



**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO**  
**- 2013-2018: -**  
**BALANCE DEL SEXENIO**

**COÑEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Consejo Académico\*

**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

\*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Thania de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## COLABORADORES

### Equipo técnico

#### Dirección General Adjunta de Evaluación

Thania Paola de la Garza Navarrete

Karina Barrios Sánchez

Liv Lafontaine Navarro

Diana María Franco Vasco

Leslie Magally Ramírez Hernández

Yunuen Nicté Rodríguez Piña

#### Dirección General Adjunta de Coordinación

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Ana Karen Muñoz González

Alejandro Grimaldi Ferreira

Patricia de Stefano García

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio*

Primera edición: noviembre, 2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, col. Del Valle

CP 03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio*. Ciudad de México:

CONEVAL, 2018.

## Contenido

Índice de gráficas .....	4
Índice de cuadros .....	4
Índice de figuras .....	5
Siglas y acrónimos .....	6
Introducción .....	7
Capítulo 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	10
Capítulo 2. Planeación en el ámbito del desarrollo social en México, 2013-2018, y análisis de indicadores .....	16
Análisis del enfoque social del plan nacional de desarrollo 2013-2018.....	16
Diagnóstico y avance de los indicadores de programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	19
a) Desempeño de los indicadores .....	23
b) Indicadores relacionados con grupos históricamente discriminados .....	34
c) Vinculación con los programas presupuestarios .....	37
Capítulo 3. Evaluaciones a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 .....	42
Capítulo 4. Retos para la planeación de la política de desarrollo social en México.....	52
a) Planeación enfocada en la disminución de la pobreza y reducción de brechas de desigualdad.....	52
b) Diseño del Plan Nacional de Desarrollo .....	54
c) Descentralización .....	56
d) Coordinación.....	58
Conclusiones.....	60
Referencias bibliográficas .....	66

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de personas por indicador de carencias sociales, México, 2012-2016 .....	20
Gráfica 2. Personas en situación de pobreza, México, 2012-2016.....	21
Gráfica 3. Porcentaje y número de indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo, según su enfoque.....	22
Gráfica 4. Desempeño esperado, promedio y DAPI de los indicadores .....	28
Gráfica 5. Distribución de las categorías de desempeño y DAPI .....	29
Gráfica 6. Desempeño y DAPI promedio por programa .....	30
Gráfica 7. DAPI de los indicadores por grupos históricamente discriminados.....	36
Gráfica 8. Objetivos del ámbito social de los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, por dependencia, que son o no retomados por algún programa social....	40
Gráfica 9. Brecha en los niveles de pobreza entre grupos seleccionados, México, 2016	53

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Monitoreo y evaluación a programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* .....	15
Cuadro 2. Programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculados al desarrollo social .....	18
Cuadro 3. Rangos de las categorías de desempeño.....	25
Cuadro 4. Avance de indicadores del Programa Nacional México sin Hambre.....	26
Cuadro 5. Indicadores en la temática de seguridad social con mayor avance .....	32
Cuadro 6. Indicadores en la temática de seguridad alimentaria con mayor avance.....	32
Cuadro 7. Indicadores en la temática de producción agrícola, pesquera y forestal.....	33
Cuadro 8. Indicadores en la temática de urbanización y vivienda con mayor avance.....	34
Cuadro 9. Lista de programas sectoriales, nacionales y especiales vinculados a programas presupuestarios .....	39

## Índice de figuras

Figura 1. Articulación de la planeación nacional.....	11
Figura 2. Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.....	13
Figura 3. Clasificación de indicadores de resultados de políticas sociales por temática .	23
Figura 4. Método de cálculo del desempeño de los indicadores .....	24
Figura 5. Criterios de los indicadores .....	27
Figura 6. Categorías de los indicadores .....	27
Figura 7. DAPI promedio de los indicadores por temática.....	31
Figura 8. Distribución de los indicadores por grupos históricamente discriminados.....	35
Figura 9. Comportamiento de algunos indicadores de grupos históricamente discriminados .....	37
Figura 10. Universo de análisis de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo .....	38
Figura 11. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 evaluados .....	42

## Siglas y acrónimos

<b>APF</b>	Administración pública federal
<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>Cultura</b>	Secretaría de Cultura
<b>DAPI</b>	Desempeño ajustado por pertinencia de los indicadores
<b>Inmujeres</b>	Instituto Nacional de las Mujeres
<b>LGDS</b>	Ley General de Desarrollo Social
<b>MIR</b>	Matriz de indicadores para resultados
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>Proigualdad</b>	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
<b>Sagarpa</b>	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario
<b>SE</b>	Secretaría de Economía
<b>Sectur</b>	Secretaría de Turismo
<b>Sedatu</b>	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>Semarnat</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SSA</b>	Secretaría de Salud
<b>STPS</b>	Secretaría de Trabajo y Previsión Social

## Introducción

La planeación, presupuestación, operación, evaluación y coordinación son acciones que todos los gobiernos requieren desarrollar de forma integrada e integral a fin de que esas labores concatեն los esfuerzos gubernamentales hacia un objetivo común: el desarrollo y crecimiento del país. Pese a la importancia de su vinculación, estas acciones no han mostrado sintonía entre sí; aún más grave, podría afirmarse que la planeación va en una dirección distinta a la presupuestación, operación, evaluación y coordinación; es decir, no se ha conseguido que estas acciones se articulen en respuesta al ciclo de políticas públicas y a los tiempos de la Administración Pública Federal (APF).

Perfeccionar la operación de los planes y programas gubernamentales requiere objetivos claros, compartidos y esfuerzos coordinados. En este mismo sentido, para mejorar las condiciones de la población en situación de pobreza, se necesita la participación de todas las dependencias y entidades de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, de modo que sea más eficiente el gasto público y se consiga el acceso efectivo de los derechos sociales de todos los grupos de población.

La Ley de Planeación establece como responsabilidad del Ejecutivo Federal la planeación nacional. En esta ley se sientan las bases para las actividades de la APF hacia la consecución de las prioridades nacionales a través de objetivos, metas, estrategias, mecanismos de asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, estrategias de coordinación y, finalmente, la evaluación de resultados (Ley de Planeación, artículo 3°).

Como documento rector de la planeación, se emite cada sexenio el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento que rige las acciones de gobierno y las políticas públicas que se desarrollarán durante el periodo presidencial. En sentido práctico, elaborar este documento implica *planear* la ruta a seguir y señalar los instrumentos técnicos y legales para la ejecución de acciones que lleven a la consecución de metas concretas con impacto directo en el desarrollo.

En la administración que terminó el 30 de noviembre de 2018, esta ruta estuvo trazada en el PND 2013-2018, a través de cinco metas nacionales y tres estrategias transversales (Gobierno de la República, 2013). De estas estrategias y metas nacionales se desprendieron programas de carácter específico: programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y también se articularon los programas presupuestarios.<sup>1</sup>

Por otro lado, con el objetivo de dirigir la planeación al logro de resultados, el PND 2013-2018 incorporó por primera vez indicadores y mecanismos de evaluación y monitoreo para dar seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas. Es decir, la administración 2013-2018 demostró un esfuerzo adicional por impulsar mecanismos de monitoreo y evaluación desde el documento rector, posteriormente reforzado en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018,<sup>2</sup> cuyo propósito fue impulsar un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados y con mecanismos de evaluación. Por ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) elaboró este documento en el que presenta un balance del conjunto de evaluaciones que ha desarrollado en torno a los avances y retos del PND 2013-2018.

El objetivo de este documento es plantear la necesidad de mejorar los instrumentos que rigen la planeación nacional con evidencia que permita tomar mejores decisiones y, sobre todo, que fomenten la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos.

El documento se compone de cuatro capítulos. En el primero se describe, de manera general, la estructura del PND y su vinculación con la política pública nacional. En el segundo se analiza la política de desarrollo social planteada en el PND 2013-2018 y un diagnóstico y análisis del avance de los indicadores de programas del ámbito social derivados de dicho documento. El tercer capítulo resume los principales resultados de las evaluaciones a los programas derivados del PND y el cuarto expone algunos de los

---

<sup>1</sup> A fin de alcanzar esta alineación y congruencia con el PND, el 10 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el cual se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y, posteriormente, la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

<sup>2</sup> Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

principales retos de la planeación nacional que enfrentará el nuevo Ejecutivo federal en materia de reducción de la pobreza y disminución de brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales. Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones.

## Capítulo 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El diseño de políticas públicas requiere instituciones y procesos. Para la modificación de una situación problemática, es necesario precisar el problema y elegir de entre diversas opciones aquella que sea viable, legítima y efectiva. El orden normativo establece los marcos legales que la hacen posible (el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo Social y los diversos programas sectoriales, institucionales, especiales y anuales), los cuales suponen la vinculación con dotaciones presupuestales e institucionales. No obstante, ese marco de responsabilidades públicas presenta amplios espacios para la improvisación y la arbitrariedad (Roldán Xopa, 2017).

Todo esto, a pesar de la existencia de la Ley de Planeación, que establece claramente la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional, sienta las bases para las actividades de la APF hacia la consecución de prioridades nacionales y señala al PND como el instrumento mediante el cual el gobierno traza los objetivos nacionales en su responsabilidad sobre el “desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país” (Ley de Planeación, artículo 2°); es decir, el PND es la guía estratégica de las políticas públicas formuladas por el gobierno federal y ejecutadas por las entidades y dependencias de la APF, las cuales establecen objetivos específicos según su ámbito de acción.

En el caso del PND 2013-2018, estos objetivos nacionales fueron plasmados en cinco metas: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global, y tres estrategias transversales: para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la APF (Gobierno de la República, 2013).

De las metas nacionales y sus objetivos, se desprenden 107 programas (sectoriales, institucionales, regionales, especiales y transversales) dirigidos a determinar y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades de la APF deberán poner en marcha para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas. De estos programas, se articulan

los programas presupuestarios, mediante los cuales se ponen en acción los preceptos del PND (ver figura 1).<sup>3</sup>

**Figura 1. Articulación de la planeación nacional**



Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

\*Con base en el Inventario CONNEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016.

La vinculación entre los programas derivados del PND y los programas presupuestarios consiste en que estos últimos deben ser un instrumento mediante el cual se cumplan los objetivos y se alcancen las metas de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales y, por lo tanto, del PND (Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018). Este vínculo, entre la planeación nacional y la oferta programática gubernamental, alimenta una estrategia de orientación al logro de resultados en la medida en que la evaluación y el monitoreo de los programas presupuestarios supone un seguimiento a los objetivos trazados por el gobierno que permite la subsecuente evaluación de su gestión, así como la implementación de mejoras con base en evidencia.

<sup>3</sup> En 2017 se registraron 150 programas; sin embargo, el análisis de indicadores se realizó considerando 152 del Inventario 2016.

En esta misma perspectiva de orientación al logro de resultados, el PND 2013-2018 incorporó, por primera vez, indicadores y mecanismos de evaluación y monitoreo para dar seguimiento y conocer el avance en el logro de las metas y estrategias transversales establecidas. Este interés por incluir indicadores en el PND, y en específico en los programas derivados de este, responde a una lógica integral de monitoreo y evaluación basada en resultados que busca valorar el desempeño de la administración pública.

Con este primer avance, la Ley de Planeación, en su artículo 21 (incorporado en febrero de 2018), dispone que los próximos planes nacionales de desarrollo deben incluir, entre otros elementos, indicadores de desempeño y sus respectivas metas; por ello, la administración que inicia requerirá diseñar y hacer públicos los indicadores que den seguimiento a la planeación nacional de 2018 a 2024.

Los indicadores que incorpora el PND están relacionados con temas considerados prioritarios, los cuales se abordan en las metas nacionales (ver figura 2). En el plan también se precisó la periodicidad de cada indicador, aunque los valores que estos debían alcanzar se determinaron en los programas sectoriales. A su vez, en el plan se instruyó a las dependencias de gobierno encargadas de los programas derivados del PND a que establecieran indicadores específicos –mismos que son analizados en conjunto en el siguiente capítulo–, para lo cual tenían que considerar que la evaluación del desempeño debía ser constante en todo el gobierno, de acuerdo con el propio PND.

**Figura 2. Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018**

Estrategias transversales y metas nacionales	Temas prioritarios	Indicadores
Democratizar la productividad	•Productividad del trabajo	•Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas
Gobierno cercano y moderno	•Integridad global •Desarrollo de gobierno electrónico	• Índice de Integridad Global •Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico
Perspectiva de género	•Desigualdad de género	•Índice de Desigualdad de Género
México en paz	•Estado de derecho •Victimización	•Índice del Estado de Derecho •Número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes
México incluyente	•Carencias de la población en pobreza extrema •Inseguridad alimentaria	•Carencias promedio de la población en pobreza extrema •Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación
México con educación de calidad	•Logro académico •Eficiencia terminal	•Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares • Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional
México próspero	•Competitividad global •Crédito interno al sector privado	•Índice de Competitividad Global •Crédito interno al sector privado (porcentaje del PIB)
México con responsabilidad global	•Presencia global •Globalización	•Índice Elcano de Presencia Global • Índice de Globalización

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con información del PND 2012-2018.

Debido a su importancia, desde 2013, el CONEVAL se dio a la tarea de analizar el PND y los documentos relacionados con este para identificar si incorporaban elementos que se vincularan con el sistema de monitoreo y evaluación. De este análisis, se concluyó que el PND 2013-2018 incorporó un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en el seguimiento a indicadores; este sistema perseguía tres objetivos principales: contribuir al mejoramiento de la gestión de las políticas y los programas públicos; ayudar a tomar

mejores decisiones; y fomentar la rendición de cuentas al dar seguimiento puntual a los temas considerados prioritarios (CONEVAL, 2013).

Por su parte, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018,<sup>4</sup> se mencionaba el propósito de promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, eficiente, que contara con mecanismos de evaluación para mejorar su desempeño y que optimizara el uso de los recursos públicos. También se señalaba al CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública como los actores clave que darán seguimiento a las acciones para “consolidar el proceso de mejora de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de forma que reflejen su contribución a las prioridades nacionales” y para “promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND”.<sup>5</sup>

Por lo anterior y dada la relevancia del PND como instrumento de planeación, el CONEVAL, en 2016, incluyó en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación la posibilidad de realizar ejercicios de monitoreo y evaluación del PND 2013-2018 y de los programas que derivan de este, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (SHCP-CONEVAL, 2016).

Hasta la fecha, el CONEVAL ha diseñado metodologías que le permitan monitorear y evaluar los programas derivados del PND. De igual modo, ha llevado a cabo diversos ejercicios para medir el avance de los indicadores del PND, así como las evaluaciones que se listan en el cuadro 1.

---

<sup>4</sup> Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

<sup>5</sup> Líneas de acción 2.1.5 y 2.3.1 señaladas en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

## Cuadro 1. Monitoreo y evaluación a programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018\*

Año de publicación	Evaluación
2015	Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
	Fichas de monitoreo de políticas sociales 2015
2016	Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018
	Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las mujeres (Proigualdad) 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
	Evaluación del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Educación 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Salud 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018
	Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018
	Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sectorial Social de la Economía
2017	Evaluación de programas derivados del PND 2013-2018: Propuestas metodológicas para costear objetivos sectoriales
	Fichas de monitoreo de políticas sociales 2016
	Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración. Diagnóstico de indicadores de programas del ámbito social que derivan del PND 2013-2018
2017	Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales
	Fichas de monitoreo de políticas sociales 2017

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Capítulo 2. Planeación en el ámbito del desarrollo social en México, 2013-2018, y análisis de indicadores

### Análisis del enfoque social del plan nacional de desarrollo 2013-2018

A través de las cinco metas nacionales, las tres estrategias transversales y los 107 programas que se derivan del PND, el gobierno federal ha buscado instrumentar la política pública de los últimos seis años. Una mirada general a estas metas y programas hace evidente la visión de la administración saliente sobre el desarrollo social.

De las cinco metas nacionales que plantea el PND 2013-2018, tres están directamente vinculadas con el desarrollo social: México Incluyente, México con Educación de Calidad y México Próspero. Aunque los temas que el PND aborda son amplios, en lo referente a desarrollo social se observan objetivos y estrategias vinculadas con los derechos sociales establecidos en la LGDS;<sup>6</sup> resalta, además, la particular atención al derecho a la educación, al cual se le dedica una meta nacional.

La meta nacional México Incluyente previó objetivos y estrategias vinculadas, principalmente, con los derechos a la alimentación, no discriminación, salud, seguridad social y vivienda. Por su parte, la meta México con Educación de Calidad, además del derecho a la educación, retoma el de no discriminación, al incluir como uno de sus objetivos el de garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo y, a través de las estrategias, plantear la importancia de otorgar apoyos a niñas, niños y adolescentes en desventaja o vulnerabilidad, así como el acceso a la educación en todas las regiones y los sectores del país. En el caso de la meta México Próspero, esta retomó el derecho al medio ambiente, al plantear un crecimiento vinculado a la sustentabilidad ambiental, y el derecho al trabajo, que destacó la relevancia de contar con empleos de calidad, protección de los derechos de los trabajadores y capacitación para y en el trabajo.

Del mismo modo que los derechos sociales, un elemento notable en el PND 2013-2018 para el desarrollo social fue el crecimiento económico y el incremento de la productividad;

---

<sup>6</sup> Estos derechos sociales son: alimentación, educación, salud, seguridad social, trabajo, medio ambiente sano, vivienda y no discriminación.

ambos temas fueron retomados en la meta nacional México Próspero. El CONEVAL ha señalado que el crecimiento sostenido del poder adquisitivo en México no debería provenir solo de programas presupuestarios destinados a generar ingresos, sino de las mejoras en el crecimiento económico, la productividad, la inversión, los salarios y la estabilidad en los precios (CONEVAL, 2018d).

Por otra parte, el PND consideró las brechas existentes en el acceso a los derechos de distintos grupos poblacionales; por ello, en las metas México Incluyente y México con Educación de Calidad se plantearon como objetivos la equidad y la inclusión en el desarrollo social y económico y en el sistema educativo, respectivamente. Algunos de los grupos que se identificaron son la población indígena y las personas con discapacidad. Una de las estrategias que se vislumbraron para alcanzar los objetivos antes mencionados fue la articulación de políticas que atendieran, de manera específica, cada etapa del ciclo de vida de la población.<sup>7</sup>

Como se indicó, de las metas nacionales y sus objetivos se desprendieron 107 programas dirigidos a determinar y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades de la APF deberían poner en marcha para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas. De estos programas derivados del PND, 25 están relacionados con el desarrollo social<sup>8</sup> (ver cuadro 2). La meta nacional México Incluyente es la que se vinculó con un mayor número de estos programas, 14 en total, mientras que en México con Educación de Calidad se identificaron 5 y en México Próspero, 11. Cabe mencionar que el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Programa Sectorial de Desarrollo Social figuran en cada una de las metas nacionales.

---

<sup>7</sup> El objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente plantea la estrategia 2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.

<sup>8</sup> La clasificación se realizó a partir de la relación del programa con las dependencias y entidades que coordinan al menos un programa de desarrollo social.

## **Cuadro 2. Programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculados al desarrollo social**

<b>Programas especiales</b>
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018
Programa Nacional de Juventud 2014-2018
Programa Nacional Forestal 2014-2018
Programa Nacional Hídrico 2014-2018
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018
<b>Programas institucionales</b>
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018
<b>Programas sectoriales</b>
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
Programa Sectorial de Educación 2013-2018
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018
Programa Sectorial de Salud 2013-2018
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018
<b>Programas transversales</b>
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres Proigualdad 2013-2018
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Diagnóstico y avance de los indicadores de programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El desarrollo social es uno de los temas más complejos de toda administración en virtud de que comprende problemas sociales de gran relevancia para cualquier país, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo, entre otros. La planeación debe prever entre sus ejes el desarrollo social; idealmente, el PND, pensado como una ruta a seguir para mejorar las condiciones que igualen el desarrollo de todas y todos los mexicanos, debería establecer los pasos que se deben dar como país para el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Una medida para conocer los avances en el desarrollo social es la medición multidimensional de la pobreza. México cuenta con una medición de pobreza oficial cuya metodología ha sido reconocida internacionalmente, porque muestra diversas dimensiones de la pobreza y da seguimiento a los avances de manera agregada y en cada uno de sus componentes o indicadores.

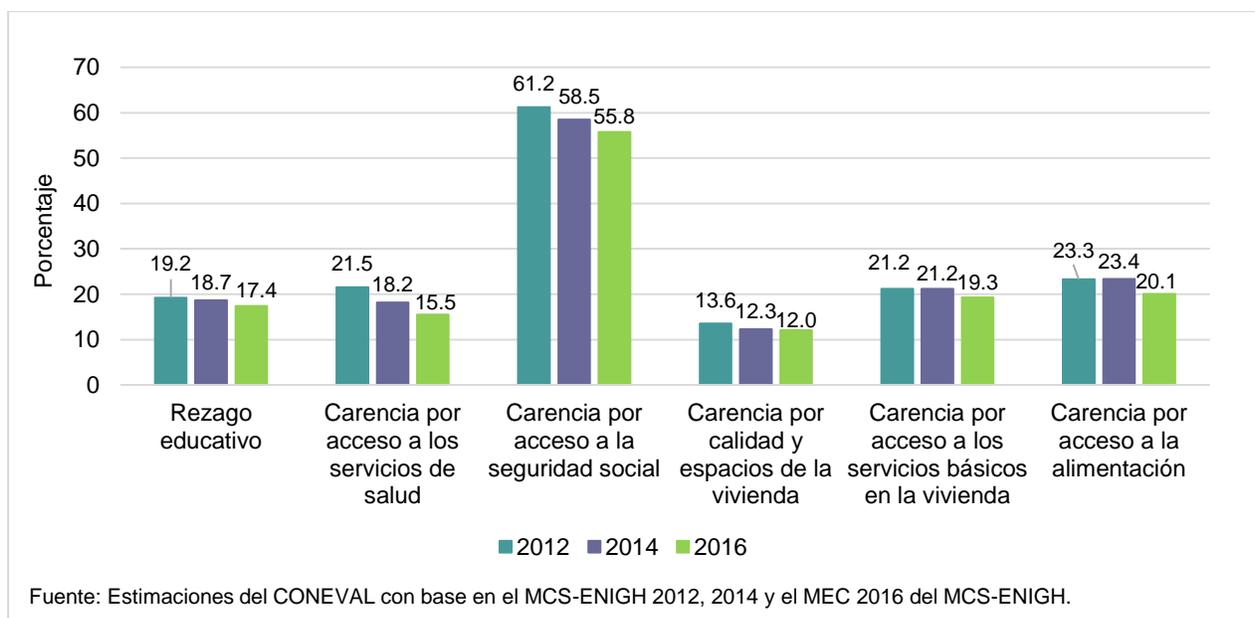
La LGDS establece que el CONEVAL deberá medir la pobreza cada dos años a nivel nacional y cada cinco años, a nivel municipal, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esta disposición se traduce en un seguimiento permanente, con información objetiva que permite tomar mejores decisiones de política pública, al mismo tiempo que es un mecanismo de rendición de cuentas sobre el desempeño de la administración pública.

La evolución de las carencias sociales que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza revela un comportamiento positivo de los indicadores. Como se observa en la gráfica 1, todos los indicadores de carencias sociales mostraron una tendencia a la baja durante la administración saliente; las más preponderantes de ellas fueron la carencia por acceso a los servicios de salud, con una disminución de seis puntos porcentuales entre 2012 y 2016, y la carencia por acceso a la seguridad social, con una reducción de 5.4 puntos porcentuales en el mismo periodo.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La medición multidimensional de la pobreza más reciente corresponde a 2016.

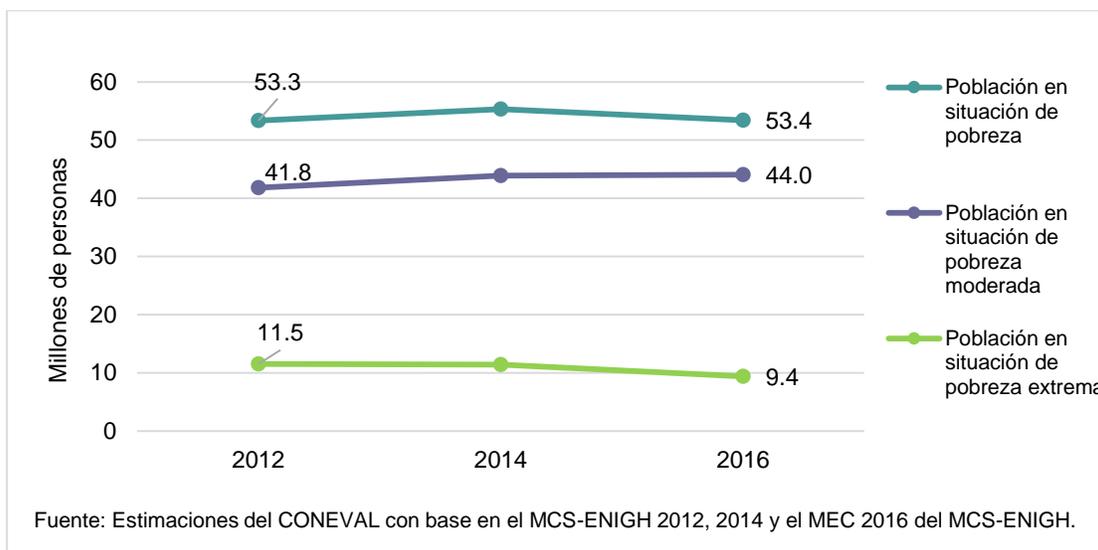
**Gráfica 1. Porcentaje de personas por indicador de carencias sociales, México 2012-2016**



Sin embargo, esta mejora no se vio reflejada en una disminución de la población en situación de pobreza. En la gráfica 2 se advierte que, durante la administración saliente la población en esta situación se mantuvo estable entre 2012 y 2016; a pesar de ello, su composición sí mostró una variación.

La población en pobreza está compuesta por la población en situación de pobreza extrema y pobreza moderada; la primera presentó una mejora al disminuir en 2.2 millones de personas entre 2012 y 2016, la misma cantidad de personas que aumentó en la pobreza moderada (ver gráfica 2). Este comportamiento es consistente con el supuesto que los programas, acciones y estrategias de coordinación focalizadas entre la población más pobre tuvieron un efecto en el tránsito de la población de pobreza extrema a moderada, pero, desde luego, no puede interpretarse por sí misma como evidencia de este resultado.

**Gráfica 2. Personas en situación de pobreza, México, 2012-2016**



En este sentido, el reto es continuar con el diseño de políticas públicas para mejorar las condiciones de la población en pobreza extrema y en pobreza moderada, y hacerlo también más allá de los satisfactores mínimos de bienestar representados en los indicadores sociales de la medición multidimensional de la pobreza; para ello, el aumento en el ingreso corriente de las familias mexicanas en un nivel superior al de la línea de pobreza por ingresos,<sup>10</sup> aunado a la disminución de las carencias sociales, permitirá reducir los índices de pobreza en el país.

Dos de los indicadores del PND 2013-2018 se desprendieron de la medición multidimensional de la pobreza que reporta el CONEVAL, lo cual es de gran relevancia, dado que su seguimiento proviene de una institución externa que reporta dicha información con datos que recaba el INEGI.

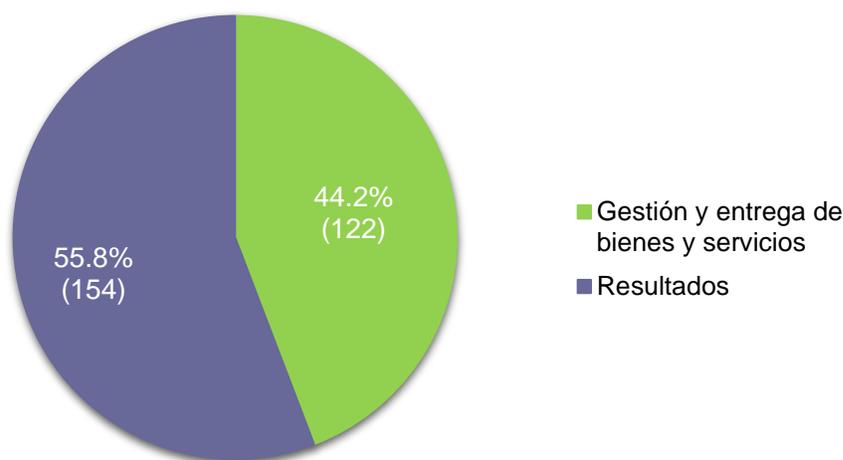
De manera adicional, de los 25 programas del ámbito de desarrollo social derivados del PND, emanaron 276 indicadores que dieron seguimiento a los objetivos planteados. Estos indicadores tuvieron dos enfoques: enfoque de resultados y enfoque de gestión. Los primeros midieron aspectos relacionados con la solución de una problemática social y los

<sup>10</sup> La línea de bienestar o línea de pobreza por ingresos es el valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico (CONEVAL, 2010).

segundos, estuvieron relacionados con la entrega de bienes y servicios; por tanto, no generaron información sobre los resultados que persiguió la administración, sino los medios que fueron utilizados para su logro.

La revisión de estos 276 indicadores encontró que 55.8% tenían un enfoque de resultados; además, se identificaron 13 temáticas de desarrollo social,<sup>11</sup> a las cuales se les dio seguimiento durante la administración 2013-2018; el resto de los indicadores únicamente medían cuestiones referentes a la gestión o entrega de bienes y servicios (ver gráfica 3).

**Gráfica 3. Porcentaje y número de indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo, según su enfoque**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Un reto importante para la planeación del desarrollo social del siguiente gobierno es que la mayoría de sus indicadores midan resultados, ya que con estos se logra identificar con mayor claridad si los beneficios se están otorgando a la ciudadanía. Contabilizar solamente la entrega de bienes y servicios a la sociedad no permite saber si eso fue suficiente para solucionar alguna problemática social.

<sup>11</sup> Las trece temáticas son: salud; productividad y competitividad; sustentabilidad y medio ambiente; urbanización y vivienda; educación; producción agrícola, pesquera y forestal; seguridad alimentaria; equidad de género; seguridad y violencia; bienestar económico; ciencia y tecnología; seguridad social, y otros.

Las temáticas con el mayor número de indicadores que medían resultados eran salud, productividad y competitividad, y sustentabilidad y medio ambiente. En cambio, las temáticas con menos indicadores fueron seguridad y violencia, equidad de género, seguridad alimentaria, seguridad social, y producción agrícola, pesquera y forestal (ver figura 3).

**Figura 3. Clasificación de indicadores de resultados de políticas sociales por temática**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### a) Desempeño de los indicadores

El análisis de este apartado provee información sobre la vinculación entre los indicadores de los planes y aspectos que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos sociales, y brinda información de la vinculación entre los indicadores de los planes y los indicadores de propósito de los programas sociales. Para realizar lo anterior, se utilizó una serie de metodologías elaboradas y adaptadas a los indicadores derivados de los planes, las cuales han sido aplicadas en la revisión de las MIR de los programas presupuestarios de desarrollo social. Asimismo, se diseñaron nuevas propuestas metodológicas para analizar la vinculación de los indicadores con derechos sociales y con indicadores de los

programas sociales. De esta forma, el *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018* se convierte en un documento que escudriña las problemáticas prioritarias del país en la administración que cerró y cómo ha sido su comportamiento hasta el momento.

Todos los indicadores de programas del ámbito social derivados del PND contaban con una línea base y una meta sexenal, que son el punto de partida y el objetivo específico de cada indicador al término de la administración. Para medir el desempeño de los indicadores de la política social, se calculó la distancia entre el último reporte de cada indicador (es decir, el dato más actual) y su línea base o su punto de partida, como porcentaje de la diferencia entre la meta sexenal y el punto inicial.

**Figura 4. Método de cálculo del desempeño de los indicadores**

$$\text{Desempeño} = \left( \frac{\text{Último reporte} - \text{Línea base}}{\text{Meta sexenal} - \text{Línea base}} \right) * 100$$

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Debido a que el quinto año de la administración representa un recorrido de 83.3% del sexenio, en una aproximación lineal se esperaría el mismo nivel de avance por parte de los indicadores. Sin embargo, se pueden advertir amplias diferencias entre el funcionamiento estratégico y operativo de los programas y, por ende, se tiene que pensar en márgenes más amplios para analizar el desempeño de los indicadores.

Para ello, se establecieron seis categorías de desempeño. Sin embargo, los rangos son diferentes dependiendo del año del último reporte del indicador: uno para 2017 y otro grupo para años previos (ver cuadro 3). En estricto sentido, los indicadores deberían, al menos, pertenecer a la categoría adecuada al cierre de 2017.

**Cuadro 3. Rangos de las categorías de desempeño**

Año del último reporte	Muy rezagado	Rezagado	Insuficiente	Adecuado	Avanzado	Superado
2016	< 2%	[2%, 24%)	[24%, 49%)	[49%, 84%)	[84%, 120%]	> 120%
2017	< 36%	[36%, 58%)	[58%, 79%)	[79%, 94%)	[94%, 120%]	> 120%
Promedio	< 19%	[19%, 41%)	[41%, 64%)	[64%, 89%)	[89%, 120%]	> 120%
Probabilidad de cumplimiento	Muy baja	Muy baja	Baja	Probable	Muy probable	Cumplida

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En términos generales, el desempeño promedio de los indicadores al quinto año de la administración quedó en la categoría de insuficiente: 60.9%. Un ejemplo de esto son los indicadores del Programa Nacional México sin Hambre, el cual tenía diez indicadores estratégicos, de los cuales solo fue posible reportar el avance de cinco de ellos.<sup>12</sup> Tres de estos indicadores mostraron resultados negativos en el cumplimiento de sus metas; a partir de ello, es posible inferir la existencia de problemas en el proceso de planeación de la evolución y alcances de cada uno de los indicadores. Los dos restantes cuentan con un reporte válido (no negativo) y han logrado un avance promedio de 27% respecto a la meta programada a alcanzar al cierre del sexenio.<sup>13</sup> Este resultado se clasifica como rezagado,

<sup>12</sup> Los cinco indicadores que no permiten ser monitoreados son tres con frecuencia de medición sexenal (indicadores: 2.1. Prevalencia de desnutrición crónica [talla para la edad] en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades; 2.2. Prevalencia de emaciación [bajo peso para la talla en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades]; 2.3. Prevalencia de bajo peso [para la edad] en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades. Estos indicadores no reportaron avance durante la pasada administración, por lo cual no ha sido posible conocer el Desempeño Ajustado por Pertinencia de los Indicadores (DAPI) de su meta al término del sexenio) y dos indicadores que no especificaron información suficiente para su seguimiento, por lo que es imposible conocer su desempeño (el indicador 3.1. Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base, que definió como medio de verificación una encuesta de producción en las poblaciones donde operaría el Programa Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio. Con la reingeniería programática, el componente cambió de orientación y ya no se destinaron recursos al levantamiento de la encuesta y el indicador 4.1.2. Recursos con los que se apoya a bancos de alimentos [contribución de los Programas 3x1 para Migrantes y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias], que no estableció una meta para el cierre de la administración por lo que no es posible calcular su avance).

<sup>13</sup> La ficha del monitoreo del Programa Nacional México sin Hambre está disponible en [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas\\_sectoriales/2017/MEXICO\\_SIN\\_HAMBRE.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/MEXICO_SIN_HAMBRE.pdf)

considerando las categorías de desempeño establecidas por el CONEVAL para el análisis de los indicadores sectoriales (ver cuadro 4).<sup>14</sup>

**Cuadro 4. Avance de indicadores del Programa Nacional México sin Hambre**

Indicador	Frecuencia	Línea base	Último valor reportado	Año	Meta 2018	Porcentaje de avance
1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación	Bienal	5.9	4.2	2016	0	28.8
4.1 Incremento de los recursos con los que se apoya a bancos de alimentos	Anual	100	-2.4	2016	200	-102.4
4.1.1 Recursos con los que se apoya a bancos de alimentos (contribución del Programa de Empleo Temporal)	Anual	100	73	2016	200	-27.0
5.1 Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación	Bienal	7.1	4.7	2016	10.5	-70.6
6.1 Porcentaje de comités comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada contra el Hambre	Anual	57.4	67.8	2015	100	24.4

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Sin embargo, no todos los indicadores miden resultados con el mismo nivel de precisión. Algunos se limitan a medir avances sobre cuestiones operativas del programa; otros no tienen una estructura que les permita medir correctamente los factores relevantes del objetivo; tal es el caso de aquellos que representan un número absoluto que carece de

<sup>14</sup> La información detallada sobre el desempeño de los indicadores del Programa Nacional México sin Hambre, así como de los demás programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018, se pueden consultar en las Fichas de Monitoreo 2017, disponibles en <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/FichasMonitoreo.aspx>

contexto en lugar de representar una relación de dos o más variables; por ejemplo, la variable "Población de 65 años o más con carencia por acceso a la seguridad social" en valor absoluto no brinda información suficiente, por sí misma, sobre las características de una problemática. Sin embargo, esta primera variable dividida entre la variable "Población total de 65 años o más" proporciona información sobre la dimensión del problema público que se desea resolver a través de la acción del gobierno.

Los indicadores se analizan a partir de cuatro criterios: relevancia, pertinencia, monitoreabilidad y claridad. Dependiendo de los criterios que cumpla cada uno, se le asigna una categoría: oportunidad de mejora, intermedio o adecuado.

**Figura 5. Criterios de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

**Figura 6. Categorías de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

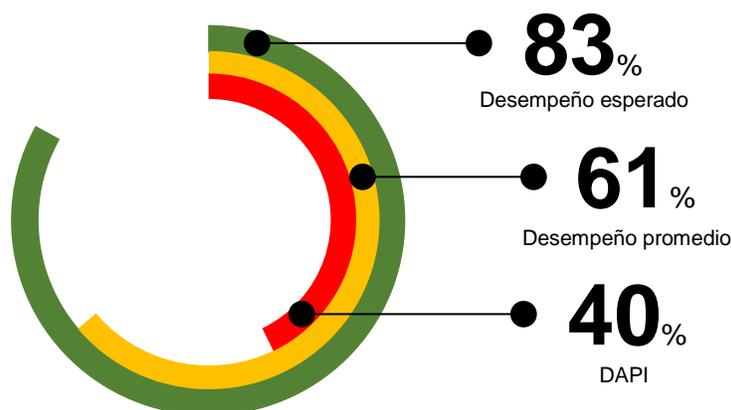
Cuanto mejor sea el indicador, mayor será su aporte de información para la toma de decisiones. Por ello, se decidió ponderar el desempeño de los indicadores. La ponderación supone que existe equidistancia entre las categorías; es decir, se consideró que no hay criterios para pensar que es más fácil o difícil transitar de "oportunidad de mejora" a

“intermedio” que de “intermedio” a “adecuado”. De esta manera, el ponderador tendría que reflejar esta simetría homologando la distancia teórica entre las categorías: 1/3, 2/3 y 3/3.

Por lo anterior, se planteó el concepto de Desempeño Ajustado por Pertinencia de los Indicadores (DAPI), que pondera el desempeño de cada indicador: 0.33 (1/3) si es oportunidad de mejora, 0.67 (2/3) si es intermedio y 1 (3/3) en caso de ser adecuado. Este nivel de desempeño brinda más información sobre los resultados de la política social durante este sexenio, ya que conjunta información sobre los logros de los programas y qué tanto este representa un resultado sobre el desarrollo social.

El DAPI de los indicadores, al quinto año de la administración, fue de 39.6%, que representa un resultado promedio rezagado (ver gráfica 4).

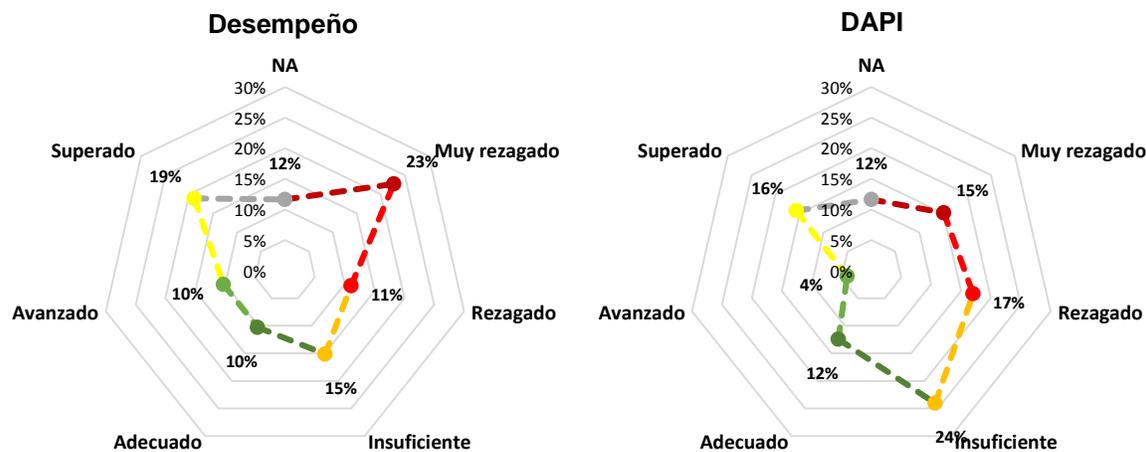
**Gráfica 4. Desempeño esperado, promedio y DAPI de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por lo tanto, se presentaron diferencias al considerar el desempeño promedio frente al DAPI; por ejemplo, 39% de los indicadores mostraron un desempeño promedio adecuado, avanzado o superado; es decir, se estimaba que cuatro de cada diez indicadores cumplirían su meta sexenal al finalizar la administración (ver gráfica 5).

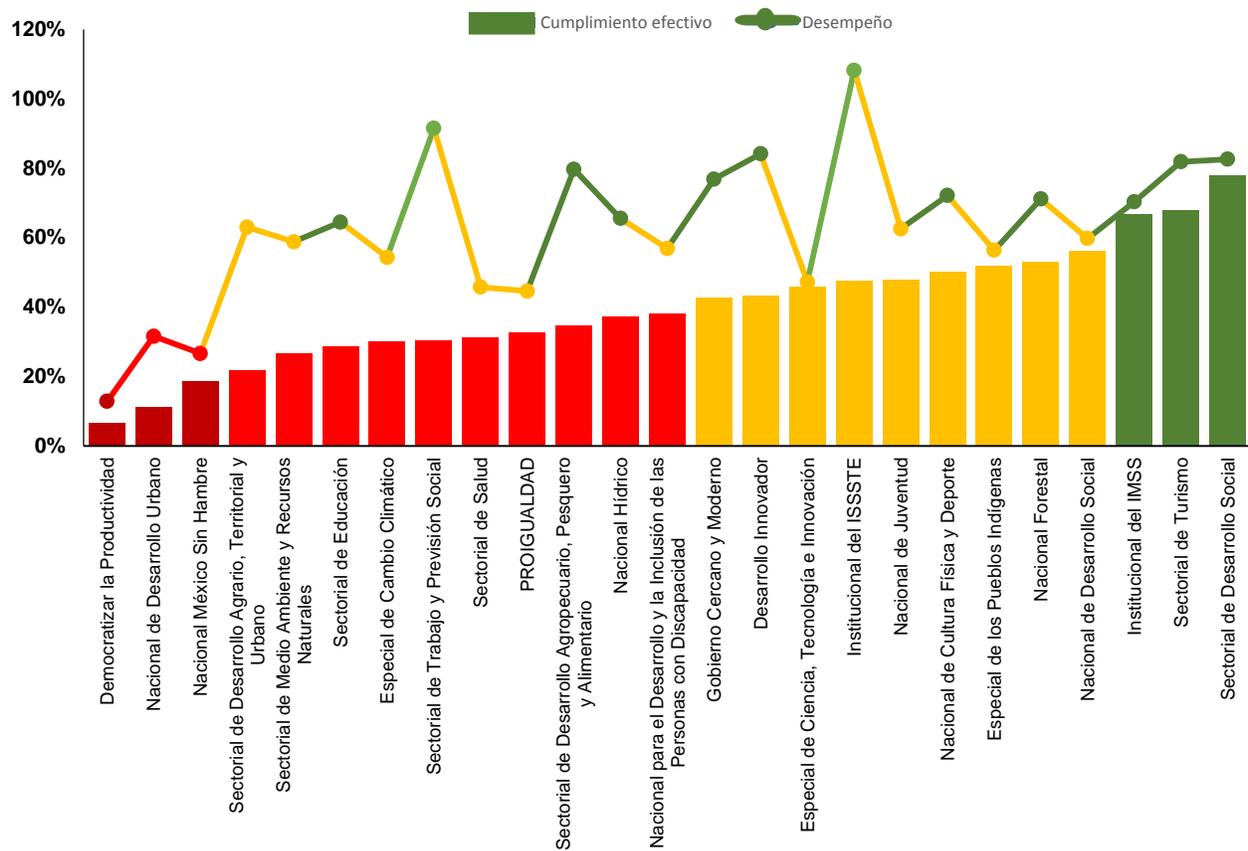
**Gráfica 5. Distribución de las categorías de desempeño y DAPI**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los programas con mejor DAPI promedio fueron los sectoriales de desarrollo social y de turismo, y el institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los cuales tenían, *a priori*, un desempeño adecuado. Destaca el caso del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, cuyo desempeño promedio es avanzado, pero se vuelve rezagado al ajustar el DAPI (ver gráfica 6). Lo anterior se debe a que la totalidad de sus indicadores tienen oportunidad de mejora, ya que carecen de un enfoque de resultados (pertinencia) o se refieren a mediciones absolutas y no a una relación de variables (relevancia).

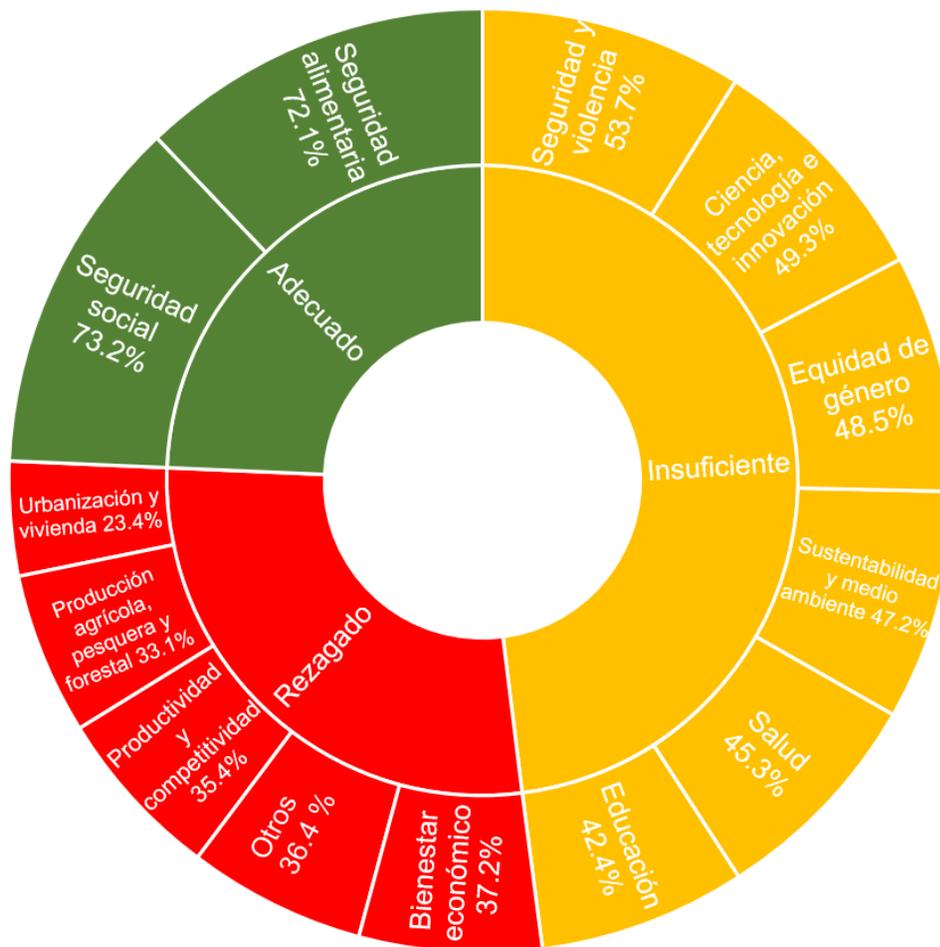
**Gráfica 6. Desempeño y DAPI promedio por programa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En cuanto a las temáticas sociales atendidas durante el sexenio, los resultados efectivos se concentraron en materia de seguridad social y seguridad alimentaria. Sin embargo, persistió un rezago en problemáticas como urbanización y vivienda, así como producción agrícola, pesquera y forestal (ver figura 7).

**Figura 7. DAPI promedio de los indicadores por temática**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el cuadro 5 se presentan los indicadores que mostraron mayor avance en materia de seguridad social.

### Cuadro 5. Indicadores en la temática de seguridad social con mayor avance

Indicador	Desempeño (porcentaje)	Programa
Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social	101.4	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niñas o niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil	174.0	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Porcentaje de madres jefas de hogar en situación de pobreza o de vulnerabilidad que cuentan con un esquema de aseguramiento	88.8	Programa Sectorial de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los indicadores de mayor avance en materia de seguridad alimentaria se presentan en el cuadro 6.

### Cuadro 6. Indicadores en la temática de seguridad alimentaria con mayor avance

Indicador	Desempeño (porcentaje)	Programa
Porcentaje de la población con seguridad alimentaria	80.0	Programa Nacional de Desarrollo Social
Porcentaje de población indígena con carencias básicas de alimentación	78.0	Programa Especial de los Pueblos Indígenas
Porcentaje de la población en condición de pobreza multidimensional y con carencia por acceso a la alimentación	93.5	Programa Nacional de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De los indicadores que corresponden a la temática de producción agrícola pesquera y forestal, solamente uno registró un desempeño adecuado; los demás mostraron rezago (ver cuadro 7).

### Cuadro 7. Indicadores en la temática de producción agrícola, pesquera y forestal

Indicador	Desempeño (porcentaje)	Programa
Tasa de variación de la producción forestal maderable	10.2	Programa Nacional Forestal
Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero	79.2	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario
Porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta	30.0	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el caso de los indicadores referentes a la urbanización y vivienda, solo uno tuvo un desempeño superior al 50% y todos los demás habían logrado menos de la mitad de lo que esperaban alcanzar al final de la administración (ver cuadro 8).

### Cuadro 8. Indicadores en la temática de urbanización y vivienda con mayor avance

Indicador	Desempeño (porcentaje)	Programa
Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Registros públicos de la propiedad	-15.2	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Catastro	147.5	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional	30.6	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Crecimiento de la superficie de los polígonos de contención urbana	14.7	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional	29.1	Programa Especial de los Pueblos Indígenas
Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda	41.7	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres Proigualdad
Acceso a servicios básicos en las viviendas de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios	10.6	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional	43.2	Programa Nacional de Desarrollo Social
Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios en la vivienda a nivel nacional	44.4	Programa Nacional de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

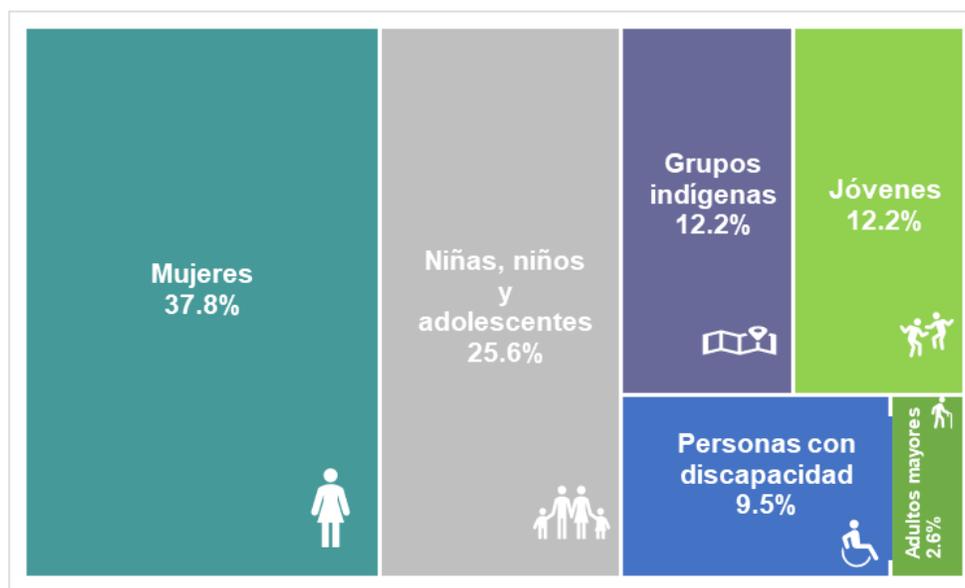
#### b) Indicadores relacionados con grupos históricamente discriminados

Con el objetivo de conocer el avance en la atención de los grupos históricamente discriminados, se analizó el DAPI de los indicadores de los 25 programas del ámbito social derivados del PND y se incluyó, además, un examen de los indicadores del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018.

De esta forma, el universo de análisis se expandió a un total de 288 indicadores, de los cuales 74 (25.7%) midieron variables asociadas a estos grupos. Cabe mencionar que, del total de los 288 indicadores, 76% midió cuestiones de resultados, es decir, problemáticas que padecen estos grupos sociales, y el restante 24%, cuestiones de gestión o entrega de bienes y servicios.

Las mujeres son el grupo que cuenta con el mayor número de indicadores para medir su atención (37.8%), mientras que el grupo de adultos mayores registra el menor número de indicadores para medir su avance (2.6%) (ver figura 8).

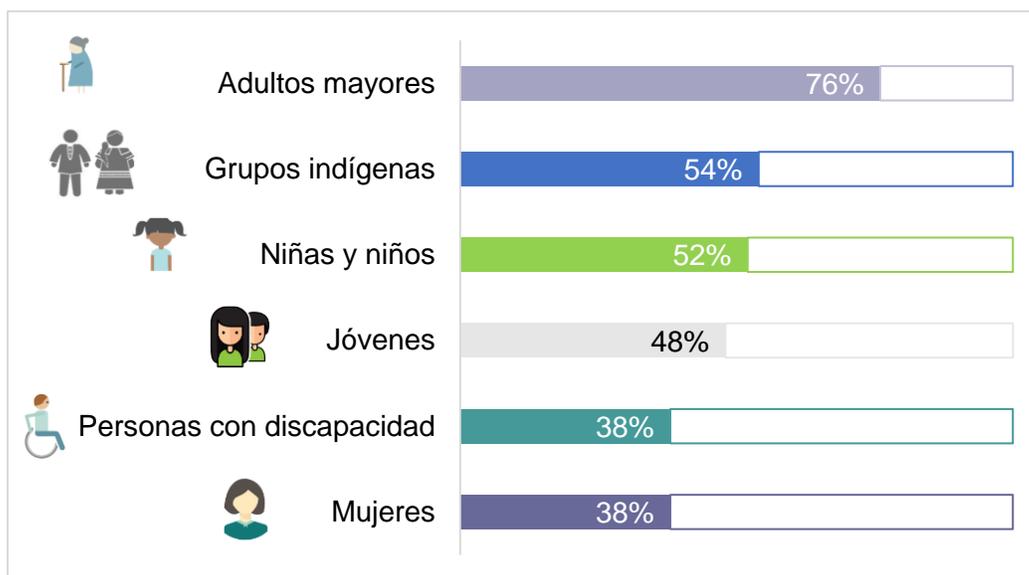
**Figura 8. Distribución de los indicadores por grupos históricamente discriminados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De estos grupos, el que presentó un mayor DAPI es el de adultos mayores (76%), seguido por la población indígena (54%). Por su parte, los grupos con un menor avance son el de las personas con discapacidad y las mujeres (38%). En la gráfica 7 se muestran los resultados del DAPI de los indicadores por grupo.

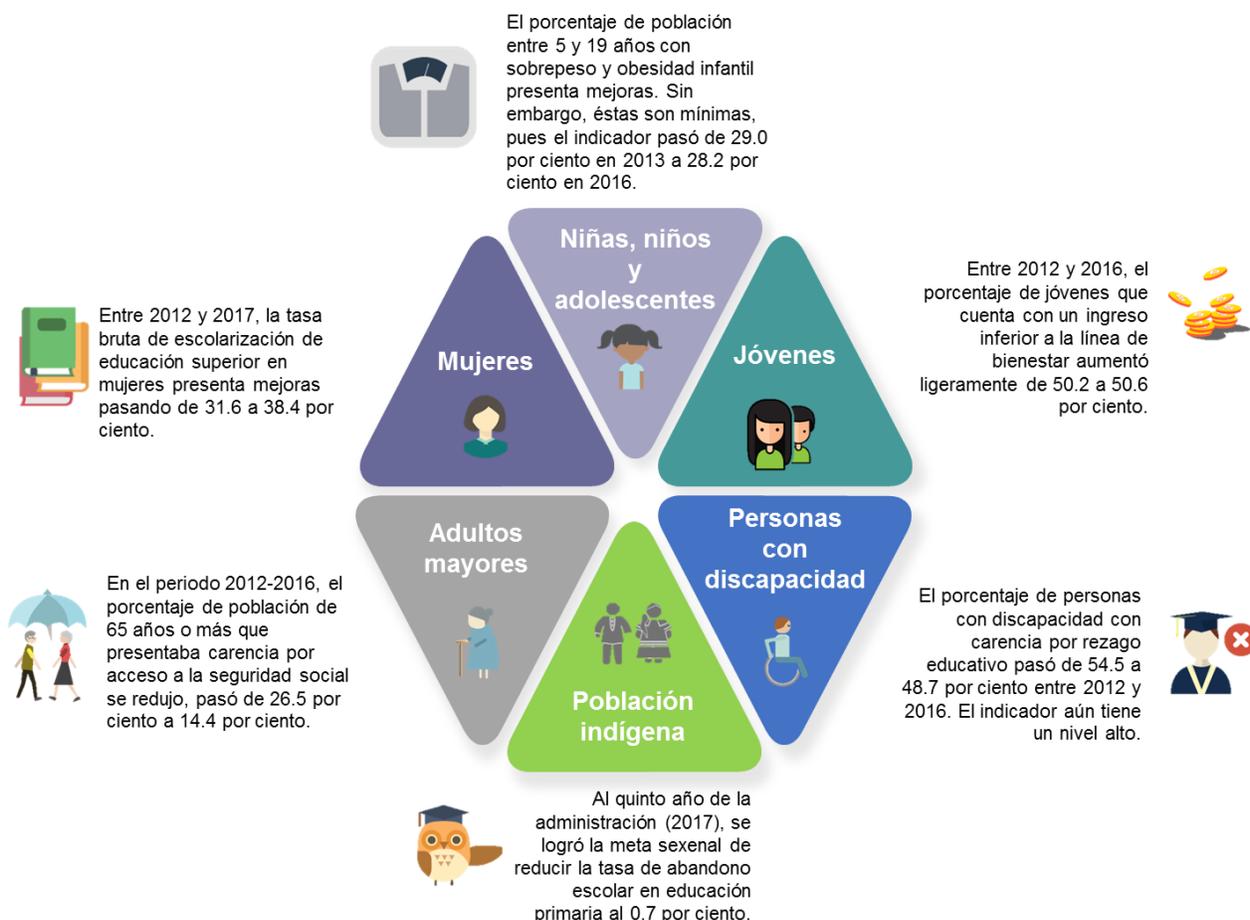
**Gráfica 7. DAPI de los indicadores por grupos históricamente discriminados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A modo de ejemplo, la figura 9 contiene el avance de algunos indicadores.

**Figura 9. Comportamiento de algunos indicadores de grupos históricamente discriminados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### c) Vinculación con los programas presupuestarios

Uno de los retos principales para el gobierno ha sido articular el nivel estratégico de diseño de política pública con su implementación y operación. El propósito de la vinculación es mejorar la coordinación entre los programas derivados del PND y los programas presupuestarios.

Los análisis previos se realizaron considerando 25 programas del ámbito social derivados del PND; sin embargo, no todos estos programas son retomados por los programas sociales en el nivel de fin de su MIR; esto se debe a que, de acuerdo con los lineamientos

de la SHCP,<sup>15</sup> los programas presupuestarios únicamente pueden alinearse a nivel de fin con los programas sectoriales o transversales, lo cual disminuye el universo a 13 programas de los 25 derivados del PND (ver figura 10).

**Figura 10. Universo de análisis de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los 13 programas derivados del PND que se examinan a continuación corresponden a 10 programas sectoriales, uno transversal y dos especiales (como excepción a los Lineamientos MIR).<sup>16</sup> En cuanto a los programas presupuestarios, en el análisis de

<sup>15</sup> Esta disposición aparece por primera vez en los Lineamientos MIR 2014, numeral 13.

<sup>16</sup> Estos programas son: Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Programa Especial de Cultura y Arte.

vinculación de objetivos se consideraron aquellos del ámbito social incluidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

El cuadro 9 contiene la relación de estos programas y las dependencias encargadas de coordinarlos.

**Cuadro 9. Lista de programas sectoriales, nacionales y especiales vinculados a programas presupuestarios**

PROGRAMA	DEPENDENCIA
Programa Sectorial de Turismo	Secretaría de Turismo (Sectur)
Programa Especial de los Pueblos Indígenas	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
Programa Sectorial de Salud	Secretaría de Salud (SSA)
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres Proigualdad	Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
Programa Sectorial de Educación	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (Sagarpa)
Programa de Desarrollo Innovador	Secretaría de Economía (SE)
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
Programa Especial de Cultura y Arte	Secretaría de Cultura (Cultura)
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Programa Sectorial de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

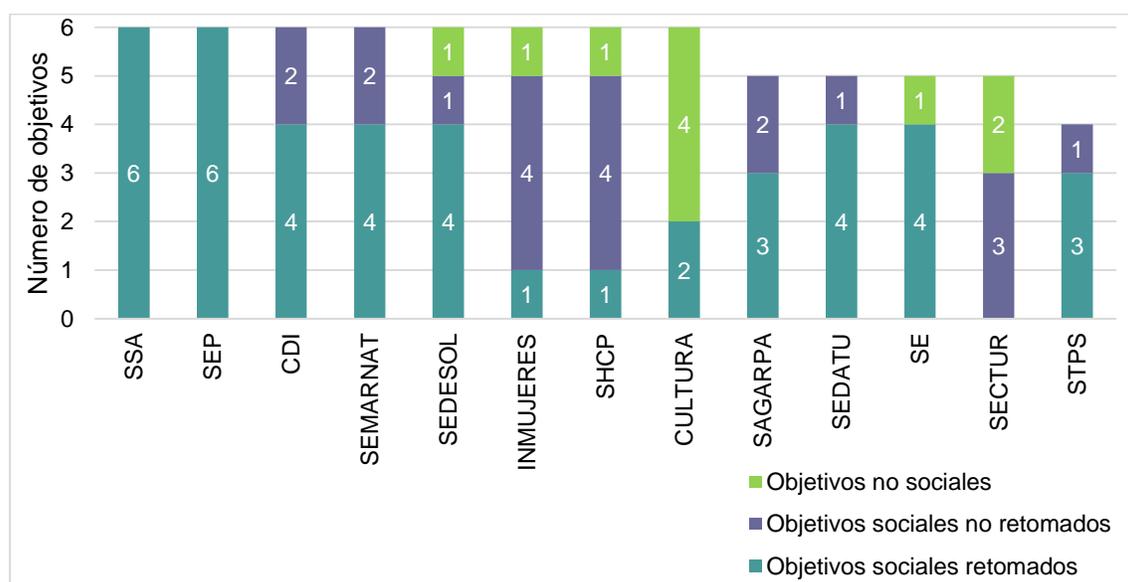
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En total, estos 13 programas plantean 72 objetivos, de los cuales únicamente se consideraron los objetivos del ámbito social,<sup>17</sup> dado el enfoque de este análisis; por ello, el universo de estudio se redujo a 62 objetivos sectoriales sociales. Sin embargo, como se aprecia en la gráfica 8, no todos los objetivos fueron retomados por algún programa

<sup>17</sup> Un objetivo social es aquel que retoma aspectos relacionados con el acceso a los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico.

presupuestario. A continuación, se presenta una síntesis del análisis de objetivos por dependencia.

**Gráfica 8. Objetivos del ámbito social de los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, por dependencia, que son, o no, retomados por algún programa social**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En general, se observa que 32% de los objetivos sociales (20) de los programas sectoriales no fueron retomados por ningún programa social. Sin embargo, hay dependencias que lograron que todos los objetivos de sus programas sectoriales fuesen retomados por algún programa presupuestario, como es el caso de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública; esto es relevante porque puede traducirse en una mayor probabilidad de cumplir los objetivos esperados. La Secretaría de Turismo coordinó un programa, pero se alineó con un objetivo no social; por ello, sus tres objetivos sociales aparecen como no retomados por ningún programa presupuestario.

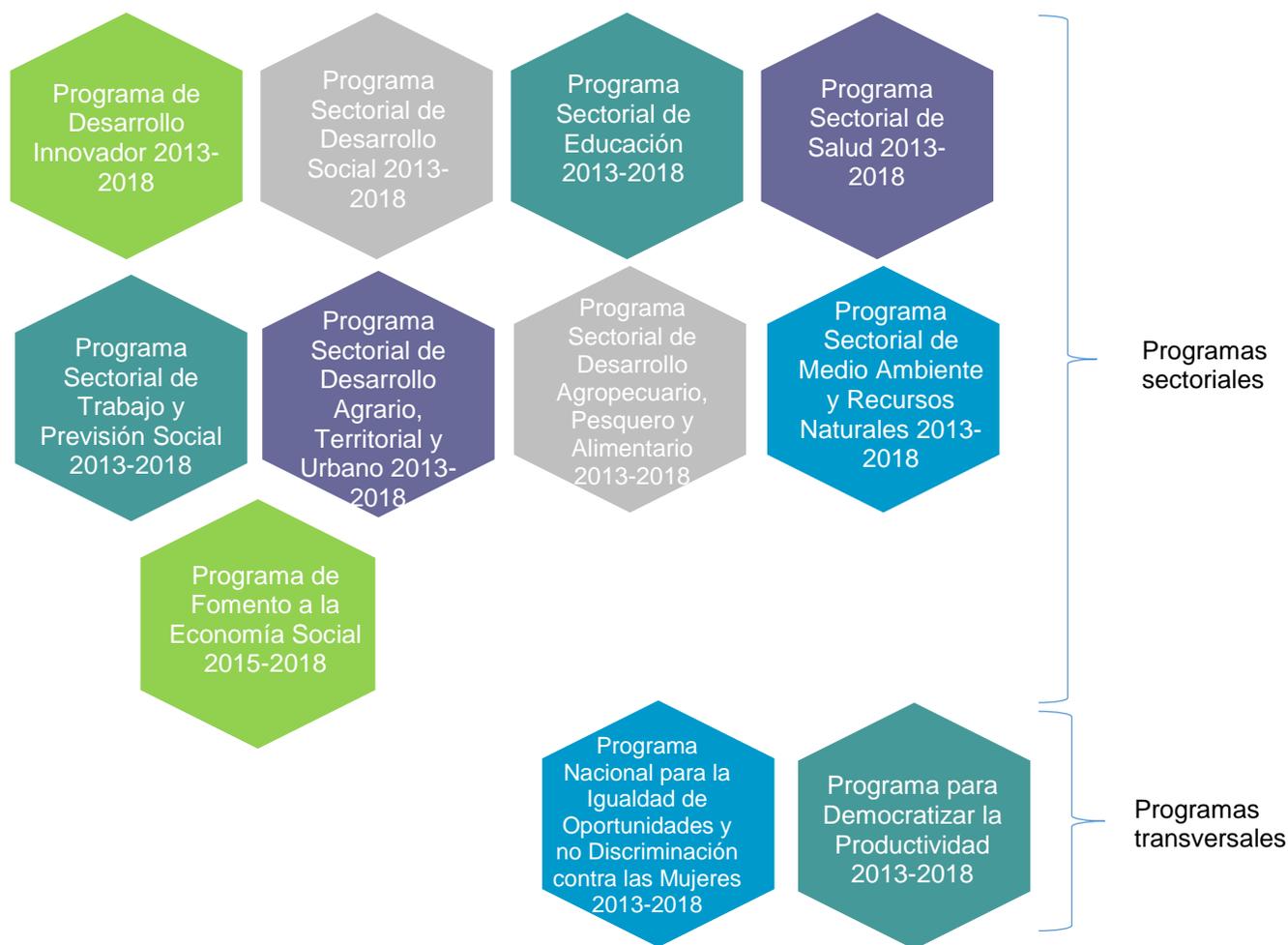
Es importante mencionar que los objetivos que no fueron retomados reflejan problemáticas sociales que deben ser atendidas, y que no fueron consideradas en la

planeación de la dependencia ni en su articulación con los programas sociales vinculados a ella. Estos resultados revelan la falta de coordinación entre programas y políticas en algunas dependencias, lo cual puede ocasionar desarticulación y desaprovechamiento de los recursos materiales y humanos y, por tanto, no contribuir al logro de los objetivos planteados en el PND.

### Capítulo 3. Evaluaciones a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El CONEVAL, para dar respuesta al numeral 29 del Programa Anual de Evaluación 2016, determinó la evaluación de 11 programas derivados de del PND (ver figura 11). El objetivo fue identificar hallazgos que permitieran mejoras en la planeación nacional y, con ello, contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica.

**Figura 11. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 evaluados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Este ejercicio de evaluación se centró en cuatro aspectos medulares: la consistencia del programa, la coherencia en la alineación, la pertinencia en la instrumentación y la medición del desempeño:

- **Consistencia del programa:** busca identificar la pertinencia del diagnóstico, la vinculación entre la problemática y los objetivos del programa. Analizar la suficiencia de estos para atender los problemas identificados en el diagnóstico y si están orientados a resultados.
- **Coherencia en la alineación:** permite identificar de qué manera se vinculan los programas presupuestarios con los objetivos y las estrategias del programa sectorial. Analizar si esta vinculación es coherente y de qué manera contribuye el conjunto de programas (o líneas de acción en el caso de programas transversales) al cumplimiento de cada objetivo.
- **Pertinencia en la instrumentación:** con base en la coherencia en la alineación, se efectúa una valoración de la interrelación entre problemáticas, objetivos sectoriales, líneas de acción, programas presupuestarios, entre otros, en la implementación del programa derivado del PND.
- **Medición del desempeño:** identifica de qué manera se miden los avances y el desempeño del programa.

Los principales resultados de estas evaluaciones se presentan en los siguientes esquemas:<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Las evaluaciones completas están disponibles en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Programas\\_Sectoriales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Programas_Sectoriales.aspx).

## Programa Sectorial de Salud (PROSESA)

### Objetivos

- 1 Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- 2 Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
- 3 Reducir los riesgos que afectan a la salud de la población en cualquier actividad de su vida.
- 4 Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
- 5 Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud.
- 6 Avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.



El diagnóstico identifica problemas de calidad que persisten.



Existe consistencia entre la problemática (falta de acceso efectivo a los servicios de salud) y los objetivos sectoriales.



El PROSESA tiene perspectiva de género, sin embargo, persisten retos en cuanto a violencia obstétrica y geriátrica, interrupción legal del embarazo, cesáreas injustificadas y anticoncepción masculina.



Solamente los objetivos (sectoriales) *asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad y reducir los riesgos que afectan a la salud de la población en cualquier actividad de su vida* están orientados a resultados.



Un problema del sector salud es la ausencia de un sistema nacional de información en salud que proporcione información para toma de decisiones y la limitada rectoría de la Secretaría de Salud.



Los indicadores atienden aspectos relevantes de los objetivos sectoriales, pero no son suficientes, existen otros aspectos que no se miden como la calidad en la prestación de servicios y la disponibilidad de recursos humanos.

## Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS)

### Objetivos

- 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.
- 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.
- 3 Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.
- 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.
- 5 Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
- 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.



Aunque en el diagnóstico la problemática no se enuncia de forma explícita, sí se aportan elementos para poder inferirla: persisten altos niveles de pobreza en el país.



Falta de precisión en la descripción de la población objetivo y en la conceptualización del problema público.



Los objetivos sectoriales están relacionados, en mayor o menor medida, con la descripción de la problemática.



Cinco de los seis objetivos del programa son estratégicos y están orientados a producir resultados finales.



Las medidas para incluir la perspectiva de género y sus acciones afirmativas son parcialmente explícitas.



Es necesario identificar causas y efectos que conduzcan a la definición de objetivos claros y medibles, así como profundizar en cuáles son o serán atendidos.



Si bien la SEDESOL es la responsable de la operación de PSDS, existen retos que son competencia intersectorial, convirtiendo las recomendaciones al PSDS en pendientes de toda la Administración Pública.

## Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT)

### Objetivos

- 1 Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente.
- 2 Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero.
- 3 Fortalecer la gestión integral y sustentable del agua, garantizando su acceso seguro a la población y a los ecosistemas.
- 4 Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural.
- 5 Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.
- 6 Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.



El diagnóstico aborda los efectos del cambio climático, la escasez de agua, la pérdida y degradación del capital natural, los residuos que genera el hombre y la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental.



Quedan ausentes en el diagnóstico, la identificación y cuantificación de los problemas asociados a los subsidios agropecuarios no alineados a objetivos ambientales, el desarrollo urbano no sostenible, el turismo no sostenible y los efectos ambientales negativos de la minería.



Los programas presupuestarios que se derivan del PROMARNAT atienden las problemáticas señaladas e incluso también aquellas que no estaban en el diagnóstico. Sin embargo, se identificó un desbalance entre las intervenciones que atienden cada uno de los problemas.



Los indicadores sectoriales cumplen con los criterios de orientación a resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad. No obstante, existen algunos indicadores sectoriales que no están vinculados a los resultados del Programa.



Es necesario reformular el PROMARNAT desde una perspectiva más integral, en la cual participen SAGARPA, SECTUR, SE, SEDATU y estrechar los mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional Forestal.

## Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS)

### Objetivos

- 1 Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.
- 2 Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- 3 Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.
- 4 Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.



El programa busca, entre otras cosas, aumentar el empleo, la productividad y el poder adquisitivo del salario, mejorar las funciones sustantivas que debe realizar la STPS en diseñar y aplicar la normatividad.



Para mejorar el empleo el PSTPS se basa en el Programa de Apoyo al Empleo, este cuenta con un subprograma principal, Bécate. Sin embargo, su presupuesto es bajo en relación con la magnitud del empleo informal y el subempleo.



Lo novedoso del PSTPS es la incorporación del seguro de desempleo en sus propuestas. El que no se concrete esta iniciativa es una amenaza para el logro del objetivo 1.



El problema nacional de baja productividad va más allá de los alcances de la política del PSTPS y de cualquier dependencia o entidad pública.



El programa Capacitación para Incrementar la Productividad y el subprograma Bécate no compensan la falta de incentivos de las empresas para invertir en capital humano.



El próximo PSTPS debe reconocer las funciones de la STPS como garante de los derechos de los trabajadores.



La desindexación del salario mínimo a otros precios de la economía, junto con el apoyo que otorga Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, contribuye a mejorar el ingreso y consumo de las familias.



No hay una planeación estratégica a partir de la cual se puede prever la solución al problema de rezago de los casos individuales en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.



El PSTPS presenta limitaciones para la consecución de sus objetivos debido a la brecha entre éstos y los recursos asignados.

## Programa Sectorial de Educación (PSE)

### Objetivos

- 1 Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
- 2 Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo.
- 3 Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
- 4 Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
- 5 Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
- 6 Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

Es importante que se discuta la acreditación de programas de calidad y su utilización como indicadores de resultados.

Los indicadores del objetivo 1 no permiten analizar su evolución ni darle seguimiento, debido a que la prueba EXCALE fue sustituida por la prueba PLANEA, pero el indicador no se ajustó al cambio.



No todos los objetivos están a cargo de la SEP. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte es la responsable del objetivo 4, la Secretaría de Cultura del objetivo 5 y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del objetivo 6.



La SEP no tiene atribuciones para coordinar a las entidades responsables de los otros objetivos. Por lo tanto, se sugiere no incluir en el PSE los temas de deporte, cultura y ciencia y tecnología.



Los programas presupuestarios contribuyen al logro de cada uno de los objetivos sectoriales.



La vinculación entre los programas presupuestarios y los objetivos puede ser ambigua debido a que hay temas que se relacionan con más de un tipo educativo.



En la evaluación se identificaron programas presupuestarios que pueden estar vinculados a más de una estrategia y a más de un objetivo.



Tres estrategias sectoriales no han sido atendidas porque no cuentan con programas sectoriales vinculados.



La magnitud de las asignaciones presupuestarias coincide con las prioridades que se pueden inferir en el diagnóstico.



Existen áreas de mejora en los indicadores, pues no todos cumplen con los criterios de orientación de resultados, claridad, relevancia y monitoreabilidad. La mayoría de las metas de los indicadores están orientadas a resultados.

## Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)

### Objetivos

- 1 Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía (SSE), como un factor clave en el desarrollo económico del país.
- 2 Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE).
- 3 Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE.
- 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.
- 5 Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del SSE.



Debido a la limitada información disponible sobre el SSE, las cinco problemáticas del sector se analizan de manera agregada en el diagnóstico, considerando una única problemática general que condiciona el desarrollo de los OSSE.



El diagnóstico del PFES incorpora una caracterización de los OSSE agrupados en tres subsectores (agrario, cooperativista y banca social, empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros), pero no expone la problemática específica de cada subsector.



El análisis de las causas, efectos y características de la población que presenta el problema no aborda cuestiones específicas de los subsectores de OSSE ni de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).



La instrumentación del PFES debe incluir otras instituciones además de la SEDESOL y el Instituto Nacional de la Economía Social para la consecución de sus objetivos, en especial los 1 y 5.



El programa presupuestario de Fomento a la Economía Social es el mecanismo más relevante para la instrumentación del PFES.



Programas presupuestarios de SAGARPA, SEMARNAT, CDI, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Aseguradora Agropecuaria Mexicana y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura podrían contribuir al desarrollo del SSE si se estableciera de manera efectiva la articulación interinstitucional.



La perspectiva de género en el programa no es clara; no se presenta información diagnóstica ni acciones de implementación diferenciadas por género; tampoco indicadores que permitan medir la contribución del programa de forma desagregada.

### Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN)

#### Objetivos

- 1 Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.
- 2 Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.
- 3 Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y de los organismos del sector social de la economía.
- 4 Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.
- 5 Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.



La principal fortaleza del PRODEINN es que la innovación toma un rol central, estando presente desde el diagnóstico, como una meta a alcanzar en todas las problemáticas, objetivos, estrategias y líneas de acción.



En el diagnóstico, las problemáticas se analizan por sector de actividad (industrial y comercio y servicios), y por poblaciones prioritarias, sin dejar desatendidos temas transversales como la competencia y costos regulatorios, inversión extranjera directa y exportaciones.



En el diagnóstico falta incluir la perspectiva de género y el desarrollo de la problemática del bienestar del consumidor.



El programa atiende líneas transversales del PROIGUALDAD, principalmente en los temas relacionados con MIPYMES y emprendedores; sin embargo, la problemática de género no está en el diagnóstico ni tiene indicadores.



Una fortaleza del diseño es que identifica a las MIPYMES y a los emprendedores como las áreas con mayor potencial de crecimiento y con mayores obstáculos para lograrlo, por lo que el Fondo Nacional Emprendedor es el programa que recibe mayores recursos.



El PRODEINN cuenta con indicadores para medir los resultados, como los relacionados con productividad, producción y comercio exterior. También presenta indicadores de percepción y/o gestión que no reflejan objetivamente los resultados.



Se observa que algunas de las vinculaciones por medio de la MIR entre indicadores del PRODEINN y programas presupuestarios son muy indirectas o apenas marginales.

### Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PDAPA)

#### Objetivos

- 1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.
- 2 Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productos del sector agroalimentario.
- 3 Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.
- 4 Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.
- 5 Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.



El diagnóstico aborda la reducida escala, la incertidumbre en la actividad, la degradación de recursos naturales y la baja productividad del sector como problemáticas por atender.



El diagnóstico presenta, en general, poca información sobre la población afectada por las problemáticas. Esto dificulta identificar la magnitud de los problemas y la detección de sus especificidades según el tipo de productor.



La ausencia de una valoración de las políticas implementadas en administraciones federales anteriores complica definir con claridad el universo objetivo de las políticas, la población objetivo de los programas y la temporalidad de la intervención.



Es importante mejorar la elaboración del programa al mencionar el desempeño de las políticas implementadas y el análisis de costos y financiamiento para la implementación del Programa.



Al considerar la distribución presupuestaria por componentes, existen partidas presupuestales para dar atención a todos los objetivos.



En la definición del problema no se contempla a las mujeres y los indígenas, se excluye el tema de la regresividad de los subsidios en el campo y no se discute el problema del envejecimiento de la población campesina.



El programa sectorial carece de indicadores de resultados que permitan, de manera efectiva, medir el cumplimiento de sus objetivos y prioridades.



SAGARPA debería considerar disponer de un sistema de información sobre el desempeño del sector, que permita anticipar y hacer un seguimiento efectivo del desarrollo y resultados de los instrumentos de política pública aplicados.

## Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU)

### Objetivos

- 1 Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.
- 2 Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.
- 3 Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.
- 4 Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.
- 5 Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.



En el diagnóstico se plantean ideas generales sobre algunos problemas vinculadas a tres ámbitos temáticos: desarrollo agrario, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda. Sin embargo, la definición de estos no es precisa y dificulta la articulación de las temáticas, estrategias y objetivos.



En el diagnóstico hay desbalances en la identificación de las problemáticas. En el ordenamiento territorial no se identifica alguna problemática concreta, en el desarrollo agrario se presenta una problemática genérica y en el desarrollo urbano los problemas se detallan y acotan.



Las inconsistencias identificadas en el diagnóstico también se presentan en los Programas presupuestarios y sus indicadores. No se cuenta con una justificación válida de los programas que se incluyen sean prioritarios.

## Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación (PROIGUALDAD)

### Objetivos transversales

- 1 Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.
- 2 Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas, y garantizar su acceso a la justicia.
- 3 Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.
- 4 Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.
- 5 Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.
- 6 Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.



El diagnóstico no expone los problemas públicos distinguiendo causas de efectos y no hace referencia al impacto o al costo social del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres.



La mayoría de las estrategias y líneas de acción son concretas y tienen una alineación lógica entre sí y con los objetivos. Sin embargo, podría mejorar su formulación para ser más precisas en su enunciación y en su especificidad.



El diseño de las líneas de acción, su categorización y la asignación a las dependencias, ha generado que existan líneas en las cuales las dependencias no reporten o realicen acciones.



La articulación de las líneas de acción y las competencias normativas de las dependencias son débiles, ya que algunas dependencias señalan la existencia de impedimentos normativos para cumplir con las líneas de acción.



Los impedimentos normativos son de dos tipos: el primero, que las líneas de acción están fuera del ámbito de competencia de la dependencia; y el segundo tipo, es la ausencia de legislación específica.



Se creó la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD, que es un sistema informático que recopila información relacionada con las acciones de las dependencias o entidades de la APF para implementar las líneas de acción.



No hay evidencia para dar cuenta del funcionamiento del programa ni del nivel de consolidación que ha alcanzado la coordinación de la política nacional a través del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.



Algunas dependencias reportan acciones para el cumplimiento de las líneas de acción, aunque no tengan competencia y las actividades descritas no sean consistentes con la línea de acción, lo que genera problemas en la implementación y en el reporte de avances y actividades.

## Programa para Democratizar la Productividad (PDP)

### Objetivos transversales

- 1 Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía.
- 2 Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.
- 3 Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.
- 4 Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.
- 5 Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.



El diagnóstico identifica a la baja productividad de los factores (tierra, trabajo y capital) como causante del bajo crecimiento económico y atribuye el problema de baja productividad a la asignación ineficiente de factores y no a su inadecuada acumulación.



Existe correspondencia entre las problemáticas identificadas, los objetivos, sus estrategias y las líneas de acción.



No se cuenta con evidencia de que la SHCP u otra dependencia estén coordinando la implementación del PDP a nivel de objetivo, a fin de atender la problemática que le dio origen.



No hubo una supervisión adecuada en la conexión entre las líneas de acción del PDP y los programas presupuestarios.



No hay retroalimentación sobre lo que reportan las dependencias; para tal efecto es necesario establecer mecanismos claros de seguimiento y que sirvan para mejorar las estrategias de coordinación entre dependencias.



Los espacios de la coordinación interinstitucional han sido mayoritariamente el Comité Nacional de Productividad, el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México y el Gabinete Especializado México Próspero. Estos organismos realizan recomendaciones vinculantes.



Aunque el PDP cuenta con seis indicadores de resultados, no se establecieron indicadores a nivel de estrategias y líneas de acción, por lo que no se cuenta con información de los aportes de las dependencias y entidades en las líneas de acción del PDP.

De los resultados de las evaluaciones a los programas derivados del PND, se desprenden algunos hallazgos generales del conjunto de programas. Uno de los principales avances, es la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales.

Se identificó que existía una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, dando prioridad a los primeros. Los instrumentos de planeación que obliga la Ley de Planeación buscan brindar claridad, efectividad y transparencia a los gobiernos para la obtención de resultados. Sin embargo, la planeación en la práctica no ha sido efectiva y ha contribuido relativamente poco a la eficacia de los gobiernos.

Otros aspectos a los que se debe prestar atención son la definición de indicadores – algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos– y la vinculación de los objetivos con los problemas detectados en los diagnósticos sectoriales.

Un elemento adicional que debe atenderse es que las disposiciones normativas de la SHCP mandatan la vinculación de los programas presupuestarios con un solo objetivo sectorial,<sup>19</sup> lo cual provoca que no todos los objetivos sean atendidos en algunas estrategias; por ejemplo, los objetivos cuatro y cinco del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 no son considerados por ningún programa presupuestario.

Los programas transversales presentan retos específicos que deberán ser considerados en el próximo ejercicio de planeación nacional; por una parte, las líneas de acción de temas transversales que se definieron para cada dependencia en ocasiones no corresponden con las atribuciones de estas; además, se observa una tendencia a priorizar la consecución de los objetivos sectoriales al ser los responsables directos, antes que los

---

<sup>19</sup> Al respecto, ver la *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*, disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/capacitacion/guia\\_ind\\_estrategicos20100823.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/capacitacion/guia_ind_estrategicos20100823.pdf)

temas transversales, con lo cual se diluye la responsabilidad de atender estos temas.<sup>20</sup> Por lo tanto, se necesita mayor claridad sobre los actores responsables de dar seguimiento a las estrategias, así como las funciones y responsabilidades de los coordinadores en lo referente a los programas transversales.

Además del análisis de la consistencia de los programas, la coherencia en su alineación, la pertinencia en la instrumentación y la medición de su desempeño, se identificó como resultado de las evaluaciones que la planeación nacional en desarrollo social tiene como finalidad atender problemas sociales y no está pensada a partir de un enfoque de derechos, que supondría un ámbito de exigencia ciudadana.

Es importante que la política social y, por ende, los programas y las acciones de desarrollo social se diseñen, implementen y evalúen a partir del enfoque de derechos, el cual permite entender las intervenciones gubernamentales no como soluciones temporales para cubrir las necesidades más apremiantes de las personas sino como las condiciones de vida a las que las personas tienen derecho de acceder y exigir. La integración de este enfoque en la planeación de la política social puede ayudar a formular intervenciones que, además de atender necesidades específicas para ciertos sectores de la población, impulsen su participación y empoderamiento que les permitan ejercer o demandar cada uno de los derechos sociales.

---

<sup>20</sup> Un ejemplo de ello es el Programa para Democratizar la Productividad, que a nivel de objetivo o estrategia no identificaba un coordinador o coordinadores, con lo cual se presentó una falta de retroalimentación o comunicación con las áreas responsables del llenado de los informes de actividades y los responsables de integrar los logros de 2014 y 2015.

## Capítulo 4. Retos para la planeación de la política de desarrollo social en México

En México, tanto en la conceptualización de la política de desarrollo social como en el marco legal y normativo que rige su planeación, implementación y evaluación, se ha reconocido la multicausalidad de los problemas que afectan el bienestar de la población. Esto ha llevado a la adopción de un enfoque de derechos humanos que va más allá de los satisfactores mínimos de bienestar y que busca igualdad de oportunidades, así como la eliminación de la discriminación y la exclusión social. No obstante, un análisis de la planeación nacional permite reconocer la existencia de retos en el diseño e implementación de la política de desarrollo social.

Con el propósito de evidenciar estos retos, este apartado retoma información tanto de este documento como de otros análisis que el CONEVAL ha realizado en los últimos años, que se consideran pertinentes para generar una planeación de una política que avance en la garantía del ejercicio pleno de los derechos sociales.

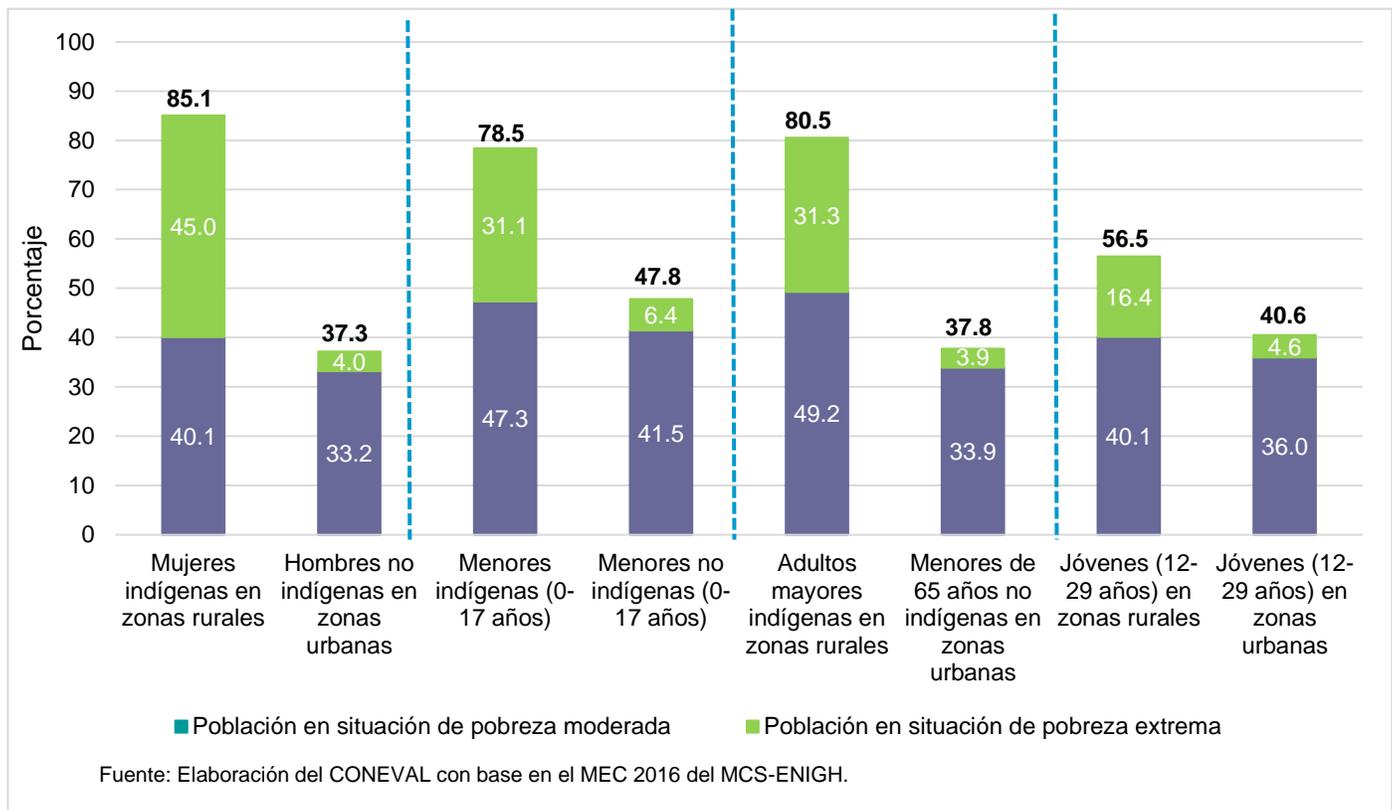
### a) Planeación enfocada en la disminución de la pobreza y reducción de brechas de desigualdad

Pese a los esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad, México sigue siendo un país con brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales y con 53.4 millones de personas en pobreza; esta situación se observa sobre todo en los grupos históricamente discriminados (ver gráfica 9). La pobreza puede ser un elemento que cause discriminación y, al mismo tiempo, las barreras de exclusión que imponen los tratos discriminatorios podrían obstaculizar el acceso de las personas a oportunidades de empleo, ingreso o educación, lo que afectaría sus posibilidades de apartarse de esta situación de desventaja (Ordóñez, 2018, p. 9).

Si las políticas públicas del desarrollo no contemplan la atención específica a determinados grupos que, en el marco de la pobreza y la desigualdad económica, se caracterizan por una posición de desventaja por discriminación, entonces su capacidad de revertir esa situación quedará seriamente limitada. La omisión de una consideración seria del fenómeno discriminatorio tanto en la medición de la desventaja social como en

el diseño y la ejecución de las políticas sociales conlleva la imposibilidad de que estas alcancen sus propios propósitos económicos compensatorios, redistributivos, de derechos o generadores de capacidades humanas (CONEVAL, 2016a).

**Gráfica 9. Brecha en los niveles de pobreza entre grupos seleccionados, México, 2016**



Ante esta realidad y con base en el mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la LGDS, de brindar garantía en el ejercicio de los derechos, la planeación de la política pública debe tener un enfoque que impulse acciones que susciten la reducción de los índices de pobreza y estreche las brechas entre los diferentes grupos sociales.

Para esto, es importante que desde la planeación se establezca la urgencia de disminuir los niveles de pobreza en el país y se delineen políticas públicas en ese sentido, de ahí que se deba avanzar no solo en la garantía de los derechos sociales establecidos en la LGDS, sino en la generación de ingresos suficientes por parte de la población.

Es necesario impulsar un crecimiento económico de largo plazo que incluya a cada uno de los sectores de la población; para ello, sería pertinente implementar estrategias que impulsen la productividad o redistribuyan el ingreso. De esta manera, se avanzaría en la implementación de una política social con enfoque de derechos que promueva que la intervención del Estado vaya más allá de brindar satisfactores mínimos de bienestar y distinga la urgencia de satisfacer los derechos en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables, progresivos).

Retomar este enfoque en la planeación e implementación de políticas públicas obliga a reconocer como punto de partida la existencia de personas con legitimidad para demandar prestaciones y conductas, y “dar un trato diferente a los grupos en desventaja ya sea por su condición étnica, de edad, de género e incluso de desigualdad geográfica o socioeconómica con el fin de atender como prioridades sus problemáticas” (Hernández, Aparicio y Ruíz, 2017, p.165).

Desde esta perspectiva de garantía de derechos, es necesario transitar hacia una planeación con enfoque de inclusión plena en la que cualquier persona en el país tenga las mismas oportunidades de desarrollo en las esferas política, económica o social. No obstante, los resultados de las evaluaciones referidas en el capítulo anterior revelan que la planeación nacional en materia de desarrollo social, en muchos casos, se realiza con base en la oferta gubernamental y no en la necesidad de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales. Para lograr que la planeación nacional se diseñe a partir de un enfoque de derechos, es necesario avanzar en la generación de evidencia que permita identificar los problemas existentes y, de esta manera, contribuir al diseño de estrategias de política pública encaminadas a garantizar los derechos sociales.

## **b) Diseño del Plan Nacional de Desarrollo**

En concordancia con lo señalado en el artículo 21, párrafo cuatro, de la Ley de Planeación, que indica que “la vigencia del Plan [...] deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años”, la planeación debe prever horizontes de mediano y largo

plazo. De igual forma, el ejercicio de presupuestación debe apegarse a dicha planeación de largo plazo.

De igual modo, es indispensable que la planeación nacional de desarrollo mejore sus instrumentos de seguimiento para, así, tener información al alcance que permita implementar acciones de mejora. Para ello se requiere, por un lado, mejorar el diseño de los indicadores y que estos midan preferentemente resultados y no acciones (entrega de bienes y servicios). Por el otro, un seguimiento puntual del cumplimiento de los objetivos y las metas del plan y sus programas. En ese sentido, un primer paso sería la implementación de un sistema informático como el indicado en el artículo 4° transitorio,<sup>21</sup> diseñado en los términos del artículo 9° de la Ley de Planeación, con perspectiva intercultural y de género, y con sujeción a los objetivos y prioridades del PND.

En relación con los programas sectoriales, se debe considerar que podría no ser solo una dependencia la responsable de su cumplimiento; por ello, es conveniente establecer objetivos, líneas de acción y metas vinculadas de carácter transversal, cuando se requiera. Es necesario también señalar con claridad a los responsables de la implementación del plan y los programas, con base en las atribuciones de cada uno de los actores involucrados; así se evitaría que las intervenciones no se lleven a cabo por falta de precisión normativa y se aseguraría el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo social.

Finalmente, en el actual arreglo federal se deben revisar los roles y modelos de intervención en materia de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno, así como los instrumentos y recursos con los que cuentan. En el ámbito federal, es necesario revisar el papel subsidiario de la Federación, es decir, la atención de funciones que no pueden ser subsanadas por los gobiernos locales. Esto, en un marco flexible para definir los modelos

---

<sup>21</sup> Transitorios derivados de la reforma de la Ley de Planeación del 16 de febrero de 2018.

de intervención de acuerdo con los distintos ámbitos (educación, salud, entre otros), y considerar la diversidad y diferencias entre estados.

### **c) Descentralización**

Los retos de la planeación van más allá del ámbito federal e incumben también a los gobiernos estatales y locales. En este aspecto, el reto principal recae en los gobiernos subnacionales de bajas capacidades fiscales e institucionales; estos, si bien disponen de mecanismos de detección de necesidades, que pueden ir desde la solicitud directa de los ciudadanos hasta la aplicación de encuestas propias, no necesariamente trabajan en la lógica de la planeación. Los mecanismos que emplean captan demandas ciudadanas, pero no tienen criterios documentados y estandarizados para sistematizar, priorizar y definir proyectos con una visión de largo plazo. Así, por ejemplo, no es posible identificar una vinculación explícita entre los planes municipales de desarrollo y el proceso de toma de decisiones de inversión en los consejos de desarrollo social municipal de los fondos municipales del Ramo 33 (CONEVAL, 2018c).

A pesar de que la Ley de Planeación, en su artículo 2º, fracción V, establece que la planeación nacional deberá basarse, entre otros puntos, en el principio del “fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”, el modelo de descentralización adoptado por México –basado en la descentralización del gasto, la generación de capacidades en los gobiernos locales y el logro de equilibrios regionales– no ha propiciado la generación de capacidades locales para producir y administrar recursos y convertirlos en acciones que deriven en el cumplimiento de objetivos públicos, pues los gobiernos subnacionales no cuentan con mecanismos de planeación que, de manera efectiva, incidan en obras o acciones financiadas, por ejemplo, por el Ramo 33, que es el instrumento principal de la descentralización del gasto en el país (CONEVAL, 2018b).

En virtud de que el margen de maniobra en estos ámbitos de gobierno es nulo, la regulación es innecesariamente rígida, lo que complica la operación en los estados y municipios, dificulta orientar el gasto a prioridades locales, inhibe la innovación y, por ello, anula una de las principales ventajas de la descentralización. Además, cuando la

normativa permite más discrecionalidad, los ejecutores pueden encontrarse en la necesidad de usar esos recursos para compensar el retraso en la recepción de capital de otros ramos o usarlos en gasto operativo; esto limita su capacidad de incidir en los resultados sustantivos de los fondos; es decir, en estos casos, el Ramo 33 se utiliza como una bolsa de efectivo que cubre necesidades inmediatas, contingencias o gasto corriente. Entre ambos extremos, incluso cuando se toman decisiones sustantivas por parte de los ejecutores, no se hace con base en una planeación ordenada y de largo plazo, sino respondiendo a proyectos específicos y prioridades políticas, de ahí que la lógica de planeación estratégica no sea predominante en estas decisiones, que responden más a un enfoque práctico (CONEVAL, 2018b).

El reto, entonces, es el fortalecimiento de la descentralización con miras a la creación de estados y municipios con herramientas y capacidades sólidas, que estén en condiciones de sumarse a la planeación nacional con competencia de innovar y adaptar las intervenciones a las realidades y prioridades locales. Para ello, sin duda, un reto importante es la flexibilización de la operación de los fondos (Ramo 33) para que sigan regulando el gasto en los niveles subnacionales y, a su vez, permitan innovar en el diseño de políticas locales con visión a largo plazo (CONEVAL, 2018b).

Para esto, es indispensable generar políticas activas de construcción de capacidades en las burocracias locales que consideren “la concurrencia de recursos, la detección de necesidades, mecanismos para la priorización y focalización, la definición de metas y planes de atención de mediano y largo plazo” (CONEVAL, 2018c), elementos que son determinantes en una planeación que busque tener efectos e incidir en el bienestar de la población.

Sin embargo, esta es una tarea que no puede dejarse solo en manos de los gobiernos subnacionales. La falta de incentivos políticos para construir administraciones públicas profesionales basadas en el mérito y las capacidades, aunado a la falta de competencia técnica en las entidades federativas, hace necesaria la intervención desde el ámbito federal para generar capacidades administrativas en los estados y municipios.

#### d) Coordinación

La Federación no tiene la capacidad de absorber materialmente la totalidad de las facultades, por lo que mantiene su implementación operativa descentralizada en los ámbitos subnacionales. Con esto se crean tramos de competencia en todas las materias que requieren la concurrencia y coordinación de cada uno de los ámbitos para que la población finalmente acceda a un servicio o una prestación. En muchos casos, estos tramos son deficientes o se encuentran rotos, con lo cual la cadena de competencia resulta trunca e ineficaz; esto ha generado que las exigencias de la población sigan sin ser satisfechas y aumentado el descontento general, además de fijar la percepción de que el Estado no cumple, ni puede cumplir, con sus funciones más básicas (Mejía, 2017).

De este modo, el reto es la coordinación y articulación de las instancias y mecanismos que participan en la planeación, administración y ejercicio del gasto, ya que una planeación nacional integral, basada en el enfoque de derechos, debe reconocer la multicausalidad de los problemas sociales y, por tanto, la necesidad de atenderlos a partir de la coordinación intergubernamental e interinstitucional.

Esta coordinación, como señala el artículo 33 de la Ley de Planeación, contribuye a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y a la planeación de manera conjunta de las acciones a realizarse por los diferentes órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, esto no es posible si no existe una coordinación basada en objetivos e intereses compartidos, en la que cada orden de gobierno tenga incidencia, según su capacidad administrativa, en sus necesidades apremiantes.

La Ley de Planeación, en su artículo 34, faculta al Ejecutivo federal para acordar con los gobiernos de las entidades federativas, entre otros aspectos, la coordinación para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios. Además, esta ley establece la posibilidad de realizar una planeación articulada entre el Ejecutivo federal y los órganos constitucionales autónomos; es decir, la normativa reconoce que un elemento primordial para la planeación es la toma de decisiones conjunta a partir de la coordinación entre distintos ámbitos e instancias gubernamentales. Sin

embargo, esto no es obligatorio, en los términos de la ley, y solo se da a través de convenios, por lo cual algunas entidades podrían quedar fuera del ejercicio de planeación coordinada y, por lo tanto, no se tomarían en cuenta por completo los contextos específicos de estos estados.

Por otro lado, la coordinación interinstitucional, entendida como el trabajo conjunto entre diferentes instancias o programas de la APF, resulta fundamental en la consecución de los objetivos nacionales, pues la planeación nacional debe partir del entendido de que, para diseñar políticas públicas capaces de atender de manera integral las problemáticas sociales, es necesario implementar estrategias que las atiendan de manera articulada.

Por lo tanto, el diseño de los programas derivados del PND, así como los programas presupuestarios, deben evitar que su implementación conjunta produzca acciones redundantes o deje vacíos; de igual manera, es necesario generar una articulación entre ellos y buscar que los resultados de la implementación de la política pública sean coherentes. Para ello, resulta indispensable que la planeación nacional tenga claras sus metas y los instrumentos con que cuenta, los cuales deben ser coherentes, es decir, deben contribuir a la solución de un mismo problema público mediante distintas formas de apoyo.

Otro aspecto que considerar en la coordinación interinstitucional es la definición clara de responsabilidades; esto, en el caso de los programas transversales, permitiría identificar al responsable de las acciones en cada dependencia o programa para el logro de ciertos objetivos. Con la definición de estas responsabilidades, se establecen los actores que deberán, por ejemplo, intercambiar información o decidir sobre distintas cuestiones. Al definir responsables, también se identifican las instancias que deben participar en el proceso de coordinación para la consecución de metas conjuntas (CONEVAL, 2018a).

La articulación de las acciones de distintos actores conduce a una coordinación efectiva y, por tanto, al alcance de las metas nacionales en los términos que establece la planeación nacional, la cual implica el logro de un objetivo más amplio que el propósito individual que persigue cada una de las partes involucradas, sean estas órdenes de gobierno, dependencias de la APF, programas presupuestarios, entre otras. Cuando estos actores están articulados coherentemente significa que estos (o, de manera más concreta,

sus recursos, beneficios o tipos de apoyo otorgados, por ejemplo) son complementarios y, solo si operan de forma simultánea, cada uno con una contribución específica hacia el objetivo común, podrá tenerse un proceso de coordinación exitoso (CONEVAL, 2018a).

## Conclusiones

La incorporación de indicadores en la planeación nacional, que permitieron dar un seguimiento oportuno al grado de cumplimiento de los objetivos, significó un gran avance en la administración 2012-2018. Durante ese periodo, más de la mitad de los objetivos de estos programas (55.8%) se plantearon la solución de una problemática concreta y no solo la gestión o entrega de bienes y servicios. De igual modo, la mitad de los indicadores midieron un resultado concreto sobre la población.

Por primera vez se buscó la articulación entre el nivel estratégico de la planeación nacional y el nivel operativo a través de la vinculación de los objetivos e indicadores sectoriales con los programas sociales.

Pese a los avances en algunas problemáticas sociales, aún existen retos que obligan a la realización de un trabajo coordinado y permanente de los tres órdenes de gobierno para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de todos los grupos de población.

En un momento de transición como el que ahora vive el país, con un cambio de administración en el que se prevé un rediseño de las políticas económicas y sociales, es primordial reflexionar sobre los avances y retos derivados de la planeación e implementación de las políticas públicas.

Los hallazgos aquí presentados pueden contribuir a la formulación de un adecuado PND 2019-2024, así como de programas sectoriales y transversales, a fin de que estas herramientas constituyan una verdadera ruta de planeación y seguimiento para obtener mejores resultados en 2024. Esos hallazgos también pueden aportar a la inclusión de mejoras en los instrumentos formales y legales que trazan los objetivos del gobierno nacional.

No obstante, no existe un paradigma que determine cómo articular el conjunto normativo con su funcionamiento. El sistema normativo y las acciones que se buscan gestar con él son contradictorios, están funcionalmente sobrepuestos y se carece de una narrativa que les dé un sentido unitario u operativo.

El mejor ejemplo de ello es el texto constitucional. A lo largo de décadas, ha admitido preceptos provenientes de ideas liberales, democráticas, sociales y socialistas. Con base en esas disposiciones, se ha pretendido ordenar situaciones contradictorias; por ejemplo, satisfacer de manera plena los derechos sociales y mantener bajas tasas impositivas, o bien, conservar un sistema federal con una amplia concentración de poderes en la Federación. Así pues, mientras no se logre un discurso coherente y funcional, difícilmente las normas y prácticas tendrán orden y congruencia (Cossío, 2017).

Este panorama contradictorio y las acciones superpuestas en el sistema normativo representan en sí una dificultad para la planeación de la política de desarrollo social, dado que esta involucra un abanico amplio de actores responsables de las múltiples intervenciones necesarias –con su conjunto de normas, lineamientos e instrumentos jurídicos– para mejorar la calidad de vida de las personas.

Para hacer frente a esto, es necesario, al menos, que la planeación parta de la claridad del enfoque que la orienta y de una visión de mediano y largo plazo que permita definir estrategias, cursos de acción y metas generales que tengan en cuenta el tiempo que podría demandar la realización de cambios sustantivos en el bienestar social. Esta planeación requiere considerar la multicausalidad de los problemas sociales y atenderlos con base en la lógica de la coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno y, sobre todo, adoptar un enfoque de derechos que avance en la garantía del ejercicio pleno de los derechos sociales y considere las brechas existentes entre los diferentes grupos de la sociedad.

A pesar de estas áreas de oportunidad, como se menciona en este documento, la planeación en la última administración ha dado algunos pasos positivos en la estructuración del PND, como, por ejemplo, la incorporación de indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación para dar seguimiento al avance de las metas planteadas. Sin

embargo, más allá de los cambios de largo alcance, aún es posible mejorar en temas puntuales y de alcance inmediato que deberían ser considerados en la elaboración de los próximos documentos de planeación nacional, entre los cuales se pueden citar los retos provenientes de las evaluaciones al PND 2013-2018 y sus programas derivados.

### **Retos de los indicadores de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo**

- Es necesario que la planeación nacional del desarrollo identifique correctamente problemáticas sociales y cuente con indicadores que permitan dar seguimiento a los resultados efectivos de la política social. Se requiere realizar un mejor diagnóstico de los problemas públicos que atienden los programas del ámbito social derivados del PND. Del total de indicadores, solo 55.8% tienen enfoque de resultados, es decir, brindan seguimiento a cambios en el bienestar de la población. El resto se limita a medir avances sobre actividades de gestión y entrega de bienes y servicios.
- En la administración que concluyó su periodo el 30 de noviembre de 2018, la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018* determinó que los programas debían contener un máximo de seis objetivos, junto con sus respectivos indicadores. Por lo tanto, se hubiera esperado que la mayoría de los indicadores de cada programa hicieran referencia a un resultado, sin embargo, esto no sucedió y la proporción de este tipo de indicadores se encontró por debajo de lo esperado.
- Los programas derivados de próximos PND deben plantear metas realistas y retadoras: tener claridad de hacia dónde se quiere llegar. Una vez que se han identificado las problemáticas y sus respectivos objetivos e indicadores, los programas deben contar con metas específicas a alcanzar durante la administración. Para ello, se recomienda hacer uso de las observaciones históricas de los indicadores. No obstante, 23% de los indicadores mostraron resultados muy por debajo (desempeño muy rezagado) y 19%, muy por encima (superado) de sus metas. Si bien esto puede atribuirse, en algunos casos, a buenos o malos esfuerzos por parte de las dependencias y entidades de la APF, otros reflejan metas que superaban las capacidades del programa o que, por el contrario, subestimaron resultados.

- El desempeño promedio de la política social, medido a través de sus indicadores, fue insuficiente (60.9%) y su DAPI, rezagado; esto va de la mano de los puntos anteriores y las adecuaciones que requiere la planeación nacional. Sin embargo, hay que aclarar que los resultados no son homogéneos para todos los programas y en todas las temáticas sociales. Si bien hubo logros importantes en materia de seguridad social y de seguridad alimentaria, se rezagaron otras áreas, como urbanización y vivienda, y producción agrícola, pesquera y forestal. Se sugiere dar seguimiento puntual a los indicadores de los programas que se derivan del PND con mayor claridad y transparencia.
- Asimismo, para brindar un seguimiento más preciso al desempeño de la política social, los programas deberían tener sus propios sistemas de seguimiento que nutran al sistema de monitoreo para contar con información precisa y veraz.

### **Retos de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo**

- La planeación nacional, en materia de desarrollo social, tiene como finalidad atender problemas sociales y no está pensada desde un enfoque de derechos. Adoptar este enfoque como punto de partida para el diseño de políticas públicas de desarrollo social, implicaría reconocer a las personas como sujetos con derechos que pueden demandar su cumplimiento, y no la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas.
- La operación de las dependencias no se rige por la planeación, sino por la presupuestación anual; es decir, existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, en la que se da prioridad a los primeros.
- La normativa para la planeación nacional tiene esquemas rígidos y, por tanto, no es posible reflejar el contexto nacional dinámico. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas con los objetivos sectoriales, pues la normativa establece una relación lineal; sin embargo, las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. Las disposiciones normativas de la SHCP mandatan la vinculación de los programas presupuestarios con un solo objetivo sectorial, lo que provoca vacíos de

atención de algunas estrategias. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

- Ni el PND ni los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que exige la Ley de Planeación, ni tampoco los ejes transversales, son directrices a las que se les otorga importancia durante el sexenio, de ahí que los programas presupuestarios y el presupuesto no guarden correspondencia con la planeación de inicio de gobierno. Pareciera que la elaboración y el uso de estos documentos es un mero trámite burocrático.
- Resulta difícil identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlos con objetivos. Por ello, es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población o poblaciones que beneficia el sector, y las causas y efectos de las problemáticas enunciadas.

La cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática. Conocer las causas y los efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y en qué orden de prioridad. Asimismo, conocer la localización y las características de las poblaciones objetivo, a través de un padrón unificado de calidad, ayudaría a la asignación efectiva de los recursos a la población con mayores rezagos.

- Es un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales. Sin embargo, aún queda espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental y no los resultados estratégicos.
- Los programas transversales se enfrentan a dos retos. El primero es que estos programas se instrumentan a través de programas sectoriales y, para ello, se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias; no obstante, estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a lo anterior, las dependencias priorizan la consecución de los objetivos sectoriales al ser responsables directos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería

incorporándolas a los objetivos sectoriales en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a las estrategias, pero también acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto a los programas transversales.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2013. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

\_\_\_\_\_ (2013). *Análisis de las obligaciones en materia de seguimiento y evaluación de los programas transversales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Manuscrito inédito.

\_\_\_\_\_ (2016a). *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación. Marco teórico*. Manuscrito inédito.

\_\_\_\_\_ (2016b). *Evaluación del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PD P.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PD P.zip)

\_\_\_\_\_ (2016c). *Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres (Proigualdad) 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PROIGUALDAD.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PROIGUALDAD.zip)

\_\_\_\_\_ (2016d). *Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_DesarrolloSocial.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_DesarrolloSocial.zip)

\_\_\_\_\_ (2016e). *Evaluación del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_ECONOMIA.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_ECONOMIA.zip)

\_\_\_\_\_ (2016f). *Evaluación del Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_Educacion.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_Educacion.zip)

\_\_\_\_\_ (2016g). *Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*. Recuperado de \_\_\_\_\_

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_SAGARPA.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_SAGARPA.zip)

\_\_\_\_\_ (2016h). *Evaluación del Programa Sectorial de Salud 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_SALUD.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_SALUD.zip)

\_\_\_\_\_ (2016i). *Evaluación del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_SEDATU.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_SEDATU.zip)

\_\_\_\_\_ (2016j). *Evaluación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_SEMARNAT.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_SEMARNAT.zip)

\_\_\_\_\_ (2016k). *Evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PS\\_TRABAJO.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PS_TRABAJO.zip)

\_\_\_\_\_ (2016l). *Evaluación de programas derivados del PND 2013-2018: propuestas metodológicas para costear objetivos sectoriales*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/PropuestasMetodologicas\\_Costos.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/PropuestasMetodologicas_Costos.zip)

\_\_\_\_\_ (2017a). *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas\\_sectoriales/2017/Estudio\\_Sectoriales.pdf#page=15&zoom=100,0,338](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/Estudio_Sectoriales.pdf#page=15&zoom=100,0,338)

\_\_\_\_\_ (2017b). *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>

\_\_\_\_\_ (2017c). *Fichas de monitoreo de políticas sociales 2017*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Fichas-Monitoreo-Politiclas-Sociales-2017.aspx>

- \_\_\_\_\_ (2018a). *40 Años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo en México*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2018b). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México (1997-2017)*. Manuscrito Inédito.
- \_\_\_\_\_ (2018c). *Informe de Resultados 2015-2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General 33*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_15\\_17.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2018d). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf)
- Cossío, J. R. (2017). Fracturas legales: contradicciones del Estado de derecho mexicano. En *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Universidad de Guadalajara/Nexos, editorial Debate.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Hernández, G., Aparicio, R. y Ruiz, A. (2017). Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México. En G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coord.). *Estudio sobre pobreza y derechos sociales en México*. México.
- Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf)
- Mejía, R. (2017). El desorden federativo: un laberinto bien construido. En *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Universidad de Guadalajara/Nexos, editorial Debate.
- Ordóñez, G. (2018). *Discriminación, pobreza y vulnerabilidad: los entresijos de la desigualdad social en México*. Recuperado de <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/download/377/1180>
- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)

Roldán Xopa, J. (2017). Mala administración: el rompecabezas de la gestión pública. En *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Universidad de Guadalajara/Nexos, editorial Debate.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s.f.). *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de [https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los programas federales de la administración pública federal*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2016.pdf)