

SECRETARÍA DE BIENESTAR

**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE
ATENCIÓN DEL PROGRAMA P002
“PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA
POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y
COMUNITARIO, LA PARTICIPACIÓN Y
LA COHESIÓN SOCIAL”**

Diciembre 2020



Contenido

Presentación.....	4
PRIMERA PARTE	5
DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA P002 “PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO, LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL”	5
1. Introducción.....	6
2. Identificación del problema.....	8
2.1. Árbol del problema	10
Figura 1. Árbol del problema	10
2.2. Causas.....	11
2.2.1. Disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar.....	11
2.2.2. Déficit de atención ciudadana, de coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional.....	16
2.2.3. Déficit e inadecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar.....	26
2.3. Efectos.....	31
2.3.1. Inadecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar	31
2.3.2. Desvinculación de la población con los programas de bienestar.....	32
2.3.3. Insuficiente cobertura e inadecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar	32
2.3.4. Carencia de información sólida acerca de los logros y metas alcanzadas para el seguimiento y control de los programas de bienestar.....	33
2.4. Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos.....	34
3. Definición de la población potencial y objetivo	36
4. Conclusiones del Diagnóstico.....	37
SEGUNDA PARTE.....	38
PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA P002 “PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO, LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL”	38
1. Introducción.....	39
2. Experiencias de atención a la problemática	41
3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática	54
3.1. Alternativa adecuada identificada para atender el problema.....	54
3.2. Árbol de objetivos.....	55



Identificación de los principales fines	58
<i>Adecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar</i>	58
<i>Vinculación de la población con los programas de bienestar</i>	59
<i>Suficiente cobertura y adecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar</i>	60
<i>Información sólida acerca de los logros y metas alcanzados para el seguimiento y control de los programas de bienestar</i>	60
Identificación de los principales medios directos	61
<i>Fusión de principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar</i>	62
<i>Adecuada atención ciudadana, coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional</i>	62
<i>Adecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar</i>	63
Análisis de la interrelación entre medios y fines	66
3.3. Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	67
3.4. Principales características del diseño del programa	67
Población objetivo	67
Cobertura	68
3.5. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades	68
3.6. Marco conceptual de la propuesta.....	69
Objetivo General del P002	69
Objetivo Específico del P002	69
Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	69
Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024	70
3.7. Proyecciones financieras y de metas.....	71
3.8. Previsiones para integración y operación de Padrones	72
4. Conclusiones de la Propuesta de Atención	74
ANEXOS	75
Siglas y Acrónimos	76
Glosario de términos	77
Bibliografía consultada	78



Presentación

El presente documento tiene como propósito identificar el problema principal de las distintas áreas sustantivas de la Política de Bienestar para ejecutar sus funciones y procesos en favor del cumplimiento de los objetivos de la Política de Desarrollo Social que conlleva a un limitado cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza. Asimismo, se analizan las causas y efectos que este provoca.

En la segunda parte del documento, se desarrolla la Propuesta de Atención que tiene como propósito, a partir del Diagnóstico del mismo, identificar y proponer una alternativa viable para la atención de la problemática principal establecida. Se propone una solución a dicha problemática mediante un programa diseñado para tal fin, analizando las principales características de éste e identificando la alternativa adecuada para solucionar el problema planteado y su aportación específica a la solución propuesta. Asimismo, el presente documento especifica como se alinea el programa con los principales instrumentos de planeación nacional y sectorial, estableciendo sus objetivos, estrategias y líneas de acción con los cuales contribuye.

El presente documento se enmarca en el artículo 7 del reglamento de la *Ley General de Desarrollo Social* y en los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen las Propuestas de Atención de programas de Desarrollo Social*, en los que se establece la obligación de los programas de reciente creación la elaboración de un diagnóstico que señale las causas que le dan origen y describa su conveniencia, viabilidad y eficiencia.

Este trabajo es resultado de la coordinación y el trabajo institucional de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional para la elaboración del presente documento.





BIENESTAR

SECRETARÍA DE BIENESTAR

PRIMERA PARTE

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA P002 “PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO, LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL”





1. Introducción

Para la elaboración del Diagnóstico se utilizó la Metodología del Marco Lógico (MML), la cual es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas que consta de etapas como: definición del problema, análisis del problema, definición del objetivo, definición de la estructura analítica del problema principal y elaboración de la matriz de indicadores. Para ello, se realizó una búsqueda y recopilación de información vinculada a cada una de las etapas de la metodología.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en apego a los *Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016* (PPEF) realizó una revisión de los programas con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades, para posteriormente proponer la fusión de los programas P002 “Definición y conducción de la Política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social”, P005 “Promoción e Instrumentación de la Participación para el Desarrollo Comunitario y la Cohesión Social” y R009 “Evaluación y estudio de los programas sociales” en el nuevo programa P002 “Programa de promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social” cuya fusión tiene el objetivo de concentrar los recursos públicos disponibles de cada programa en uno solo, lo que se traduce en una mejor administración de los mismos. Después de la fusión de los programas en 2016 para formar el Pp P002, se rediseña su diagnóstico en 2020 con el fin de actualizarlo a la nueva operación de este.

La metodología utilizada en todo el Diagnóstico es cuantitativa y cualitativa, dado que se consideraron fuentes bibliográficas, evaluaciones externas, informes, documentos de trabajo, además de considerar fuentes estadísticas para analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras.

El documento ofrece una visión integral de la problemática, que cubre los antecedentes del problema, la justificación y alineación del programa con el objetivo sectorial y con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la identificación y justificación del problema, la cobertura y focalización del programa y, por último, los elementos a considerar para la integración de la Matriz de Indicadores.

La vinculación al PND 2019-2024 se encuentra en el eje 2 “Política Social” Construir un país con bienestar. Asimismo, el programa P002, se vincularía al Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024 en el siguiente orden:





Objetivo Prioritario 1. Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.

Estrategia prioritaria:

Estrategia prioritaria 1.2. Instrumentar las pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural, para personas con discapacidad y adultas mayores a fin de mejorar su bienestar.

Estrategia prioritaria 1.4. Disminuir el impacto negativo al bienestar de las personas y familias ante situaciones de emergencia natural o social para asegurar el ejercicio de sus derechos humanos.





2. Identificación del problema

Considerando la fusión de los programas presupuestarios P002 “Definición y conducción de la Política del desarrollo social y comunitario”, así como la participación social P005, “Promoción e Instrumentación de la Participación para el Desarrollo Comunitario y la Cohesión Social” y R009 “Evaluación y estudio de los programas sociales”, en el nuevo programa P002 “Programa de promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social”, derivada de la publicación de la “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016” se emplea la MML para la identificación del problema público que busca atender el nuevo programa P002.

Cabe destacar que las diversas áreas de planeación de la Secretaría de Bienestar, así como las entidades que dirigen la Política de Bienestar trabajaron conjuntamente con el firme propósito de fortalecer y focalizar el análisis en este documento.

Como puede observarse en la herramienta llamada árbol del problema, el problema central identificado es que “las áreas sustantivas de la Política de Bienestar presentan limitaciones para ejecutar sus funciones en el territorio nacional”. Las causas que provocan esta problemática se insertan en tres grandes rubros:

- 1) Disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar
- 2) Déficit de atención ciudadana, de coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional
- 3) Déficit e inadecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar

Por su parte, el problema genera cuatro efectos principales: 1) Inadecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar; 2) desvinculación de la población con los programas de bienestar; 3) insuficiente cobertura e inadecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar; 4) carencia de información sólida acerca de los logros y metas alcanzadas para mejorar el seguimiento y control de los programas de bienestar.





BIENESTAR

SECRETARÍA DE BIENESTAR

El programa P002 es un programa operativo/administrativo que se encarga de actividades adjetivas, logísticas que apoyan la operación de los programas de bienestar de la Secretaría de Bienestar en todo el territorio nacional.

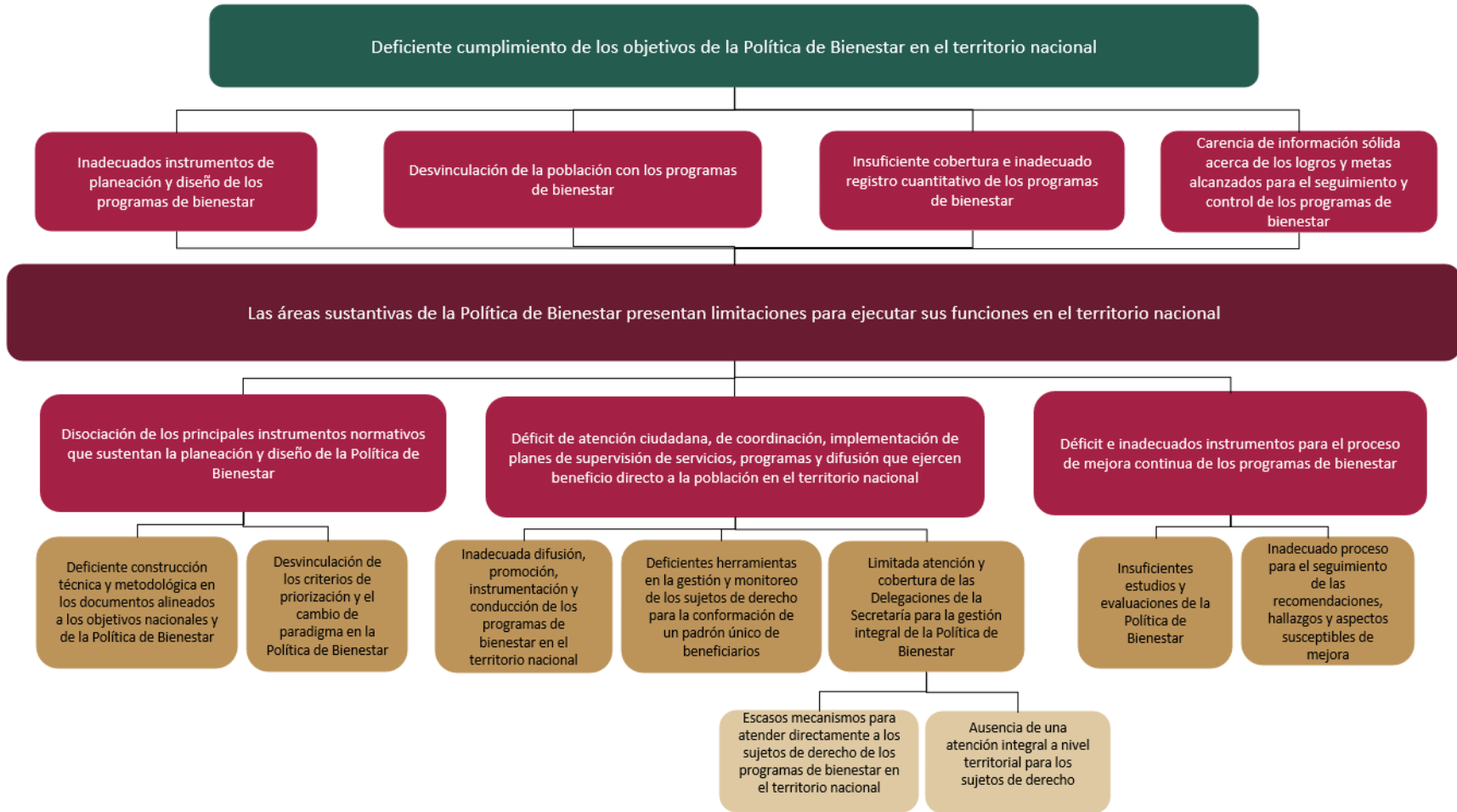
En la siguiente sección se desarrollarán cada uno de los factores que ocasionan dicha problemática.





2.1. Árbol del problema

Figura 1. Árbol del problema



Fuente: Elaboración propia DGAP.





2.2. Causas

En esta sección se complementa el árbol del problema con un análisis de los factores que ocasionan que las áreas sustantivas de la Política de Bienestar presenten limitaciones al ejecutar sus funciones en el territorio nacional.

2.2.1. Disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar

En México, es posible advertir un marco normativo sólido para garantizar los derechos y el bienestar de las personas, entendiendo que éste se conforma por la normatividad de más alto nivel como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales de los que México es parte, hasta aquellos “manuales operacionales que contienen detalles específicos de un programa determinado”¹.

No obstante, existe una disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar, lo que hace referencia a la deficiente alineación de las Reglas de Operación (ROP) o Lineamientos con el marco jurídico que le da sustento a la Política de Bienestar como lo es, particularmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el cual se establecen no sólo los principios que guían la política social, entre los cuales se encuentran “Por el bien de todos, primero los pobres” y “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, que establecen una directriz de atención prioritaria que se le dará a la población, fundamental en el diseño de los programas sociales.

Por otro lado, cabe mencionar que el PND 2019-2024 asume un cambio de paradigma al reconocer al Estado como garante de derechos y no como un simple gestor de oportunidades, atendiendo así, a lo señalado por el artículo 1 fracción I de la Ley General de Desarrollo Social que dice que entre los objetivos que ésta tiene se encuentran “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. Así, según esta ley en su artículo 6 establece que “la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, al disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación” son derechos para el desarrollo social; sin mencionar que en la propia CPEUM se encuentran consagrados estos derechos.

¹ Sepúlveda, M., “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos de la protección social en América Latina”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, no. 89, 2014, p. 21.





Sin embargo, se advierte que si se compromete el marco legal e institucional se puede afectar de manera directa, en primer lugar el enfoque de derechos al poner en riesgo la permanencia del programa, a partir de un cambio de administración, por ejemplo; y en segundo lugar el principio de rendición de cuentas al dificultar “la identificación de los diversos componentes del programa, tales como quiénes son sus beneficiarios, su duración o cuáles son las autoridades responsables de su ejecución”².

Por lo que resulta fundamental que las políticas y programas sociales, enfocados en los derechos humanos estén establecidas y definidas a través de un marco legal e institucional adecuado, que se apoye por una estrategia nacional y un plan de acción, puesto que “la existencia de un marco jurídico constituye la expresión formal de las intenciones de un Estado, (y) tiene un carácter jurídicamente vinculante y con permanencia”³.

Asimismo, la adecuada instrumentación normativa que sustentan la planeación y diseño de la política permitiría ofrecer las normas y reglas específicas para atender un proceso y que las áreas sustantivas no encuentren limitaciones para ejecutar sus funciones de forma adecuada en el territorio nacional.

Así lo manifiesta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su documento los “Hallazgos generales identificados en las 17 evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020”, al señalar que es “deseable que los programas tengan metas e indicadores vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y a los Programas Sectoriales correspondientes”.

Por ejemplo en el caso del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT)⁴, CONEVAL refiere que durante 2019 se adecuó su normatividad y mecánica operativa conforme al nuevo paradigma de la política social, priorizando la entrega directa y sin intermediarios de las transferencias monetarias; sin embargo, si bien en su

² Op. cit., p. 22

³ Sepúlveda, M., “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos de la protección social en América Latina”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, no. 89, 2014.

⁴ El CONEVAL llevó a cabo su evaluación de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020, de los cuales la Secretaría de Bienestar tiene bajo su responsabilidad los Programas: Sembrando Vida 2019-2020, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020 y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020, éste último fue retomado para ejemplificar algunas de las problemáticas en materia de alineación de los instrumentos normativos que sustentan el diseño y la planeación de la Política de Bienestar.





momento este programa pudo alinearse al PND 2019-2024, no fue así para con el PSB 2020-2024, ya que en ese momento no se había publicado.

En cuanto a la planeación estratégica, el cual también forma parte de estos instrumentos normativos que sustenta la planeación y el diseño de la Política de Bienestar, no se encontraron referencias sobre la existencia del procedimiento que dé cuenta sobre su alineación con los objetivos nacionales y sectoriales.

Un marco jurídico y una estrategia nacional son esenciales para garantizar que se trata de una política de Estado que se compromete institucionalmente a largo plazo, y garantiza la existencia de recursos humanos y financieros adecuados⁵.

2.2.1.1. Deficiente construcción técnica y metodológica en los documentos alineados a los objetivos nacionales y de la Política de Bienestar

De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶, la implementación de programas sociales viene primero por las acciones en el diseño de estrategias, tales como la elaboración de una visión estratégica, labores de planificación programática y de recursos, seguidas por acciones que conduzcan a la implementación efectiva. Esta consecución sistemática de pasos expresa ya la utilización de un proceso metodológico, para lo cual en la política social se hace indispensable tener claros los objetivos de la Política de Bienestar.

Una deficiente construcción técnica y metodológica de los documentos normativos se presenta como el resultado de la falta o limitada alineación de las disposiciones que establecen la forma de operar de los programas con los objetivos nacionales.

Un ejemplo de la deficiente construcción metodológica, lo señala el CONEVAL al observar en el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020 que “algunos programas modificaron su normatividad”⁷, es decir realizaron cambios a las ROP o Lineamientos, que si bien era necesario hacerlo, estos se llevaron a cabo a la par de su implementación, lo cual no sólo pudo derivar en la falta de certeza sobre el

⁵ Sepúlveda, M., “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos de la protección social en América Latina”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, no. 89, 2014.

⁶Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), “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*”, Serie de Documentos de Trabajo I-55, pp. 1-64.

⁷ CONEVAL, Comunicado No. 09 CONEVAL presenta las evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020, 6 de julio de 2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf





programa por parte de los operadores y/o de los beneficiarios, sino que pudo reflejar poca claridad en la definición de la población objetivo, los apoyos que ofrecen los programas, su forma de operar, incluso en el propósito del diseño del propio programa⁸.

Lo anterior, sin lugar a dudas, se asocia a la deficiente construcción técnica de los documentos normativos, particularmente de las reglas de operación, las cuales se configuran a partir de la formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados, que a su vez se sustenta en la aplicación de la metodología del Marco Lógico, donde se definen la población objetivo, los objetivos específicos, la caracterización de los apoyos, los mecanismos de operación y los indicadores (Véase Figura 2).

Figura 2. Alineación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las Reglas de Operación (ROP)



Fuente: CONEVAL 2013.

En el ejemplo del PABNNHMT, aunque se incorpora en las ROP un flujograma sobre el procedimiento para otorgar los apoyos, lo hace de manera parcial, sin incluir una “descripción detallada, las competencias de las instancias involucradas, los tramos de responsabilidad, los insumos necesarios y los

⁸ Estos son algunos de los aspectos relevantes a contemplar de las Reglas de Operación que señala la Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>





productos resultantes”⁹. Asimismo, se encontraron diferencias entre los documentos normativos del Programa y la conceptualización de sus procesos, lo que supone que “no existe una conceptualización acabada y homogénea de sus procesos por parte del Programa”¹⁰.

Lo anterior, termina por impactar en la disociación de los principales instrumentos normativos, en este caso las ROP y/o Lineamientos con los objetivos nacionales de la Política de Bienestar en detrimento de garantizar el bienestar de las personas, ya que se ve comprometido el proceso de evaluación de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia de los programas, sobre todo considerando que “los programas resolverán los problemas para los que fueron creados en la medida en que cuenten con un diagnóstico y un plan estratégico y de operación adecuados”¹¹.

2.2.1.2.Desvinculación de los criterios de priorización y el cambio de paradigma en la Política de Bienestar

La disociación de los instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño, también devienen de la desvinculación de los criterios de priorización y el cambio de paradigma en la Política de Bienestar. Lo anterior, se explica a partir de que se ha entendido la política social como un componente más de las políticas públicas, descartando los criterios de priorización.

De acuerdo con el PSB, la Política de Bienestar no puede estar solamente fundamentada en lo anterior, sino que debe ser una guía de orientación general y rectora del quehacer gubernamental, es decir, constituirse en una verdadera política de Estado. Se busca que la política de bienestar trascienda la suma de programas focalizados y logre establecerse como una política de renovación nacional que identifique su fundamento en el logro de una sociedad justa y armónica¹².

⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y N.I.K. BETA S.C., Evaluación de Diseño 2019-2020. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, CONEVAL, Secretaría de Bienestar, Ciudad de México, 2020, p. 3

¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y N.I.K. BETA, S.C., Anexo D. Análisis del funcionamiento del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, CONEVAL, Ciudad de México, 2020, p. 10

¹¹ Fuentes, Durán Gilberto, *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: una revisión de su justificación y su diseño*, Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados LX Legislatura, Documento de Trabajo núm. 71, junio de 2009, p. 8

¹² Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.





Los criterios de priorización y el cambio de paradigma radican en que 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 en distintos niveles, como son: a nivel individual, familiar y comunitario¹³.

En este sentido, el PND 2019-2024, establece que “el gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población” y de conformidad con ello, el 11 de diciembre de 2019 se publicó el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020, en el cual se definieron las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y Urbanas, las cuales cumplen con alguna de las siguientes condiciones:

- a) Municipios con altos o muy altos niveles de marginación
- b) Municipios que se caracterizan por su población indígena
- c) Municipios con altos niveles delictivos

Así, la definición clara de una población objetivo en el diseño de la política y programas sociales, en términos de la necesidad que se busca atender, su localización espacial y los tiempos de inicio y término¹⁴, se colocan como un elemento clave en el establecimiento del marco normativo que le brinde certeza tanto a los operadores como a las personas beneficiarias.

2.2.2. Déficit de atención ciudadana, de coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional

Parte fundamental de la planeación estratégica y operativa que contemplan los programas para alcanzar sus objetivos es la etapa de difusión, la cual se coloca como el primer momento hacia la implementación de los programas sociales; no obstante esta dinámica de comunicación no debe agotarse en esta primera etapa, sino debe atravesar a todas las que conforman el proceso de ejecución, definido a través de un ejercicio de comunicación bidireccional mediante la atención ciudadana, la cual debe ser eficaz, eficiente y de calidad, puesto que se

¹³ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.

¹⁴Di Virgilio, M. y Solano, R. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012, p. 14.





configura como elemento clave para atender las necesidades de la población, y por supuesto mejorar la gestión y desempeño de los programas sociales.

Sin embargo, de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019¹⁵ (ENCIG) del INEGI, del total de personas de 18 años y más que realizaron trámites relacionados con créditos de vivienda o programas sociales¹⁶ de manera personal, 57.3% afirmó haber enfrentado algún problema, donde 82.4% refirió que éste tenía que ver con barreras al momento de llevar a cabo el trámite como: largas filas, requisitos excesivos, pasar de una ventanilla a otra, acudir a un lugar muy lejano, horarios restringidos y costos excesivos.

Mientras que el 48.5% enfrentó problemas relacionados con asimetrías de información, donde los usuarios obtenían información incorrecta o desconocían los requisitos para llevar a cabo el trámite o la solicitud.

Asimismo, el 70% aseguró sentirse satisfecho con el tiempo destinado a la realización de su trámite; 81.6% con el trato recibido por parte de un empleado de gobierno (cifra por encima de la media que fue de 78.9%); mientras que 78.6% obtuvo lo requerido por el usuario (porcentaje por debajo de la media nacional que alcanza el 94.1%). En resumen 72.2% de las personas de 18 años y más se sintió muy satisfecha o satisfecha con la realización de trámites relacionado con créditos de vivienda o programas sociales.

En cierto modo, éstas últimas cifras muestran altos niveles de satisfacción a pesar de que estos mismos usuarios enfrentaron problemas de diversa índole, descritos ya en párrafos anteriores, lo que al final cuestiona la eficiencia, eficacia y calidad de la atención ciudadana; enfatizando que ésta se define como un canal de comunicación que permite la interacción entre los responsables de los programas y las personas beneficiarias, más allá de la primera etapa de la planeación estratégica, asumiendo que el proceso de comunicación es constante, bidireccional y dinámico.

¹⁵ El levantamiento de la ENCIG 2019 se llevó a cabo del 4 de noviembre al 20 de diciembre de 2019.

¹⁶ De acuerdo con el documento del Marco Conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, se decidió fusionar en el instrumento los créditos de vivienda y los programas sociales como una sola categoría, atendiendo al criterio de que “ambos son trámites que se realizan a nivel federal, aunque los lleven a cabo distintas dependencias”. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), Marco Conceptual, INEGI, México, 2018, p. 26. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825100667.pdf





A la par de este proceso de comunicación entre las personas beneficiarias y las responsables de los programas sociales durante el proceso de ejecución, no deben soslayarse los procesos de planeación y evaluación, en los cuales se advierte y requiere la interacción, entre las dependencias responsables de los programas, el personal operativo y aquellos actores externos como la SHCP o la Secretaría de la Función Pública, lo cual precisa de un ejercicio de coordinación entre todas estas entidades en el seguimiento de los programas.

Sin embargo, es precisamente la falta de coordinación una de las problemáticas persistentes en la política social, la cual se encuentra asociada a una definición poco clara del problema público que busca resolver, que a su vez permite el establecimiento una secuencia de intervenciones necesarias para atender dicho problema, la identificación de los actores (dependencias o programas) que requieren ser coordinados, así como el orden y la medida en que cada una debe intervenir. El número de componentes, actores y dependencias involucradas se establece conforme al problema y el modelo de coordinación¹⁷, de lo contrario (como CONEVAL ha documentado), la participación de muchas dependencias lejos de sumar esfuerzos termina por obstaculizar la implementación efectiva de los programas sociales y con ello el abatimiento de los altos niveles de pobreza y desigualdad presentes en la población en México.

Uno de los ejemplos más recientes es la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y la Estrategia Nacional de Inclusión, estrategias que si bien requirieron de la participación de varias dependencias, no contaban con un objetivo claramente operacionalizado, lo que motivó que se desdibujaran “las responsabilidades sobre algún aspecto concreto del problema público y que los participantes no siempre tuvieran claridad de su papel en el espacio de coordinación”¹⁸.

Por otro lado, aunque CONEVAL subraya el papel de la coordinación como instrumento y no como un fin en sí mismo, no debe soslayarse que ésta puede incidir en la mejora de los siguientes *ítems*¹⁹:

- Evita o minimiza la duplicación y superposición de políticas.

¹⁷ La coordinación no es única ni inamovible, se caracteriza por su carácter dinámico, pues según sea el caso ésta puede ir cambiando conforme avanza la implementación de las propias estrategias.

¹⁸ CONEVAL, 40 Años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México, Ciudad de México, 2018, p. 38

¹⁹ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas, Serie Documentos de Trabajo No 229, Grupo de Trabajo: Inclusión Social y Desarrollo, RIMISP, Santiago, Chile, 2017, p. 12-13





- La entrega de servicios es más efectiva, al reducir la fragmentación de los servicios.
- Mejora el acceso de los usuarios/as y su experiencia, ante una oferta comprehensiva e integrada.
- Incrementa la eficiencia, al lograr más acciones con el uso de los recursos limitados.
- Incrementa la eficacia, logrando mejores resultados para consumidores y financistas.
- Incrementa la eficacia de las organizaciones involucradas, atendiendo simultáneamente múltiples necesidades a través de un servicio.
- Ahorra trabajo para los equipos y para las familias.
- Se incrementa el entendimiento y la confianza entre las instituciones, dando lugar a la innovación y mejoramiento de logros.
- Disminuye los costos operativos.
- Facilita un uso eficiente de los fondos públicos.
- Fortalece el sentido de pertenencia al ámbito público.

En suma, la coordinación se presenta como uno de los grandes desafíos de la política social, la cual además debe hacer frente a contextos de asimetría de información, lo que requiere que las y los responsables cuenten con información oportuna y de calidad²⁰ sobre la operación de sus intervenciones, a fin de que “puedan supervisar sus programas y ajustar en campo los procesos que no dependen de ellos directamente pero que pueden afectar sus resultados”²¹.

Finalmente, en cuanto a la implementación de planes de supervisión de servicios, en el documento titulado “Hallazgos generales identificados en las 17 evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020” se menciona como parte de los hallazgos que, durante la ejecución de los programas en 2019, derivado de la política de austeridad se priorizaron los procesos de implementación (entrega de apoyos), sobre aquellos de supervisión y seguimiento a los beneficiarios.

²⁰ La institucionalización junto con la calidad y oportunidad de la información forman parte de los atributos que deben estar presentes de manera simultánea en el sistema de información que utilice cualquier estrategia de coordinación. CONEVAL, 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México, Ciudad de México, 2018, p. 111

²¹ CONEVAL, Comunicado No. 09 CONEVAL presenta las evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020, 6 de julio de 2020, p. 7. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf





2.2.2.1. Inadecuada difusión, promoción, instrumentación y conducción de los programas de bienestar en el territorio nacional

De acuerdo con el artículo 10 fracción II de la Ley General de Desarrollo Social, las personas beneficiarias de los programas de desarrollo social tienen derecho a “acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura”.

No obstante, existe una inadecuada difusión, promoción, instrumentación y conducción de los programas de bienestar en el territorio nacional, lo cual se manifiesta de manera directa en la insuficiencia de instrumentos de divulgación y promoción, dificultando la vinculación de las personas beneficiarias con el gobierno y la implementación de la Política de Bienestar en todo el territorio, principalmente en aquellas zonas con altos y muy altos niveles de marginación, indígenas y con altos niveles de violencia.

Esta insuficiencia de instrumentos de difusión se manifestó en 2019, ya que la publicación de las ROP se limitó a publicarse en internet, sin incorporar otro tipo de estrategias para dar a conocer a la población objetivo los requerimientos para poder participar como beneficiario del Programa (en este caso del PABNNHMT). Entre las principales causas que dan lugar a esta insuficiencia de instrumentos de difusión y promoción de los programas sociales se encuentran: la falta de definición o definición parcial del procedimiento de difusión y promoción en los instrumentos normativos; por ejemplo, en las ROP de 2020 se omitieron del flujograma acciones como que “la Secretaría de Bienestar a través de sus Delegaciones hará de conocimiento de la población las características del Programa a través de los medios de comunicación y de sus páginas electrónicas”²², información que sí aparece en las ROP de 2019. Cabe mencionar que en el flujograma de 2020 también se omitió el procedimiento mediante el cual se informa a las personas beneficiarias “sobre la autorización (entrega de comprobante de incorporación al Programa) o rechazo (entrega de comprobante de rechazo)”²³.

En tanto, aunque la entrega directa de los apoyos monetarios se postula como una buena práctica y permite establecer y fortalecer vínculos con las personas beneficiarias, ésta aún presenta retos hacia la mejora de la entrega de recursos. En primer lugar, las estructuras operativas son muy reducidas, incluso algunos

²² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y N.I.K. BETA, S.C., *Anexo D. Análisis del funcionamiento del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*, CONEVAL, Ciudad de México, 2020, p. 10

²³ Ídem, p. 11





programas comparten al personal operativo, lo que supone la concentración de información de múltiples programas en una sola figura operativa, aumentando las probabilidades de que se presenten asimetrías de información; por ejemplo, que se proporcione información parcial o errónea sobre los requisitos para ser beneficiario de los programas, ya que implica conocer a detalle cada uno de ellos.

Cuando en la evaluación de diseño del PABNNHMT se entrevistaron a las personas beneficiarias, éstas manifestaron que “hubo mucha desinformación sobre los cambios del Programa, teniendo en cuenta su transformación de PEI²⁴ a PABNNHMT y que de parte del Programa, en algunos casos, no hubo información oportuna. También refirieron que el personal de las instancias proporcionó información incorrecta sobre el uso de los recursos que las madres iban a recibir directamente”²⁵.

Todos estos elementos contribuyen en la inadecuada difusión, promoción, instrumentación y conducción de los programas de bienestar en el territorio nacional, lo cual compromete el buen funcionamiento de los programas y por tanto de sus objetivos que son mejorar los niveles de bienestar de las personas.

2.2.2.2. Deficientes herramientas en la gestión y monitoreo de los sujetos de derecho para la conformación de un padrón único de beneficiarios.

De acuerdo con el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y UNESCO, el monitoreo radica en un examen continuo o periódico durante la implementación de un proyecto, cuyo objetivo es “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución”²⁶, y realizar el seguimiento de la gestión operativa y estratégica.

Así, entre los problemas más comunes que enfrentan los gobiernos, es la ausencia de un método que evalúe los resultados de su gestión y, en consecuencia, determinar los avances de la intervención pública²⁷. En este

²⁴ Programa Estancias Infantiles

²⁵ Op. Cit. p. 30

²⁶ Di Virgilio, M. y Solano, R. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012, p. 45.

²⁷ Cohen, E. et. al., “Los desafíos de la Reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso”, *CEPAL, Serie Política Sociales*, enero de 2001.





marco, los instrumentos de gestión y monitoreo de las y los sujetos de derechos cobran enorme relevancia, porque es a partir de éstos que se construye un sistema de información en el cual se depositan los datos de las personas beneficiarias, es decir, se integran los padrones.

Uno de ellos, fue la Cartilla Social propuesto por la entonces Secretaría de Desarrollo Social, en la cual se señalaba el o los programas sociales a los cuales se encontraban incorporadas las personas, proporcionando al mismo tiempo información sobre las propias personas; sin embargo, este ejercicio no fue identificado como un mecanismo para la mejora en la rendición de cuentas o la inclusión de las personas.

Así, según CONEVAL, la Cartilla Social “representó un ejercicio importante en la integración de información de padrones de beneficiarios”, sin embargo, fue un instrumento con poco reconocimiento por parte de las personas, lo que da cuenta de que las herramientas de gestión y monitoreo deben ir acompañadas de una clara estrategia de comunicación y difusión, así como de una estrecha vinculación entre el gobierno y las personas beneficiarias.

Del mismo modo, CONEVAL advierte que la mayoría de las estrategias analizadas en el documento *40 años de estrategias de coordinación institucional para la política de desarrollo social en México*, “no contó con un sistema de información que permitiera un monitoreo efectivo de la contribución de cada una de las partes”²⁸. Un ejemplo de ello han sido las prácticas constantes en las cuales si bien se registran las acciones ejecutadas, no sucede lo mismo en el caso del progreso de la estrategia planteada, trayendo como consecuencia que los tomadores de decisiones vean limitadas sus facultades para en su defecto, “reorientar la estrategia hacia zonas, municipios u hogares que menos progreso han tenido en la superación del problema”²⁹, dejando fuera a la población o área definida como objetivo.

2.2.2.3. Limitada atención y cobertura de las Delegaciones de la Secretaría para la gestión integral de la Política de Bienestar

A principio del apartado 2.2.2 se hizo hincapié en la ocurrencia de un déficit en la coordinación en la implementación de los programas, planes de supervisión de servicios, así como en la estrategia de difusión que en su conjunto tiene un impacto directo en el bienestar de la población. En ella se estableció el papel

²⁸ CONEVAL, 40 Años de estrategias de coordinación institucional para la política de desarrollo social en México, Ciudad de México, 2018, p.41

²⁹ Ídem.





fundamental que juegan los diferentes actores gubernamentales (sean dependencias o programas) en el logro de los objetivos para la resolución de una problemática social definida. Uno de ellos son las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, Dependencias y Entidades.

Éstas tienen como objetivo, lograr la articulación de un esquema que permita garantizar plenamente la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes.³⁰, sin embargo, en este proceso se presentan algunas necesidades, primordiales para su óptima operación, entre las cuales se encuentran contar con personal de campo como de módulos o espacios de atención suficientes, que entre otras cosas, permitan establecer vínculos más cercanos con las personas y las comunidades e identificar a las personas beneficiarias de los programas.

Así, una limitada identificación de la población objetivo, cobra enorme relevancia toda vez que la entrega de los recursos a las zonas prioritarias de alta y muy alta marginación puede resultar insuficiente, inequitativa y excluyente, dejando fuera a población que forma parte de la población objetivo, a las personas que más lo necesitan. En este sentido, es menester establecer procesos de diálogo y de participación con la población, para la gestión integral de la política de Bienestar.

2.2.2.4. Escasos mecanismos para atender directamente a los sujetos de derecho de los programas de bienestar en el territorio nacional

Los escasos mecanismos para atender directamente a los sujetos de derecho de programas es un factor que se relaciona con la falta de atención y cobertura de la gestión de la Política de Bienestar, de tal manera que se encuentran limitaciones para efectuar de manera eficaz dicha política en el territorio nacional, que a su vez se encuentra asociado a la ausencia de la aplicación de un enfoque regional y que motiva un alejamiento entre la ciudadanía y las autoridades.

Lo anterior puede verse reflejado en los altos porcentajes de la población que presentaron problemas en la atención al momento de llevar a cabo trámites relacionados con créditos de vivienda y programas sociales, donde el acudir a lugares muy lejanos da muestra de esta ausencia de mecanismos de atención accesibles y efectivos dirigidos a las personas sujetas de derecho de los programas. (Véase apartado 2.2.2).



³⁰ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.





Del mismo modo, debe subrayarse que estos mecanismos de atención, como instrumento de comunicación, deben formularse bajo un esquema en el cual se fomente “la práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación”³¹, la mitigación de la desigual capacidad institucional entre los distintas entidades y programas, así como la erradicación de prácticas de corrupción que impactan de forma directa en la atención y acceso a los servicios de calidad de las personas sujetas de derecho.

2.2.2.4.1. Ausencia de una atención integral a nivel territorial para los sujetos de derechos

El Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo³² establece en su artículo CUARTO las acciones en materia de atención ciudadana, para lo cual los Delegados deberán:

- I. Recibir las demandas y peticiones de la población que se relacionen con los Programas para el Desarrollo, a efecto de asegurar su debida atención por parte de las Dependencias y Entidades competentes;
- II. Brindar asesoría a la población sobre los Programas para el Desarrollo, sus beneficios, así como la forma y requisitos para acceder a los mismos;
- III. Canalizar, en su caso, las demandas ciudadanas a las instancias correspondientes;
- IV. Instrumentar las acciones que determine la Coordinación General para mejorar y diversificar la atención ciudadana respecto a los Programas para el Desarrollo, y
- V. Coadyuvar con la Secretaría y la Coordinación General en el análisis de la problemática de la población respecto a los Programas para el Desarrollo y acordar con éstas los procedimientos para mejorar la atención ciudadana.

Si bien una atención integral supone la prestación de todos estos servicios con eficiencia, eficacia y calidad, la integralidad en la atención de los sujetos de derecho en el territorio trasciende a la complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, que demandan la formulación de estrategias de atención coordinadas y articuladas.

³¹ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile, p. 13.

³² 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*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019





Así, la integralidad debe traducirse en “la convergencia de las diversas intervenciones”³³, privilegiando las necesidades y la perspectiva de las personas, familias y comunidades beneficiarias, lo cual según el Instituto Belisario Domínguez “la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia ni sobre todo directa a las necesidades propias de la población”³⁴, sobre todo por la prevalencia de un enfoque geográfico y sectorial sobre la regionalización del territorio.

Por ello, la ausencia de una atención integral a nivel territorial se asocia con la ausencia de un enfoque regional, derivando en “un alejamiento entre el ciudadano y sus autoridades, una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados, obligando a la población a acudir a oficinas en las ciudades (...) para trámites que deberían resolverse a nivel local”³⁵. Lo anterior a fin de impulsar un desarrollo más equilibrado.

Una de las manifestaciones se refleja en la existencia de personal operativo insuficiente a nivel de territorio, a un nivel en el que varios programas comparten personal, concentrando información de múltiples programas en una sola persona, lo cual como se señaló en páginas anteriores puede entorpecer la comunicación entre los operadores de campo y las personas beneficiarias, en quienes además recaen otro tipo de responsabilidades como la difusión de los programas, identificación de posibles beneficiarios, llevar a cabo el censo de bienestar, verificar que las personas derechohabientes cumplan con los criterios de selección, brindar información sobre los programas, recepción de solicitudes y quejas, entrega de apoyos como tarjetas bancarias y el desarrollo de mesas de pago. Lo anterior, requiere de la puesta en marcha de esquemas de capacitación constante, así como de contar con recursos suficientes para que puedan realizar sus actividades de manera óptima.

Por otro lado, si bien, el personal operativo concentra funciones clave para alcanzar los objetivos propuestos por los programas, también debe advertirse que existen otros actores externos como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, BANSEFI o TELECOM, mediante los cuales se realizan la operación de los programas, lo cual requiere de un trabajo de coordinación entre las dependencias.

³³ Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile, p. 4.

³⁴ Instituto Belisario Domínguez, “Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria”, Senado de la República LXI Legislatura, 2012, p. 97

³⁵ Ídem.





Otra de las causas que dificulta la atención integral a nivel territorial es la dispersión población que existe en México. De acuerdo con el PSB, el 72.3% de la población se encuentra concentrada en los núcleos urbanos, sin embargo, existen alrededor de 190 mil asentamientos con menos de 5 mil habitantes lo que supone una gran dispersión poblacional que trae como consecuencia problemas de accesibilidad, falta de servicios, baja productividad y carencia de fuentes de empleo. En particular, la población hablante de alguna lengua indígena habita en estas regiones aisladas y con mayores rezagos. Si bien la dispersión poblacional es un patrón de la sociedad, éste debe ser considerado en el diseño de estrategias integrales para fomentar la producción, el acceso a bienes y servicios, la inclusión social y la mejora del bienestar de las personas³⁶.

Lo cual se expresa en la baja incursión bancaria sobre todo en zonas rurales, las cuales no cuentan con la infraestructura bancaria, propiciando la exclusión a servicios financieros a un sector importante de la población. Esta falta de infraestructura impacta directamente en los costos de transporte de las personas para acceder a los apoyos, sin mencionar que se les debe brindar la información necesaria para que puedan hacer uso los instrumentos bancarios.

Así, la ausencia de una atención integral puede resumirse en primera instancia en la falta de personal operativo y recursos para realizar sus funciones; en la propia estructura territorial derivada de la dispersión poblacional; la falta de infraestructura bancaria; la falta o limitada consideración de los horarios laborales y educativos en la operación de los programas; y por supuesto la falta de coordinación entre los responsables de los programas y los actores externos.

2.2.3. Déficit e inadecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar

Además de la disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar; el déficit de atención ciudadana, de coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficios directos a la población en el territorio nacional; el déficit e inadecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar se presenta como otra de las causas que dan origen a las limitaciones que presentan las áreas sustantivas de la Política de Bienestar para ejecutar sus funciones en el territorio nacional.

³⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.





Uno de los principales instrumentos para la mejora continua de los programas de bienestar es precisamente la Matriz de Indicadores para Resultados, la cual contempla entre sus elementos: la población objetivo, el resultado específico que busca lograr en dicha población, los bienes y servicios entregados, los procesos realizados y sus indicadores de resultados, servicios y gestión, los cuales establecen la base para su monitoreo y evaluación³⁷. Por ello, CONEVAL señala la importancia que supone el que los diferentes documentos de diseño, operación, monitoreo y evaluación se encuentren alineados, es decir, guarden entre sí coherencia, a fin de alcanzar los objetivos establecidos por los programas.

Así, a partir de la MIR de los programas se posibilita la realización de estudios y evaluaciones de los programas, ante lo cual se hace preciso atender las recomendaciones emitidas realizadas con base en el Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, donde se instituye el proceso mediante el cual las dependencias o entidades deberán dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, resultado de las evaluaciones, ello con el objetivo de contribuir a la mejora continua de los programas.

2.2.3.1. Insuficientes estudios y evaluaciones de la Política de Bienestar

Los estudios de las políticas públicas (junto con la gerencia y los aportes desde las áreas de desarrollo social) se configuran como parte fundamental de la triada que conforma la gestión de políticas y programas en las áreas sociales, los cuales se ubican dentro del espectro del conocimiento, mediante el cual es posible retomar y reconocer las contribuciones hechas desde distintas disciplinas.

Sin embargo, en su modalidad de estudios, investigaciones o análisis elaborados financiados por otras instituciones, para el ejercicio 2015, 2016 y 2017 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Bienestar reportó que “no se realizaron estudios” para los programas “Atención a Jornaleros Agrícolas”, Empleo Temporal” y “Pensión para Adultos Mayores”.

De igual manera, para el mismo periodo, sólo se registraron cinco estudios, para cuya elaboración se contrató a organizaciones de los sectores social y privado, dos de ellos realizados por el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México; y el resto elaborados por la Universidad Autónoma Metropolitana “Unidad Xochimilco”, Farrel Grupo de Consultoría y el

³⁷ CONEVAL, *Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social*. Ciudad de México, p. 5





Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Cabe mencionar que en este esquema entre las observaciones señaladas, se menciona la siguiente leyenda: “No existe normatividad (Reglamento Interior de la Secretaría, Decreto, Reglas de Operación o Contrato del Fideicomiso) que determine la periodicidad para la realización de estudios. Sin embargo, el Programa, a través de la Dirección General (Reglamento Interior de la Secretaría, Artículo 12, fracción X), realiza los esfuerzos para llevar a cabo mejoras al Programa.”

Finalmente, se destaca que fueron 11 los estudios financiados con recursos públicos (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Número de estudios realizados y financiados con recursos públicos para el ejercicio fiscal 2015-2017

EJERCICIO	TÍTULO DEL ESTUDIO INVESTIGACIÓN O ANÁLISIS:	ÁREA ADMINISTRATIVA COORDINADORA	MONTO
2014	REDUCCIÓN ESTRATÉGICA DE LA POBREZA EN MÉXICO	Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.	\$ -
2015	ESTUDIO POST-TEST DE LA CAMPAÑA ACCIONES SOCIALES, VERSION OPCIONES PRODUCTIVAS.	UNIDAD DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	\$ 500,000
2015	ESTUDIO POST-TEST DE LA CAMPAÑA CRUZADA SIN HAMBRE, VERSION DOS AÑOS CUMPLIENDO.	UNIDAD DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	\$ 370,000
2016	DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE PÉRDIDA Y DESPERDICIO ALIMENTOS EN MÉXICO.	MD Consultoría	\$ 464,000
2016	DESCOMPONRIENDO LOS CAMBIOS EN LA POBREZA DE INGRESOS EN MÉXICO Aspectos metodológicos y su aplicación para el período 1994-2014	Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S de RL de CV	\$ 435,000
2016	DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE PÉRDIDA Y DESPERDICIO ALIMENTOS EN MÉXICO.	MD Consultoría	
2016	GUIA ALIMENTARIA REGIONAL Para el programa de comedores comunitarios	Instituto Nacional de Salud Pública	\$ 385,767
2016	ESTUDIO PRE-TEST DE LA CAMPAÑA ACCIONES SOCIALES, VERSION DERECHOS SOCIALES, PRIMERA FASE.	UNIDAD DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	\$ 324,800
2016	GUIA ALIMENTARIA REGIONAL Para el programa de comedores comunitarios		\$ -
2016	DESCOMPONRIENDO LOS CAMBIOS EN LA POBREZA DE INGRESOS EN MÉXICO Aspectos metodológicos y su aplicación para el período 1994-2014	Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S de RL de CV	\$ -
2017	ESTUDIO POST-TEST DE LA CAMPAÑA ACCIONES SOCIALES, VERSION PROGRAMAS.	UNIDAD DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	\$ 299,976

Fuente: Elaboración de la DGAP con información de la Secretaría de Bienestar, obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Por otro lado, la importancia de la evaluación de cualquier política pública reside en que permite verificar que ésta cuente con un diseño adecuado, indicadores pertinentes (eficiencia económica y eficacia social), así como con metas basadas en resultados con una temporalidad, a fin de permitir a todos los actores corresponsables (gubernamentales, políticos y sociales) “en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública”³⁸.

³⁸Acosta, F., “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *Papeles de la Población*, Toluca, vol. 16, no. 64, junio 2010, p. 165





De igual manera, la coordinación entre los distintos actores puede facilitar el conocer si los programas sociales se encuentran en efecto alineados con los objetivos de la política pública, evitando con ello duplicidades en la construcción de programas sociales y en consecuencia un manejo más eficiente del gasto social³⁹.

De acuerdo con el CONEVAL, de 2007 a 2018 se han llevado a cabo 2,815 evaluaciones de programas y políticas de desarrollo social, de las cuales se destaca por su número, la evaluación específica de desempeño, ya que 1918 (68%) de las evaluaciones corresponden a este tipo de evaluación, la cual reporta los niveles de avances en el cumplimiento de los objetivos de los programas, a través de los indicadores de resultados, de servicios, y de gestión; mientras que aquellas de impacto y de procesos apenas alcanzan un 0.7% (11) y 0.4% (19) respectivamente a lo largo de 10 años (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Número de evaluaciones realizadas mandatadas en el Programa Anual de Evaluación, por tipo de evaluación, 2007-2018

Año	Tipo de evaluación								
	Diagnóstico	Diseño	Procesos	Consistencia y Resultados	Específica	Estratégica	Impacto	Complementaria	Total
2007		11		104	6	1	3	2	128
2008		20			133	3	6	16	176
2009		26	4		136	19	3	19	190
2010		11	1		133	21	2	9	157
2011		24		141		12	1	18	186
2012		5			137	25	3	26	172
2013		3			258	1		9	271
2014	47	5			188	20		3	243
2015	59	39	3	1	307	10		3	412
2016		50	2		154		1	9	226
2017				81	215			2	299
2018		1	1	3	251	1		7	263
Total	106	195	11	330	1918	113	19	123	2815

Fuente: Elaboración de CONEVAL⁴⁰.

Si bien las evaluaciones de impacto permiten medir el nivel de efectividad de los programas, es decir si los efectos observados en la población beneficiaria son resultado de los programas, este tipo de evaluaciones son poco frecuentes, debido a que demandan mucho tiempo y presupuesto, por lo cual sólo se llevan a cabo de acuerdo con las necesidades de cada programa, resaltando que para

³⁹ Acosta, F., "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", *Papeles de la Población*, Toluca, vol. 16, no. 64, junio 2010, pp. 155-188.

⁴⁰ CONEVAL, *Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos*. Ciudad de México, CONEVAL, 2019. P. 76





que ésta se pueda llevar a cabo, antes debe desarrollarse un análisis de factibilidad y enviarlo al CONEVAL.

En tanto, las evaluaciones de proceso también se presentan con poca frecuencia, a pesar de que éstas pueden contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Según CONEVAL, “ésta es una de las de mayor utilidad para fortalecer la implementación de los programas”⁴¹, la cual se recomienda realizarse luego del tercer año de operación de los programas.

Con suficientes estudios y evaluaciones, las áreas sustantivas podrían conocer los avances y retos de la política de bienestar y ejecutar de manera efectiva sus funciones en el territorio nacional para cumplir con los objetivos de bienestar, y permitir la mejora continua de los programas.

2.2.3.2. Inadecuado proceso para el seguimiento de las recomendaciones, hallazgos y aspectos susceptibles de mejora

La UNICEF define el monitoreo como “un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución”. Asimismo, el BID, agrega que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. Es decir, el objetivo del monitoreo o evaluación consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, para hacer ajustes óptimos de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía”⁴². Además de la importancia del monitoreo y la evaluación de la política social, es indispensable que se sigan las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones, ya que esto permitirá mejorar de manera continua los programas y atender las problemáticas y necesidades de manera eficaz y generalizada en la población, así como determinar periódicamente la pertinencia del impacto de un programa o proyecto social, en este caso, de la Política de Bienestar.

El no incorporar procesos de seguimiento y de indagación durante la gestión de experiencias, presenta limitaciones o dificultades para la disposición de información acumulada sobre la cual construir una evaluación y un aprendizaje

⁴¹ CONEVAL, Evaluación de Procesos. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

⁴²Mokate, K., “Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”, *Serie de Documentos de Trabajo del INDES*, BID, Nueva York, junio, 2001.





final. Por lo tanto, la evaluación se vuelve un ejercicio tecnocrático, limitado por falta de datos e información de buena calidad. De igual manera, la información generada por un buen proceso de monitoreo y evaluación permite facilitar el compromiso de los actores y gestores con el seguimiento y el alcance de los resultados buscados por dichas iniciativas sociales⁴³.

La responsabilidad de realizar evaluaciones y su seguimiento continuo y adecuado es responsabilidad de los actores ya que esto permite vincular sus actividades cotidianas con la generación de efectos e impactos sociales esperados⁴⁴.

El incumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora es una limitante para las áreas sustantivas para efectuar sus funciones en el territorio, pues frena el camino efectivo que conduce a las mejoras en las condiciones de vida de la población y la equidad de la entrega de los servicios sociales.

2.3. Efectos

El mayor efecto de esta problemática es el deficiente cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar en el territorio nacional, aunado a los siguientes efectos:

2.3.1. Inadecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar

Como consecuencia de la disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar, se presentan de manera directa, limitaciones en las áreas sustantivas de la Política de Bienestar para ejecutar sus funciones en el territorio nacional; y de forma indirecta la presencia de inadecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar, lo cual repercute en el logro de los objetivos planteados por los propios programas sociales y la política social.

⁴³Mokate, K. "Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social", *Serie de Documentos de Trabajo del INDES*, BID, Nueva York, junio, 2001.

⁴⁴Mokate, K. "Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social", *Serie de Documentos de Trabajo del INDES*, BID, Nueva York, junio, 2001.





2.3.2. Desvinculación de la población con los programas de bienestar

Las necesidades de la población son muy específicas, para cada zona o sector de la nación, lo que hace que los tomadores de decisión no conozcan las necesidades que acontecen en el día a día, originando que los recursos no están dirigidos de manera adecuada, o bien, que no sea ejercido el gasto público con una buena calidad, por otro lado, no se invierte en bienes públicos, sino que se prioriza el gasto en bienes privados y en la “entrega de apoyos” y no en bienes para el servicio de la población.

De acuerdo con Baca del Moral⁴⁵, quien realizó un análisis de los programas y acciones de desarrollo social aplicados en México durante el periodo de 2009 a 2016, identificó que existe una desvinculación de las políticas públicas orientadas al desarrollo social, esencialmente por el tema de exclusión, inequidad y focalización, esta última incrementa la exclusión debido a que cabe la posibilidad de que la focalización no represente a la población afectada, al mismo tiempo que se limita a ciertos criterios, además, la población más alejada de las zonas conurbadas tenía que trasladarse, invirtiendo tiempo y dinero para cobrar sus apoyos, lo que reducía la percepción del beneficiario del programa.

2.3.3. Insuficiente cobertura e inadecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar

Aunque el país ha avanzado en cuanto a la cobertura de servicios básicos, especialmente para la población con menos recursos (agua, electricidad, educación básica, acceso a la salud, pisos firmes, etcétera); aún no se ha logrado combatir con eficacia varios factores, desde la deserción educativa, desigualdad de género, la desnutrición y la pobreza, con especial atención a la población indígena.

La población indígena, que es la más afectada según Téllez, Y.⁴⁶, tiene la desventaja de que los asentamientos están dispersos, lo que limita el acceso a los servicios. Esto refuerza el hecho de que las poblaciones asentadas en localidades con fuerte presencia indígena enfrentan serias desventajas en términos de desarrollo social y económico. Además, el Consejo Nacional de Población

⁴⁵Baca del Moral, J., y Cuevas Reyes, V., “Desvinculación de las políticas públicas en el campo mexicano”, *Andamios*, México, vol. 15, no. 38, diciembre 2018.

⁴⁶Téllez, Y. y Ruiz, L., et. al., “Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica”, en *La Situación Demográfica de México 2013*, CONAPO, 2017, pp. 125-140.





(CONAPO) identificó que las localidades que se encuentran aisladas enfrentan los mayores rezagos sociodemográficos⁴⁷.

Atendiendo el tema de registro cuantitativo, la capacidad de gestión y administración de un sistema de información que permita dar seguimiento al apoyo otorgado por los programas para el desarrollo no es adecuada, asimismo, el llevar el registro y control sistemático de eventos tales como alta, baja o cambios adicionales en la actividad del sujeto de derecho genera que el registro cuantitativo de los sujetos de derecho y los programas tengan deficiencias al momento de consolidar la información, lo que limita su regulación y control.

2.3.4. Carencia de información sólida acerca de los logros y metas alcanzadas para el seguimiento y control de los programas de bienestar

En la gran mayoría de los países de América Latina, si bien se han dado muchos y significativos avances en los últimos años sobre mediciones para mejorar las políticas, programas, así como otras acciones, aún no está del todo enraizada en la conciencia pública la necesidad de políticas que permitan el establecimiento de metas para la construcción de resultados, con el objetivo de proveer información que permita un seguimiento y control de las mismas⁴⁸.

Por ejemplo, aunque se ha generado un cúmulo de información de manera rigurosa y sistematizada a través de distintos instrumentos, que contribuye a retroalimentar el diseño y la ejecución de los programas sociales para garantizar que se orienten a resultados y mejore el diseño e implementación de los programas; y que a su vez favorece la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso y los resultados obtenidos a partir de los recursos públicos; de acuerdo con el CONEVAL⁴⁹, también es importante que los hallazgos y las recomendaciones formuladas en las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social sean un insumo para modificar de manera continua la política pública en México.

⁴⁷ CONAPO, La condición de ubicación geográfica de las localidades menores a 2 500 habitantes en México, 2017.

⁴⁸ Arregui, P., "Sistemas de determinación y evaluación de metas de logros de aprendizaje escolar como instrumentos para mejorar la calidad, la equidad y la responsabilizarían en los procesos educativos en América Latina", Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO, agosto de 2000.

⁴⁹ CONEVAL, *Sistema de Monitoreo y Evaluación de La Política de Desarrollo Social en México*, 2006-2015.





2.4. Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos

El presente diagnóstico identifica la situación actual del programa presupuestario P002, con el fin de determinar posibles mejoras en su implementación. Se plantea como problema principal que las áreas sustantivas de la Política de Bienestar presentan limitaciones para ejecutar sus funciones en el territorio nacional.

La identificación de las causas y efectos permite asegurar la ejecución del P002, el cual impulsa la aplicación de los criterios de priorización de los programas por medio de las áreas sustantivas de la Política de Bienestar para atender a las personas que habiten en zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.

En consecuencia, se identificó como problema principal las limitaciones que presentan las áreas sustantivas de la Política de Bienestar para ejecutar sus funciones en el territorio nacional, el cual es el resultado de tres causas:

En primer lugar, la disociación de los principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar. Ésta, a su vez, deviene por un lado de una deficiente construcción técnica y metodológica en los documentos alineados a los objetivos nacionales y de la Política de Bienestar; y por el otro de una desvinculación de los criterios de priorización y el cambio de paradigma en la Política de Bienestar.

En segundo lugar se encuentra como causa, el déficit de atención ciudadana, de coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional, la cual tiene su origen en una inadecuada difusión, promoción, instrumentación y conducción de los programas de bienestar en el territorio nacional; en deficientes herramientas en la gestión y monitoreo de los sujetos de derecho para la conformación de un padrón único de beneficiarios; y finalmente en una limitada atención y cobertura de las Delegaciones de la Secretaría para la gestión integral de la Política de Bienestar.

Ésta última, es el resultado de los escasos mecanismos para atender directamente a los sujetos de derechos de los programas de bienestar en el territorio nacional; y la ausencia de una atención integral a nivel territorial para los sujetos de derecho.





En tercer lugar, el déficit e inadecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar se coloca como la última causa directa del problema principal, ésta deriva de la presencia de insuficientes estudios y evaluaciones de Política de Bienestar; así como de un inadecuado proceso para el seguimiento de las recomendaciones, hallazgos y aspectos susceptibles de mejora.

Lo anterior tiene como efectos, inadecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar, la desvinculación de la población con los programas de bienestar, una insuficiente cobertura e inadecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar; y la carencia de información sólida acerca de los logros y metas alcanzadas para el seguimiento y control de los programas de bienestar.

En su conjunto estos efectos concluyen en el deficiente cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar en el territorio nacional.





3. Definición de la población potencial y objetivo

El Programa P002, establece como área de enfoque a las áreas sustantivas de la Política de Bienestar, en primer lugar para la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento a fin de “fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país; y en segundo lugar de coordinación de “las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano fomentando un mejor nivel de vida” como lo establece el artículo 32 fracción I y III respectivamente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁵⁰.

Asimismo, el artículo 17 TER de la LOAPF sustenta y refuerza el papel de las entidades junto con las delegaciones de los Programas para el Desarrollo como entes coordinadores de los planes programas y acciones para el desarrollo integral, así como la supervisión de los servicios y programas a cargo de las dependencias y entidades⁵¹.

⁵⁰Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Última reforma publicada el 22 de enero de 2020

⁵¹Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Última reforma publicada el 22 de enero de 2020





4. Conclusiones del Diagnóstico

La fusión de los programas que hoy integran el programa P002, representa una ventana de oportunidad para mejorar la operación de las líneas de acción que lo integran. El programa P002 “Promoción y Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social” es un programa operativo/administrativo que se encarga de apoyar la operación de los programas en todo el territorio nacional. Debido a que las áreas sustantivas de la Política de Bienestar presentan limitaciones para ejercer sus funciones en el territorio nacional, se puede decir, que existe un deficiente cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar. Así, el P002 busca contribuir a la optimización de los programas para alcanzar las metas Nacionales y los Objetivos Sectoriales mediante el desarrollo de las actividades operativas de los programas en favor de la población.

Lo anterior, exige una alineación de los esquemas de planeación y diseño de la Política de Bienestar en el marco normativo en el cual se encuentra plasmada la política de Estado, y aunque el programa no cuenta con una población objetivo y potencial, son precisamente los programas en los que se verán reflejadas y materializadas las líneas de acción del presente programa, y éstas a su vez en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Se requiere del diseño e implementación de un plan de comunicación que permita establecer y fortalecer vínculos con la población en situación de vulnerabilidad, ya que una inadecuada estrategia de difusión y promoción puede impactar de forma directa en este sector de la población.

El proceso de instrumentación y conducción de la Política de Bienestar es el momento clave en el que se pone en marcha la estructura gubernamental para la gestión y monitoreo de los programas, el cual requiere de diversos mecanismos e instrumentos que contribuyan no sólo al ejercicio de planeación, sino de transparencia, a partir del cual es posible dar seguimiento y advertir el impacto generado por los programas en favor de la población más desprotegida.

Finalmente, la falta de estudios y evaluaciones no es menor si hablamos de que, a través de éstos sería posible conocer las áreas de oportunidad hacia la mejora de gestión y monitoreo de los propios programas.





BIENESTAR

SECRETARÍA DE BIENESTAR

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA P002 “PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO, LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL”





1. Introducción

En cumplimiento de los *Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*, específicamente el apartado 6.2, en el cual se describe el contenido de la Propuesta de Atención, se inicia el desarrollo de la Propuesta de Atención del Programa presupuestario P002 denominado “Programa de promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social”, donde se expone lo siguiente: este apartado debe integrar experiencias de atención al problema principal que se enfrenta, así como proponer alternativas para solucionar el problema planteado a fin de plantear distintas alternativas de solución a la problemática⁵². Por lo que en el presente, se integran las propuestas de evaluaciones externas y otras recabadas de documentos oficiales a fin de introducir en un proceso de mejora continua cambios alternativos para la mejora del Pp P002.

Por definición, los programas presupuestarios articulan la acción de la Administración Pública y son parte esencial del proceso de creación de valor público: relacionan el Programa Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024 y los programas derivados de éste con las actividades de las dependencias y entidades, con el presupuesto; por lo anterior, la adecuada formulación de los programas presupuestarios es clave para la creación de valor público⁵³.

El documento rector de la Secretaría de Bienestar, es el PSB 2020-2024, donde se expone: “La Secretaría de Bienestar presenta este Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, para delinear la nueva política social de México que está centrada en las personas como sujetos de derechos y busca construir el inicio de un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos”⁵⁴. En este contexto, el Pp P002 es un programa presupuestario adjetivo que agrega valor a la operación, administración y funcionamiento logístico de las áreas sustantivas que operan los programas de bienestar de la Secretaría, programas que llegan a los lugares más apartados del territorio nacional y son dirigidos a las personas que más lo necesitan, con la estructura operativa de la misma Secretaría. En este sentido es

⁵² Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social. (07 de mayo 2009). Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009

⁵³ CONEVAL. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (2013). Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

⁵⁴ Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (26 de junio 2020) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020





fundamental elaborar la propuesta de atención de este programa presupuestario a fin de que, en un proceso de mejora continua, se atiendan las observaciones de las evaluaciones externas y así mejorar la ejecución y operación del programa para que cumpla con su función y operación de manera eficaz.

En la APF los procesos de mejora continua son determinantes para el desarrollo de las funciones y procesos internos de los programas de las áreas sustantivas y adjetivas de las secretarías y dependencias. Las Propuestas de atención tienen la finalidad de proponer y establecer alternativas de solución, que incidan como procesos de mejora continua que inciten la innovación y el desarrollo de la organización.





2. Experiencias de atención a la problemática

De acuerdo a los Lineamientos ya referidos, específicamente el apartado 6.2.1, se establece que se deberá identificar experiencias de atención al tipo de problema que se esté enfrentando, a nivel internacional, nacional o local, de implementación presente o pasada. En su caso, se deberá discutir la información disponible relativa a los resultados, obstáculos y retos que han encontrado los programas de atención identificados, poniendo especial énfasis en los resultados de las evaluaciones de impacto que se tengan disponibles⁵⁵. De acuerdo a este fundamento, se afirma que el Pp P002 al ser un programa adjetivo operativo/administrativo y se considera analizar la información obtenida de resultados de evaluaciones externas y de otras fuentes oficiales que describen el comportamiento del mismo P002 y de otros programas presupuestales de la APF.

En el documento denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) Auditoría de Desempeño: 2017-1-20VQZ-07-0272-2018, sobre el Pp P002 del total ejercido en 2017 se expone lo siguiente:

“En ese año, el Pp P002 ejerció 1.6% de los \$47,648,721.9 miles de pesos erogados por la SHCP, al presentar un ejercicio del gasto de \$760,893.1 miles de pesos, cifra mayor en 7.6% (\$53,505.8 miles de pesos) respecto del presupuesto aprobado de 707,387.3 miles de pesos; en tanto, el Pp P003 utilizó el 87.3% de las erogaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al presentar un ejercicio del gasto de 269,264.9 miles de pesos, cifra menor en 216,176.3 miles de pesos, equivalentes a un 44.5%, respecto del presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos”⁵⁶.

El desglose del ejercicio del gasto de los Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto” y P003 “Evaluación de los Programas Sociales” se presenta en el cuadro siguiente:

⁵⁵ *Ibíd*em

⁵⁶ Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2017) https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/272-DS_InfomeFinal.pdf





Cuadro 3: Ejercicio de los recursos de los programas presupuestarios del P002 de la SHCP y P003 del CONEVAL, 2017 (miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Servicios Personales	Gasto de Operación	Otros de Corriente	Total	% Participación
P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público"	589,864.4	167,375.9	3,652.8	760,893.1	100.0
Subsecretaría de Egresos	66,338.3	37,189.4	6.5	103,534.2	13.6
Unidad de Inversiones	66,979.3	18,650.3	3,606.5	89,236.1	11.7
Unidad de Política y Control Presupuestario	179,255.9	28,022.8	6.5	207,285.2	27.2
Unidad de Contabilidad Gubernamental	68,167.4	17,065.4	6.5	85,239.3	11.2
Dirección General de Programación y Presupuesto "B"	72,973.4	18,471.8	6.0	91,451.2	12.0
Dirección General de Programación y Presupuesto "A"	68,489.9	17,853.0	7.0	86,349.9	11.3
Dirección General Jurídica de Egresos	25,374.4	13,245.9	7.0	38,627.3	5.1
Unidad de Evaluación del Desempeño	42,285.8	16,877.3	6.8	59,169.9	7.8
P003 "Evaluación de los Programas Sociales"	81,141.7	183,123.2	5,000.0	269,264.9	100.0
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	81,141.7	183,123.2	5,000.0	269,264.9	100.0

Fuente: Elaborado por la ASF, con información del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, del Ramo 6 Hacienda y Crédito Público y del Ramo 20 Desarrollo Social, VQZ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de la Cuenta Pública 2017, México 2018

Del total ejercido en 2017 por la SHCP en el Pp P002, el 77.5% (\$589,864.4 miles de pesos) del gasto se utilizó para servicios personales; el 22.0% (\$167,375.9 miles de pesos), para gasto de operación; y el 0.5% (\$3,652.8 miles de pesos), para otros gastos corrientes.

Además de los recursos destinados por medio del Pp P002 de la SHCP, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que la Oficialía Mayor o su equivalente en cada dependencia, por conducto de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o equivalente, será responsable de coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación respecto del gasto público. La ASF realizó el análisis de los recursos destinados a las unidades responsables de dar cumplimiento a lo dispuesto en el reglamento; no obstante, no fue posible establecer el monto exacto dirigido a la implementación del PbR-





SED, toda vez que dichas unidades utilizan esos recursos para realizar otras actividades adicionales a la operación de la política⁵⁷.

Por otro lado, en el Informe de labores SEDESOL 2017, sobre el Pp P002 se rescató el siguiente comentario:

“Evaluación de los programas sociales P002 Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social, en este programa se resaltó que la consolidación de pagos de servicios a las delegaciones por parte de la SEDESOL, permite disminuir el trabajo administrativo y optimiza recursos. Asimismo, el programa permite la adecuada coordinación para el fortalecimiento del PUB por parte de los programas sociales de la SEDESOL.

Sobre la adecuación de la estructura programática. En apego al Artículo Séptimo, fracción VIII, del Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, y como resultado de un ejercicio que busca optimizar la instrumentación de las políticas públicas en materia de desarrollo social, durante el proceso de programación presupuestaria 2017, la SEDESOL llevó a cabo un ejercicio de desagregación de la estructura programática del Ramo 20 “Desarrollo Social”, al extraer del Pp P002 Definición y Conducción de la Política de Desarrollo Social y Comunitario, así como la Participación Social; a aquellas las Unidades Responsables encargadas del diseño de las políticas públicas para quedar enmarcadas en el (Pp) P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social⁵⁸.

Otra evaluación, es el “Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015- 2016” hecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, que propone lo siguiente:

- Integrar el P002 solo con actividades de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y transferir el resto de actividades (de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional) y su respectivo presupuesto a un programa tipo M.
- Elaborar un nuevo diagnóstico que identifique el área de enfoque del programa, que a su vez permeé en el resumen narrativo de la MIR y

⁵⁷ Ibídem

⁵⁸ SEDESOL, Quinto informe de labores 2016-2017. (2017) Recuperado de: http://www.diconsa.gob.mx/tf/rc/5o_IL_SEDESOL_2017.pdf





delimite los resultados directos esperados por la implementación del P002.

- Designar una unidad responsable coordinadora (en caso que se sigan considerando a las 52 unidades responsables como parte del P002) que sea el enlace y asuma su implementación ya que, la carencia de una unidad responsable oficial dificulta la operación del P002, la recolección de información, la construcción de la MIR y sus reportes de avance.
- Plasmar en un documento normativo el procedimiento o fórmula para la distribución del presupuesto anual del P002 entre las 52 unidades responsables que lo conforman.
- Difundir la existencia del programa entre las unidades responsables que lo conforman para que lo retroalimenten de información estratégica ya que existe un desconocimiento casi generalizado de su operación y funcionamiento por parte de las distintas áreas que lo conforman.
- Solicitar a la SChP y al CONEVAL que reconsideren los elementos a analizar en las evaluaciones de diseño de un programa P (distinguiendo sus particularidades) para evitar problemas con instancias externas⁵⁹.

La evaluación en materia de diseño realizada por la UAM, en el año 2016 se informó lo siguiente:

⁵⁹ UAM, Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015- 2016 (2016)





Cuadro 4: Principales fortalezas, retos, y recomendaciones

Tema de evaluación	Fortaleza y oportunidad/ debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Fortaleza y oportunidad			
Diseño	Fortaleza: Consolidación de pagos de servicios a las delegaciones, por parte de Oficialía Mayor, lo que disminuye trabajo administrativo y puede economizar recursos	Anexo 1	
Diseño	Fortaleza: Coordinación para el fortalecimiento del Padrón Único de Beneficiarios por parte de los programas sociales de la Sedesol	Anexo 1	
Diseño	Oportunidad: Reclasificar las actividades no relacionadas con la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas a un programa tipo M.	Valoración del diseño del programa	Integrar el P002 solo con actividades de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y transferir el resto de actividades y su respectivo presupuesto a un programa tipo M (de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional).
Debilidad o amenaza			
Diseño	Debilidad: No está definida una unidad responsable única de la implementación del P002 lo que dificulta su operación, la recolección de información, la construcción de la MIR y sus reportes de avance.	Anexo 1	En caso que se sigan considerando a las 52 unidades responsables como parte del P002, se recomienda asignar una unidad responsable coordinadora que sea el enlace y asuma su implementación.
Diseño	Debilidad: El Diagnóstico del P002 es deficiente y debe ser actualizado	Preguntas 2 y 3	El programa deberá fortalecer la justificación del P002, definir el área de enfoque, los mecanismos para la rendición de cuentas, el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que medirá y la temporalidad de las mediciones.
Diseño	Debilidad: No existen un documento normativo que rija al P002, lo que genera falta de transparencia y claridad en la asignación del presupuesto entre las 52 unidades responsables	Pregunta 1	Plasmar en un documento normativo el procedimiento o fórmula para la distribución del presupuesto anual del P002 entre las unidades responsables que lo conformen.
Diseño	Debilidad: Escaso o nulo conocimiento de la existencia del P002 por parte de las UR que ejercen su presupuesto.	Anexo 1	Difundir la existencia del programa entre las unidades responsables que lo conforman para que retroalimenten de información estratégica al programa.
Diseño	Amenaza: El P002 no ha definido su área de enfoque lo que puede derivar en observaciones por parte de los distintos órganos fiscalizadores.	Pregunta 6	Elegir como área de enfoque los programas sociales de la Sedesol. Además, la SCHP y el Coneval deberían reconsiderar los elementos a analizar en las evaluaciones de diseño de un programa P (distinguiendo sus particularidades) para evitar problemas con instancias externas.

Fuente: UAM, Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015- 2016 (2016), pág. 73

En este momento, el Pp P002 Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social, tiene los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) pendientes por atender, los que a continuación se detallan:





Cuadro 5: Aspectos Susceptibles de Mejora del Pp P002 (2017-2018)

ASM	Acciones a emprender	Fecha término	Resultados esperados	Productos y/o evidencias	Área responsable
Actualizar la Matriz de Indicadores para Resultados del P002.	Actualizar la Matriz de Indicadores para Resultados del P002.	30/06/2019	Contar con una Matriz de Indicadores para Resultados vinculada a sus documentos normativos, la cual permita realizar un monitoreo y seguimiento adecuado del programa P002	Matriz de Indicadores para Resultados del P002.	DGEMPS
Elaborar una Nota de actualización del Diagnóstico del programa P002	Elaborar una Nota de actualización del Diagnóstico del programa P002	30/06/2019	Contar con diagnóstico vinculado a los documentos normativos del P002	Nota de Actualización del Diagnóstico del Programa P002	DGAP
Establecer una Unidad Responsable Coordinadora del P002	Designar una Unidad Responsable Coordinadora del P002.	30/06/2019	Contar con una mejor coordinación entre las Unidades Responsables del P002.	Oficio con la designación de la Unidad Responsable Coordinadora del P002	DGPP

Fuente: SEDESOL, Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas. Periodo 2017-2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/396370/N001_ASM_Sep2018.pdf

Existe una prórroga para lograr su atención de estos ASM descritos durante el año 2020, por lo que se deberán tomar las previsiones necesarias para su cumplimiento.

El informe titulado Evaluación de la política de desarrollo social 2018 del CONEVAL, hace diversas recomendaciones en función de los siguientes hallazgos y oportunidades de mejora:





- **Continuar y perfeccionar estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional.** Se recomienda poner especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y, especialmente, encontrar estrategias amplias que reduzcan la carencia de acceso a la seguridad social.
- **Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal** y que, a la vez, permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos y generar una mayor igualdad de oportunidades. Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, se necesitan estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, para igualar las oportunidades de todos los grupos sociales.
- **Implementar un esquema de protección social universal** que propicie reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población.

También el CONEVAL, en 2020 presenta el documento Evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020⁶⁰, en el que hace las siguientes puntualizaciones:

- El Gobierno Federal ha puesto en marcha diversos programas en materia de desarrollo social con enfoque territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población que se encuentra en situación de pobreza.
- El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios, cuyo propósito principal fue comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a los beneficiarios como a los operadores y a los funcionarios públicos que implementan los programas sociales en campo para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de estos programas.

⁶⁰ Evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx





- La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020.
- Tanto la muestra analítica como la agenda para el trabajo de campo fue consensuada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias y entidades federales a cargo de éstos.
- El ejercicio de evaluación generó información para la mejora de las intervenciones, lo cual está documentado en los informes de evaluación, en la sección de Posición Institucional, en donde se destaca que 9 de los 17 programas ya hicieron mejoras y 13 están por atender recomendaciones derivadas de la evaluación.
- Este ejercicio de evaluación es un primer acercamiento a los programas prioritarios del Gobierno de México para generar información que contribuya a la mejora de los programas sociales.
- La evaluación no califica las acciones sociales o a los gobiernos que las ejecutan, su propósito es informar y mejorar la política social. La evaluación es una aliada de los programas sociales para su mejora, sobre todo cuando los recursos son limitados.
- Estas Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 forman parte de una agenda de evaluación de corto y mediano plazos, la cual irá avanzando a la par de la maduración de las intervenciones y con la información que los propios programas continúen produciendo.

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el CONEVAL da a conocer las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 realizadas a 17 programas prioritarios de desarrollo social.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha diversos programas en materia de desarrollo social con enfoque territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población que se encuentra en situación de pobreza.

La implementación de dichas intervenciones sociales se enfrentó a diversos retos, entre ellos: operar y coordinar las acciones en un territorio amplio, diverso y heterogéneo; trabajar con estructuras operativas nuevas con poca experiencia en la Administración Pública Federal; contar con recursos limitados para la operación; diseñar las estrategias a la par de su implementación, entre otros factores. A pesar de estos retos antes mencionados, los programas lograron





avanzar en la mejora de su diseño y funcionamiento para adecuarse a los diversos contextos a los que se enfrentaron.

Finalmente, el informe de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020⁶¹ aporta hallazgos importantes como los que a continuación se mencionan:

En muchos casos el diseño del programa se fue definiendo a la par de su implementación. De igual manera, el inicio de operaciones de los programas se llevó a cabo con poca infraestructura física o recursos humanos insuficientes, en un contexto de austeridad y con recortes a los recursos en diferentes momentos durante el año de análisis. Para adaptarse a este contexto los programas sociales llevaron a cabo acciones como:

- Hubo necesidad de desarrollar estrategias de innovación y adaptación en materia de operación y diseño para compensar la falta de recursos disponibles y lograr incorporar a la población que se busca atender con el programa. Algunos ejemplos son el desarrollo de plataformas en línea como base para la operación de programas; trasladar gastos operativos del programa a los actores externos a la dependencia que participan en la implementación; reforzar el compromiso de los operadores en las entidades federativas para llevar a cabo las tareas con menos recursos; utilizar la información disponible hasta el momento de la creación del programa (principalmente sobre padrones) como base para acercarse a los beneficiarios, entre otras.
- Esta austeridad supuso también la necesidad de priorizar procesos de la implementación, como por ejemplo la entrega de apoyos, buscando llegar a la mayor cantidad de población con el menor costo posible; lo anterior generó que otros procesos fueran dejados de manera secundaria, como los relativos a la supervisión y el seguimiento a beneficiarios.
- Los recortes presupuestales también pudieron afectar, en algunos casos, la calidad o cantidad de los bienes y los servicios otorgados.
- Se observó que durante el primer año algunos programas modificaron su normatividad, incluso durante el mismo ejercicio fiscal.

Estas modificaciones a las Reglas de Operación o Lineamientos eran necesarias dado que algunos programas tuvieron un diseño preliminar que se ajustó a la par de la implementación; sin embargo, este proceso pudo propiciar falta de certeza sobre el programa, tanto en los operadores como en los beneficiarios.

⁶¹ Ibídem





- Los programas buscan priorizar la atención de la población que vive en zonas de alta o muy alta marginación, zonas de violencia y población indígena, principalmente. Lo anterior representa un logro en la atención de la población en mayor situación de vulnerabilidad; sin embargo, la priorización podría afinarse a partir de utilizar el indicador de pobreza como criterio de elegibilidad para así no solo llegar a los territorios más necesitados sino a las personas que los habitan y que presentan mayores carencias.

Los programas evaluados, en su primer año, contaron con estructuras operativas propias muy reducidas en las entidades federativas, pues una parte de su implementación está a cargo de las personas prestadores de servicios. Es decir, algunos programas comparten al personal operativo, el cual está a bajo la responsabilidad de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Este diseño operativo implica lo siguiente:

- La estrategia operativa busca concentrar en un solo ente la operación de diversos programas, lo cual supone que un operativo (servidor de la nación) debe conocer las particularidades de cada programa social y contar con los recursos necesarios para lograr realizar su trabajo con eficiencia y eficacia, sin distinguir entre los programas.
- Las personas servidoras de la nación tienen un rol medular en la implementación de los programas sociales de nuestro país y son la cara más visible de las intervenciones; su trabajo resulta fundamental para el logro de los objetivos de los programas; están a cargo de la difusión de los programas, de identificar a los posibles beneficiarios, de llevar a cabo el Censo de Bienestar (la principal fuente de información sobre beneficiarios de los programas), de verificar que los derechohabientes cumplan con los criterios de selección. También contribuyen a brindar información sobre los programas, en la recepción de solicitudes y quejas, así como en la entrega de apoyos como tarjetas bancarias, desarrollo de las mesas de pago, entre otras actividades. En este sentido, se requiere que se encuentren capacitados y que tengan los recursos suficientes para conducir sus actividades de manera adecuada.
- Debido a que la operación se realiza a través de una instancia externa a los responsables del programa, esto implica un reto en la coordinación entre las dependencias. Esta coordinación debe permitir que los responsables tengan información oportuna sobre la operación de sus intervenciones, puedan supervisar sus programas y ajustar en campo los





procesos que no dependen de ellos directamente pero que pueden afectar sus resultados.

- Es necesario definir con claridad en distintos instrumentos normativos los deberes y las responsabilidades de los actores externos a las intervenciones, así como los recursos con los que se les dotará para el desarrollo de sus funciones con la finalidad de lograr la operación de los programas con toda la certeza y con la supervisión adecuada.
- Es deseable que los programas tengan metas e indicadores vinculadas al PND y a los Programas Sectoriales correspondientes, pues con ello se cuenta con información oportuna para corregir el rumbo en caso de no alcanzarlas o de documentar las buenas prácticas cuando sí se alcancen.
- Finalmente, una tarea pendiente del ejercicio de evaluación es analizar si estas 17 intervenciones se complementan, a través de la coordinación interinstitucional, para lograr atender de manera integral a la población beneficiaria.

A partir de los documentos analizados y expuestos se rescatan las principales propuestas de mejora, que se plantean a través de un FODA que a continuación se expresa:

FORTALEZAS

- Antigüedad en el diseño del Pp P002, ya que se estructuró en 2016.
- El Pp P002 como programa adjetivo, operativo y administrativo cumple con el proceso de crear valor en la Secretaría.
- En el análisis de la evaluación a CONEVAL en 2017 se expone que el P002 se ejerció el 77.5% en servicios personales y el 22.0% en gastos de operación.
- En el informe de SEDESOL de 2017 se indica que el Pp P002 se resaltó la consolidación de pagos de servicios a delegaciones de la SEDESOL y esto permite disminuir el trabajo administrativo y optimizar recursos.
- Se propone el fortalecimiento al PUB.
- En la evaluación al implementar intervenciones sociales en el territorio nacional se encontraron con estructuras operativas nuevas.
- La estructura operativa busca concentrar la operación de programas en el servidor de la nación.

OPORTUNIDADES

- Integrar al P002 actividades de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública.





- Elaborar un nuevo diagnóstico que identifique el área de enfoque del programa.
- Designar una unidad responsable coordinadora.
- Enfocar la planeación social al acceso efectivo de los derechos y la disminución de la población que se encuentra en pobreza.
- Acceso efectivo a los derechos que permita cerrar las brechas económicas y la necesidad de crear estrategias de inclusión.
- Implementar esquemas de protección social universal.
- Se han creado programas con enfoque territorial que mejoren el bienestar.
- La evaluación 2020 de CONEVAL fue un acercamiento a los programas prioritarios del Gobierno de México para proponer mejoras a los mismos.
- Anteriormente la operación de los programas se llevaba a cabo por infraestructura ineficiente y escasez de personal. Esto requirió desarrollar una estrategia de innovación y adaptación al personal operativo; los programas evaluados en el primer año, cuentan con estructuras operativas propias y reducidas en las entidades federativas.

DEBILIDADES

- Falta de diseño en los programas.
- 52 UR.
- No está definida la UR específica del Pp P002.
- No cuenta con área de enfoque definida.

AMENAZAS

- Austeridad y recortes.
- El covid-19 y sus efectos que limitan la operación de los programas
- Las 52 UR dificultan la operación efectiva del Pp P002.

A partir del análisis del FODA se propone construir una estrategia que potencialice las Fortalezas y Oportunidades y disminuya las Debilidades y Amenazas.

Cómo el Pp P002 aprovechará la antigüedad de su creación en 2016, al ser un programa adjetivo, operativo/ administrativo que de suyo crea valor en la Secretaría; aporta un fuerte porcentaje de su presupuesto a la operación de los programas en las delegaciones y centros integradores y así consolida su ejercicio del gasto en las delegaciones de la Secretaría; fortalecerá la alimentación del





Padrón Único de Beneficiarios; y fortalecerá la nueva estructura operativa de los programas de bienestar.

Cómo aprovechar las oportunidades: Integrar actividades de planeación, seguimiento y evaluación en el P002, elaborar un diagnóstico actualizado con un claro enfoque, designar una UR que atienda la coordinación del ejercicio del gasto del Pp P002; enfocar la planeación social al acceso efectivo de los derechos que permita disminuir las brechas y genere inclusión; aprovechar la creación de los programas con enfoque territorial; y aprovechar las oportunidades que han generado la innovación de los servidores de la nación que son una estructura operativa muy eficiente.

Se generarán estrategias para disminuir los efectos que generan la falta del diseño actual del Pp P002, ya que actualmente lo operan 52 UR, por lo que no tiene una UR coordinadora, además de no contar con área de enfoque.

Se generarán estrategias para evitar las amenazas que generan la situación económica en el año 2020; que genera austeridad y recortes al gasto público; disminuir los efectos del covid-19 y sus efectos en la operación de los programas.





3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática

Partiendo de lo establecido en el PSB 2020-2024 donde se expone: “La Secretaría de Bienestar presenta este Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 para delinear la nueva política social de México que está centrada en las personas como sujetos de derechos y busca construir el inicio de un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos”⁶². De esta manera el Pp P002 es un programa presupuestario adjetivo agrega valor a la operación, administración y funcionamiento logístico de las áreas sustantivas que operan los programas de bienestar de la Secretaría, por lo que a partir de los documentos citados en las evaluaciones y documentos oficiales que anteceden se analiza la estrategia para la propuesta de atención.

El presente apartado tiene como finalidad realizar y justificar la propuesta del diseño del Programa. Para lograrlo, se elaboraron diversas secciones que detallan las características principales del núcleo del Programa y explican cómo éste podría contribuir a la solución del problema planteado.

Por lo cual, a lo largo del presente apartado se abordará la identificación de la mejor alternativa adecuada para atender el problema, la construcción del árbol de objetivos y la descripción de medios y fines, los principales elementos de la MIR.

Finalmente, este apartado se cierra con el análisis e identificación de los principales programas sociales federales con los cuales podrían existir duplicidades, complementariedades y sinergias a partir de analizar las diferencias y las aportaciones específicas del Programa.

3.1. Alternativa adecuada identificada para atender el problema

La Secretaría de Bienestar es la responsable de diseñar y conducir la Política Nacional de Desarrollo Social, 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 P002 “Promoción y

⁶² Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (26 de junio de 2020). Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020





Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social”, se concibe como el instrumento programático y presupuestal para la implementación, conducción y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.

De esta manera, 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 del cual es un programa complementario para los logros de la política de desarrollo social.

De acuerdo con su modalidad presupuestaria, el Pp 002 corresponde a actividades destinadas a la formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias; así como para el diseño y seguimiento de otras modalidades de programas presupuestarios, como son aquellos sujetos a las reglas de operación u otros subsidios. En este sentido, en el marco del Pp P002 se diseñarán, implementarán y evaluarán los programas sociales de la Secretaría de Bienestar o sus órganos desconcentrados, en concordancia con el mandato de la Política Nacional de Desarrollo Social establecida en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

El desarrollo de las actividades de la Propuesta de Atención, se atenderán de acuerdo a las atribuciones de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, y en atención al artículo 17 Ter. de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.2. Árbol de objetivos

Mediante la determinación de objetivos, se define la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema. De acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML), la definición de objetivos se realiza basándose en el Árbol del Problema.

En ese sentido, se determinó como objetivo central: “Las áreas sustantivas de la Política de Bienestar ejecutan sus funciones en el territorio nacional.”

El cumplimiento del objetivo, o propósito del programa permitirá que las áreas sustantivas tengan: 1) Adecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar; 2) Vinculación de la población con los programas de bienestar; 3) Suficiente cobertura y adecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar y 4) Información sólida acerca de los logros y metas alcanzados para el seguimiento y control de los programas de bienestar.





BIENESTAR

SECRETARÍA DE BIENESTAR

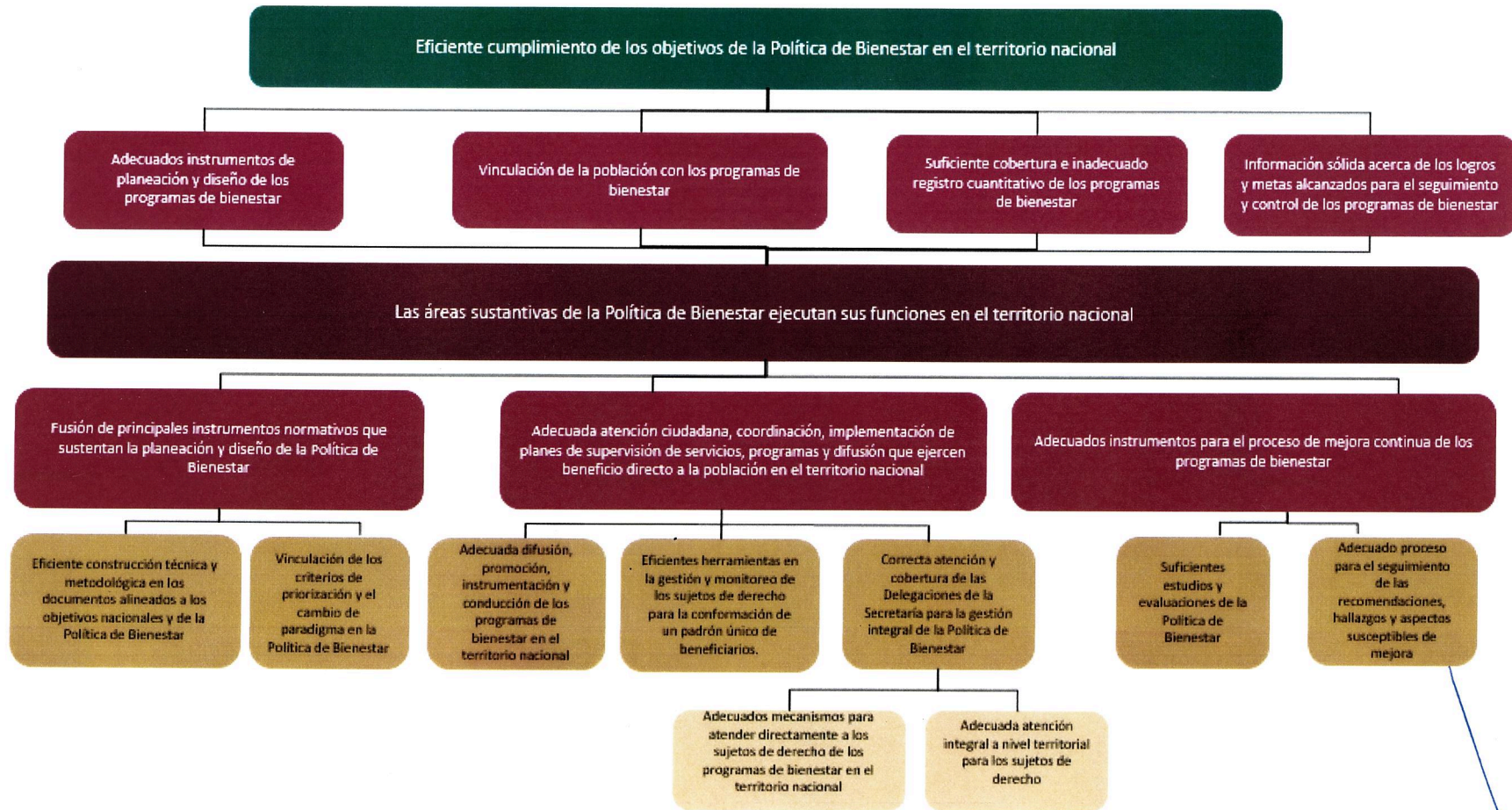
Lo anterior, coadyuvará a que haya un eficiente cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar en el territorio nacional.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' followed by a vertical line and a loop.





Figura 3. Árbol de objetivos del P002



Fuente: Elaboración propia



Identificación de los principales fines

Los elementos en el diagrama que se encuentran encima del objetivo principal corresponden a los fines, también entendidos como objetivos, surgen al invertir los efectos del problema principal en el árbol de problemas. Los fines que se buscan alcanzar como consecuencia de abordar el objetivo principal representan las consecuencias positivas provocadas debido al éxito del objetivo principal.

El objetivo principal que se plantea en el árbol de objetivos representa la situación deseable que se espera lograr con la intervención pública y es que “Las áreas sustantivas de la política de Bienestar ejecutan sus funciones en el territorio nacional en favor del cumplimiento de los objetivos de bienestar social”. Este objetivo corresponde a la situación contraria al problema principal detectado en el árbol de problemas. A su vez, la consecución de este objetivo tendrá consecuencias o efectos positivos sobre la población objetivo. Debido a su causalidad, los efectos positivos derivados del objetivo principal también se entienden como fines en la MML.

Adecuados instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar

Los instrumentos de planeación mejoran la democracia y son un proceso articulado que se orienta hacia el cumplimiento y ejercicio de los derechos constitucionales. La planeación tendrá como instrumentos el PND 2019-2024 y el PSB 2020-2024.

Los instrumentos de planeación y diseño de los programas de bienestar se sujetarán a los objetivos, metas y estrategias de los principales documentos normativos vigentes ya mencionados, que se apegan a los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios en materia de derecho internacional, como fundamentos jurídicos que sustentan la política de bienestar del gobierno actual y que está orientada a beneficiar a los sujetos de derecho⁶³.

Se aspira que la planeación sea un instrumento para lograr que la política de bienestar pase del ámbito tradicional, en el que se ofrecían bienes y servicios a uno con enfoque garantista de derechos humanos (basado en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, igualdad y no

⁶³ Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020





discriminación, libertad, inclusión y cohesión social); y desde esta perspectiva a la lógica de los procesos de elaboración e implementación de políticas a través de instrumentos que permitan asegurar los derechos individuales y sociales.

Dentro del PND se enuncian también los principios que tendrá la política rectora del presente gobierno, que se vincula a una praxis social con las necesidades de los sujetos de derecho, ésta política de bienestar generará esquemas y mecanismos de exigibilidad hacía el Estado mexicano.

Vinculación de la población con los programas de bienestar

La vinculación de la población con los programas sociales de bienestar, conlleva a una atención específica hacia los sectores que requieren atención prioritaria, por lo que a nivel territorial y de las microrregiones se contarán con Módulos de Atención, los cuales tienen como antecedentes los pueblos hospitales de Vasco de Quiroga en el siglo XVI, los usos y costumbres en pueblos de Oaxaca, el documento “Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón; y los centros integradores de Tabasco que fue una estrategia territorial en 1985.

Estos módulos serán un punto de contacto y comunicación directa del Gobierno de México con la población. Serán las ventanillas de atención al público, por lo que la sociedad contará con un lugar de atención en donde se brinde atención coordinada y articulada del gobierno federal, su objetivo será atender las necesidades sociales, promover la participación e informar acerca de los programas vigentes.

Esta nueva vinculación de la política de bienestar con la sociedad, sienta las bases de una coordinación efectiva entre las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, Dependencias y Entidades que articulan un esquema para la construcción de una sociedad con bienestar.

La vinculación por primera vez en la historia de nuestro país, se comenzará por las zonas más vulnerables y apartadas, en el cual se iniciará la gestión de los programas sociales para fortalecer la inclusión y la organización comunitaria. Además, se promoverá el ordenamiento territorial y el desarrollo regional integral.





Suficiente cobertura y adecuado registro cuantitativo de los programas de bienestar

La conformación del Padrón Único de Beneficiarios, es una base de datos oficial, que es una relación de los beneficiarios de cada programa para el desarrollo del gobierno federal para dar cumplimiento al Artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social y a la Sección II del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (Artículos 16 al 21), este es integrado por la Secretaría de Bienestar por conducto de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB), de acuerdo a las atribuciones del Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría⁶⁴.

Los beneficiarios identificados en el PUB son únicos, es decir, se cuantifican sin duplicarse por el número de recursos que recibieron, no obstante, dado que, en algunos casos la información geográfica reportada sólo permite ubicar a los beneficiarios en un solo nivel de agregación, el total de beneficiarios y recursos que se cuantifican a nivel estatal y municipal puede variar entre un nivel y otro⁶⁵.

La implementación de acciones transversales, acciones y programas se realizará a través de la integración de un padrón único de beneficiarios, que permitirá una identificación adecuada y correcta de las personas beneficiarias, así como su localización geográfica. Éste será continuamente validado y actualizado y contará con mecanismos de participación.

Información sólida acerca de los logros y metas alcanzados para el seguimiento y control de los programas de bienestar

Los compromisos y metas que se asumen en la Secretaría tienen como fin, introducir mejoras en los programas sociales con base en los hallazgos de áreas de mejora, oportunidad y debilidades identificadas en una evaluación.

Con base en el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, se establece el procedimiento para la atención de los resultados de evaluaciones externas de los programas federales, se

⁶⁴ Gobierno de México, Padrón Único de Beneficiarios. Recuperado de: <https://pub.bienestar.gob.mx/pub>

⁶⁵ Ibídem





establece un proceso para el seguimiento a las recomendaciones y hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora⁶⁶.

El contar con suficientes estudios y evaluaciones de la Política de Bienestar, permite conocer con mayor precisión la efectividad de los programas y sus resultados (si el programa alcanza el propósito para el cual fue creado), o si debe ser modificado. Esto representa un esfuerzo por analizar la información de los resultados de las actividades de los programas para contar con evidencia sobre lo que sí funciona y cómo mejorar la implementación, gestión, diseño u operación de los programas, así como mejorar la presupuestación de la política social.

Todo ello resultará en contar con información sistemática, veraz y transparente sobre el desempeño de algún programa social. La necesidad de evaluar el actuar gubernamental conlleva en aumentar la eficiencia de las políticas sociales, la creciente exigencia de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios; ya que si no se evalúa no se puede mejorar acción alguna.

Identificación de los principales medios directos

A partir de los elementos del diagrama presentado previamente del árbol de objetivos, se puede determinar que los medios son aquellos que se encuentran especificados debajo del objetivo principal. Es necesario hacer explícitos los componentes del árbol de objetivos para definir las acciones que permitirán materializar los medios que logren la consecución de los objetivos y la solución del problema planteado. Esta descripción está ligada directamente con la definición de acciones, que es la siguiente fase en la Metodología del Marco Lógico propuesta por el programa.

Los medios surgen al invertir las situaciones planteadas como causas del problema principal, lo que permite encontrar vías para solucionarlo. La definición de acciones surge a partir de la selección de los medios propuestos en el árbol de objetivos, pues para alcanzar cada medio, se debe considerar una acción factible (ILPES, 2004).

⁶⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Evaluación de la política social. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>





Fusión de principales instrumentos normativos que sustentan la planeación y diseño de la Política de Bienestar

Los instrumentos normativos sirven para tener reglas en común que deben mantenerse actualizados permanentemente, todo instrumento normativo debe contener lenguaje claro y no discriminatorio. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitirá conocer estrategias concretas de las políticas⁶⁷, la normatividad es una regulación que genera una dependencia o entidad hacia sus unidades administrativas, sea para su operación y funcionamiento o para normar temas específicos de dicha institución⁶⁸.

Para elaborar, integrar y actualizar sus instrumentos normativos, se contará permanentemente con la asesoría y apoyo de la del área jurídica⁶⁹, su formulación deberá apegarse a los principios jurídicos, de convivencia institucional, administrativos y lingüísticos. Los instrumentos normativos deben evolucionar, con el propósito de adaptarse a las necesidades cambiantes de la población.

Tener instrumentos de diseño adecuados y suficientes, significa tener instrumentos esenciales que ayuden a establecer unas prácticas sólidas, para el acceso al ejercicio efectivo de los derechos de la sociedad.

Adecuada atención ciudadana, coordinación, implementación de planes de supervisión de servicios, programas y difusión que ejercen beneficio directo a la población en el territorio nacional

Cada vez es más frecuente que los responsables públicos utilicen los medios que tienen a su alcance para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Las campañas de comunicación que abogan por un uso de los recursos naturales; la concienciación sobre los malos tratos, como eje de trabajo de la política de género; o las campañas para una alimentación sana, son

⁶⁷ Velasco, M. (s. f.). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf

⁶⁸ Contraloría General, Guía para la elaboración de normatividad interna de la contraloría general del distrito federal (2010). Recuperado de: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3029.htm>

⁶⁹ DOF, Guía para la Elaboración y Modificación de Instrumentos Normativos, (2011). Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5204641&fecha=12/08/2011





buenos ejemplos de ello⁷⁰. La promoción hace referencia a un conjunto de actividades que se realizan para comunicar apropiadamente un mensaje a un público objetivo, con la finalidad de lograr un cambio en sus conocimientos, creencias o sentimientos.

La difusión y promoción de programas es imprescindible para lograr su éxito, es vital desarrollar y definir políticas de comunicación eficaces y bien orientadas, capaces de resultar efectivas, contribuyendo a un mejor conocimiento y valoración de la institución por parte de la sociedad y, por otro lado, se debe tomar en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías y la variación en los hábitos de consumo informativo de la mayoría de los ciudadanos⁷¹.

En el establecimiento de una buena coordinación, se debe mantener comunicación para que se vigile el cumplimiento de las actividades de difusión y promoción de la institución. El éxito de los programas de la política de bienestar, dependerán en gran medida de éstas actividades y para ello unas de las principales claves son: estrategia y contenido de las medidas de publicidad, objetivos y grupos destinatarios e indicación de los resultados esperados de las medidas de publicidad y difusión⁷².

La Secretaría de Bienestar es una de las Secretarías encargada de la garantía del bienestar social, obedeciendo al cumplimiento de los preceptos establecidos en la Constitución Política Mexicana, los fines esenciales del estado y las políticas de gobierno plasmadas en las metas del PND 2019-2024 dentro del que se encuentran servicios y, programas sociales de atención a grupos vulnerables, de igual manera dentro de las funciones administrativas se debe alentar el mejorar el grado de difusión y promoción de los programas sociales, así se orientará a dar mayor visibilidad a los programas disponibles hacia los grupos más vulnerables, la difusión efectiva tiene como resultado que los beneficiarios reconozcan a la institución como un vínculo con la población con los programas.

Adecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas de bienestar

El eficaz proceso de instrumentación y conducción de la política de bienestar en el territorio nacional es la única forma de garantizar que aún en los lugares más

⁷⁰ *Ibíd*em

⁷¹ UNED. (s. f.). Plan de difusión. Plan de difusión. (2017). Recuperado de https://qinnova.uned.es/archivos_publicos/qweb_paginas/3175/plandedifusion20162017.pdf

⁷² SUDOE. (2019, julio). Plan de comunicación y difusión. Recuperado de: <http://4.interreg-sudoe.eu/contenido-dinamico/libreria-ficheros/65BD980A-9563-F8B7-F422-0E738F436B0A.pdf>





apartados del estado haya la suficiente cobertura y adecuado registro cuantitativo de los programas sociales.

Con fundamento en la CPEUM artículo 26, que señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, la Ley de Planeación en su Artículo 4, que señala que el desarrollo se llevará a cabo con la participación democrática de la sociedad; no puede haber planes sin la gente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Artículo 17 Bis y 17 Ter, que regula a las delegaciones de Programas para el Desarrollo, las delegaciones que tiene el Gobierno Federal qué es la nueva concepción de la administración. Con lo antes mencionado, la concepción de los Centros Integradores se apegó a los principios y prioridades de la política de bienestar de la Cuarta Transformación. Los Centros Integradores son espacios concebidos, como una primera etapa para acercar el Gobierno de México a la gente, a través de los programas integrales de desarrollo, en una segunda etapa se proporcionará paulatinamente servicios para que las comunidades cuenten con los apoyos para el bienestar. Posteriormente y una vez que cuenten con un espacio físico; así como servicios financieros y de internet, el objetivo es brindar gradualmente la mayor cantidad de servicios que proporciona el Gobierno Federal⁷³.

En estos espacios brindarán atención las y los Servidores de la Nación; que preferentemente pertenecerán a las comunidades. Estos espacios iniciaron con la colocación de módulos en oficinas públicas de los tres ámbitos de gobierno, para atender a más de 180 mil comunidades del país. Además, en los Centros Integradores de servicios comunitarios; se practicará desde abajo y con la gente, la democracia participativa, el gobierno del pueblo por el pueblo y con el pueblo⁷⁴.

Los antecedentes de esta visión de los Centros Interrogadores, se remonta a los hospitales que instauró el personaje Don Vasco de Quiroga, aproximadamente hace 450 años, quien fue enviado por la corona española como oidor. Él trabajaba en conjunto con la comunidad purépecha del estado de Michoacán e investigando con el pueblo, determinó que lo que hacía falta era atender la salud, por lo que instauró el hospital, tiempo después se desarrollaron diversos oficios en ese lugar como la orfebrería, agricultura, manejo del cobre, entre otros. Después se decide fundar otros hospitales que replicaron este modelo con la comunidad.

⁷³ STPS, Centros Integradores del Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar (junio, 2020). Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/centros-integradores-del-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar>

⁷⁴ Ibídem





La relación que existe entre el lugar descrito y los Centros integradores es que no se puede plantear, instalar una necesidad, un servicio del gobierno sin que la sociedad participe y esté de acuerdo. Los centros se apegan a los principios del PND 2019-2024, trabajando y dando prioridad a las comunidades y pueblos indígenas y atención a zonas de alto nivel de violencia.

Los Centros Integradores son las oficinas comunitarias de los ejidos sobre todo en las comunidades más aisladas, en donde los servidores de la nación atenderán a más de 60 mil localidades, esto se va a dirigir hacia la correcta conducción de la Política de Bienestar en el territorio nacional, un gobierno cercano a la gente. Además, las entidades que dependen de la Secretaría, que participan en el proceso de instrumentación, operación y conducción de la Política de Bienestar, así como las diferentes Unidades Responsables que ejercen el programa, las cuales son:

Cuadro 6: Unidades Responsables que contempla el programa P002

Clave	Unidad Responsable
110	Unidad de la Oficina de la Secretaría y Comunicación Social
112	Unidad de Coordinación de Delegaciones
115	Dirección General de Vinculación Interinstitucional
	Las 32 Delegaciones
210	Dirección General de Opciones Productivas
211	Dirección General de Políticas Sociales
213	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios
214	Dirección General de Seguimiento
215	Dirección General de Seguridad Social
500	Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia
510	Dirección General de Normatividad y Asuntos Contenciosos
610	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
611	Dirección General de Análisis y Prospectiva
612	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios
613	Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
614	Dirección General de Desarrollo Regional
615	Dirección General de Participación Social
D00	Instituto Nacional de Desarrollo Social
L00	Instituto Nacional de la Economía Social

Fuente: Elaboración propia

La generación de metas expresa el nivel de desempeño a alcanzar, se vinculan a los indicadores, además proveen la base para la planificación operativa y el





presupuesto y la fijación de logros es el resultado deseado por una persona u organización, que implica el establecimiento de objetivos específicos, medibles y alcanzables. Por otro lado, la evaluación es la comparación de los resultados obtenidos con las metas establecidas. La evaluación puede ocurrir durante el periodo de ejecución (evaluación contingente) o al finalizar dicho periodo (evaluación ex post). Los resultados de las evaluaciones tienen como fin mantener informados a los responsables de la toma de decisiones con respecto al grado de avance de las metas planteadas y, en caso de producirse desviaciones importantes respecto a lo programado, se acuerden las medidas correctivas que se adoptarán⁷⁵.

El contar con suficientes y adecuados instrumentos para el proceso de mejora continua de los programas sociales, significa considerar las metas y objetivos para hacerlos realidad para el control de gestión y la evaluación, ésta última para medir, retroalimentar y en su caso generar medidas correctivas. La información sólida acerca de los logros y metas alcanzados mejorará el seguimiento y control de los programas sociales.

Análisis de la interrelación entre medios y fines

La descripción de los medios y los fines surge a partir de los elementos del árbol de objetivos presentado previamente. Es necesario hacer explícitos los componentes del árbol de objetivos para definir las acciones que permitirán materializar los medios que logren la consecución de los objetivos y la solución del problema planteado. Esta descripción está ligada directamente con la definición de acciones, que es la siguiente fase en la Metodología del Marco Lógico propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El ILPES forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A pesar de que es posible encontrar una amplia cantidad de acciones para disminuir el problema, difícilmente todos ellas serán factibles o compatibles entre sí. En este sentido, es necesario analizar el conjunto de medios y acciones para valorar la posibilidad de abordarlos con una misma intervención o programa público.

⁷⁵CEPAL, Definición de las metas: Aspectos a considerar para asegurar su confiabilidad y utilidad para la evaluación (2009). Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/35060/Definicion_de_MetasMArmijo.pdf





3.3. Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El programa P002 se define como un programa operativo/administrativo que se encarga de actividades adjetivas, logísticas que apoyan la operación de los programas de bienestar en todo el territorio nacional dado que se ejerce en las 32 delegaciones de la Secretaría de Bienestar. Por ende, es fundamental considerar funciones de planeación, programación ejecución, instrumentación, promoción, operación, difusión, control y evaluación. Con base en el árbol de objetivos planteado, a través del resumen narrativo, se estructuran los objetivos, así como las relaciones causales entre éstos en sus distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades; esto con el propósito de cumplir con un diseño efectivo y coherente del programa, con actividades, productos y servicios conducentes a resultados e impactos, lo cual se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Objetivos a nivel FIN y PROPÓSITO de la MIR

Nivel	Objetivo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ejecución de funciones y procesos sustantivos de manera eficaz por parte de las diferentes áreas de la Secretaría de Bienestar, basadas en evidencia sólida, en favor del cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar.
Propósito	Las diferentes áreas de la Secretaría de Bienestar ejecutan sus funciones y procesos sustantivos de manera eficaz, basados en evidencia sólida, en favor del cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo social.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La MIR se encuentra en actualización para alinearse al nuevo fin y propósito del Programa.

3.4. Principales características del diseño del programa

Población objetivo

Considerando que la población potencial se define como “la población que representa la necesidad y/o problema que el programa busca resolver y que pudiera ser elegible para su atención” y que la población objetivo es un “subconjunto de la población potencial que el Programa podría atender en el corto y mediano plazo, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes”. Se considera que no es factible realizar la definición, identificación, cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo, toda vez que el “Programa de promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social, P002” es un programa administrativo/operativo y por ende no entrega servicios





o subsidios a ninguna persona, grupo de personas o regiones directamente que presente un problema social susceptible de ser atendido.

Se argumenta, para satisfacer la necesidad de una orientación estratégica, que las diversas áreas de la Secretaría (al contar con los insumos materiales, humanos y financieros necesarios para el desarrollo de sus funciones; así como para llevar a cabo acciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación de los programas sociales), dispondrían de evidencia sólida de su desempeño y podrían mejorarlos. Sin embargo, dado que el presupuesto del P002 se destina casi exclusivamente al pago de servicios (99.9%) los que, aun siendo indispensables para el desarrollo de las funciones de la Secretaría no son suficientes para causar un impacto en la problemática detectada⁷⁶.

Cobertura

La cobertura del programa tiene alcance nacional a partir de las labores que realizan las diferentes áreas de la Secretaría de Bienestar para el cumplimiento de sus objetivos. De manera particular, el P002 se enfoca al buen desempeño de las funciones y procesos sustantivos de las áreas de la Secretaría de Bienestar, enumeradas en el Cuadro 6; los cuales se ven plasmados a través de la operación y ejecución de los programas presupuestarios a cargo de las diferentes unidades administrativas y entidades sectorizadas, así como sus órganos desconcentrados o descentralizados.

3.5. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades

Este apartado tiene el propósito de mostrar un análisis considerando tres conceptos: complementariedad, duplicidad y sinergia. Con ello, se busca asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos destinados a la ejecución y operación del Programa; con lo cual también se podrá determinar una mejor coordinación en la operación y atención de los programas.

Como ya se ha mencionado, los Pp de tipo P tienen como finalidad realizar actividades de desarrollo de programas, formulación, diseño, implementación, operación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; considerando lo anterior, se identificó que el P002 no presenta duplicidad con ningún otro Pp de

⁷⁶ UAM, Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015- 2016





la Secretaría de Bienestar. No obstante, presenta elementos de complementariedad con el P001 ya que ambos tienen como área de enfoque a entidades y áreas de la Secretaría de Bienestar; el P001 se orienta al diseño de los programas sociales y la coordinación de las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, por su parte, el P002 realiza las actividades que permitirán la gestión eficiente de los programas y acciones en materia de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Bienestar.

3.6. Marco conceptual de la propuesta

Objetivo General del P002

Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ejecución de funciones y procesos sustantivos de manera eficaz por parte de las diferentes áreas de la Secretaría de Bienestar, basadas en evidencia sólida, en favor del cumplimiento de los objetivos de la Política de Bienestar.

Objetivo Específico del P002

Las diversas áreas de la Secretaría de Bienestar ejecutan sus funciones y procesos sustantivos de manera eficaz, los cuales están basados en evidencia sólida, en favor de la Política de Bienestar.

Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El Programa P002, se alinea con el objetivo del PND 2019-2024 el cual será transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar para todos y todas.

Los principios rectores de la política son los siguientes:

1. Honradez y honestidad.
2. No al gobierno rico con pueblo pobre.
4. Economía para el bienestar.
6. Por el bien de todos, primero los pobres.

Su vinculación se encuentra con el Eje General 2 Bienestar: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en poblaciones y territorios.

2.1 Brindar atención a grupos discriminados para reducir las brechas de desigualdad sociales y territoriales





2.3 Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad

2.4 Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, asistencia social y los medicamentos

Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024

El programa P002 se encuentra delineado dentro de la nueva política de bienestar, en el que de manera progresiva se garantizará el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población, sin discriminación de ninguna índole, como se indica en el PSB 2020-2024, el Gobierno de México reconoce la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y busca cambiar desde la política de bienestar la lógica de los procesos de elaboración e implementación de políticas a través de instrumentos que permitan asegurar los derechos individuales y sociales, para corregir el enfoque asistencialista y destacar el reconocimiento de personas con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas⁷⁷. En el PSB 2020-2024 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del presente, se encuentran los objetivos prioritarios, las estrategias y acciones que se llevarán a cabo para lograr la transformación de México, por lo que el Programa P002, se encuentra vinculado los siguientes objetivos y estrategias:

Objetivo Prioritario 1.- Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.

Estrategia prioritaria 1.2.- Instrumentar las pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural, para personas con discapacidad y adultas mayores a fin de mejorar su bienestar.

Estrategia prioritaria 1.4.- Disminuir el impacto negativo al bienestar de las personas y familias ante situaciones de emergencia natural o social para asegurar el ejercicio de sus derechos humanos.

Objetivo Prioritario 2.- Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.

Estrategia prioritaria 2.3.- Apoyar los esfuerzos de la Secretaría de Bienestar a través de los Módulos de Atención por medio de la atención e

⁷⁷ Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (26 de junio de 2020). Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020





información coordinada y articulada a la población para el ejercicio de sus derechos.

La Secretaría de Bienestar a través de la política pública de Bienestar de sus programas y acciones que ejerce, busca atender a los grupos sociales olvidados, a las zonas de mayor violencia, territorios con población indígena y zonas de mayor vulnerabilidad. Para lograrlos, dentro del documento del PND 2019-2024 se ha propuesto propiciar el bienestar a toda la población.

La contribución del programa a los objetivos del PSB 2020-2024 es mediante la administración de los recursos materiales, humanos y financieros, así como mediante la planeación, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales. Al contar las diversas áreas de la Secretaría de Bienestar con los insumos materiales, humanos y financieros necesarios para el desarrollo de sus funciones; así como con los recursos necesarios para llevar a cabo acciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación de los programas sociales, a fin de contar con evidencia sólida de su desempeño y de esta forma poder mejorarlos; se contribuye a cumplir con el objetivo prioritario 1 y 2.

3.7. Proyecciones financieras y de metas

Cuadro 8. Recursos presupuestarios requeridos para el ejercicio fiscal 2020

Capítulo	Monto (pesos corrientes)
1000 Servicios personales	4,067,214,204
2000 Materiales y suministros	8,675,879
3000 Servicios generales (Honorarios y Servicios Financieros)	162,690,819
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	821,656
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	
6000 Inversión pública	
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	
8000 Participaciones y aportaciones	
9000 Deuda pública	
Total	4,239,402,558

Fuente: Elaboración propia a partir de los Análíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.





Cuadro 9. Fuente u origen de los recursos

Fuente de recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos fiscales	100
Otros recursos (especificar fuentes)	0
Total	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

3.8. Previsiones para integración y operación de Padrones

El programa P002 se define como un programa operativo/administrativo que se encarga de actividades adjetivas, logísticas que apoyan la operación de los programas de bienestar en todo el territorio nacional dado que se ejerce en las 32 Delegaciones de la Secretaría de Bienestar. Por ende, es fundamental considerar funciones de planeación, programación ejecución, instrumentación, promoción, operación, difusión, control y evaluación.

En los *Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios*, se menciona que en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) se integran tres tipos de beneficiarios: personas, actores sociales y comunidades beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias, así como los beneficios que les fueron entregados.

Lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, de la cual a continuación se citan los artículos en los que se define que se entiende por beneficiario y padrón.

“Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente,”

“X. Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.”

“Artículo 27: Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias integra el Padrón”.





De acuerdo con lo anterior no es posible la conformación de un padrón de beneficiarios del programa presupuestario P002, dado que su enfoque principal es para atender cuestiones administrativas y no la atención de carencias de la población como es el caso de los programas sociales.





4. Conclusiones de la Propuesta de Atención

El Gobierno de México tiene como objetivo principal el bienestar de la población debido a que considera a los mexicanos como titulares de derecho y no solamente como beneficiarios de programas sociales, asimismo, otro premisa es disminuir y eliminar la marginación y la discriminación que enfrenta la población olvidada y más vulnerable⁷⁸. Ésta nueva política de bienestar es una guía rectora para el quehacer gubernamental. Bajo este esquema se estructura la dinámica de este programa presupuestario (P002) que tiene como principal objetivo agrupar los recursos presupuestarios de carácter administrativo que se ejercen en apoyo a los programas sustantivos a cargo de la Secretaría de Bienestar. Asimismo, es importante mencionar que las 32 Delegaciones de la Secretaría de Bienestar ejercen recursos del programa P002 (preexistente), por lo que la fusión buscará contribuir a la optimización del ejercicio presupuestario en relación a los servicios de apoyo logístico y administrativo, dentro de los cuales se puede destacar:

- Arrendamiento de inmuebles, vehículos y equipos de administración
- Servicios de energía eléctrica, agua, telefonía, limpieza, entre otros
- Mantenimientos y conservación de bienes inmuebles, bienes informáticos vehículos
- Servicios de vigilancia.
- Servicios personales

Estas acciones, fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas, lo que permite la mejora continua en la ejecución de los recursos públicos para orientarse de mejor forma, sienta las bases para una coordinación efectiva entre las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, Dependencias y Entidades para la articulación de un esquema que permita garantizar íntegramente la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes. Con este programa, la Secretaría podrá incrementar los alcances del sector al beneficiar a la población más vulnerable de acuerdo con los criterios de priorización y concretar los principios de la nueva política de bienestar, así como los objetivos de la cuarta transformación.

⁷⁸ *Ibíd*em





ANEXOS

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive letter 'B'.





Siglas y Acrónimos

APF: Administración Pública Federal

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DGAP: Dirección General de Análisis y Prospectiva

DGEMPS: Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

DGPP: Dirección General de Presupuesto y Programación

DOF: Diario Oficial de la Federación

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

MML: Metodología del Marco Lógico

PABNNHMT: Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños de Madres Trabajadoras

PbR: Presupuesto basado en Resultados

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Pp: Programa Presupuestario

PSB: Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024

PUB: Padrón Único de Beneficiarios

ROP: Reglas de Operación

SEBIEN: Secretaría de Bienestar

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar)

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UR: Unidad Responsable





Glosario de términos

Afiliación: La Real Academia Española define como asociación de afiliar, es el proceso de incorporar o inscribir a alguien en una organización o grupo.

Árbol del problema: De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos, es la herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan. A partir del Árbol del Problema puede visualizarse la situación deseada (objetivo), identificar medios para alcanzarlo, definir acciones y configurar alternativas de solución.

Beneficiarios: De acuerdo con la Real Academia Española es una persona a la que se reconoce o que obtiene un beneficio. Para el presente Diagnóstico son las personas que son acreedoras del programa.

Diagnóstico: Documento de análisis que busca identificar el problema que un programa público busca resolver y detallar sus características relevantes. De los resultados del análisis se deriva la propuesta de atención.

Población objetivo: De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos, es la propuesta de un subconjunto de la población potencial (sean personas o territorios) que un programa público diseñado exprofeso podría buscar atender en el corto y mediano plazos, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.

Población potencial: De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos es la población (o en su caso territorio) que presenta el problema que se busca resolver

Política pública: De acuerdo con la CEPAL son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos

Vulnerabilidad: De acuerdo con la RAE es la cualidad de ser vulnerable que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente.





Bibliografía consultada

- ACOSTA, F., La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes, Papeles de la Población, Toluca, vol. 16, no. 64, junio 2010, pp. 155-188.
- ARREGUI, P., Sistemas de determinación y evaluación de metas de logros de aprendizaje escolar como instrumentos para mejorar la calidad, la equidad y la responsabilizarían en los procesos educativos en América Latina, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO, 2000.
- 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.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), “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”, Serie de Documentos de Trabajo I-55, pp. 1-64
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile. Recuperado de: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1516370794DT229DesafiosInstitucionalesparalaArticulaciondePPPP.pdf
- CEPAL, Definición de las metas: Aspectos a considerar para asegurar su confiabilidad y utilidad para la evaluación (2009). Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/35060/Definicion_de_Meta_sMArmijo.pdf
- CEPAL, La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2013.
- COHEN, E. ET. AL., “Los desafíos de la Reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso”, *CEPAL, Serie Política Sociales*, Santiago de Chile, enero de 2001.
- CONAPO, La condición de ubicación geográfica de las localidades menores a 2 500 habitantes en México, 2017.
- CONEVAL y N.I.K. BETA S.C., Evaluación de Diseño 2019-2020. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, CONEVAL, Secretaría de Bienestar, Ciudad de México, 2020.
- CONEVAL y N.I.K. BETA, S.C., Anexo D. Análisis del funcionamiento del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, CONEVAL, Ciudad de México, 2020.





CONEVAL, 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México, Ciudad de México, CONEVAL, octubre 2018.

CONEVAL, Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos. Ciudad de México, CONEVAL, 2019. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad_de_las_evaluaciones_tercera_edicion.pdf

CONEVAL, Comunicado No. 09 CONEVAL presenta las evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020, 6 de julio de 2020. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2_019_2020.pdf

CONEVAL, Evaluación de Procesos. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

CONEVAL, Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2017). Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/272-DS_InfomeFinal.pdf

CONEVAL, Sistema de Monitoreo y Evaluación de La Política de Desarrollo Social en México, 2006-2015.

CONEVAL. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (2013). Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Contraloría General, Guía para la elaboración de normatividad interna de la contraloría general del distrito federal (2010). Recuperado de: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3029.htm>

DI VIRGILIO, M. Y SOLANO, R., *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012, p. 45.

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), *Guía para la Elaboración y Modificación de Instrumentos Normativos*, (2011). Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5204641&fecha=12/08/2011





- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Ley General del Desarrollo Social*, México, 20 de enero de 2004.
- 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), 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), 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), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 12 de julio de 2019.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 26 de junio de 2020.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). *Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*. (07 de mayo 2009). Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009
- FUENTES, DURÁN G., Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: una revisión de su justificación y su diseño, Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados LX Legislatura, Documento de Trabajo núm. 71, junio de 2009.
- INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), Marco Conceptual, INEGI, México, 2018, p. 26. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825100667.pdf
- Instituto Belisario Domínguez, "Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria", Senado de la República LXI Legislatura, 2012.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Boletín del instituto (2004). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9942/1/S0400007_es.pdf
- LICHA, I. Y GERARDO, C., Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar, *Documentos de trabajo del INDES*, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID, Nueva York, 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*. Acuña, C.





- Nogueira, R. y Repetto, F., Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010, pp. 13-45.
- MOKATE, K., Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social, *Serie de Documentos de Trabajo del INDES*, BID, Nueva York, junio, 2001.
- REPETTO, F. Y FERNÁNDEZ, J., *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, CIPECC y UNICEF, 2012, p. 42.
- REPETTO, F., Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas en *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil, 2009.
- REPETTO, F., *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala, BID, INDES, marzo 2005.
- Secretaría de Bienestar, Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Políticas Sociales. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569788/MOP_211_DGP_S.pdf
- SEDESOL, Quinto informe de labores 2016-2017. (2017). Recuperado de: http://www.diconsa.gob.mx/tf/rc/5o_IL_SEDESOL_2017.pdf
- SEDESOL, Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como institucionales, derivados de informes y evaluaciones externas. Periodo 2017-2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/396370/N001_ASM_Se_p2018.pdf
- SEPÚLVEDA, M., De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos de la protección social en América Latina, CEPAL, Serie Política Sociales, Santiago de Chile, no. 89, 2014.
- STPS, Centros Integradores del Desarrollo | Conferencias sobre Programas del Bienestar (junio, 2020). Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/centros-integradores-del-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar>
- SUDOE. (2019, julio). Plan de comunicación y difusión. Recuperado de: <http://4.interreg-sudoe.eu/contenido-dinamico/libreria-ficheros/65BD980A-9563-F8B7-F422-0E738F436B0A.pdf>
- TÉLLEZ VÁZQUEZ, Y., RUIZ GUZMÁN, L., y Velázquez Isidro, M., Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica, en *La Situación Demográfica de México 2013*, CONAPO, 2017, pp. 125-140.
- UAM, Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015- 2016 (2016)





UNED. (s. f.). Plan de difusión. Plan de difusión. (2017). Recuperado de https://ginnova.uned.es/archivos_publicos/qweb_paginas/3175/plandedifusion20162017.pdf

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, Informe final de la evaluación de diseño del Programa de Promoción y Evaluación de Política de Desarrollo Social y Comunitario, la Participación y la Cohesión Social (P002), 2015-2016. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/09/asun_3406646_20160908_1473343862.pdf

Velasco, M. (s. f.). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Recuperado de: https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf

