



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

 **CIEPS**
CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Evaluación del diseño con enfoque de la Agenda 2030 de los programas que integran la **Estrategia Salario Rosa**

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación del diseño con enfoque de la Agenda 2030 de los programas que integran la Estrategia Salario Rosa

<http://www.mx.undp.org/>

Copyright © 2019

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo
C.P.11000, Ciudad de México.

Elaborado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas, mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Diseño editorial: Estefanía Jiménez
Impreso en México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Cynthia Valdés Galicia
Titular de la Unidad de Desarrollo Social y Económico

Equipo Técnico de la Evaluación

Cynthia Martínez Domínguez
**Coordinadora de Implementación de Agenda 2030 en el ámbito
subnacional**

Virginia Leal Cota
Especialista en evaluación de política social

Alejandra Martínez González
Especialista en monitoreo y análisis de datos

Álvaro Rodríguez Pacheco
Analista de políticas públicas

Alejandra Correa Herrejón
Analista de políticas públicas

Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS)

Marihño Cárdenas Zúñiga
Secretario Ejecutivo

Karla Ortega Sánchez
Subdirectora de Investigación y Evaluación





Resumen ejecutivo

El presente documento integra el informe de la evaluación de diseño con enfoque de la Agenda 2030 de los programas de la Estrategia Salario Rosa (**Estrategia SR**) del Estado de México llevada a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México. La **Estrategia SR** se define a sí misma como un mecanismo de coordinación transversal intergubernamental para el cumplimiento de la política social; se integra por nueve programas, a cargo de siete dependencias, orientados a disminuir las condiciones de pobreza de las mujeres que llevan a cabo actividades domésticas y de cuidados no remunerados. La estrategia, a su vez, forma parte de la Estrategia Familias Fuertes (**EFF**), cuyo objetivo es promover el acceso a los derechos sociales y contribuir a mejorar la calidad y nivel de vida de las y los habitantes del Estado de México en cuatro aspectos: ingreso, alimentación, educación y vivienda.

La instrumentación de políticas enfocadas a reducir las desigualdades y dotar de garantías para el ejercicio de los derechos sociales a la población, así como la revisión de su contribución a los objetivos de la Agenda 2030, manifiestan el compromiso asumido por la administración del Estado de México para alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (**ODS**). En particular, la Agenda 2030 reconoce que la desigualdad de género resulta el tipo de desigualdad más extendido a nivel mundial. Esta actúa, generalmente, en perjuicio de las mujeres, materializando brechas en la calidad de vida y en violencia de género, en sus diversas manifestaciones, que representan un impedimento para el pleno desarrollo de más de la mitad de la población del planeta. En concordancia, la administración del Estado de México señala que los retos en materia de la calidad de vida de las mujeres de la entidad requieren de la construcción de estrategias integrales y coordinadas. A partir de lo anterior, y de que la **Estrategia SR** se ha convertido en insignia para la administración, el presente ejercicio de evaluación resulta relevante.

La evaluación de diseño que da origen a este informe se realizó con base en la “Metodología para la evaluación de diseño de programas con enfoque de la Agenda 2030” desarrollada por el PNUD México, la cual considera un enfoque cualitativo y permite identificar cómo las intervenciones locales de nueva creación, o aquellas modificadas de manera sustancial, responden a la visión de la Agenda 2030. La metodología del PNUD es una adaptación del modelo de términos de referencia para la evaluación de diseño del CONEVAL, que tiene por objetivo identificar la congruencia interna de las políticas.

Los resultados sistematizados de la evaluación de diseño de los nueve programas de la **Estrategia SR** se exponen en cinco apartados. En el primero se presentan



las características generales de los programas, las dependencias a cargo, el tipo de apoyos que otorgan, su población objetivo (PO) y los recursos disponibles para el ejercicio presupuestal 2019. El siguiente apartado, el más extenso, corresponde a la sección de preguntas, distribuidas en nueve temas: 1) justificación de la creación y diseño de los programas, 2) vinculación de los programas con la planeación estatal y la Agenda 2030, 3) articulación de los programas con otros programas y estrategias, 4) población y elegibilidad, 5) padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, 6) Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), 7) sistemas de monitoreo y evaluación, 8) presupuesto y rendición de cuentas y, 9) complementariedades y coincidencias con otros programas.

En el apartado tres se estructura un análisis global del diseño de los programas a partir de la valoración temática de los mismos. El cuatro integra las conclusiones de la evaluación, 21 recomendaciones a nivel estrategia y 24 recomendaciones particulares distribuidas entre los programas. Por último, se agrega un apartado con 11 anexos que incorporan información de sustento para las respuestas a las preguntas de la evaluación. A continuación, siguiendo la estructura de los temas de las preguntas de la evaluación, se presentan los principales resultados del ejercicio.

Justificación de la creación y del diseño de los programas de la estrategia

Derivado del análisis de la estrategia, se identificó como un acierto que el Estado de México contemple dentro de su política social una estrategia dirigida a las mujeres, uno de los grupos prioritarios de atención de la Agenda 2030, reconociendo el problema de la desigualdad de género en la entidad. Sin embargo, en el ejercicio de evaluación se encontraron importantes áreas de mejora en la justificación de su creación y el diseño de las intervenciones. En principio, la falta de un documento rector y la individualización en el abordaje de los diagnósticos del grupo de programas dificultan el planteamiento articulado de una visión integral y estratégica ante el problema de la desigualdad de género en la entidad. Asimismo, las debilidades para identificar las causas y las consecuencias de los problemas atendidos impiden a los programas reconocer de forma clara las soluciones ante la vulneración de derechos que enfrentan los grupos prioritarios de atención. En consecuencia, la estrategia no ha logrado traducir completamente las acciones de los programas a los ámbitos de competencia de las dependencias involucradas. Los principales factores que han impedido dimensionar correctamente los problemas que atienden son, en algunos casos, el uso de datos inadecuados y, en otros, el hecho de no retomar ningún dato para el planteamiento del problema.



Las intervenciones de la **Estrategia SR** promueven una renta mínima básica para las mujeres, como una condición para la disminución de la pobreza y la desigualdad social, al tiempo que proporcionan herramientas para el autoempleo y mecanismos para prevenir la violencia de género. Los apoyos son homogéneos entre todos los programas. En este sentido, y a partir de los hallazgos realizados en materia de las justificaciones teóricas y empíricas de los programas, se considera importante diferenciar los tipos de apoyo utilizados para obtener mayor impacto en la atención de los problemas de PO con necesidades distintas. Lo anterior mitigaría el elevado riesgo de duplicidad de apoyos en términos de la justificación de la división de los programas.

Vinculación de los programas con la planeación estatal y la Agenda 2030

A partir de los documentos normativos de los programas de la **Estrategia SR** se identificó el vínculo con el Pilar Social Estado de México Socialmente Responsable Solidario e Incluyente del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM), en la medida que, considerando sus objetivos de FIN, contribuyen al objetivo 1.1 Reducir la pobreza y propiciar desarrollo humano. Asimismo, se encontró vinculación con el eje transversal de Igualdad de género del PDEM, A pesar de que no se documenta s relación con los objetivos de este eje, los programas de la **Estrategia SR** tienen el potencial para vincularse con los objetivos en materia de reducción de la desigualdad económica y, en consecuencia, con los tipos de violencia contra las niñas y mujeres. De igual modo, el objetivo principal de estos programas y las características de sus apoyos, permiten que en conjunto los programas de la **Estrategia SR** se vinculen con el Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Hombres y Mujeres del Estado de México, en su estrategia: impulsar el empoderamiento económico de las mujeres. Adicionalmente, es posible afirmar que, de cumplir con sus objetivos, los programas de la **Estrategia SR** contribuyen directa o indirectamente al logro de otros objetivos del PDEM. Cabe mencionar que, al momento de la evaluación, no se tuvo evidencia sobre su relación con los programas derivados del PDEM.

En cuanto a la relación de los programas de la **Estrategia SR** con los **ODS** de la Agenda 2030 se identifica que se vinculan con los **ODS**: 1. Fin de la pobreza, 5. Igualdad de género y, 10. Reducción de las desigualdades; cabe relatar que adicionalmente cada programa se vincula de manera particular con otros **ODS**, como: 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad y 8. Trabajo decente y crecimiento económico. Sobre las metas de la Agenda 2030 a las que



pueden contribuir con sus resultados, solo dos de los nueve programas de la **Estrategia SR** las señalan.

Articulación de los programas

En materia de articulación, se identifica como una fortaleza de la estrategia que las dependencias responsables de los programas han conformado una red de cooperación, plasmada en sus ROP y formalizada en convenios de coordinación. En estos últimos, así como en su reciente definición de procedimientos, se enuncian y describen las funciones y responsabilidades de las instancias involucradas. Al respecto, destaca el rol del CEMyBS en procesos claves para la implementación de todos los programas (registro de solicitudes, selección de beneficiarias, conformación de padrones y la vinculación para la proporción de servicios).

Por otro lado, los Comités de Admisión y Seguimiento constituyen un mecanismo de coordinación interinstitucional, al contemplar la participación de diferentes dependencias. A pesar de ello, no se consideran un órgano colegiado a nivel de la estrategia dadas las variaciones de sus integrantes para cada programa.

Sin duda, la articulación de los programas resulta un elemento clave para la transversalización de las políticas con enfoque de género y, en consecuencia, para el cumplimiento de los **ODS**. En este sentido, para considerar como buenas prácticas de transversalización las acciones de articulación de los programas, es necesario incorporar a su diseño funciones diferenciadas, orientadas a las causas y planteadas desde el ámbito particular de atribuciones de las dependencias participantes.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Como se mencionó previamente, la definición de las PO de los programas es un elemento común entre ellos, al atender a mujeres en condiciones de pobreza multidimensional, considerando características específicas dependiendo de las particularidades de cada uno de ellos. Sobre su cuantificación, seis de los nueve programas evaluados subestiman el tamaño de su PO, mientras que, en tres, la definición de sus poblaciones no permite su estimación a partir de fuentes oficiales.

En cuanto al proceso de registro de solicitudes, para todos los programas evaluados éste está estandarizado y sistematizado. Sin embargo, se estima que el registro no incluye la demanda total de apoyos, debido, por una parte, al corto plazo destinado para el registro por internet y en módulos y, por otro lado, a que las solicitudes captadas por los programas son menores a sus PO. En este sentido, ninguno de los programas de la **Estrategia SR** demostró tener mecanismos



documentados para identificar y cuantificar sus PO ni para definir su estrategia de cobertura en el corto o mediano plazo, aunque sí definen una priorización por municipio. Asimismo, todos los programas evaluados carecen de procesos estandarizados y transparentes para la selección de beneficiarias, después de recibir las solicitudes.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Los nueve programas de la **Estrategia SR**, al igual que el resto de los programas implementados por la política social del Estado de México, comparten lineamientos para la integración de padrones uniformes que se actualizan trimestralmente. Esta buena práctica se suma a la sistematización de la información obtenida durante el proceso de solicitud de los apoyos, acopiando información que permite, para seis de los nueve programas, identificar que las características de las beneficiarias coinciden con las de la PO. No obstante, al momento de la evaluación, las instancias ejecutoras no tenían acceso al contenido íntegro de estos padrones ya que el Sistema de Gestión Gubernamental del Estado de México era quien los administraba. Esto tiene como consecuencia la centralización de procesos e imposibilita que los operadores utilicen la información para retroalimentar la gestión de los programas. También se identificó que, durante el desarrollo de la evaluación, las versiones públicas de los padrones de los programas evaluados no cumplían con las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP. Por último, se halló poca información de las capacitaciones que ofrecen los programas, que el mecanismo actual para realizar las transferencias de los apoyos económicos implica un costo de 11.67% del subsidio y que, una vez en operación, los programas no dan seguimiento a la situación socioeconómica de las beneficiarias.

Matriz de Indicadores para Resultados

Los nueve programas evaluados tienen potencial para diseñar y emplear una MIR a nivel estrategia con el propósito de concentrar los resultados, identificar su contribución a la planeación estatal y a los objetivos de la Agenda 2030. Para ello, el análisis particular de las MIR de los programas indica que, el primer paso consiste en construir de manera articulada la lógica vertical y horizontal de las mismas. La actual falta de coherencia y lógica interna de las MIR se atribuye, en mayor parte, al hecho de que ocho de las matrices de los programas se construyeron a partir de la MIR del programa **Familias Fuertes SR**, el primero de la **Estrategia SR** en entrar en operación, omitiendo características particulares de cada programa. Por ejemplo, en seis de los nueve programas, no se incorporan la totalidad de los Componentes definidos en sus ROP, lo que ocasiona que no se integren todas las Actividades necesarias y relevantes para generarlos.



La lógica horizontal de las MIR de los programas de la **Estrategia SR** no se cumple principalmente por los problemas de claridad, relevancia y monitoreabilidad de los indicadores, que, cabe mencionar, son empleados indistintamente entre las MIR de los programas. El indicador de Fin no es claro por las deficiencias en su definición y las variables empleadas en el método de cálculo. El indicador de Propósito se emplea de manera indistinta sin considerar las características de la PO de cada programa. En el caso de los indicadores de Componente, no hay claridad sobre la fuente de información, algunos requieren ajustes en su definición y otros carecen de un método de cálculo adecuado. Por último, los indicadores de Actividad deberán redefinirse con base en los cambios que se realicen en los objetivos de este nivel de las matrices. Se encuentra favorable que los indicadores son económicos en el nivel de Fin y Propósito por integrar fuentes públicas de información, y en Componentes y Actividades por construirse a partir de registros administrativos generados al interior de los programas. Sin embargo, tres programas no cuentan con fichas técnicas para sus indicadores y en los otros seis éstas no se consideraron adecuadas para orientar el cálculo de sus indicadores. En consecuencia, no se observó claridad en las metas de los programas, sus líneas de base o en el horizonte de tiempo en el que se espera lograr sus resultados, lo que dificulta su adecuado monitoreo.

Sistema de monitoreo y evaluación

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, si bien no se identificó que alguno de los programas contara con un diseño sólido sobre ese tema, se puede afirmar que, en sus ROP, todos establecen las bases de este sistema, institucionalizando las acciones de evaluación externa y la presentación de informes de seguimiento y resultados semestralmente. Sin embargo, es preciso señalar que se observó que los programas de la **Estrategia SR** no precisan los objetivos, contenido y utilidad de estos informes en la toma de decisiones de manera que constituyan claramente un insumo para mejorar la gestión y desempeño de los programas. Tampoco se acreditó, por un lado, que haya responsables y recursos monetarios para estos sistemas y, por otro, que existan prácticas definidas para la institucionalización y promoción de la participación ciudadana. Por último, no hay evidencia que exponga que los resultados de los programas se encuentren sistematizados, sean públicos y puedan consultarse en cualquier momento.

Presupuesto y rendición de cuentas

En el tema de presupuesto, únicamente cinco de los nueve programas de la **Estrategia SR** presentaron evidencia sobre los gastos en los que incurren para generar sus Componentes. Los otros cuatro programas solo proporcionaron información de su presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019. Con estos



datos, se encontró que cuatro programas tuvieron ajustes en su presupuesto aprobado (dos con incrementos y dos con reducciones).

En cuanto a rendición de cuentas, se identificó como un aspecto positivo en el diseño de siete de los nueve programas que integran, al menos, un representante de la sociedad civil o la academia con voz y voto a los Comités de Admisión y Seguimiento. Sin embargo, ninguno de los programas evaluados demostró que existan mecanismos específicos para el seguimiento de resultados o que estos estén en medios impresos o portales electrónicos. Ahora bien, los nueve programas de la **Estrategia SR** tienen procedimientos y ejecución de obras parcialmente actualizados, estandarizados y apegados a sus ROP. No obstante, no hay evidencia que demuestre que estos procedimientos están sistematizados.

Complementariedades y coincidencias con otros programas

Se encontraron complementariedades y coincidencias en tres niveles. El primero se identifica entre los programas de la **Estrategia SR**, dado su objetivo común de reducir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las mujeres y el alto grado de intersección de sus PO. El segundo se halla con las relaciones de complementariedad y coincidencias que hay entre la **Estrategia SR** y el resto de los programas sociales del Estado de México, sobre todo con 17 programas de la **EFF**, los cuales, principalmente, combaten la pobreza multidimensional y fomentan proyectos productivos. Finalmente, el tercero se localiza en los vínculos que hay entre los programas de la **Estrategia SR** y 35 programas del gobierno federal que tienen elementos relacionados con la disminución de brechas, fomento a la igualdad de género o, incluso, guardan similitudes con los tipos de apoyo otorgados. Es primordial destacar que hay varias intervenciones que tienen potenciales sinergias con la **Estrategia SR** que pueden articularse y vincularse para escalar la atención.

Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la evaluación de diseño con enfoque de la Agenda 2030 llevada a cabo por el equipo del PNUD México se señalan tres principales conclusiones:

- En conjunto, los programas de la **Estrategia SR** concentran sus debilidades en cuanto a su diseño en: la justificación de la creación y del diseño, en la construcción de las MIR y en la consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación, aspectos en los que se recomienda priorizar los esfuerzos para la atención de recomendaciones.
- Se identifican importantes áreas de mejora en algunos programas en los temas de presupuesto y rendición de cuentas, población y elegibilidad, complementariedades y coincidencias con otros programas, así como en la vinculación con la planeación estatal y la Agenda 2030, aspectos que pueden



beneficiarse de las buenas prácticas desarrolladas por sus pares, considerando las problemáticas compartidas y la similitud de las intervenciones.

- Hay fortalezas y buenas prácticas en las áreas del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención y en la articulación de los programas, las cuales pueden consolidarse en la medida que se fortalezca el diseño de los programas.

A partir de dichas conclusiones, con la finalidad de contribuir a la coherencia interna de los programas y con la integralidad de la **Estrategia SR** se emiten 21 recomendaciones generales y 24 recomendaciones particulares. De manera sintetizada, se recomienda:

- Integrar un documento rector que defina la estructura y la visión integral de la **Estrategia SR**. En consecuencia, los programas deben reformular sus planteamientos visibilizando su contribución particular a esta.
- Diferenciar los contenidos de las capacitaciones y revalorar la suficiencia de los montos de los apoyos de acuerdo con el perfil de las distintas PO.
- Homogeneizar los plazos para la actualización de los problemas y las PO de los programas de la **Estrategia SR** y la vinculación de estos con el establecimiento de las metas.
- Incorporar en la normativa el vínculo de los objetivos de la **Estrategia SR** con las metas e indicadores del pilar social y el eje transversal de género del PDEM, así como con las metas e indicadores correspondientes de los programas derivados del PDEM y del Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Hombres y Mujeres del Estado de México. De la misma manera, se recomienda que los programas plasmen en un documento normativo su vinculación con las metas asociadas a los **ODS** 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10.
- Revalorar la pertinencia del mecanismo de pago de la transferencia.
- Involucrar la participación de un grupo núcleo de actores en todos los Comités de Admisión y Seguimiento, a fin de mantener una visión integral y coordinada del funcionamiento de la estrategia.
- Reconsiderar y replantear la inclusión del término de vulnerabilidad en la definición de las PP y PO de los programas de la **Estrategia SR**.
- Integrar, de manera primordial, un documento metodológico con la cuantificación de la PO, la estrategia de priorización y cobertura al menos hasta 2023.
- Construir una MIR al nivel de la **Estrategia SR** integrando cambios en la definición de indicadores y alineada con los objetivos plasmados en las ROP, con el fin de dar cuenta de los resultados alcanzados por el conjunto de los programas.
- Unificar el formato de Ficha Técnica de Indicadores y que, además de la periodicidad, integre la línea base y las metas, asegurando la consistencia del método de cálculo de cada indicador.
- Definir los procedimientos de operación relacionados con los Componentes de asesorías jurídicas y psicológicas, talleres y pláticas sobre violencia de género y vinculación para el acceso a servicios de salud y de educación básica para su conclusión.



- Transparentar y estandarizar los procedimientos para la selección de las beneficiarias, incluyendo las ponderaciones de los criterios definidos en las ROP.
- Que las versiones públicas de los padrones atiendan las características mandatadas por el Artículo 70 fracción XV de la LGTAIP y que todos los programas de la **Estrategia SR** cuenten con un portal electrónico propio en el que, además del padrón, se publiquen las ROP, las convocatorias y los resultados del sistema de monitoreo y evaluación.
- Homologar y ampliar los días de registro de solicitud de apoyos con el propósito de extender el alcance de las convocatorias y contribuir a captar la demanda total de apoyos.
- Que las instancias ejecutoras de los programas de la **Estrategia SR** accedan de forma irrestricta a los padrones de las beneficiarias. Se recomienda incluir en sus ROP los objetivos de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas, así como la información que deben incluir los informes de seguimiento y de resultados.
- Aprovechar las potenciales sinergias con otros programas mediante un sistema de vinculación con diferentes intervenciones federales y estatales, para atender de forma diferenciada a los grupos prioritarios de la **Estrategia SR**.

Adicionalmente se exhorta a atender las recomendaciones hechas de manera particular para cada programa.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec
11000, Ciudad de Mexico