo P no tiene como beneficiarios directos a personas sino un área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica el programa (SHCP, 2016). Además, una característica de este tipo de programas es que son destinados a la “Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas”, en particular a realizar actividades de desarrollo de programas, formulación, diseño, implementación, operación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En el artículo 39 de dicha Ley se señala que la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social compete a la Secretaría de Bienestar, la cual diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social, para lo cual coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social (DOF, 2018).

Para el cumplimiento de las facultades y responsabilidades de la Secretaría de Bienestar, el Pp P001 es el instrumento programático y presupuestal para el diseño y la conducción de la Política Nacional de Desarrollo Social. Este programa es complementario al Pp P002. No obstante, en el P001 se realizarían los Componentes y Actividades de diseño de los programas sociales y de la coordinación de las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades descritas en el artículo 38 de la LGDS, y en el P002 se realizarían las actividades que permitirán la gestión eficiente de los programas y acciones en materia de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Bienestar.

De los medios descritos anteriormente se alcanzaría el objetivo central que es: La coordinación en la planeación y seguimiento de la Política de Bienestar social mejora el bienestar integral de la población. A partir del objetivo central se desprenden dos fines para alcanzar el objetivo superior, los cuales son: 1) Acceso al ejercicio de los derechos sociales; y 2) Debida aplicación de procesos y procedimientos con programas e instituciones. De esta manera, el Pp P001 lograría el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza.

Asimismo, se destaca que la cobertura del programa es nacional caracterizándose por el diseño y ejecución de las políticas generales de desarrollo social, para lo cual coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social (DOF, 2018a).

Finalmente, vale la pena mencionar la existencia de un mecanismo externo para conocer el estado que guarda la Política Nacional de Desarrollo Social (POLITEIA, 2017). El artículo 72 de la LGDS señala que: “La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (DOF, 2018a).

De manera particular, considerando el propósito del Pp P001, CONEVAL recomienda continuar y perfeccionar las estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional y que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos y la reducción de pobreza multidimensional (CONEVAL, 2018).

## 10. Fuentes de consulta

- BACA DEL MORAL, J., Y CUEVAS REYES, V., Desvinculación de las políticas públicas en el campo mexicano, Andamios, México, vol. 15, no. 38, diciembre 2018.
- BRODERSOHN, V., “Focalización de programas de superación de la pobreza”, en Derecho a tener derecho: infancia y política social en América Latina, Montevideo, Instituto Internacional del Niño/UNICEF, 1999.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Programas sociales. Principales Aspectos. Cámara de Diputados, no. 33, julio 2014.
- COHEN, E.; TAPIA, L. ET. AL., Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso, CEPAL, enero 2001.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Principales Hallazgos de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, CONEVAL, México, consultado el 17 de agosto de 2020.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Inventario CONEVAL de Programa y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2018-2019. Presentación y Análisis”, CONEVAL, México, 2019.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Resumen ejecutivo”, CONEVAL, México, 2018.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio, Ciudad de México, CONEVAL, 2018. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND\\_2013\\_2018\\_Balance\\_del\\_Sexenio.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf)
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, México, CONEVAL, 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Términos de Referencia Evaluación de Procesos, México, CONEVAL, 2017.
- CORTÁZAR, J., Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales, en Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Cortázar, J., Washington, BID, 2006, pp. 1-64.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Lineamientos Generales para la operación del Expediente para Trámites y Servicios, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Economía, 13 de julio de 2020.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Programa Sectorial de Bienestar derivado del Plan Nacional de DESARROLLO 2020-2024, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2014, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Última reforma publicada el 22 de enero de 2020.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, México, 11 de diciembre de 2019.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 18 de julio de 2019.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 12 de julio de 2019.

Diario Oficial de la Federación (DOF), Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 30 de marzo de 2007.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Ley General del Desarrollo Social, México, 20 de enero de 2004.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

FERNÁNDEZ, N., Planificación de políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012.

GARNIER, L., Función de coordinación de planes y políticas, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2000.

GRYNSPAN, R., Universalismo básico y Estado: principios y desafíos en Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, Molina, C., Washington, BID, 2006.

LICHA, I. Y GERARDO, C., Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, marzo 2006.

MARTÍNEZ, R., La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias, en Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, autores Acuña, C. Nogueira, R. y Repetto, F. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010, pp. 13-45.

OCAMPO, J., Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

PARDO, M., Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina, en CEPAL, Serie estudios estadísticos y prospectivos octubre 2003.

REPETTO, F. Y FERNÁNDEZ, J., Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012.

# Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras

## Gráficas

Gráfica 1. Evolución de la pobreza en México, 2012– 2018	16
Gráfica 2. Evolución de las carencias sociales, 2012– 2018	16
Gráfica 3. Evolución de las líneas de pobreza extrema por ingresos y líneas de pobreza por ingresos en los ámbitos rural y urbano, 2012-2020	17

## Cuadros

Cuadro 1. Estructura del PND 2019-2024. Principios Rectores.	8
Cuadro 2. Alineación del Pp P001 al PSB 2020-2024	9
Cuadro 3. Alineación del Pp P001 a los ODS	10
Cuadro 4. Objetivos a nivel FIN y PROPÓSITO de la MIR	19

## Figuras

Figura 1. Árbol del problema	15
Figura 2. Árbol de objetivos del P001	16