

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
atención a grupos prioritarios

2014-2015

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

Investigadores académicos 2010-2016*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Mireya Carolina Patiño Peña
Jesús Pacheco Vera

Consultores externos

Universidad Nacional Autónoma de México
Israel Banegas González (Coordinador)
Fabián Bonilla Yarzabal
Tania Hernández Ortiz
Karina Videgain Martínez
Martín Zamalvide Tortt

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración en la revisión de este documento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Salud, y la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del Instituto Nacional de las Mujeres.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA	13
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE ATENCIÓN A GRUPOS PRIORITARIOS	32
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	42
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	43
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	45
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	48
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49
ANEXO.....	54

Glosario

Adultos mayores	Población de sesenta y cinco años o más.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Grupos vulnerables o grupos prioritarios	Segmentos de la población y personas que, por diferentes factores o por combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida.
Jornalero agrícola	Trabajadores agrícolas con remuneraciones directas.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre

otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Niñas, niños y adolescentes

Población de cero a diecisiete años de edad.

Padrón de beneficiarios

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Persona con discapacidad

La discapacidad es una condición que afecta el nivel de vida de un individuo o de un grupo. El término se usa para definir una deficiencia física o mental, como la discapacidad sensorial, cognitiva o intelectual, la enfermedad mental o varios tipos de enfermedades crónicas.

Población objetivo

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Pobreza

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema

Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada

Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Pobreza multidimensional	Es la misma definición de pobreza descrita en este glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.
Trabajo infantil	Aquel que en el lapso de una semana implica una hora o más de trabajo remunerado o veintiocho horas o más de trabajo doméstico para niños de entre cinco y once años; catorce horas o más de trabajo remunerado o veintiocho horas o más de trabajo doméstico para niños de entre doce y catorce años; o cuarenta y tres horas o más de trabajo remunerado o doméstico para niños de entre quince y diecisiete años.
Violencia económica	Toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo dentro de un mismo centro laboral.
Violencia feminicida	Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y pueden culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

- Violencia psicológica** Cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica; puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, que llevan a la víctima a la depresión, aislamiento, devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
- Violencia sexual** Cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima y, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física.
- Vulnerabilidad social** Núcleos de población y personas que por diferentes factores, o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios en 2014,¹ y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015² llevadas a cabo por el doctor Israel Banegas González de la Universidad Nacional Autónoma de México y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la

¹ El periodo evaluado es 2014, de ahí que algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso. Conforme al numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus sitios de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en el que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las EED 2014-2015 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.
- Reflexión final y recomendaciones: se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto del programa y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de atención a grupos prioritarios, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S 010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	PFTPG	Inmujeres	Sin cambios
S 149	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	PPDII	Salud – SNDIF	Fusión*
S 039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	PAPD	Salud – SNDIF	Sin cambios
S 155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	PAIMEF	Sedesol	Sin cambios
S 070	Programa de Coinversión Social	PCS	Sedesol	Fusión**
U 008	Subsidios a programas para jóvenes	SPJ	Sedesol	Sin cambios
S 241	Seguro de Vida para Jefas de Familia	SVJF	Sedesol	Sin cambios
S 176	Pensión para Adultos Mayores	PAM	Sedesol	Sin cambios
S 065	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	PAJA	Sedesol	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-i) y en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

*Se fusiona con el S150 Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable y el S250 Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia en el S272 Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad.

**Se fusiona con el F001 Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática de atención a grupos prioritarios

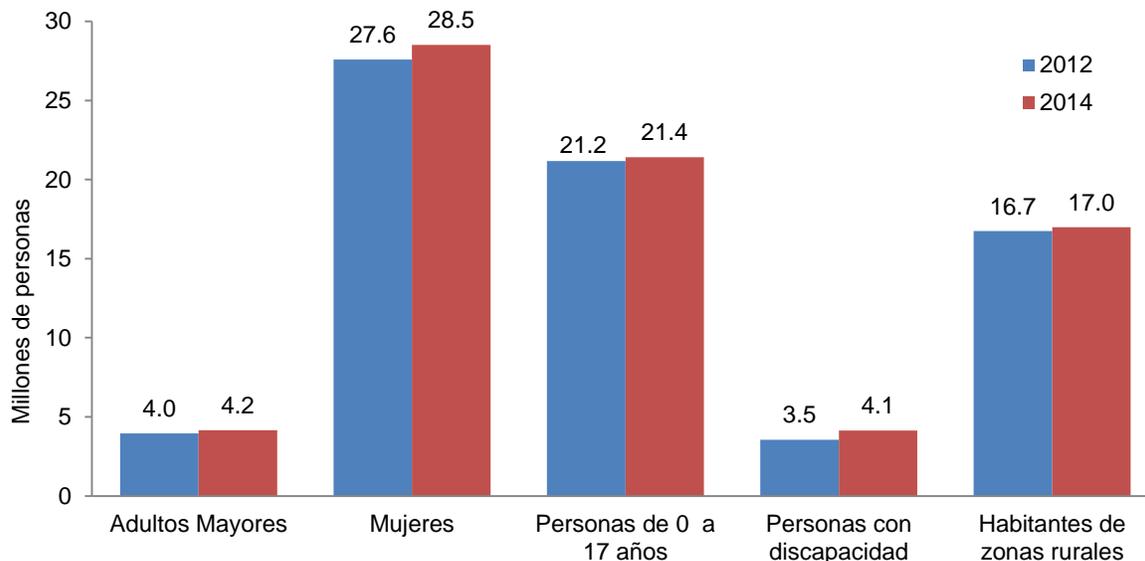
La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 5°, define como grupos sociales en situación de vulnerabilidad a aquellos segmentos de la población y personas que, por diferentes factores o por combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar.

Cada grupo vulnerable experimenta problemáticas específicas que les afectan de manera diferente en comparación con otros segmentos de la población. Además, se debe tomar en consideración que hay agravantes de la vulnerabilidad y, por lo tanto, la problemática se hace compleja cuando una persona sufre simultáneamente varios tipos de vulnerabilidad.

En este capítulo se abordan las condiciones de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad atendidos por el conjunto de programas. Esta población se puede desagregar en siete subgrupos: mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; adultos mayores; jóvenes; jornaleros agrícolas; y actores sociales, específicamente organizaciones de la sociedad civil (OSC). A continuación se presenta un diagnóstico general de la situación de estos grupos, así como su relación con indicadores de pobreza.

Del total de las personas en situación de pobreza en 2014, 4.2 millones pertenecían al grupo etario de sesenta y cinco años o más; 28.5 millones eran mujeres; 21.4 millones eran niños, niñas y adolescentes; 4.1 millones padecían alguna discapacidad; y 17 millones vivían en zonas rurales (ver gráfica 1). Resalta que en todos los casos seleccionados, la incidencia en situación de pobreza es mayor que en 2012.

Gráfica 1. Pobreza en grupos prioritarios seleccionados (millones de personas), México, 2012-2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

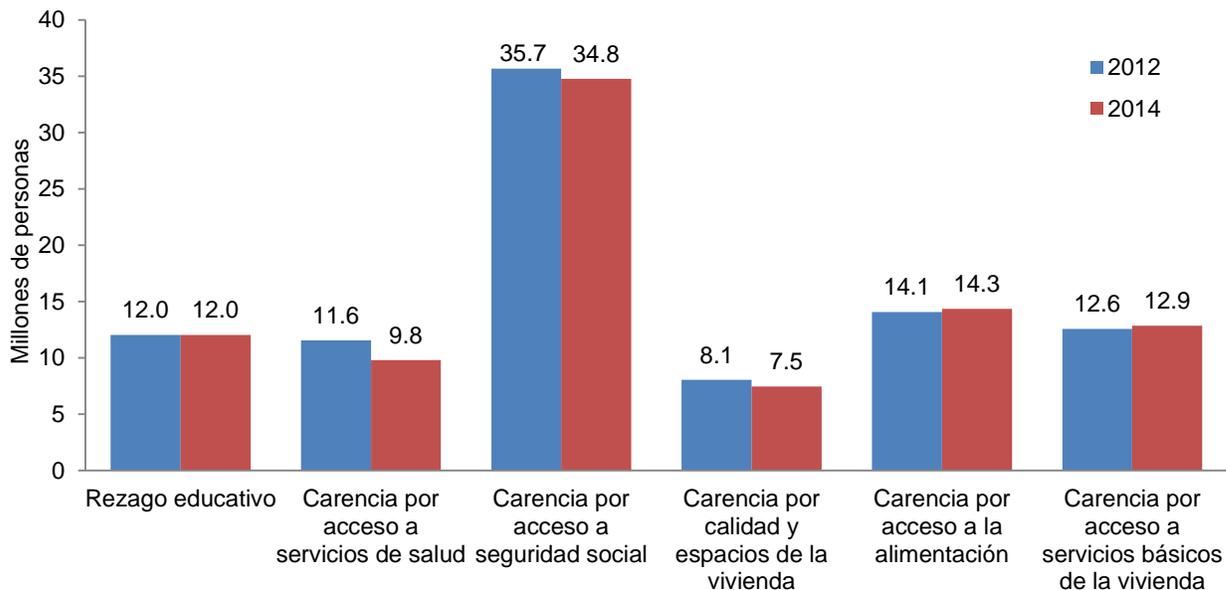
MUJERES

La situación de vulnerabilidad de las mujeres es entendida como multidimensional y, en algunos casos, implica la acumulación de varias vulnerabilidades. Al respecto, se describen dos problemáticas generales en este grupo. La primera es la desigualdad de ingreso y, en general, la equidad entre hombres y mujeres; la segunda son los diferentes tipos de violencias que sufren las mujeres.

En cuanto a la primera problemática, en 2014, 28.5 millones de mujeres se encontraban en pobreza, 6.3 por ciento más que la cantidad de hombres en esta condición; el rezago educativo y la insuficiencia de ingresos constituían las carencias que más diferencias representaban respecto a la situación de hombres (CONEVAL, 2015j).

En la gráfica 2 se observa que la incidencia de las carencias sociales en mujeres aumentó en 2014 en lo referente al acceso a alimentación y a servicios básicos de la vivienda; en las demás, la incidencia se mantuvo igual o disminuyó.

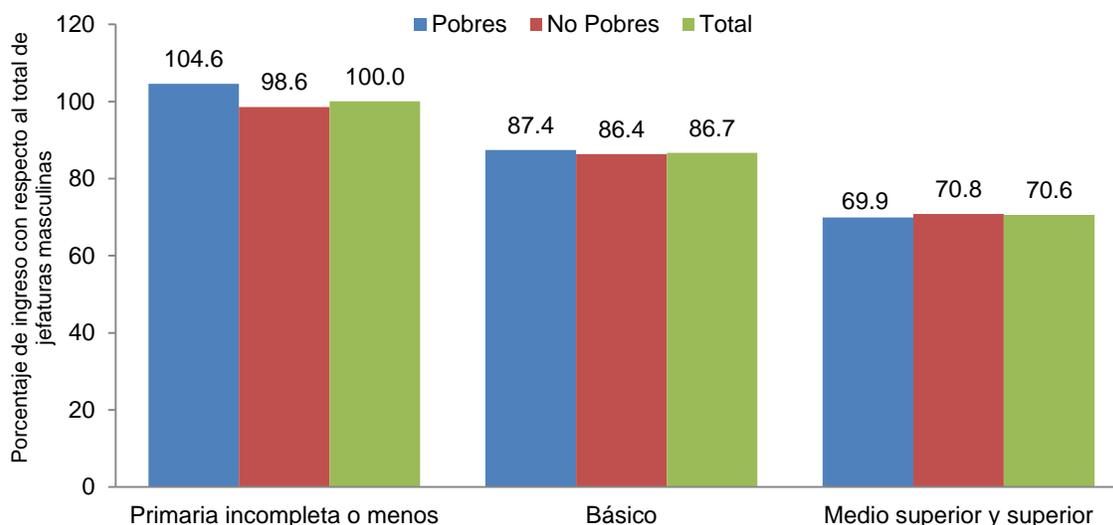
Gráfica 2. Incidencia de las carencias sociales en mujeres (millones de personas), México, 2012-2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

En 2014, casi uno de cada cinco hogares tenían a una mujer como jefa del hogar, lo que representa 6.8 millones de hogares (INEGI, 2015). En este sentido, se pueden comparar hogares con jefaturas masculinas y femeninas con el mismo nivel de educación y se observa un ingreso menor de estos últimos, en especial en niveles de educación avanzados (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Ingreso laboral en un hogar con jefatura femenina como porcentaje del ingreso en hogares con jefatura de hombres, México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

En relación con esta problemática, el Inmujeres identifica la existencia de políticas públicas estatales y municipales que carecen de perspectiva de género y de mecanismos que garanticen su implementación. Entre las causas se encuentran: limitado marco normativo para la aplicación de la perspectiva de género en la práctica gubernamental; prácticas institucionales en la administración pública que restringen la incorporación de la perspectiva de género en el ejercicio gubernamental; y el desarrollo del ciclo de las políticas que dificulta la incorporación de la perspectiva de género. Los efectos de la problemática son: incumplimiento de las normas institucionales respecto a los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas y municipios; reproducción de estereotipos, desigualdad, discriminación y violencia institucional al interior de las dependencias que se expresa en la prestación de servicios a las mujeres; y acciones gubernamentales con una visión asistencial, que limitan el acceso de las mujeres a la igualdad sustantiva (Inmujeres, 2014).

En la segunda problemática descrita se incluye la vulnerabilidad por situaciones de violencia que abarcan diversos tipos a los que se enfrentan las mujeres. La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia identifica seis clases de violencia: “psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres” (DOF 2007, 1 de febrero). La misma ley distingue cinco modalidades de violencia: violencia en el ámbito familiar, violencia laboral y docente, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida.

Los altos niveles de violencia contra las mujeres originan: bajo nivel de empoderamiento; discriminación contra las mujeres; deficiente atención a la violencia contra las mujeres; y bajos niveles de procuración de justicia. Los efectos que la problemática produce son exclusión social de las mujeres y mayor prevalencia de daños a la salud por la violencia contra las mujeres (Sedesol, 2015).

La población que ha sufrido algún tipo de violencia, de acuerdo con el diagnóstico del PAIMEF, se puede cuantificar a través de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, de la cual se extrae la cantidad de mujeres de quince años y más que declararon sufrir algún tipo de violencia (emocional, económica, física y sexual) a lo largo de su relación con su última pareja. Del total de mujeres de quince años y más en 2011, que ascendió a 42.6 millones, 43.9 por ciento (18.7 millones) declararon haber sufrido al menos un acto de violencia en su última relación de pareja (Sedesol, 2015).

Cuadro 2. Incidencia de violencia en mujeres casadas o unidas de 15 años o más

	(Millones de mujeres)		
	2003	2006	2011
Mujeres casadas o unidas de 15 años o más	19.5	22.4	25
Total de mujeres violentadas	9.1	8.9	8.4
Emocional	7.5	7.1	6.8
Económica	5.7	5.1	4.3
Física	1.8	2.3	1.6
Sexual	1.5	1.3	0.7

Fuente: Sedesol, 2015, con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, 2006 y 2011, e INEGI.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

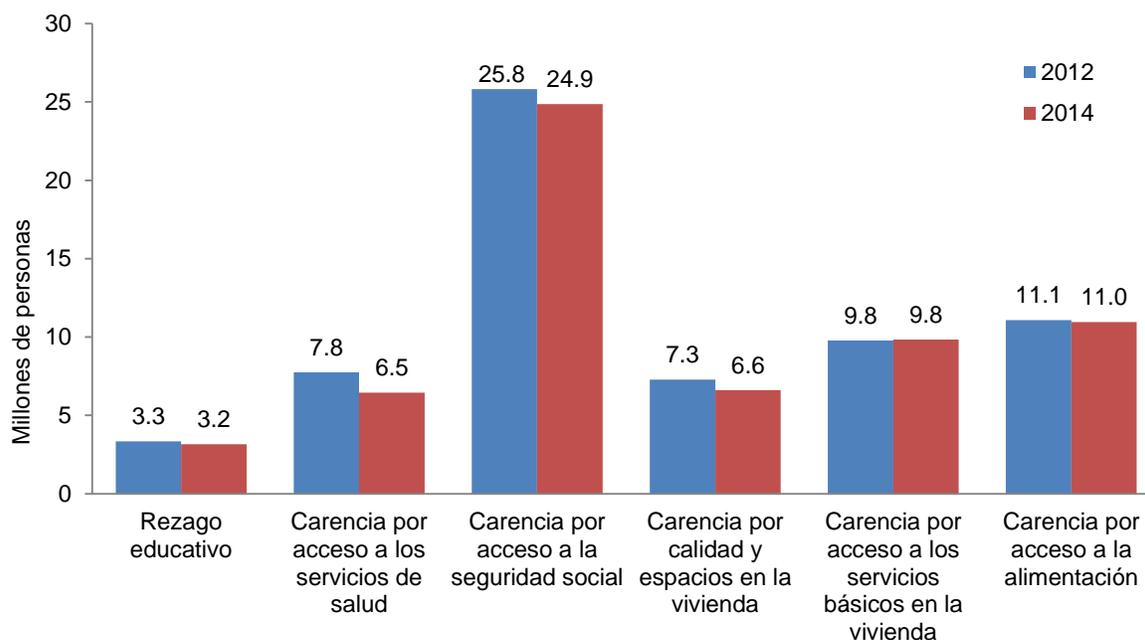
La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 10, identifica a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad a través de circunstancias específicas, entre las que se encuentran el “carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apátrida, o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos” (DOF, 2015, 4 de diciembre).

La problemática que presentan los niños, niñas y adolescentes es su vulnerabilidad a situaciones de riesgo psicosocial y problemáticas específicas; entre las causas están los débiles mecanismos de prevención y atención, que se relacionan con las débiles instancias de atención y protección de los menores. Entre los efectos se pueden citar el aumento de la demanda de menores que requieren atención integral y alojamiento, así como las limitaciones en el desarrollo integral de los menores.

La atención a estos grupos es prioritaria, en virtud de que las posibles secuelas de estas carencias pueden permanecer a lo largo de su vida. Las situaciones de riesgo en los menores de edad son producidas por múltiples factores, como la pobreza y la desigualdad, que si bien no implican una relación lineal directa con la orfandad, son reconocidas como

las principales razones de pérdida o riesgo de cuidados parentales en la población infantil (Mortilla y Taracena, 2012).

Gráfica 4. Incidencia de las carencias sociales en la población de 0 a 17 años de edad (millones de personas), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

En 2014, 21.4 millones de personas de cero a diecisiete años se encontraban en situación de pobreza, lo que representa 53.9 por ciento de la población infantil y adolescente, además de un incremento de casi 250,000 personas respecto a 2012 (ver gráfica 4). Aunque en la gráfica se observa que en la mayoría de las carencias hubo una disminución en la incidencia en este grupo etario, se puede comprobar el aumento en el agregado debido al crecimiento de la vulnerabilidad por ingreso, que pasó de 2.9 millones de personas en 2012 a 3.4 en 2014 (CONEVAL, 2015j).

El riesgo de la orfandad es un elemento latente en los menores. Según Mortilla y Taracena (2012), se define a un menor huérfano como aquel que ha perdido el cuidado de uno o de ambos de sus progenitores, y que recibe cuidados por otros integrantes de la familia extendida, por instituciones de protección de diversa índole o que, simplemente, carece de ellos.

El efecto de un evento como la orfandad con situaciones de pobreza o vulnerabilidad implica una mayor dificultad de superar estas circunstancias o directamente caer en ellas; es decir, la falta de uno o dos progenitores envuelve una menor capacidad de beneficiarse de las redes interpersonales de apoyo, en las cuales los progenitores del hogar tienen un papel clave, así como la permanencia en el sistema educativo o un mejor aprovechamiento de los programas sociales.

En este sentido, los huérfanos de los hogares en situaciones de pobreza o vulnerabilidad sufren una carencia que los hace más susceptibles a permanecer o caer en esta condición. Sin embargo, no existe evidencia consistente de que este efecto negativo sea mayor en el caso de la madre o el padre. De ahí que es necesario profundizar en este efecto y su interacción con la estructura de las familias y las redes de apoyo en las cuales está inserto el menor huérfano.

México ocupa el segundo lugar en cantidad de niñas, niños y adolescentes huérfanos en América Latina. Se estima que existen entre 1.6 y 1.8 millones de niños y niñas huérfanos (RELAF, 2010). Sin embargo, este dato debe tomarse con cautela. En el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI) solamente se contabilizaron 19,174 menores de edad en estas condiciones. Dicha cuantificación deja fuera a aquellos que no reciben la atención adecuada en estas instituciones y, sobre todo, a aquellos que viven en situación de calle (Aldeas Infantiles SOS, 2013). Por tanto, es preciso reconocer que existe un área de oportunidad en la generación de datos y de información confiable que nos permita cuantificar esta población en situación de vulnerabilidad.

JÓVENES

Los jóvenes se enfrentan a contextos de vulnerabilidad, por ejemplo, las condiciones desfavorables del mercado laboral, la violencia e inseguridad, la falta de opciones educativas y la propensión de acceder a productos adictivos como el alcohol, el cigarro y las drogas. Estos medios limitan el desarrollo integral de los jóvenes en el tránsito a la vida adulta (Imjuve, 2013).

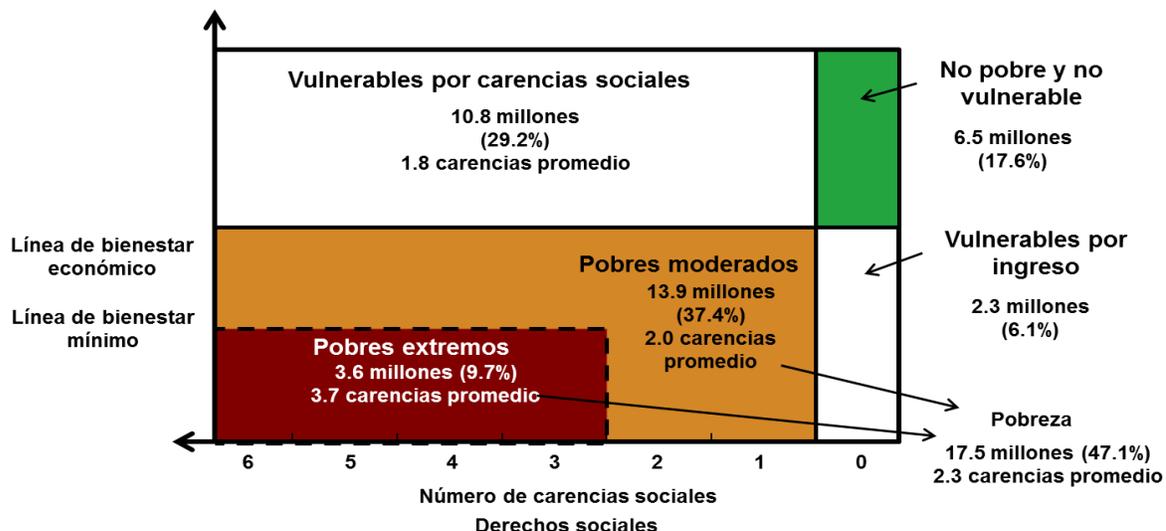
Las causas de la problemática pueden ser: dificultades para la inserción laboral de los jóvenes; desvinculación de los jóvenes con su entorno; deficiente formación y desarrollo de habilidades que favorezcan el desarrollo personal; e incidencia de embarazo adolescente. Los efectos que produce la problemática consisten en desigualdad en el acceso a las oportunidades; incapacidad para lograr su pleno potencial y contribuir al desarrollo; conductas de riesgo o delictivas; y escasa movilidad social (Imjuve, 2013).

La población que experimenta la problemática son todos los jóvenes de doce a veintinueve años de edad³; de acuerdo con las proyecciones de población 2010-2050 del CONAPO, en 2014 eran 38.2 millones, de los cuales 18.9 millones eran hombres y 19.23, mujeres (CONAPO, 2014). En ese mismo año, el número de jóvenes de doce a veintinueve años en situación pobreza era de 17.5 millones y en pobreza extrema, de 3.6 millones (CONEVAL, 2015j).

Los jóvenes en situación de pobreza extrema sufrían 3.7 carencias en promedio; además, 19.7 millones de jóvenes estaban por debajo de la Línea de Bienestar Económico, lo que representa 53.2 por ciento del total de jóvenes. Sólo 17.6 por ciento de los jóvenes no presentaban condición de pobreza ni vulnerabilidad, 4 por ciento menos del resto de la población (ver cuadros 3 y 4) (CONEVAL, 2015j).

³ De acuerdo con el artículo 2° de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la población de jóvenes queda comprendida entre los doce y veintinueve años de edad (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf).

Cuadro 3. Jóvenes de 12 a 29 años en pobreza multidimensional, México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

En concreto, la incidencia de la pobreza en el grupo de jóvenes de doce a veintinueve años aumentó entre 2012 y 2014, incluso superó el nivel de 46 por ciento registrado en 2010. Como se observa en el cuadro 3, dicho cambio se debió al incremento de los jóvenes en pobreza moderada, que, de 34.9 por ciento, pasaron a representar 37.4. Aunque el número de jóvenes vulnerables por carencias sociales disminuyó en estos últimos años, el efecto del aumento que registraron los vulnerables por ingreso hace que, en el agregado, los jóvenes pobres se hayan elevado en cantidad y porcentaje en 2014.

Cuadro 4. Jóvenes de 12 a 29 años en pobreza multidimensional,
México, 2010-2014

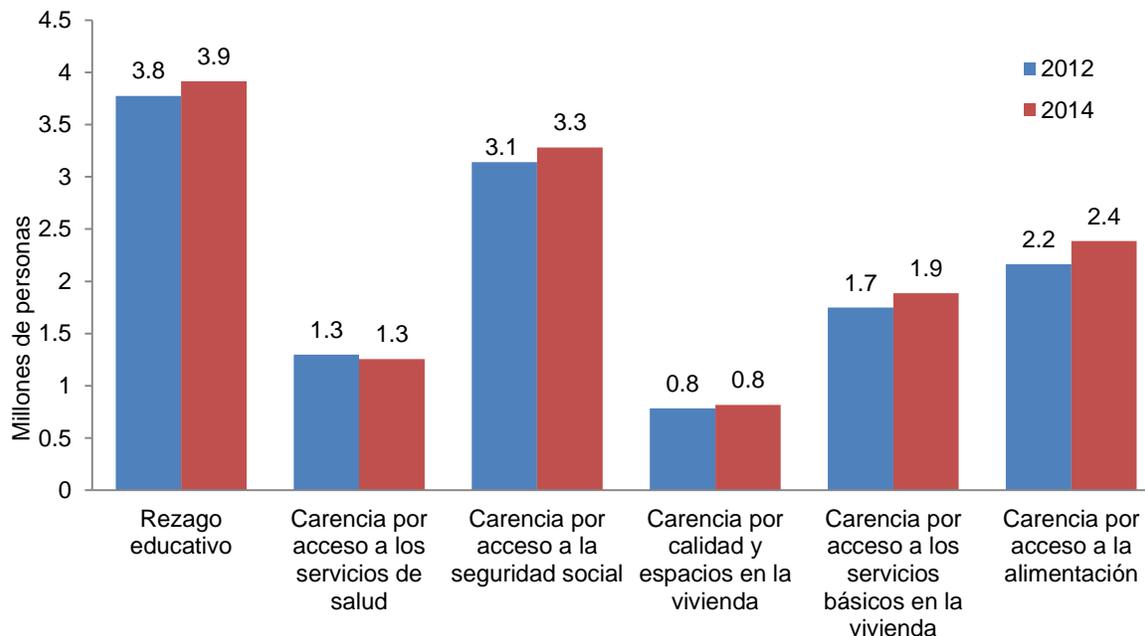
Pobreza	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Población en situación de pobreza	46.0	44.9	47.1	16.8	16.6	17.5
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.5	37.4	12.7	13.1	13.9
Población en situación de pobreza extrema	11.1	9.4	9.7	4.0	3.5	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	30.8	32.0	29.2	11.2	11.8	10.8
Población vulnerable por ingresos	4.9	5.3	6.1	1.8	2.0	2.3
Población no pobre y no vulnerable	18.2	17.8	17.6	6.6	6.6	6.5

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En México, en 2014, 6.4 por ciento de la población presentaba alguna dificultad para realizar al menos una de las actividades como caminar, ver, escuchar, hablar o comunicarse, poner atención o aprender, atender el cuidado personal y de tipo mental (INEGI, 2015). Asimismo, 4.1 millones de ellas estaban en situación de pobreza y al menos un millón, en pobreza extrema, mientras que en la mayoría de las carencias se reportó un incremento respecto a 2012.

Gráfica 5. Incidencia de las carencias sociales en la población con discapacidad (millones de personas), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

El rezago educativo es la carencia que muestra mayor diferencia respecto a la población general: 51.1 por ciento de las personas con discapacidad la presentan, frente a 18.7 por ciento a nivel nacional (CONEVAL, 2015j).

En el grupo de personas con discapacidad, el problema identificado son las limitaciones para su desarrollo integral, así como contextos de exclusión social; entre las causas de esta problemática se pueden citar: la falta de coordinación interinstitucional para lograr la inclusión y permanencia de las personas con discapacidad en el ámbito educativo, laboral y social; la falta de mecanismos preventivos para evitar la discapacidad; y las personas con discapacidad que carecen de seguridad social. Algunos de los efectos de la problemática son: elevados costos para las familias con personas con discapacidad que requieren atención integral; la falta de atención oportuna que vuelve permanentes discapacidades curables; el bajo desarrollo de habilidades de las personas con discapacidad o en riesgo de sufrirla; la exclusión educativa, laboral y social de las personas con discapacidad, así como

las brechas en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país (PONAS, 2014).

La caracterización del problema que enfrentan las personas con discapacidad va más allá de sus dimensiones médicas; abarca también cuestiones de índole social, como la participación de las personas que padecen dicha condición dentro de la vida económica, política y cultural de su entorno. Por ello, no es suficiente sólo cuantificar y localizar geográficamente el problema de la discapacidad en México; es igual de necesario identificar algunos datos que nos ayuden a comprender el grado de exclusión social de este grupo poblacional (Bowie, 2005).

Las situaciones de vulnerabilidad de las personas con discapacidad puede ser abordada a través de la medición multidimensional de la pobreza, la cual muestra que las personas con discapacidad reportan porcentajes más altos de pobreza respecto a la población en general en todos los niveles de pobreza, así como mayor vulnerabilidad en cada una de las carencias sociales en comparación con una persona sin discapacidad, tanto para 2012 como para 2014 (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Personas con discapacidad y su condición de pobreza multidimensional, México, 2012-2014

Pobreza	Persona con alguna discapacidad (porcentaje)		Personas sin discapacidad (porcentaje)	
	2012	2014	2012	2014
Población en situación de pobreza	51.2	54.1	45.1	45.6
Pobreza moderada	38.5	41.4	35.5	36.3
Pobreza extrema	12.7	12.7	9.6	9.3
Vulnerable por carencias sociales	31.6	26.7	28.4	26.2

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

ADULTOS MAYORES

Los factores que determinan la vulnerabilidad en los adultos mayores pueden ser de carácter social, económico, cultural y familiar, y las causas pueden deberse a la escasa y desigual cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones contributivas; bajos ingresos laborales; red de apoyo social y familiar insuficiente, además de limitado acceso a servicios de salud. Entre los efectos de la problemática se encuentran: mayor incidencia de enfermedades y discapacidad; dependencia económica y funcional; y disminución de autoestima (Sedesol, 2013).

En términos de ingresos, los adultos mayores que tienen que satisfacer sus necesidades más básicas por sí mismos se ven obligados a seguir en la actividad laboral con la finalidad de costear su subsistencia. Los datos del censo 2010 indican que 32.7 por ciento de los adultos mayores que vivían solos realizaron una actividad económica o buscaron trabajo (INEGI, 2010).

Por otro lado, se estima que 17.2 por ciento de los adultos mayores sufren carencia de acceso a seguridad social, mientras que sólo 30.2 por ciento tienen acceso directo⁴ a este derecho (INEGI, 2015).

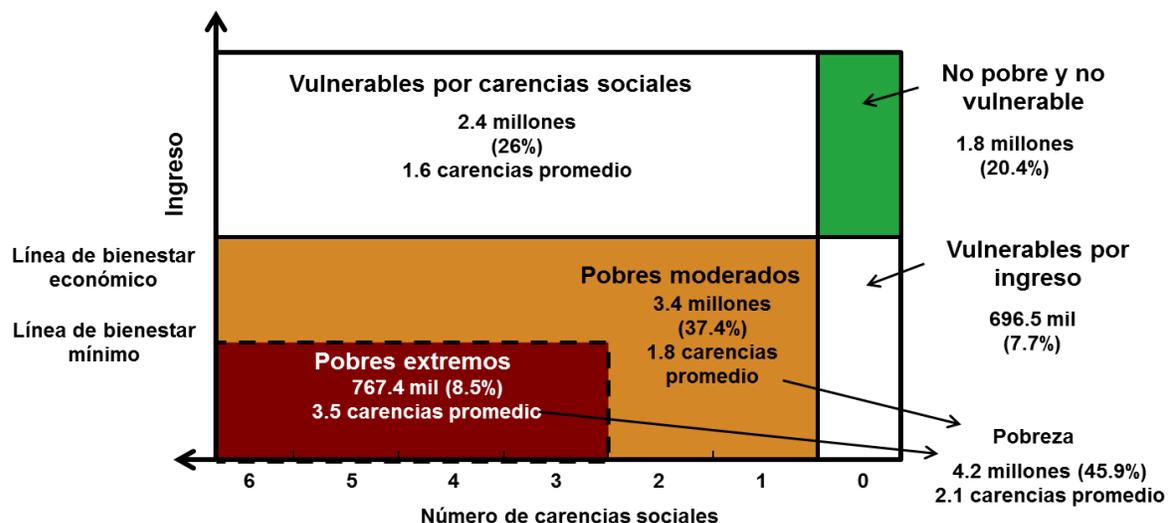
Asimismo, los gastos que cubren las familias en cuanto a servicios de salud, hospitalización o medicamentos son, en promedio, 654 pesos al trimestre, en tanto que los hogares que están integrados por al menos una persona de sesenta años o más gastan 932 pesos en promedio, esto es, aproximadamente 42 por ciento más que aquellos sin adultos mayores (INEGI, 2015).

En cuanto a incidencia en pobreza en este grupo poblacional, el CONEVAL estima que, en 2014, existían 4.2 millones de hombres y mujeres de sesenta y cinco años o más en pobreza multidimensional, lo que representa 45.9 por ciento de este grupo. De éstos, 767,000 se encontraban en pobreza extrema, es decir, 8.47 por ciento. En el mismo año, 2.3 millones de adultos mayores eran vulnerables por carencias sociales, 696,000, por

⁴ Acceso directo se refiere a ser beneficiario de un sistema de seguridad social (o programa de pensiones) como beneficiario directo y no por medio de un familiar.

ingreso, y 1.8 millones no eran considerados pobres multidimensionales ni vulnerables por ingreso o carencias sociales (ver cuadro 6). La carencia con mayor incidencia en este grupo es la de rezago educativo, que significa 60.7 por ciento de la población adulta mayor.

Cuadro 6. Adultos de 65 años o más en pobreza multidimensional, México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

De acuerdo con la justificación de la Ley de Pensión Universal, 66.3 por ciento de las personas mayores de sesenta y cinco años y más nunca han cotizado en el sistema de seguridad social, y 37.6 de ellas no reciben ningún tipo de pensión o jubilación, lo que “será más grave en el futuro toda vez que en las nuevas generaciones hay un porcentaje amplio de la población que no cotiza en la seguridad social para su vejez (48.1 por ciento de la población económicamente activa mayor de 16 años)” (Presidencia, 2013).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en los países de América Latina y el Caribe, “sólo 40 de cada 100 adultos mayores tienen una pensión contributiva (en el sentido de haber contribuido para ella a través de un impuesto a la nómina), y el 20 por ciento disfruta de una pensión no contributiva (o, más correctamente, de una pensión a la que contribuyeron todos a través de impuestos generales)” (Bosch *et al.*, 2013).

JORNALEROS AGRÍCOLAS

Las causas de vulnerabilidad de este grupo de población radican en sus condiciones precarias de trabajo y de vida; los servicios básicos y alojamiento inadecuados para atender a las familias jornaleras; y las opciones laborales insuficientes en lugares de origen. Los efectos de esta problemática se reflejan en la migración, el trabajo infantil y el deterioro de la salud (Sedesol, 2010).

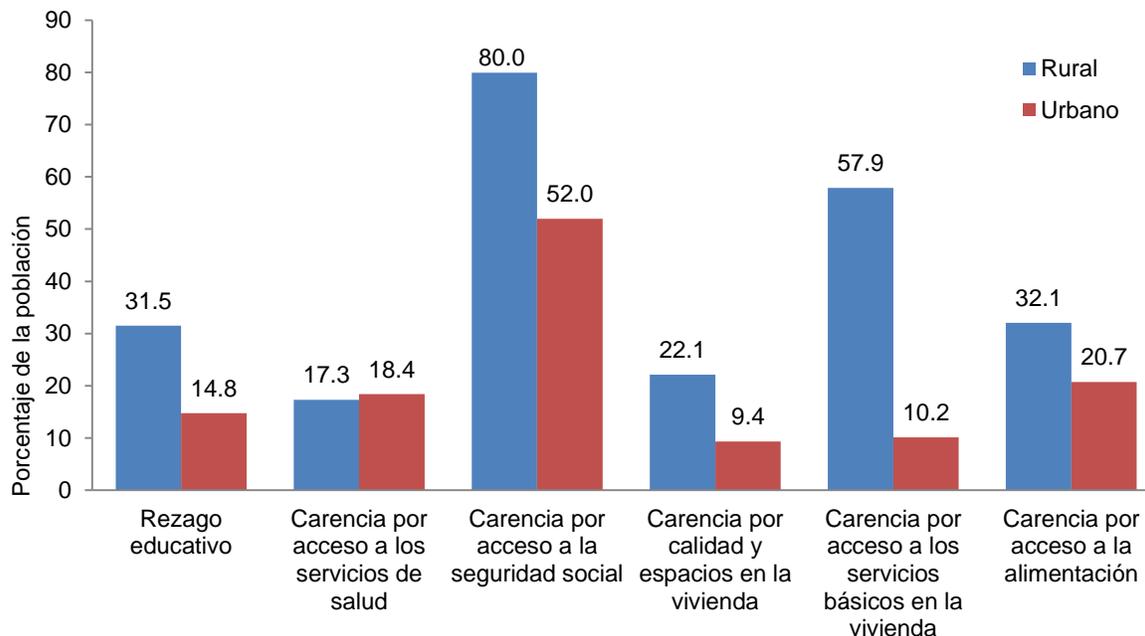
La población que presenta la problemática abarca a los jornaleros agrícolas de dieciséis años o más y a los integrantes de su hogar que se ven obligados, por la falta de oportunidades laborales en el contexto rural, a abandonar sus comunidades para ser contratados temporalmente en otro lugar, donde desempeñan actividades de siembra, cosecha, recolección y preparación de alimentos.

Las características de este grupo vulnerable se traducen en condiciones de trabajo y de vida precarias; carencia de servicios e infraestructura básica; insuficientes opciones laborales en los lugares de origen; migración, trabajo infantil, deterioro de la salud y transmisión intergeneracional de la pobreza como efecto de dicha precariedad. Además, la naturaleza temporal del trabajo no les permite pasar el suficiente tiempo en la comunidad para tener acceso a las redes de apoyo locales, derechos y servicios (NHTRC, 2015).

En 2015, 13.1 por ciento de la población ocupada en México realizaba actividades agropecuarias (INEGI, 2015b), lo que representa alrededor de 6.5 millones de personas. Por su parte, el PAJA estima una cifra similar para el total de jornaleros agrícolas contando a los integrantes de sus familias (ROP-PAJA, 2015).

La condición de migrantes de este grupo dificulta efectuar estimaciones sobre su situación de pobreza; no obstante, el panorama prevaleciente en el ámbito rural se muestra en la gráfica 6, en la que se observa la mayor incidencia para todo el conjunto de carencias en el contexto rural.

Gráfica 6. Incidencia de las carencias sociales en la población urbana y rural (porcentaje de la población), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL basadas en el MCS-ENIGH 2012-2014 (CONEVAL, 2015j).

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El problema identificado son actores sociales (OSC, centros de investigación e instituciones de educación superior) con capacidad limitada para emprender acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad, y entre las causas se encuentran los insuficientes mecanismos para la articulación entre actores sociales y gubernamentales; limitados recursos públicos para emprender acciones por parte de los actores sociales; insuficiente desarrollo institucional de los actores sociales; y escasa o nula sinergia entre éstos. Los efectos de la problemática se reflejan en el desaprovechamiento de las potenciales sinergias entre actores sociales y gobierno para el desarrollo social y la dificultad en la generación de estrategias para ello (Sedesol, 2015b).

Aunado a esto, no todas las OSC pueden ser donatarias autorizadas; para obtener el estatus, estas deben acreditar una serie de requisitos e invertir una cantidad importante de tiempo y recursos. Algunas que no tienen el estatus son dependientes de los recursos gubernamentales, los cuales no se incrementan en la misma proporción que el crecimiento de la población de OSC en el país.

Los actores sociales se concentran en siete entidades federativas principalmente: Distrito Federal (20.3 por ciento), Oaxaca (6.1), Estado de México (5.6), Veracruz (5.4), Baja California (4.9), Michoacán (4.5) y Chihuahua (4.4) (Sedesol, 2015b).

CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS A DERECHOS SOCIALES

Algunas problemáticas identificadas en los documentos de diagnóstico de los programas y de este análisis se asocian a derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la igualdad al goce de derechos; derecho a la no discriminación; igualdad ante la ley; protección de la salud; derecho al desarrollo integral de la niñez; derecho a la seguridad social; y derecho a la libertad de asociación (ver cuadro 2 de anexos).

El goce de derechos, la igualdad ante la ley y la no discriminación son derechos que deberían garantizar al menos un piso básico para todos los integrantes de la sociedad. Estos derechos se relacionan con las problemáticas que conciernen principalmente a las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores. El problema central que pretende ser abordado con este grupo de derechos es la exclusión social, un proceso en el cual las personas se ven impedidas de alcanzar o ver realizados sus derechos.

Los derechos sociales asociados a las problemáticas también son parte de convenios y tratados internacionales signados por México; los que tienen que ver con la problemática que presentan las mujeres son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1996). La problemática en niños,

niñas y adolescentes está vinculada a la Convención sobre los Derechos del Niño. En el caso de las personas con discapacidad se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Además de los derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y convenios internacionales, existen diversas leyes y programas que regulan el cumplimiento de los derechos sociales: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el caso de las mujeres; Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en lo relativo a los menores; Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, enfocada a las personas con discapacidad; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y Ley de Pensión Universal, para adultos mayores; y Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, referente a la problemática de los actores sociales (ver cuadro 3 de anexos).

Además de las leyes, se tienen otros ordenamientos normativos, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y diversos planes sexenales orientados a problemáticas, por ejemplo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Proigualdad); Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018; Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018; Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018; Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS); y Programa Nacional de Juventud 2014-2018. Éstos se asocian al cumplimiento de los derechos previamente mencionados (para su localización programática, ver el cuadro 3 del anexo).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas como instrumento para resolver la problemática de atención a grupos prioritarios

La problemática del grupo evaluado se relaciona con la situación de vulnerabilidad por su género, edad, condición laboral y discapacidad. Los programas en su conjunto la atienden en un contexto de estratificación del sistema de protección social actual y se enfocan a la exclusión social desde una perspectiva de contención.

ATENCIÓN A MUJERES

Los temas de desigualdad de género y violencia hacia las mujeres son abordados en este grupo temático por dos programas presupuestarios evaluados (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Programas federales de atención a las mujeres, México, 2014

Programa	Objetivos
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Fomentar e impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y contribuir a la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional de la administración pública estatal, municipal y de las delegaciones del Distrito Federal. El programa está dirigido a las instancias de las mujeres en las entidades federativas (IMEF) y municipios, entendidas como mecanismos nacionales rectores de la política de igualdad. Otorga subsidios a los proyectos que las instancias presentan cada año al Inmujeres en torno a cuatro vertientes: fortalecimiento institucional; políticas públicas para la igualdad; políticas públicas de prevención y atención a la violencia; y ciudadanía.
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	Construir una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres, que promueven y operan las IMEF, en coordinación con instituciones públicas y sociales. Para ello, el programa otorga subsidios a proyectos anuales que presentan las IMEF en tres vertientes: a) fortalecimiento institucional de las IMEF en prevención y atención de la violencia contra las mujeres; b) acciones de prevención dirigidas a la población en general; y c) prestación de servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos y personas allegadas.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a, e).

ATENCIÓN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Entre las acciones de prevención, atención y fortalecimiento institucional que ejecuta el Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia (PPDII) en favor de la población infantil, están aquellas encaminadas a mejorar su situación a partir de la implementación de marcos operativos y protocolos de atención (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Programas federales de atención a niñas, niños y adolescentes, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	Contribuir a reducir la situación de riesgo psicosocial y problemáticas específicas de las niñas, niños y adolescentes mediante la atención y prevención de las situaciones de riesgo que enfrentan. Para esto, el programa otorga apoyos a los sistemas estatales DIF (SEDIF) y a las OSC para realizar acciones de prevención y atención en diferentes temáticas: atención a la primera infancia; prevención de riesgos psicosociales; promoción del buen trato; migración infantil no acompañada; situación de calle; trabajo infantil; explotación sexual infantil; promoción y difusión de derechos de niñas, niños y adolescentes; y prevención de embarazo adolescente y adicciones.
Seguro de Vida para Jefas de Familia	Contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social mediante la incorporación de las jefas de familia entre doce y sesenta y ocho años de edad que sufren carencias por acceso a la seguridad social (a partir del 2015, cambió a aquellas que estén en situación de vulnerabilidad). El programa, ante el fallecimiento de la jefa de hogar en condiciones de vulnerabilidad, otorga mensualmente apoyos económicos directos a sus hijos o hijas de hasta veintitrés años de edad, a fin de incentivar el ingreso o permanencia de éstos en el sistema escolar; los montos de los apoyos varían según el nivel educativo al cual asisten.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015f, h).

ATENCIÓN A JÓVENES

El Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), a través de los subsidios a programas para jóvenes, busca articular políticas integrales de juventud (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Programas federales de atención a jóvenes, México, 2014

Programa	Objetivos
Subsidios a programas para jóvenes	Promover, generar y articular políticas públicas integrales para los jóvenes de entre doce y veintinueve años de edad, a través de las instancias estatales y municipales de juventud, dependencias federales y gobiernos de las entidades federativas, organizaciones juveniles, OSC, instituciones de educación superior y técnica media superior, con el objetivo de impulsar acciones que promueven y operen programas que atiendan las necesidades de la población joven. Los apoyos que entrega el programa son recursos económicos que varían en función del tipo de ayuda que se solicite.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015i).

ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD) contribuye a mejorar las condiciones de la población con discapacidad y, al igual que otros programas del DIF, opera sus recursos mediante los Sistemas Estatales del Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Programas federales de atención a personas con discapacidad, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Favorecer el desarrollo integral de las personas con discapacidad a través de la instrumentación de proyectos. Para esto, el programa otorga recursos económicos a los sistemas estatales y municipales DIF y a las OSC. Los proyectos se circunscriben a tres vertientes: acciones en salud para la atención a personas con discapacidad (ayudas funcionales, atención especializada, promoción de la salud y prevención de la discapacidad); acciones de infraestructura y equipamiento para la atención de las personas con discapacidad (remodelación, construcción, operación y equipamiento); y acciones de desarrollo para la inclusión laboral, educativa y social de las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015c).

ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES

En lo concerniente a la integración social de los adultos mayores, el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) fomenta el funcionamiento de las redes sociales, la atención a la salud y la superación de la vulnerabilidad por ingreso de los adultos mayores (ver cuadro 11). Al mismo tiempo, este programa busca disminuir la falta de acceso a la seguridad social que sufren amplios sectores de la población de adultos mayores.

Cuadro 11. Programas federales de atención a adultos mayores, México, 2014

Programa	Objetivos
Pensión para Adultos Mayores (PAM)	Otorgar transferencias monetarias para elevar el ingreso de los adultos mayores de sesenta y cinco años y más que no reciben un pago mensual superior a 1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. El monto transferido es de 580 pesos mensuales y se entrega bimestralmente. Asimismo, el programa implementa acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de este grupo de población mediante una red integrada por promotores, facilitadores y gestores, así como acciones para aumentar su protección social y facilitar el acceso a la oferta de servicios sociales que brinda el estado y apoyos para la inclusión financiera.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015g).

ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA de la Sedesol atiende la problemática de la migración jornalera agrícola mediante diferentes componentes (ver cuadro12).

Cuadro 12. Programas federales de atención a jornaleros agrícolas, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	Contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales de los jornaleros agrícolas y reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola y sus familias a través de acciones que faciliten su acceso a la alimentación, educación, vivienda y promoción del ejercicio de los derechos humanos. El programa atiende a hombres y mujeres mayores de dieciséis años que trabajan como jornaleros agrícolas, así como a los integrantes de su hogar, y les otorga los siguientes apoyos directos: estímulos para asistencia y permanencia escolar de los menores de edad; apoyos alimentarios para niños y niñas; apoyos económicos al arribo de los migrantes; recursos para infraestructura; acciones de promoción y participación social, así como apoyos especiales en caso de contingencias.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015b).

ATENCIÓN A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Programa de Coinversión Social (PCS) busca contribuir a la generación de capital social mediante el fortalecimiento de determinados actores sociales (OSC, instituciones de educación superior y centros de investigación) (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Programas federales de atención a las organizaciones de la sociedad civil, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa de Coinversión Social (PCS)	Fortalecer a los actores sociales que promueven la inclusión, la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión. En los proyectos de coinversión apoyados, el actor social debe aportar un mínimo de 20 por ciento del valor total del proyecto y el programa subsidia el costo restante. Los beneficiarios son los actores sociales que incluyen a las OSC, las instituciones de educación superior y los centros de investigación. El programa emite convocatorias en diferentes temáticas: mejora alimentaria; nutrición y salud; desarrollo integral; promoción del desarrollo social y vertiente de investigación; sociedad incluyente y cohesión social; derechos humanos; y profesionalización y capacitación.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015d).

COBERTURA

Salvo en los casos del PFTPG y el SPJ, los programas tienen como población objetivo a personas. Sin embargo, el PAIMEF, el PPDII y el PAPD presentan dificultades para definir a sus poblaciones, dado que los apoyos no se otorgan directamente a los beneficiarios finales, sino a instituciones estatales. Por su parte, el Seguro de Vida para Jefas de Familia identifica a mujeres en situación de vulnerabilidad como su población potencial y objetivo, pero los beneficios finales son apoyos para que los(as) estudiantes huérfanos(as) continúen sus estudios.

Destacan los casos en cobertura del PFTPG, el PPDII y el PAM, que logran atender más de 90 por ciento de su población objetivo (ver cuadro 14). Asimismo, cabe señalar que una parte significativa de los programas del grupo otorgan subsidios a proyectos con base en demanda y solicitudes por convocatoria (como el PCS y los programas que operan como intermediarios en la distribución de recursos); así, el desempeño en su cobertura depende, en cierta medida, de la demanda y el presupuesto asignado en el ejercicio fiscal.

Cuadro 14. Cobertura de los programas federales de atención a grupos prioritarios,
México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG)	Dependencias estatales	32	32	32	100.00
Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD)	Personas	4,527,784	ND	49,673	ND
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia (PPDII)	Personas	39,226,774	2,382,573	2,383,592	100.04
Programa de Coinversión Social	Actores sociales	7,859	5,297	1,422	26.85
Seguro de Vida para Jefas de Familia	Jefas de familia	6,271,953	6,271,953	ND	ND
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	Personas	24,900,000	24,900,000	329,604	1.32
Pensión para Adultos Mayores	Personas	6,289,174	5,727,077	5,487,664	95.82
Subsidios a programas para jóvenes	Instituciones	ND	ND	250	ND
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	Personas	4,257,812	220,132	200,728	91.19

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-i).

ND: No hay datos disponibles.

PRESUPUESTO

Los programas en su conjunto ejercieron un gasto de 36,125 millones de pesos durante 2014, lo que representa un aumento de 88 por ciento respecto a lo que se ejerció en 2012⁵. El programa que recibió mayor presupuesto fue el PAM, que dispuso de 93.5 por ciento del presupuesto total del grupo (ver cuadro 15).

Cuadro 15. Gasto ejercido por los programas federales de atención a grupos prioritarios (millones de pesos), México, 2014

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG)	NA	NA	172.2	150.8	132.9	315.7	361.5
Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD)	373.6	477.7	265.7	243.1	262.0	213.5	69.9
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia (PPDII)	231.2	167.8	118.8	128.6	134.4	163.1	94.9
Programa de Coinversión Social	321.9	376.6	440.8	367.1	426.6	291.9	303.8
Seguro de Vida para Jefas de Familia	NA	NA	NA	NA	NA	381.9	935.6
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	229.1	205.2	205.1	206.6	231.8	230.4	255.1
Pensión para Adultos Mayores	11,260.4	13,912.3	13,912.5	13,505.7	17,692.7	23,432.3	33,782.7
Subsidios a programas para jóvenes	NA	46.4	65.4	129.8	62.5	62.1	62.6
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	174.0	239.5	238.5	211.8	270.8	263.6	258.9

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-i); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

NA: No aplica porque el programa inició en un año posterior.

⁵ Hay que considerar que, en 2012, no existía el Seguro de Vida para Jefas de Familia, que representa 2.6 por ciento del presupuesto total del grupo de programas.

En su segundo año de creación, el Seguro de Vida para Jefas de Familia tuvo un aumento de 300 por ciento en el presupuesto que se le asignó, dadas las necesidades financieras y actuariales de atender un programa que funcione como un seguro y las ampliaciones de cobertura que se vieron reflejadas en sus reglas de operación.

En 2013-2014 se observó una reducción importante en el presupuesto de los programas operados por el Sistema Nacional Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el PPDII y el PAPD, lo cual debe tomarse en cuenta para evaluar su cobertura y fortalecimiento institucional.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

En el grupo evaluado se observan dos coincidencias: la primera en la atención de los menores en situación de riesgo y la segunda en el apoyo de las instancias de las mujeres en las entidades federativas. El Seguro de Vida para Jefas de Familia de la Sedesol y el PPDII del SNDIF se enfocan a reducir la vulnerabilidad de menores en situación de riesgo. El primero busca reducir las problemáticas asociadas a la orfandad materna y que los menores continúen en la escuela. El segundo, a través de proyectos de los sistemas estatales DIF, brinda apoyos a otro gran espectro de problemáticas de los menores más allá de la orfandad.

Por otro lado, el PAIMEF y el PFTPG otorgan subsidios a proyectos que presentan las IMEF. Para el primero, estas últimas representan instituciones de intermediación a través de las cuales alcanzan su población objetivo: mujeres que han sufrido algún tipo de violencia; para el segundo programa, las instancias constituyen su población objetivo en el ámbito estatal. Aunque los proyectos mediante los cuales se entregan los subsidios a las IMEF derivan de distintas vertientes de los dos programas, podría ser oportuno procurar complementariedad de apoyos en este nivel de vertientes, y diferenciarlas para evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos.

En general, se considera que podría existir una mejor articulación entre el grupo de programas con una estrategia global que atienda a las poblaciones vulnerables con diagnósticos comunes de las problemáticas y estrategias transversales, así como procurar asignaciones presupuestarias que tomen como referencia mediciones de poblaciones potenciales y tipos de apoyo.

Finalmente, es indispensable que las acciones gubernamentales para mitigar los problemas de la población vulnerable estén acompañadas de políticas que mejoren sistemáticamente el ingreso de la población y estimulen el desarrollo del país a fin de contar con soluciones efectivas del problema de la desigualdad.

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

En el grupo evaluado se advierten cinco principales fortalezas: uso de las evaluaciones externas para mejorar la planeación y los procesos de los programas; reciente actualización de los diagnósticos de la problemática a atender; diseño que prevé estrategias de prevención y atención; coordinación entre distintos órdenes de gobierno y los actores sociales para la atención de los grupos vulnerables; y estrategias de fortalecimiento institucional hacia las instancias ejecutoras de proyectos de atención a grupos vulnerables.

El uso de evaluaciones externas deviene de un proceso acumulado de experiencias en monitoreo y evaluación, al mismo tiempo que los programas actualizan sus diagnósticos ante cambios sustanciales en su operación. En este sentido, las evaluaciones continúan siendo instrumentos que contribuyen a la mejora permanente, aunque se reconocen aún retos en este sentido.

El diseño de los programas en su conjunto es maleable a las problemáticas que experimentan los grupos vulnerables, las cuales abarcan temas tanto de prevención como de atención. Por ello, existen actualizaciones constantes de las convocatorias de apoyo a proyectos en función de aspectos prioritarios y de la misma demanda de atención de la población objetivo; por ejemplo, el PCS, después de un esfuerzo sostenido entre dos administraciones federales, logró emitir convocatorias conjuntas (con otras dependencias y órdenes de gobierno) para incrementar el monto de apoyos a proyectos de los actores sociales.

Por último, el grupo de programas evaluado procura el fortalecimiento de las instancias intermediarias, como las IMEF, los sistemas estatales y municipales DIF y las OSC, que incluye, por ejemplo, la estrategia de los apoyos económicos a los proyectos, así como capacitaciones a los operadores en materia de administración de los recursos y sensibilización de problemáticas emergentes de los grupos vulnerables.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

Los retos del grupo evaluado se pueden dividir en dos: los contextuales o concernientes al entorno y los relativos a la dinámica interna de operación y planeación de los programas. Los elementos contextuales se refieren al diseño institucional en tensión con el diseño de los programas; la dilación en la implementación de nuevas funciones en programas en virtud de las modificaciones normativas; y las constantes reducciones presupuestarias.

Los retos en las dinámicas internas de operación radican en que el proceso de descentralización de las acciones federales no siempre prevé los mecanismos vinculantes que articulen estas acciones con las realizadas por las instancias y sistemas estatales. Es el caso de los programas que operan el SNDIF, Inmujeres y el IMJUVE. Por ello, son necesarios medios prácticos de cabildeo y articulación entre el centro y la Federación para la implementación adecuada de los programas de alcance nacional, los cuales podrían generar sinergias como ha sucedido con las convocatorias en coinversión del PCS.

Por su parte, la nueva Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en 2014, ha traído un reto en la definición de una estructura institucional y responsabilidades en la operación del PPDII en año y medio de operación al menos. A esto se agrega un nuevo cambio que, en 2016, implicará la fusión de otros dos programas presupuestarios para formar el Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad.

Existen otras áreas de oportunidad en la administración de los recursos destinados a los grupos vulnerables. Algunos programas han experimentado constantes reducciones presupuestarias (SNDIF) y se han creado nuevos programas. Diagnósticos adecuados con cuantificaciones de las poblaciones potenciales pueden ser los instrumentos que permitan un reordenamiento presupuestario.

Entre los retos sobre la dinámica interna de operación y planeación de los programas se encuentran: a) retrocesos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en la mayoría de los programas para el periodo evaluado; los cambios en el fin y el propósito no presentan lógica vertical con los componentes y las actividades de los programas; y b) a pesar de la

actualización de los diagnósticos, prevalecen retos en las definiciones y cuantificaciones de las poblaciones. En los programas evaluados, en su mayoría, la tensión reside en la decisión de cuantificación entre los intermediarios directos o los beneficiarios últimos. Esta determinación debería procurar retomar la experiencia previa de los programas, así como las recomendaciones derivadas de evaluaciones externas de años anteriores.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

El analizar la experiencia en la implementación de programas en otros países dirigidos a los grupos vulnerables fortalece el proceso de mejora continuo. Las buenas prácticas deben tener como criterio principal el enfocarse a los resultados y haber impactado a gran parte de la población de un país. Para el estudio de estos mecanismos, se debe considerar, en primera instancia, el contexto mexicano, además del origen de la intervención, si provino del Estado o de algún orden gubernamental, supranacional u organización social.

El documento del PAIMEF advierte buenas prácticas en dos áreas: prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Ejemplos en materia de prevención son el programa The Stepping Stones en países de África y el Programa H en América Latina. De acuerdo con dicho documento, la base del éxito de éstos es que “cuentan con una metodología que incluye videos educativos, que se adaptan al contexto y a los conocimientos locales y regionales” (Sedesol, 2015).

Otros casos de buenas prácticas son Stop Abuse for Everyone y Safe Place en Estados Unidos y Battered Women’s Support Services en Canadá. El objetivo de estos programas es que “la persona que ha sufrido violencia comparta sus experiencias y sensaciones y ayude así a otras personas” (Sedesol, 2015).

En cuanto a la problemática de los menores, en América Latina se han emprendido diversas iniciativas destinadas a fomentar el desarrollo y proteger el capital humano de la infancia y la adolescencia, que abarcan desde programas basados en la expansión de la oferta educativa hasta los que se han creado específicamente para poner fin al trabajo infantil.

Destacan cuatro programas que se enfocan a la atención de los menores en situación de riesgo: Operación de Rescate Infantil y Programa de Protección y Educación para Niños Trabajadores en Ecuador y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil de Brasil, los cuales brindan apoyo integral a niños que sufren alto riesgo social; en ellos se procura la participación familiar y de la comunidad, y cuentan con un fuerte componente para la erradicación del trabajo infantil y la reinserción de los menores al sistema educativo.

En el caso de las problemáticas de las personas con discapacidad, se puede citar el caso de Argentina, donde la política pública para atender la discapacidad está centrada en la expedición de un certificado único de discapacidad, documento público emitido a partir de una evaluación interdisciplinaria en la que el personal capacitado determina, de acuerdo con la documentación y el diagnóstico médico, si la persona encuadra o no dentro de las normativas vigentes de certificación. Dicho certificado permite el acceso a un sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con cualquier tipo de discapacidad y considera acciones de prevención, asistencia y protección en términos médicos, pues garantiza la completa gratuidad en cualquiera de los hospitales del sistema de salud argentino. También brinda una cobertura integral en las necesidades y requerimientos de este grupo poblacional, como ofrecer gratuidad en los servicios de transporte público o exentar el pago de impuestos municipales.

En la última década, América Latina ha registrado diferentes estrategias para la inclusión de los adultos mayores en sistemas de cobertura provisional en un esquema de pensiones no contributivas que han reducido el porcentaje de adultos mayores que no gozan de acceso. Las estrategias aplicadas por los diferentes países varían entre la inclusión de la totalidad de los adultos mayores independientemente de su trayectoria laboral (Bolivia, Trinidad y Tobago), la inclusión de los sectores que no contaban con dicha cobertura (Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Uruguay) y, como el caso de México, las que se han focalizado en los adultos mayores más vulnerables para reducir la pobreza (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú). Los perfiles de las estrategias desarrolladas se vinculan con las características de las poblaciones y mercados de trabajo de los diferentes países. No obstante, éstas representan desafíos comunes en cuanto a los cambios legales e institucionales necesarios, la sustentabilidad financiera, y los consensos políticos y sociales que implican los dos puntos anteriores (Banco Mundial, 2013).

Respecto a los y las jóvenes, se encuentran dos grandes vertientes de atención: la educativa y la que tiene que ver con la diversidad de servicios para su empoderamiento. En el ámbito educativo destaca la experiencia del programa Avancemos de Costa Rica, que brinda transferencias condicionadas a las familias con hijos e hijas adolescentes y jóvenes. Entre los logros de este programa, de 2003 a 2009, destacan una baja en la participación

laboral de los adolescentes en 5 por ciento y un aumento de 9 por ciento en los adolescentes que estudian (OIJ *et al.*, 2012).

En atención integral opera el programa Casas Integrales de Juventud en Chile, que coordina la actividad de centros que brindan diversos servicios, como talleres artísticos; talleres de capacitación laboral y académica; orientación en salud; atención social; asistencia jurídica; y salas multimedia de uso individual y colectivo. Estas casas coordinan la sinergia de diferentes órdenes gubernamentales y organizaciones sociales a través de los cuales se logra extender el alcance de sus acciones. Los logros de este programa se reflejan en la descentralización en la ejecución de los talleres y una cobertura comunitaria de 60 por ciento (OIJ *et al.*, 2012).

Con el financiamiento público a las OSC se busca la articulación con los diversos órdenes de gobierno en la prestación de servicios públicos, la cual es vital para el aprovechamiento de las sinergias de los agentes interesados en contribuir a solucionar la problemática que presentan los grupos vulnerables. En ese sentido, destacan los casos de Brasil y España.

En Brasil se ha transitado más hacia la homologación de las normas que regulan la actividad de las OSC, lo que les permite a éstas celebrar con mayor facilidad convenios con entidades públicas y también con empresas, e incluso entre ellas mismas (Lei N. 13.019, 2014). De igual modo, existe una diversidad de fondos públicos temáticos a los cuales las OSC pueden acceder para operar programas dirigidos, principalmente, a infancia y adolescencia, asistencia social y salud. En España, el financiamiento a las OSC se hace a través de los impuestos: 0.52 por ciento del impuesto sobre la renta de las personas físicas se dirige a la organización que elija el contribuyente. Además, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales otorga recursos a las OSC que atienden a grupos vulnerables (Ruiz, Alejo y Stern, 2007).

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

El análisis de los nueve programas incluidos en esta evaluación vislumbra una desvinculación de la política social de la económica. Gran parte del aumento de los niveles de pobreza registrados en estos grupos de la población se debe a la dificultad de acceso a un ingreso superior a las líneas de bienestar y una precaria inserción en el mercado laboral. De ahí la importancia de vincular una política de generación de empleos que procure la inserción en un empleo formal con prestaciones que consideren servicios de salud, vivienda y salarios adecuados, así como un sistema de ahorro para el retiro.

Además de una mayor vinculación entre política social y política económica, se requiere una estrategia transversal cuyo objetivo sea la inclusión de todos los grupos poblacionales a las diversas esferas sociales. Las estrategias antidiscriminatorias deben ir desde la familia hasta los diversos ámbitos de desarrollo humano, como las escuelas y las mismas instituciones públicas.

En términos operativos, los programas aún presentan retos en la definición y cuantificación de sus poblaciones, principalmente, debido a la tensión que existe en la decisión de cuantificar a los intermediarios o a los beneficiarios últimos. Esto, aunado a su dependencia de las decisiones presupuestarias, pone en riesgo la medición del desempeño de los programas respecto al cumplimiento de sus metas.

Existe también una oportunidad de mejora en la articulación de estrategias vinculantes para la correcta operación de los programas y para implementar mecanismos de fomento a la cooperación con los diversos órdenes de gobierno. Estas estrategias, aparte de lograr la descentralización de los programas, procurarán sinergias en la atención de los grupos vulnerables.

Referencias bibliográficas

Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas para el ejercicio fiscal 2015 (ROP-PAJA) (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014. México.

Aldeas Infantiles SOS (2013). *Estatus de la infancia en México: análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.ririki.org.mx/publicaciones/estatusDeLaInfancia.pdf>

Banco Mundial (2013). *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. R. Rofman e I. Apella (eds). Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/11/21/000333037_20131121153001/Rendered/PDF/827240WP0P12960siones0contributivas.pdf

Bosch, M.; A. Melguizo y C. Pagés (2013). *Mejores Pensiones , Mejores Trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 02 de agosto de 2016 de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf?sequence=1>

Bowie, C. (2005). Poverty, disability and social exclusion: New strategies for achieving inclusive development. En *Digital Commons*. Ithaca: Cornell University. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1315&context=gladnetcollect>

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (CDHMT) (2013). *La montaña de Guerrero tierra de mujeres migrantes*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.uam.mx/cdi/pdf/eventos/informe_tlachinollan.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014).

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Recuperado el 3 de marzo de 2016 de

<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

____ (2015a). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S155_PAIMEF/S155_PAIMEF_IC.pdf

____ (2015b). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S065_PAJA/S065_PAJA_IC.pdf

____ (2015c). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Atención a Personas con Discapacidad. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SALUD/S039_PDISCAPACIDAD/S039_PDISCAPACIDAD_IC.pdf

____ (2015d). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Coinversión Social. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S070_PCS/S070_PCS_IC.pdf

____ (2015e). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/INMUJERES/S010_FTPG/S010_FTPG_IC.pdf

_____ (2015f). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SALUD/S149_PPDIINFANTIL/S149_PPDIINFANCIA_IC.pdf

_____ (2015g). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Pensión para Adultos Mayores. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S176_PAM/S176_PAM_IC.pdf

_____ (2015h). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S241_SVJF/S241_PSVJF_IC.pdf

_____ (2015i). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Subsidios a Programas para Jóvenes. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/U008_SPJOVENES/U008_SPJOVENES_IC.pdf

_____ (2015j). *Informe de pobreza en México 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (2013). *Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México*. México: IMJUVE/SEDESOL. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.inegi.org.mx/lib/error.aspx?aspxerrorpath=/est/lista_cubos/consulta.aspx

_____ (2015a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/default.aspx>

_____ (2015b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2014). *Diagnóstico del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. México. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89859/2014_Diagnostico.pdf

Mortilla-Olvera, M. y Taracena-Ruiz, B. (2012, julio-diciembre). Vulnerabilidad social y orfandad: trayectoria vital de una adolescente. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 10, núm. 2, pp. 841-854.

Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) et al. (2012). *20 buenas prácticas en políticas públicas de juventud*. OIJ/UNFPA/CEPAL/UNESCO/PNUD. Recuperado de http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21325/1/20buenas_practicas.pdf

Presidencia de la República (2013, 8 de septiembre). Justificación Ley de Pensión Universal. México.

Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril 2014. México.

Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) (2013). *Infancia cuenta 2013*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.derechosinfancia.org.mx/ICM_2013.pdf

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) (2010). *Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina*. Buenos Aires: UNICEF-RELAF. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <https://www.relaf.org/Documento.pdf>

Ruiz, A., Alejo, A. y A. Stern (2007). *Instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de la sociedad civil en la experiencia internacional*. México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, AC. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/instrumentos-gubernamentales-para-el-fortalecimiento.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf

_____ (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf

_____ (2015a). *Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Diagnostico_2014_PAIMEF.pdf

_____ (2015b). *Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Coinversión Social*. México. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de http://indesol.gob.mx/cms/wp-content/uploads/2016/02/Diagnostico_-Junio_2014_PCS.pdf.

Anexos

Cuadro 1. Cuadro comparativo de los Programas Federales de Atención a Grupos Prioritarios, México 2014

Programa	Grupo de atención	Ámbito de atención*	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado**	Entidad federativa
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Dependencias estatales	Ambos	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	Cobertura a excepción del Distrito Federal
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	Mujeres	Ambos	Servicios de abogados Servicio de psicólogos	No monetario	Cobertura nacional
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	Grupos vulnerables	Ambos	Difusión, campañas y promoción	No monetario	Cobertura a excepción de Baja California Sur y Tabasco
Seguro de Vida para Jefas de Familia	Mujeres	Ambos	Seguro de vida y gastos médicos	No monetario	Cobertura nacional
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Grupos vulnerables	Ambos	Subsidios	No monetario	Cobertura a excepción de Baja California Sur y Guanajuato
Pensión para Adultos Mayores	Grupos vulnerables	Ambos	Estímulos económicos	Ambos	Cobertura nacional
Subsidios a programas para jóvenes	Dependencias estatales	Ambos	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	Cobertura nacional
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Jornaleros agrícolas	Rural	Estímulos económicos	Ambos	26 entidades
Programa de Coinversión Social	Organizaciones de la sociedad civil Instituciones de educación superior/ Centros de investigación	Ambos	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	Cobertura nacional

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014 (CONEVAL, 2014).

*Rural y urbano.

**Monetario/no monetario.

Cuadro 2. Derechos asociados a problemáticas

Artículo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Derecho	Problemática
1	Todas las personas tienen derecho a gozar y disfrutar de la misma manera los derechos reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes.	<p>Altos niveles de violencia contra las mujeres.</p> <p>Políticas públicas estatales y municipales que carecen de perspectiva de género y de mecanismos que garanticen su implementación.</p>
1	Derecho a la no discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	<p>Altos niveles de violencia contra las mujeres.</p> <p>Políticas públicas estatales y municipales que carecen de perspectiva de género y de mecanismos que garanticen su implementación.</p> <p>Limitaciones para el desarrollo integral, así como la presencia de contextos de exclusión social en el caso de las personas con discapacidad.</p> <p>Incorporación de las y de los jóvenes de doce a veintinueve años al desarrollo del país en condiciones desfavorables.</p> <p>Adultos mayores de sesenta y cinco años o más que presentan vulnerabilidad por su carencia de ingresos por concepto de pensiones contributivas.</p>
4	Hombres y mujeres son iguales ante la ley.	Políticas públicas estatales y municipales que carecen de perspectiva de género y de mecanismos que garanticen su implementación.

4	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.	<p>Limitaciones para el desarrollo integral, así como la presencia de contextos de exclusión social en el caso de las personas con discapacidad.</p> <p>Incorporación de las y de los jóvenes de doce a veintinueve años al desarrollo del país en condiciones desfavorables.</p> <p>Adultos mayores de sesenta y cinco años o más que presentan vulnerabilidad por su carencia de ingresos por concepto de pensiones contributivas.</p>
4	Derecho al desarrollo integral de la niñez. El Estado garantizará sus derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.	Vulnerabilidad a experimentar situaciones de riesgo psicosocial y problemáticas específicas en niños, niñas y adolescentes.
5	<p>Derecho al trabajo. Derecho a tener un empleo; un salario suficiente y justo para satisfacer nuestras necesidades y, en su caso, la de nuestras familias; a gozar de condiciones equitativas, satisfactorias y a la protección contra el desempleo, sin discriminación alguna.</p> <p>El derecho al trabajo busca brindar seguridad económica y material, además de acceder a otros derechos, como la alimentación, la educación, la salud o la vivienda.</p>	<p>Familias jornaleras presentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social.</p> <p>Incorporación de las y los jóvenes de doce a veintinueve años al desarrollo del país en condiciones desfavorables.</p> <p>Adultos mayores de sesenta y cinco años o más que presentan vulnerabilidad por su carencia de ingresos por concepto de pensiones contributivas.</p>
9 y 24	Derecho a la libertad de asociación. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado.	Actores sociales (OSC, centros de investigación e instituciones de educación superior) con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad.
123	Derecho al trabajo digno y socialmente útil. Incluye los derechos en el trabajo, que engloba dos vertientes: la individual y la colectiva. En la individual,	Familias jornaleras presentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social.

	<p>el derecho de la persona a ser capacitada; ser protegida frente a la explotación; contar con condiciones de seguridad e higiene; trabajar un número de horas razonables; gozar de vacaciones y días festivos; descansar y disfrutar del tiempo libre, así como permanecer o ascender en el trabajo, sin ser excluida o despedida por alguna circunstancia discriminatoria.</p> <p>En la colectiva abarca lo relativo a la conformación o integración libre e independiente de sindicatos para la defensa de sus derechos y la mejora de sus condiciones de trabajo; agruparse con otros sindicatos para fundar federaciones o confederaciones nacionales o internacionales e incluso suspender temporalmente el trabajo, lo cual se conoce comúnmente como huelga.</p>	<p>Incorporación de las y los jóvenes de doce a veintinueve años al desarrollo del país en condiciones desfavorables.</p> <p>Adultos mayores de sesenta y cinco años o más que presentan vulnerabilidad por su carencia de ingresos por concepto de pensiones contributivas.</p>
123	<p>Derecho a la seguridad social, que cubra al trabajador y a sus familias de accidentes y enfermedades, así como a la maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Esta seguridad social también proporciona al trabajador y a su familia de una vivienda digna, además de lugares de esparcimiento y tiendas con precios favorables.</p>	<p>Familias jornaleras presentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social.</p> <p>Incorporación de las y los jóvenes de doce a veintinueve años al desarrollo del país en condiciones desfavorables.</p> <p>Adultos mayores de sesenta y cinco años o más que presentan vulnerabilidad por su carencia de ingresos por concepto de pensiones contributivas.</p>

Fuente: Elaboración del doctor Israel Banegas para el CONEVAL.

Cuadro 3. Alineación por programa con derechos, tratados, leyes y planes y programas sexenales

Problemática	Constitución	Tratados	Leyes	Planes y programas
Violencia contra las mujeres	Artículos 1°, 4° y 134	<p>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</p> <p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)</p>	<p>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en sus artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 14, 16, 29, 32, 40, 41, 42, 43 y 48</p> <p>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en sus artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 15, fracción II, 18, 19, 20, 40, 41, 48, fracciones III y IX, 49, 50 y 51</p>	<p>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Proigualdad)</p> <p>Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018</p>
Desigualdad entre mujeres y hombres	Artículo 1°	<p>Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</p> <p>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará)</p>	<p>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</p> <p>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta 2. México Incluyente, considera en su objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; estrategia 2.2.2: Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población</p> <p>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018</p> <p>Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018</p> <p>Programa Sectorial de Desarrollo Social, objetivo 4: Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar</p>

				social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas
Niñas, niños y adolescentes	Artículos 25 y 26, apartado A	Convención sobre los Derechos del Niño	Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Ley de Planeación en sus artículos 28, 32, último párrafo, 33, 34, 35 y 36 Ley de Asistencia Social en su artículo 3°, 4°, 21, 44	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta 2. México Incluyente, considera en su objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; estrategia 2.2.2: Articular políticas que atienden de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018
Personas con discapacidad	Artículos 4°, 25 y 26	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad Ley de Planeación en sus artículos 28, 32, 33, 34, 35 y 36 Ley de Asistencia Social en sus artículos 3°, 4°, 28, 54 y 55	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta 2. México Incluyente, considera en su objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; estrategia 2.2.4: Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018
Adultos mayores			Ley de Pensión Universal	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 2.4: Prioridad de ampliar el acceso a la seguridad social; estrategia 2.4.2: Cobertura universal de servicios de seguridad social en la población

Jóvenes

Programa Sectorial de Desarrollo Social, objetivo 3: Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta 2. México Incluyente, considera en su objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; estrategia 2.2.2: Articular políticas que atienden de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018, objetivo 4: Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas

Programa Nacional de Juventud 2014-2018 en sus cuatro ejes rectores: prosperidad, bienestar participación e inclusión.

Jornaleros
agrícolas

Plan Nacional de Desarrollo, objetivo 2.1: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; estrategia: 2.1.2 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018, objetivo 1: Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación

Actores sociales	Ley de Planeación en sus artículos 1°, 37, 38 y 39	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta 2. México Incluyente, considera en su objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; estrategia 2.2.1: Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social
	Ley General de Desarrollo Social en sus artículos 1°, 4°, 24 y 43, fracción V	
	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en sus artículos 1°, 5°, 7° y 8°	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018, objetivo 5: Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.

Fuente: Elaboración del doctor Israel Banegas para el CONEVAL con base en las reglas de operación de los programas de las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 y la normativa vigente.