

Taller de Reglas de Operación de los Programas Sociales

Febrero 2020, Cámara de Diputados

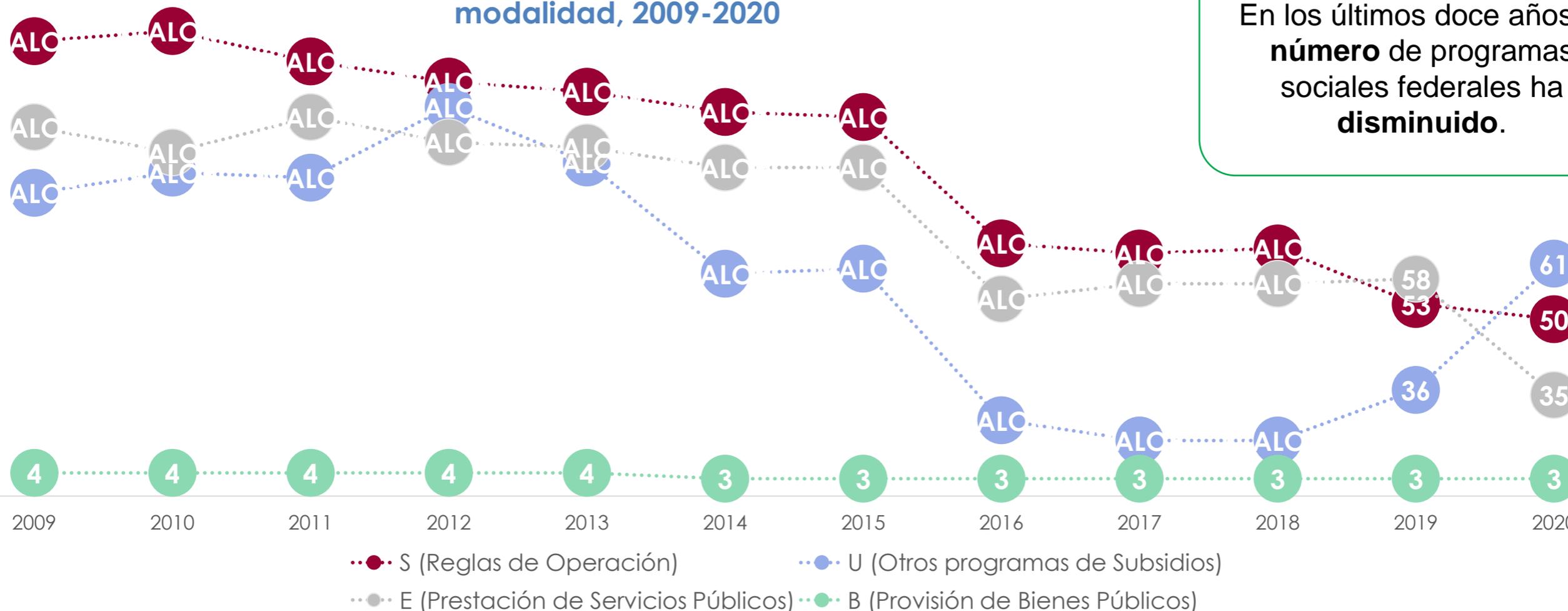
Lo que se mide se puede mejorar

Programas y acciones de desarrollo social

Definición

Los **programas y acciones de desarrollo social** son los programas presupuestarios modalidades **S, U, E, B** que son responsabilidad de una dependencia o entidad de la **Administración Pública Federal** y que está vinculado a uno de los **Derechos Sociales*** o con la **dimensión de Ingreso**

Número de programas y acciones federales de desarrollo social por modalidad, 2009-2020



En los últimos doce años el **número** de programas sociales federales ha **disminuido**.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en los Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2018 y el Listado CONEVAL 2019 y 2020.

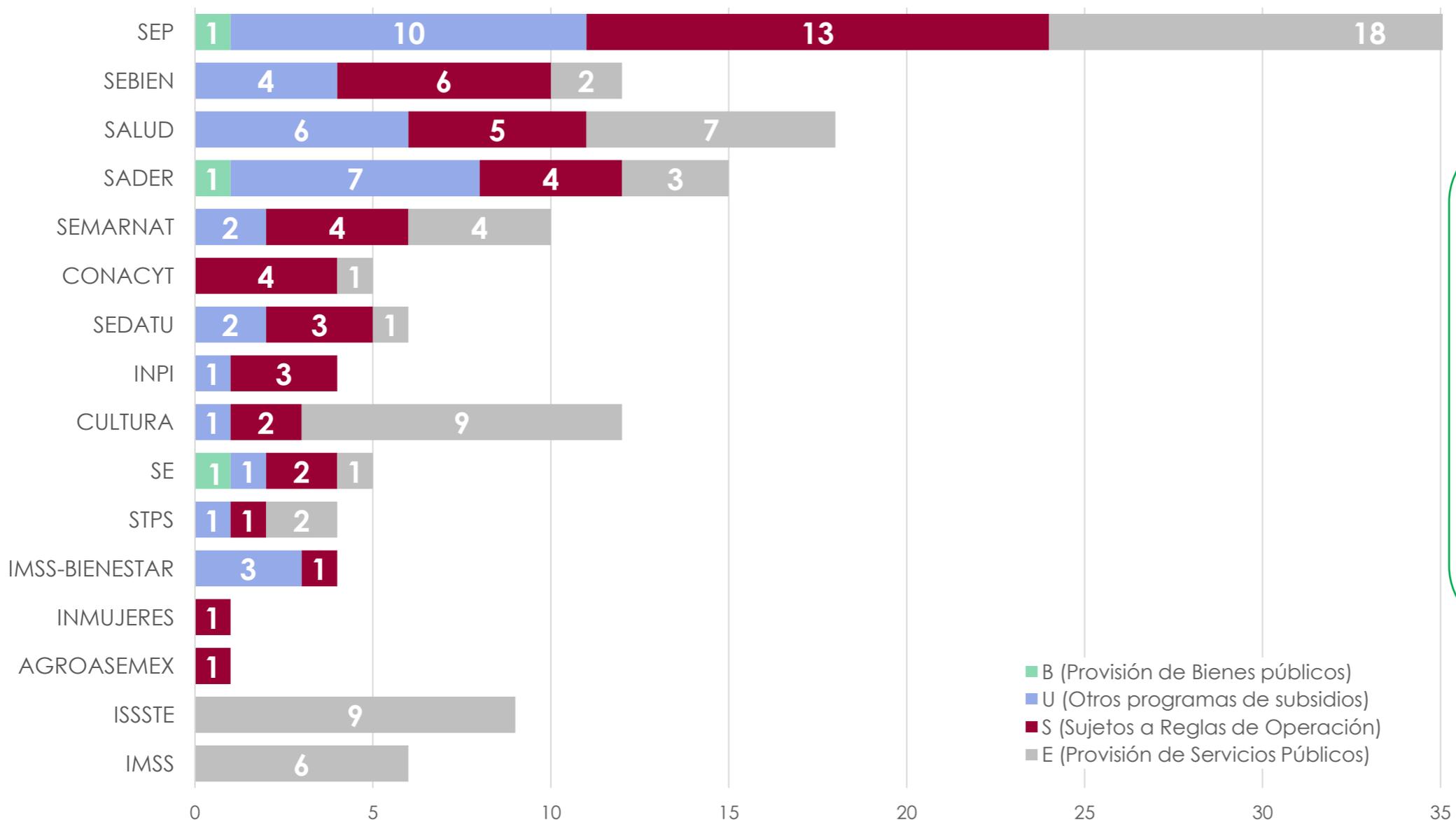
Para 2019, la estructura programática presentó cambios a partir de la publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. En el inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social se puede consultar en la siguiente liga:

<https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

*Los derechos sociales (art. 6 Ley General de Desarrollo Social) son: Educación, Salud, Alimentación nutritiva y de calidad, Vivienda digna y decorosa, Medio ambiente sano, Trabajo, Seguridad social, No discriminación,

¿Quiénes operan los programas y acciones de desarrollo social?

Programas y acciones de desarrollo social por dependencia y modalidad, 2020



La dependencia con **mayor número** de programas con **reglas de operación (S)** es **SEP**.

El **IMSS** y el **ISSSTE** proveen **servicios de salud**, por lo que sus programas son modalidad **E**.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Cambio en número de programas con modalidad S

Programas con modalidad S por dependencia
2018-2020

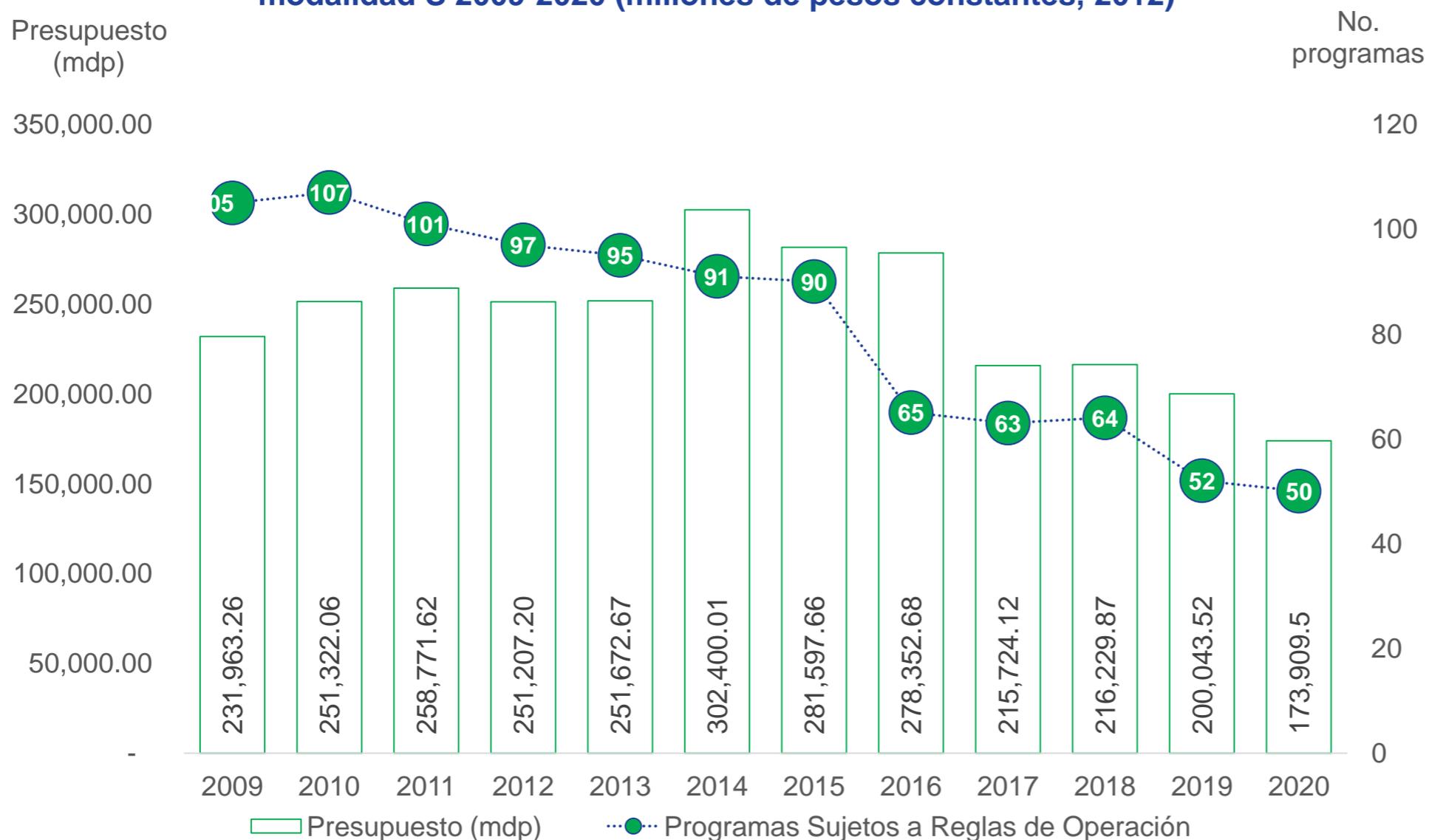
Dependencia	Núm. de Programas 2018	Núm. de Programas 2019	Núm. de Programas 2020	Cambio en el número de programas 2018-2020
SEBIEN	14	8	6	↓
SADER	8	8	4	↓
SEDATU	6	4	3	↓
SE	4	4	2	↓
CONACYT	5	4	4	↓
SALUD	6	4	5	↓
SEMARNAT	4	4	4	=
INPI	3	3	3	=
INMUJERES	1	1	1	=
AGROASEMEX	1	1	1	=
IMSS-Bienestar	1	1	1	=
STPS	1	1	1	=
SEP	7	9	13	↑
Cultura	1	1	2	↑
Total general	62	53	50	↓

El número de programas modalidad S se ha reducido, en particular en el periodo 2018-2020.

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Programas de desarrollo social con Reglas de Operación

Presupuesto ejercido en los programas federales de desarrollo social modalidad S 2009-2020 (millones de pesos constantes, 2012)



El presupuesto ejercido de los programas modalidad S ha disminuido en términos reales.

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en los Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2009-2018, Listado CONEVAL 2019 y 2020.

Nota: El presupuesto de 2019 y 2020 corresponde al presupuesto original asignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y 2020.

¿Qué son las Reglas de Operación?

¿Qué son las ROP?



Las Reglas de Operación (ROP) es un **documento normativo vigente durante todo el ejercicio fiscal** elaborado por la unidad responsable de los programas que **resume** los elementos para **acceder a los bienes o servicios** que entrega y la manera en la que el programa debe ser **implementado en las entidades federativas**.

Se espera que sean documentos sencillos, escritos en lenguaje ciudadano y con la capacidad de establecer a qué población se dirige, quienes participan, cómo lo hacen y en qué consisten los beneficios del programa.*

¿Quiénes deben publicar ROP?



Sólo los programas con **modalidad S** están obligados a contar con Reglas de Operación (ROP), pues entregan subsidios directos a la población.

Existen programas de **otras modalidades** que **publican ROP** como el programa E064 Educación para Adultos (INEA) a cargo de la SEP.

Algunos programas también pueden publicar **Lineamientos Operativos** en sustitución de ROP como sucede en la **modalidad U**.

¿Por qué son importantes las Reglas de Operación?

¿A quiénes les interesa?



Operadores de programas

Ciudadanos

Legisladores

Beneficiarios

Evaluadores

Audidores

¿Para qué sirven las ROP?



- Describen el **diseño** y la **operación** del programa.
- Informa a los **ciudadanos** sobre cómo **acceder al programa** y a los **beneficiarios** sobre las reglas para permanecer en el.
- Permite que los **operadores tengan certeza** de cómo se debe implementar el programa.
- Facilita que la **aplicación** del programa sea **homogénea** en las entidades federativas.
- Da **transparencia** a la ciudadanía sobre **cómo se están ejecutando** los programas.
- Es una **base para el monitoreo y la evaluación** de los programas.

¿Cómo se elaboran las Reglas de Operación en 2020?

- Los programas **modalidad S** deben publicar sus **ROP** a más tardar el 31 diciembre 2019.
- Los programas detallados en la **Nota del Anexo 25 del PEF**, a más tardar último día de febrero 2020.



- Las **dependencias** tienen diversos procedimientos para elaborar sus proyectos de ROP, algunas incluso cuentan con lineamientos para ello.
- En ellas participan las Unidades responsable y otras áreas relevantes.
- La **SHCP** emite la autorización presupuestaria de los programas a partir de la presentación de los proyectos de ROP.
- La **CONAMER** revisa las ROP y emite un dictamen regulatorio.
- A partir del dictamen regulatorio las **dependencias** pueden solicitar la publicación de las ROP en el DOF.
- La **Cámara de Diputados** emite su opinión sobre las ROP.
- **De no emitir opinión** al 31 de marzo, esta se considera como favorable (art. 77 LFPRH).



¿Qué contienen las Reglas de Operación?

<p>Introducción</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea el problema público y la solución propuesta, así como la justificación que sustenta la intervención y magnitud del problema a tratar
<p>Objetivos</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Permiten orientar qué, dónde, cuándo y cómo se va a resolver el problema que se planteó en la introducción.
<p>Población Potencial (PP) y Objetivo (PO)*</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • PP: Expresa la población que tiene la necesidad o problema que justifica la existencia del programa. • PO: Población que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos.
<p>Criterios de selección</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Características que permiten delimitar la población que será acreedor al programa.
<p>Derechos y obligaciones de los beneficiarios</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Detalla los criterios para la permanencia, las causas de suspensión, reintegro y los motivos para dar de baja a un beneficiario.
<p>Mecánica de operación</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Explica cuáles son los procesos establecidos para poner en práctica el programa y su intervención, se puede expresar en un diagrama de flujos.
<p>Difusión</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Especifica los medios por los cuales se dará a conocer el programa, para garantizar que la población objetivo lo conozca, los requisitos de ingreso y las acciones para poder ser parte del programa.

*La "Población" no se refiere a personas únicamente, sino que es un concepto y dentro cabe la unidad de medida que utiliza el programa para delimitar a sus beneficiarios. Puede tratarse de escuelas, municipios, hectáreas, entre otros

¿Cuáles son los términos para la opinión de los Diputados?

Los términos para fundar y motivar la opinión de los Diputados a las ROP se encuentran en el último párrafo del artículo 77 de la LFPRH:

Simples

Precisas

Transparentes

Fácil acceso

Claras

Que faciliten la comprensión por parte de los ciudadanos

Reflexiones finales



¿Quiénes deben modificar las ROP?

La modificación de las ROP debe ser un **proceso interno a cargo de las Unidades Responsables** de los programas, ya que estas conocen los aspectos técnicos de la implementación de los mismos.



¿Qué pueden aportar los legisladores a las ROP?

Emitir su opinión en los términos que establece el último párrafo del artículo 77 de la LFPRH, por lo que debe revisar que el **contenido de las ROP** esté **completo**, que en la medida de lo posible tengan la misma **estructura**, se encuentre en **lenguaje ciudadano** y que exista **congruencia** con la **matriz de indicadores para resultados**.



¿Cuál es la diferencia entre los programas S y el resto de las modalidades?

Únicamente los programas con **modalidad S** están **obligados a emitir Reglas de Operación**, documento que delimita el diseño y la operación de los programas. El resto de los programas no obligación de emitirlos ni un marco regulatorio claro.



¿Porqué se busca que los programas tengan ROP?

Es deseable tener más programas con Reglas de Operación, pues en su proceso de elaboración, aprobación y publicación **participan instancias técnicas** y se cuenta con un **marco regulatorio claro** que asegura la revisión técnica de elementos mínimos y que estos no puedan modificarse en un ejercicio fiscal.

Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) con las Reglas de Operación (ROP)

Febrero 2020

Las ROP deben estar vinculadas con otras herramientas de planeación y monitoreo

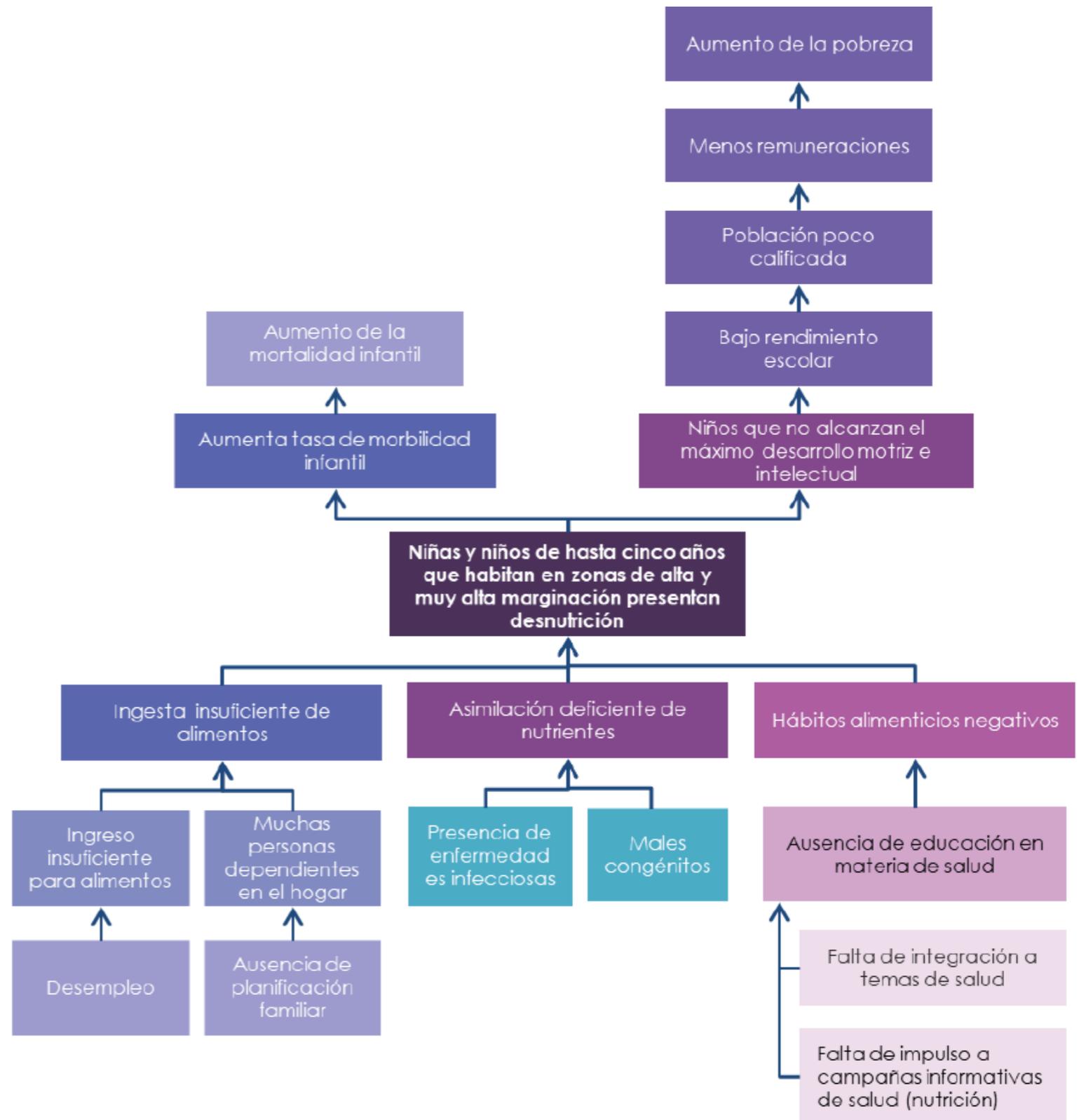
- El Coneval generó la **Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación** de los Programas Sociales.
- **Anteriormente los programas generaban sus ROP de forma separada** de otros instrumentos de planeación o monitoreo, lo que generaba confusión y tener variantes en las definiciones básicas como objetivos, lo que entrega el programa, la población a la que va dirigido, etc.
- **La MIR** es un instrumento en el que después de un proceso de trabajo al interior del programa, se definen elementos básicos del diseño del mismo, como es su objetivo de resultados, la población a la que va dirigido, los bienes y servicios que entrega a la población, los indicadores con los que se va medir, etc.
- Todos los programas sociales tienen MIR y éstas son revisadas por Coneval y son públicas.
- Hoy en día se busca **que los diferentes instrumentos del programa estén vinculados**, como es el Diagnóstico del Programa, la MIR, las ROP y otros documentos normativos, etc.
- Este mismo proceso se trabaja en **colaboración con la SHCP** y próximamente con la **CONAMER**.

Árbol del problema

Permite ordenar la lógica interna del Programa

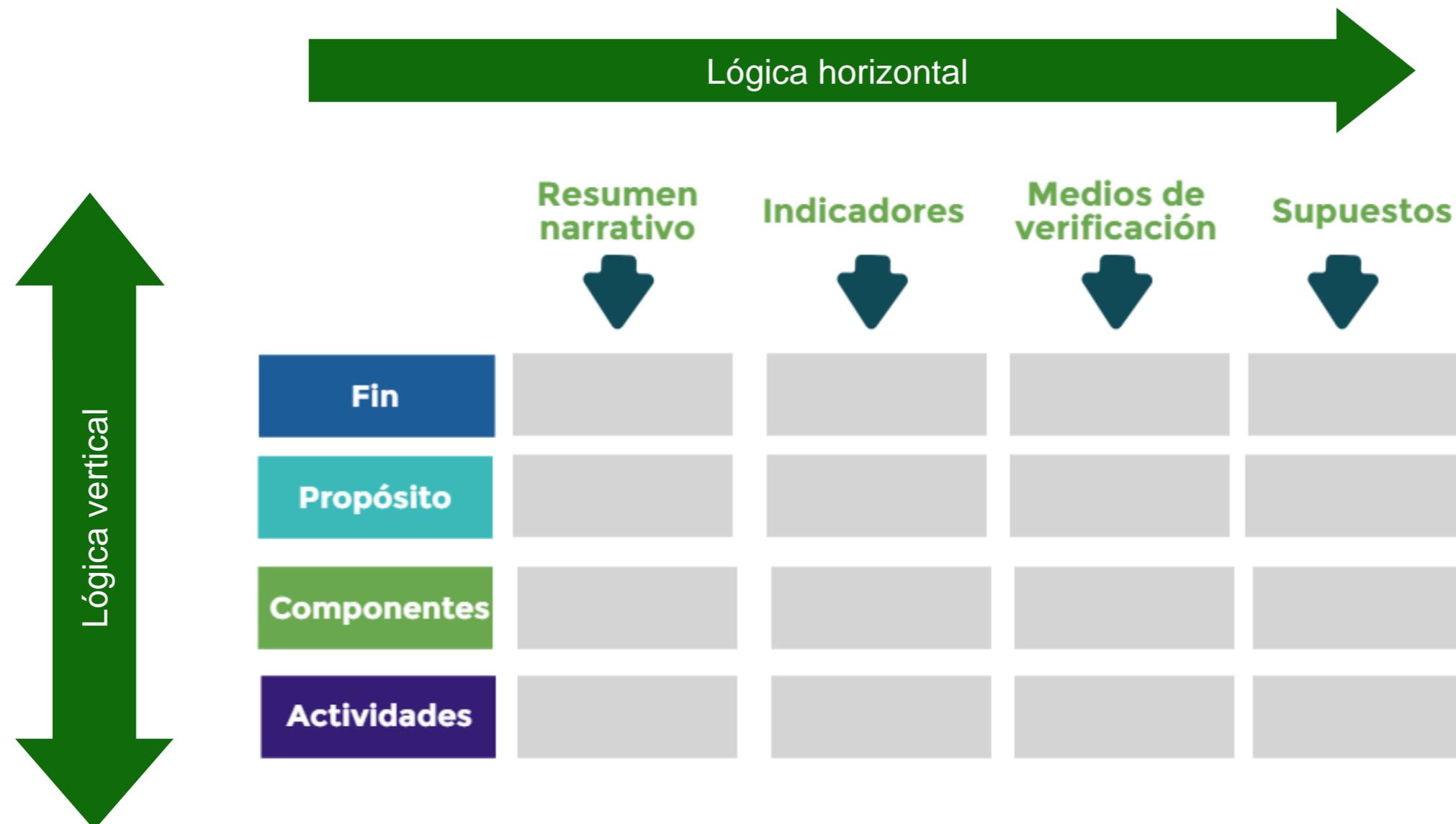
Se hace una diferencia entre el problema que se busca resolver, las causas que lo originaron y los efectos que éste provoca.

Para su construcción se debe tener claro cuál es el problema que se busca resolver, el cual debe ser único y tener clara la población que presenta ese problema.



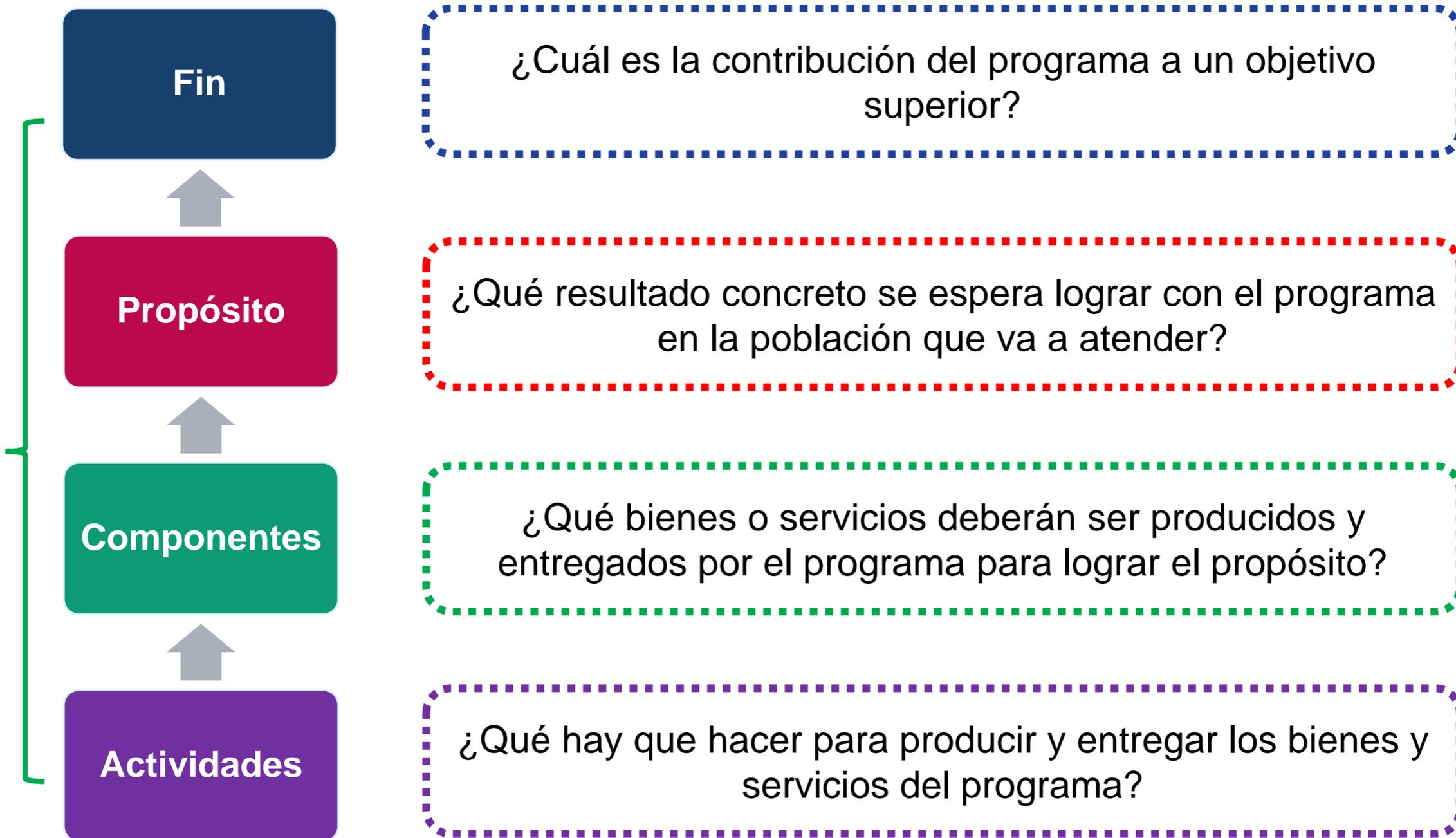
La MIR y sus elementos

Es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas, en la que, de manera general, se presenta la siguiente información:



Construcción de la MIR – Construcción de objetivos

Relación causal



¿Dónde encontrar información de las MIR de programas sociales?

Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social

SIMEPS > Módulo SIPS > 2019 > BIENESTAR > MIR-Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)

MIR 2019

Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)

Resultados Valoraciones CONEVAL

Dictamen de aprobación: Aprobación directa
 Observaciones históricas anuales promedio por indicador: 3.0
 Tasa de permanencia anual: N/A
 Enfoque de Resultados¹: Con Enfoque de Resultados
 Calificación MIR²: 88

Información general de las valoraciones CONEVAL

Información de objetivos

Información de indicadores



	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, mediante acciones dirigidas a la consolidación de los proyectos artesanales.	Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años	Encuesta Nacional de Micronegocios (Enamin)
Propósito	Artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar consolidan sus proyectos artesanales	Porcentaje de proyectos artesanales que permanecen en operación después de dos años de recibido el apoyo	Encuesta para los indicadores de la MIR. Área encargada de reportar el indicador: Coordinación de Planeación y Programación Encuesta para los indicadores de la MIR. Área encargada de reportar el indicador: Coordinación de Planeación y Programación

- ✓ En el Sistema de Indicadores de Programas Sociales (SIPS) se encuentra la información de las MIR de todos los programas sociales de 2008 a 2019
- ✓ El Módulo muestra la información de las valoraciones que ha realizado CONEVAL a las MIR de los programas sociales y presenta sus objetivos, indicadores y fuentes de información
- ✓ También se presentan estudios y diagnósticos de las MIR

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>

El Coneval hace una revisión de los indicadores (aprobación)

Todos los programas sociales han tenido el proceso de aprobación.

La revisión de indicadores es pública y la usa SCHP para el presupuesto y la Cuenta Pública.

Dimensiones de los indicadores

Eficacia

Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos por el programa.

Eficiencia

Miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento

Calidad

Miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen

Economía

Miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros



Criterios de diseño de los indicadores



¿Dónde encontrar información de los indicadores de programas sociales?

Módulo de indicadores de la política social

Tipo de Gráfica:  

Tasa de hospitalización por diabetes no controlada.

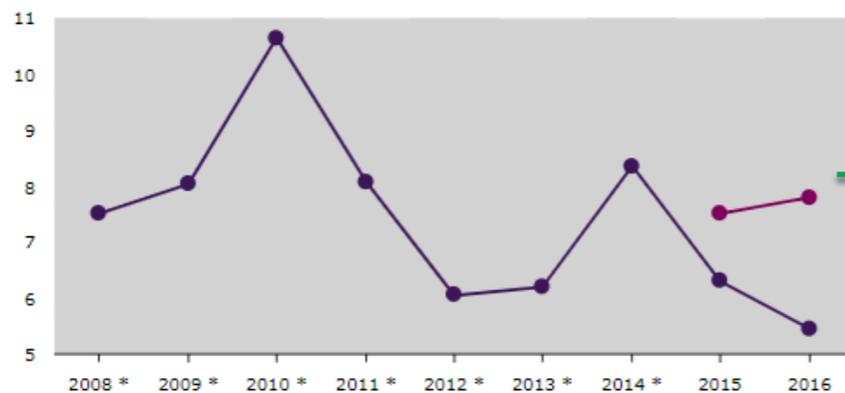


Gráfico del indicador

Fuente: Elaboración CONEVAL con base en información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH)

Año	2008 *	2009 *	2010 *	2011 *
Meta Relativa Planeada	-	-	-	-
Meta Relativa Alcanzada	7.51	8.04	10.65	8.0

Datos del indicador

*Nota: Información proporcionada directamente por el programa

Características principales del indicador

Calidad del Indicador

Claridad: ●
Adecuación: ●

Relevancia: ●
Monitoreabilidad: ●

Estadísticas rápidas Metas Planeadas

Valor máximo: 7.80
Valor mínimo: 7.51
Valor promedio: 7.65

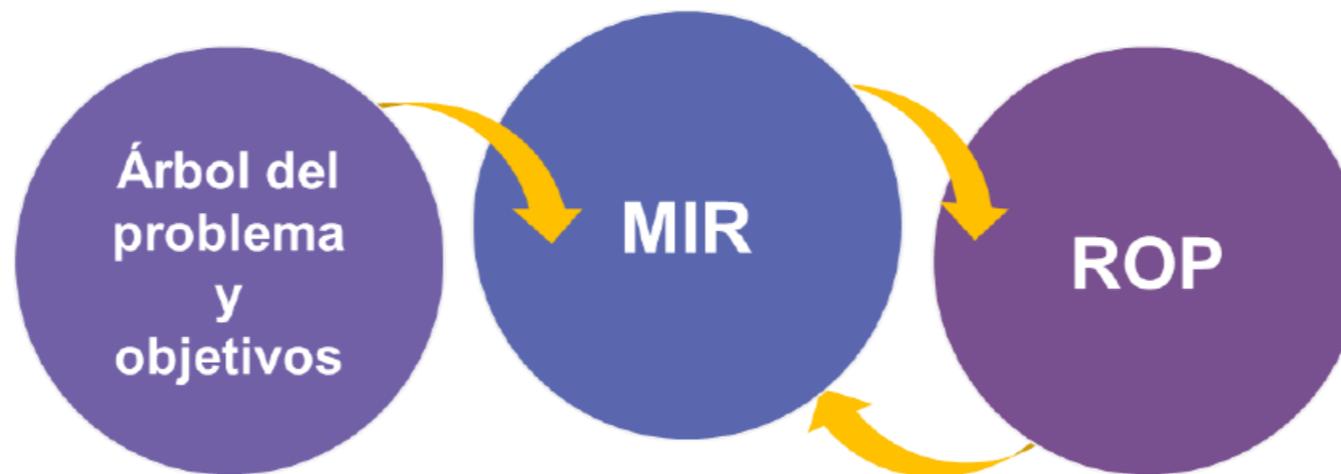
- ✓ En el Sistema de Indicadores de Programas Sociales (SIPS) se cuenta con la información detallada de los cerca de 2,500 indicadores anuales de los programas sociales
- ✓ El Módulo presenta información de las valoraciones que CONEVAL ha realizado a cada indicador
- ✓ En la página web de CONEVAL también se puede consultar qué programas cuentan con indicadores aprobados

<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx?t=c>

Vinculación de la MIR con las ROP

Vinculación MIR-ROP

La consistencia entre los elementos de diseño, seguimiento y operación del programa presupuestario contenidos en los documentos estratégicos permite alinear las acciones de planeación, operación y seguimiento al logro de los resultados que los programas buscan obtener.



El modelo considera una articulación desde el objetivo central hasta los indicadores y considera las siguientes cuatro fases:

- **Fase 1: Objetivo principal de la intervención**
- **Fase 2: Intervención (bienes y servicios)**
- **Fase 3: Mecánica de operación**
- **Fase 4: Indicadores de Desempeño**

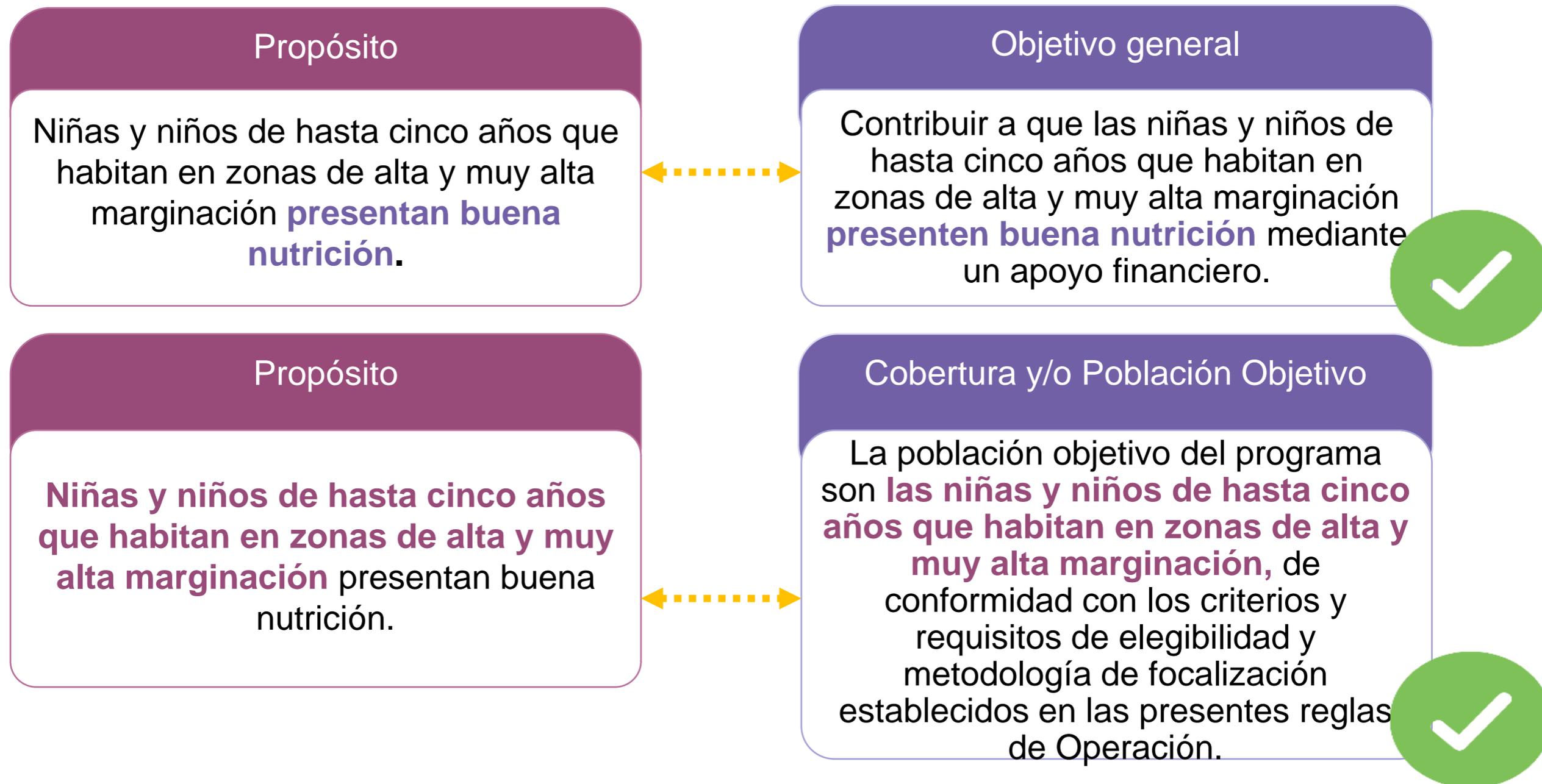
Vinculación MIR-ROP

El modelo considera una articulación desde el objetivo central hasta los indicadores:

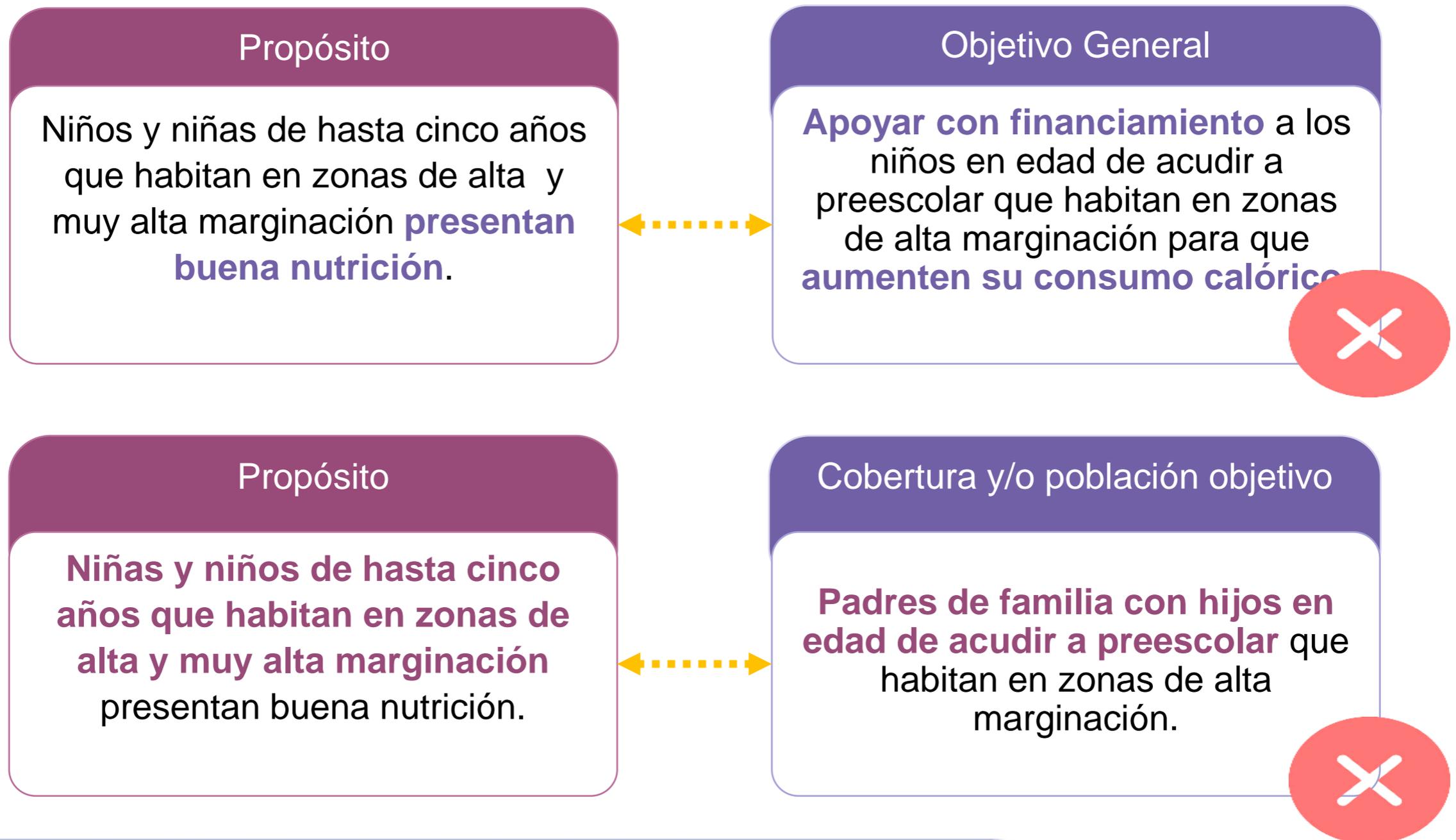
Diagrama Alineación MIR ROP



Ejemplo de correcta vinculación entre el Propósito de la MIR y el Objetivo general y la Población objetivo de las ROP (Fase 1)



Ejemplo de incorrecta vinculación entre el Propósito de la MIR y el Objetivo general y la Población objetivo de las ROP (Fase 1)



Ejemplo de correcta vinculación entre los Componentes de la MIR y los Objetivos específicos-Tipos de apoyos de las ROP (Fase 2)

Componentes

Componente 1. Apoyo económico para alimentación entregado

Componente 2. Cursos de buenos hábitos alimenticios **impartidos**

Objetivos específicos

Objetivo Específico 1. Compensar el ingreso de las familias beneficiarias, otorgando **apoyos económicos** a las niñas y niños de hasta cinco años que habitan en zonas de alta y muy alta marginación para el consumo de alimentos balanceados y de calidad que mejoren sus niveles de nutrición.

Objetivo Específico 2. Impartir **cursos de concientización sobre buenos hábitos alimenticios** para promover una buena nutrición.

Tipos de apoyos

1) Apoyos económicos. El programa otorga apoyos económicos directos mensuales a los beneficiarios para contribuir a **mejorar la nutrición de los niños**. Los montos de apoyo dependerán del contexto geográfico donde se encuentre la población objetivo, ya sea rural o urbana, de acuerdo con lo siguiente:

- Monto de apoyo en zonas rurales: 500 pesos
- Monto de apoyo en zonas urbanas: 700 pesos

2) Cursos. El programa otorga apoyos no monetarios en forma de cursos de concientización a los beneficiarios, con el propósito de fomentar la divulgación de información en temas de salud y nutrición.



Ejemplo de incorrecta vinculación entre los Componentes de la MIR y los Objetivos específicos-Tipos de apoyos de las ROP (Fase 2)

Componentes

Componente 1. Apoyo económico para alimentación entregado
Componente 2. Cursos de buenos hábitos alimenticios **impartidos**

Objetivo específico

Objetivo Específico 1. Otorgar apoyos diversos a los niños de hasta cinco años que habitan en zonas de alta marginación para promover una buena nutrición.

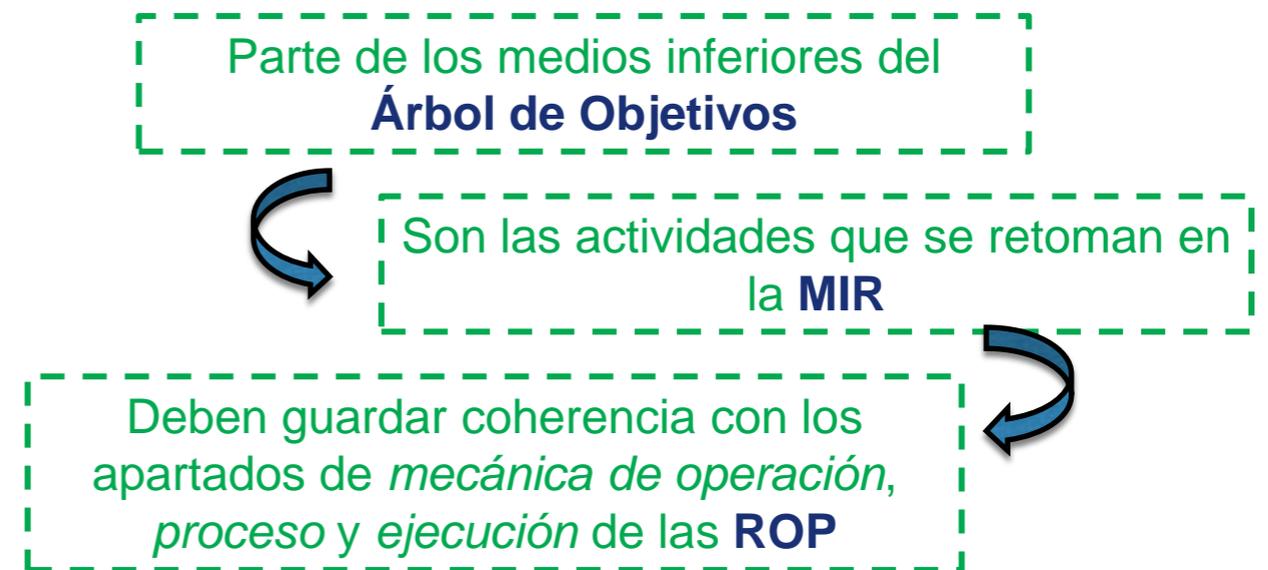
Tipos de apoyos

- 1) Son apoyos económicos para mejorar la nutrición de los niños:** los montos de apoyo dependerán del contexto geográfico donde se encuentre la población objetivo, ya sea rural o urbana, de acuerdo con lo siguiente:
- Monto de apoyo en zonas rurales: 500 pesos
 - Monto de apoyo en zonas urbanas: 700 pesos

Vinculación MIR-ROP

Fase 3: Mecánica de operación

Es el conjunto de acciones y procesos necesarios para la entrega de los bienes y servicios del programa.



Fase 4: Indicadores de Desempeño

Es la vinculación de los indicadores estratégicos de la MIR con los indicadores que se retoman en las ROP.

Los indicadores de resultados y gestión de la **MIR** que permiten monitorear el logro de los objetivos del programa.



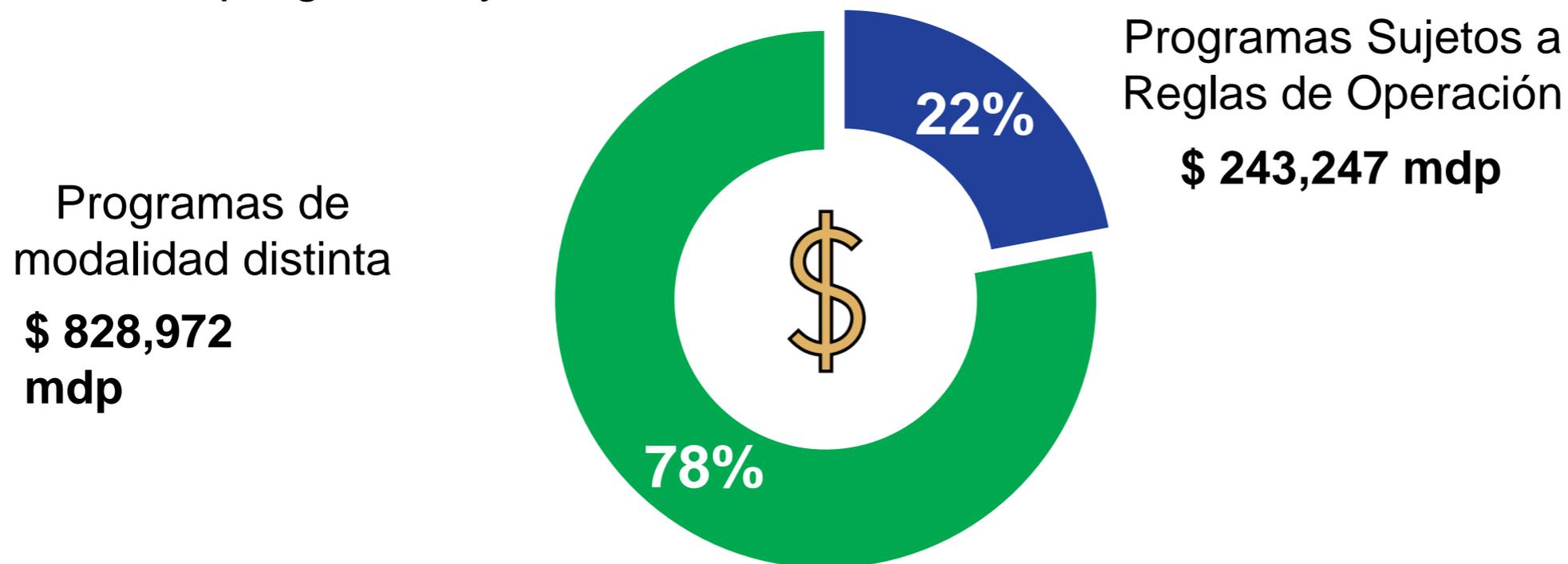
En las **ROP** se deberán incorporar los indicadores de **propósito y componentes** de la MIR

Resultados preliminares del análisis de vinculación MIR-ROP*

Para 2020 se cuenta con 149 programas de desarrollo social, de los cuales 50 tienen modalidad S (Sujetos a Reglas de Operación), esto representa el 34% del total de programas.

De estos 50 programas, 44** (88%), al 18 de febrero ya tenían publicadas sus Reglas de operación a la fecha del análisis***.

En conjunto, estos 50 programas representan el 22% del presupuesto total destinado a programas y acciones sociales:



En este primer ejercicio se consideró únicamente la vinculación de las fases 1 y 2.

* La metodología se puede consultar en el anexo

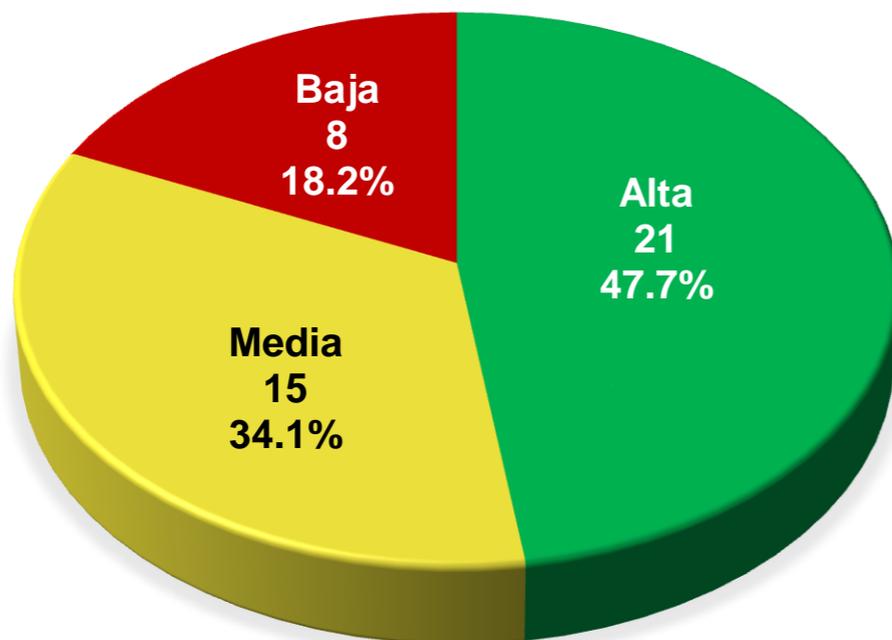
** Los 6 programas que no han publicado ROP cuentan hasta el 29 de febrero para realizarlo.

*** El análisis se realizó con información obtenida hasta el 18 de febrero de 2020.

Resultados preliminares del análisis de vinculación MIR-ROP

Fase 1: Objetivo principal de la intervención

Distribución de programas por nivel de vinculación



Matriz de distribución de programas por puntuación

		Puntuación en cuanto al Problema público		
		2	1	0
Puntuación en cuanto a la Población objetivo	2	11	3	3
	1	7	11	2
	0	1	4	2

Temas a considerar:

- Reforzar la vinculación entre las ROP y otros instrumentos de planeación y/o monitoreo.
- **La MIR es una fuente de información que ya ha sido revisada por la dependencia, el Coneval y la SHCP.**
- **La MIR** expresa el objetivo de resultados, la población a la que se busca atender, lo que entrega el programa, los indicadores, etc.
- Las ROP también muestran parte del diseño del programa.

Gracias

Anexo

Metodología para el análisis de vinculación MIR-ROP

Metodología para el análisis de vinculación MIR-ROP

Fase 1: Objetivo principal de la intervención

Para este análisis se diseñó una metodología para estimar el nivel de vinculación entre el **Propósito de la MIR** y el **Objetivo general** y la **Población objetivo** de las **ROP**. Se establecieron los siguientes criterios y escala para la valoración de dicha vinculación:

En cuanto a la problemática pública

- La problemática pública planteada es la misma.



- La problemática pública planteada es similar.



- La problemática pública planteada es distinta.



En cuanto a la población objetivo

- La Población objetivo es la misma.

- La Población objetivo es similar pero con alguna característica distinta.

- La Población objetivo es distinta.

Metodología para el análisis de vinculación MIR-ROP

Fase 1: Objetivo principal de la intervención

Una vez que se cuenta con las dos puntuaciones para cada programa, se calcula la puntuación total como la suma de ambas.

Posteriormente, se clasifica a los programas en los niveles de vinculación, con base en los siguientes criterios:

Nivel de vinculación	Puntuación total requerida
Alto	3 o 4
Medio	2
Bajo	0 o 1

Metodología para el análisis de vinculación MIR-ROP

Fase 2: Intervención (bienes y servicios)

Para este análisis se elaboró una metodología para estimar el nivel de vinculación entre los **Componentes de la MIR** y los **Objetivos específicos** de las **ROP**. Se establecieron los siguientes criterios y escala para la valoración de dicha vinculación:

Componente vs Objetivos específicos

El entregable definido en el componente se encuentra clara y totalmente contenido o identificado en al menos un objetivo específico.



El entregable definido en el componente se encuentra parcialmente contenido o identificado en al menos un objetivo específico.



El entregable definido en el componente no se encuentra contenido o identificado en ningún objetivo específico.



Objetivo específico vs Componentes

La finalidad del objetivo específico se encuentra clara y totalmente relacionada con al menos uno de los componentes.

La finalidad del objetivo específico se encuentra parcialmente relacionada con al menos uno de los componentes.

La finalidad del objetivo específico no se encuentra relacionada con ningún componente.

Metodología para el análisis de vinculación MIR-ROP

Fase 2: Intervención (bienes y servicios)

Una vez que se cuenta con la puntuación para cada componente y para cada objetivo específico, se calcula la puntuación global del programa como la suma de éstas.

Considerando que la puntuación global máxima posible de un programa es igual a $2 * (\text{número de componentes} + \text{número de objetivos específicos})$, se calcula la puntuación total (PT) como el porcentaje que la puntuación global representa respecto a la puntuación máxima posible.

Finalmente, se clasifica a los programas en los niveles de vinculación, con base en los siguientes criterios:

Nivel de vinculación	Puntuación total requerida
Alto	$PT \geq 75\%$
Medio	$50\% \leq PT < 75\%$
Bajo	$PT < 50\%$