

Anexo 4: Formato de Aspectos Relevantes de la Evaluación

Clave y denominación del ramo: 12 Salud.

Clave del Pp:	S039.	Denominación del Pp:	Programa de Atención a Personas con Discapacidad.
----------------------	-------	-----------------------------	---

Unidad Administrativa	Unidad de Asistencia e Integración Social.
------------------------------	--

Nombre del Responsable de esta Unidad	Lic. Edgar Mauricio Acra Alva.
--	--------------------------------

Tipo de Evaluación	Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR).
---------------------------	---

Descripción del Programa

El Programa de Atención a Personas con Discapacidad (S039) es un programa sujeto a reglas de operación ubicado en el ramo 12 “Salud” y tiene como Unidad Responsable al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. De acuerdo con las ROP, la instancia normativa del programa es la Unidad de Asistencia e Integración Social, y como instancia coordinadora nacional a la Dirección General de Rehabilitación, de conformidad con el artículo 30, fracción III, del Estatuto Orgánico del SNDIF.

De acuerdo con las ROP, el programa S039 se enfrenta a una situación negativa caracterizada por “la falta de acceso a medios que promuevan oportunidades para la inclusión social de las personas con discapacidad que viven en las zonas urbanas y rurales del país”. En ese contexto, el programa plantea dentro de su árbol de problema que la situación concreta a atender son las limitadas oportunidades para la inclusión social de las personas con discapacidad.

De acuerdo con la MIR, el Propósito del programa se define como: “las personas con discapacidad cuentan con medios para su inclusión social”. A partir de la información disponible, se establece en primer término, que el programa S039 está alineado al PROSESA 2013-2018 en su Objetivo 4 “Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país”. En segundo término, el programa S039 está alineado al PND 2013-2018 en el Objetivo 2.1 “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población,” de la Meta Nacional “México Incluyente”. Por último, el S039 está alineado al PONAS 2014-2018 en su Objetivo 1 “Generar sinergias que impliquen y mejoren los servicios de asistencia social” y con el Objetivo 3 “Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país”.

Las ROP identifican el objetivo general del programa como “contribuir a que las personas con discapacidad cuenten con medios que promuevan su inclusión social a través de la instrumentación de proyectos” y, el objetivo específico del programe es “fomentar la ejecución de obras y/o acciones enfocadas a que las personas con discapacidad cuenten con medios que promuevan su inclusión social, a través de la instrumentación de proyectos”. Así, los apoyos que el programa entrega son subsidios federales otorgados a las Instancias Ejecutoras (SEDIF, SMDIF y OSC) para la realización de los proyectos aprobados conforme a las siguientes vertientes y acciones:

- 1) Vertiente A: acciones en salud para la atención a personas con discapacidad,
- 2) Vertiente B: Acciones de infraestructura y equipamiento para la atención de las personas con discapacidad, y,
- 3) Vertiente C: Acciones de desarrollo para la inclusión laboral, educativa y social de las personas con discapacidad.

El programa tiene cobertura a nivel nacional a través de lo SEDIF, los SMDIF y las OSC.

Propósito de la Evaluación y Objetivos Principales

Objetivo General

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa de Atención a Personas con Discapacidad con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos específicos

- Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;
- Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y;
- Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

Alcances

Contar con un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. Además de proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados del Programa

Principales Hallazgos

En cuanto al tema de diseño, la evaluación muestra que el programa no cuenta con evidencia empírica o teórica para respaldar el tipo de intervención que lleva a cabo. Además, no existe un reconocimiento explícito en la planeación nacional y sectorial de la problemática de las personas con discapacidad. Asimismo, el padrón de beneficiarios no cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización. Finalmente, el programa debe revisar las metas de los indicadores de Componentes y Actividades toda vez que, siendo indicadores ascendentes, hay casos en que están por debajo del valor de la línea base.

En el tema de diseño, la presente evaluación identificó como el aspecto más relevante la ausencia de un diagnóstico íntegro y coherente que justifique cabalmente la intervención del programa y que contenga un análisis de factibilidad sobre posibles alternativas de solución que lleven a reducir la problemática que aqueja a las personas con discapacidad en el país. La ausencia de un diagnóstico no permite inferir con claridad cómo el programa puede promover la inclusión social de las personas con discapacidad a través de la instrumentación de proyectos. Desde un enfoque de políticas públicas un diagnóstico, tiene como función identificar el conjunto de cadenas causales que permiten entender cómo un programa logra efectos concretos sobre las personas que reciben los apoyos. En este caso, dado que el programa opera financiando proyectos a través de los SEDIF, los SMDIF y las OSC, el efecto sobre las personas con discapacidad es aún más complejo de entender. Por esa razón, el programa necesita construir un documento de diagnóstico que sirva como mapa de ruta para su operación y que muestre claramente cómo, a través de los apoyos que entregue, puede realmente incidir en la inclusión social de las personas con discapacidad.

Un tema fundamental que es parte de la elaboración de un diagnóstico es la estimación del costo operativo del programa, en otras palabras, la definición de cuánto costará proveer la alternativa de solución para la población objetivo. En este tema el programa debe ser muy claro, teniendo en cuenta la reciente definición y cuantificación de poblaciones que construyó. En otras palabras, el programa debe definir qué alternativa sería la más efectiva para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad, teniendo en consideración que, según las fichas de población, ésta asciende a poco más de 2 millones 200 mil personas en todo el país. El impacto presupuestario de un programa con tal objetivo rebasa por mucho el presupuesto que recibe el programa anualmente (poco más de 45 millones de pesos). En consecuencia, el programa no podría alcanzar plenamente su objetivo dado el alcance del presupuesto y la magnitud de la población que quiere beneficiar.

Desde esta perspectiva, una evaluación de necesidades o diagnóstico, sería la recomendación más coherente para retroalimentar el diseño del programa. Tal como está operando actualmente el programa alcanza sus resultados según lo planeado y, sin lugar a dudas, ha contribuido a promover la inclusión social de las personas con discapacidad, no obstante, la dimensión del problema exige la definición de una estrategia clara para potenciar los efectos del programa y ello pasa por reconocer que las alternativas factibles implicarán un impacto presupuestario mayor. Lo anterior únicamente puede determinarse a partir de un diagnóstico integral al problema de las personas con discapacidad en el país.

Por su parte, sobre la Planeación y Orientación a Resultados, es necesario que el Plan de Trabajo considere el mediano y largo plazo en términos de ampliación de cobertura y alcance de metas. Además, el programa no cuenta con información sobre las OSC que no reciben apoyos, lo cual podría permitir la comparación con OSC que sí reciben apoyos. En cuanto al tema de Cobertura y Focalización, el programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada. Sin

embargo, actualmente, el programa cuenta con los insumos necesarios dado que cuenta con la definición y cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.

Por otra parte, en cuanto a la operación, la evaluación identificó que el programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes (aplicaría para el caso de los SMDIF y las OSC). Además, quedó claro que el programa tiene áreas de oportunidad en términos de fortalecer sus mecanismos de transparencia (en concreto, en torno al tema de las solicitudes de acceso a la información).

En relación con la Percepción de la Población Atendida, el programa enfrenta un reto al no poder contar con resultados representativos sobre el grado de satisfacción de la población atendida.

Finalmente, en cuanto al tema de Resultados, la naturaleza del programa y la inexistencia de evaluaciones de impacto impiden obtener resultados de largo plazo. Sin embargo, en términos generales, el programa cuenta con resultados positivos tanto para Fin y Propósito y ello permite evaluar adecuadamente el desempeño del programa.

Principales Recomendaciones

Tema de evaluación	Fortaleza y oportunidad / Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Fortaleza u Oportunidad			
Diseño del programa	El programa cuenta con documentos que, por separado, muestran elementos sustantivos de diagnóstico, sin embargo, el programa no cuenta con un documento integral de diagnóstico que sea coherente y esté completo.	2	El programa debe darse a la tarea de conformar un diagnóstico coherente y completo, siguiendo los <i>Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos</i> publicado por el CONEVAL. Es muy importante seguir los apartados señalados por CONEVAL para reunir información que le permita al programa tener plena certeza de cómo podrá contribuir a mejorar las condiciones de las personas con discapacidad.
Planeación y orientación a resultados	El PAT del programa contiene información valiosa pero no contempla el mediano y largo plazo.	14	El programa debe incluir en su PAT un análisis relevante sobre su desempeño en el mediano y largo plazo, aprovechando el ejercicio de

			definición de poblaciones que acaba de completar.
Operación	El programa cuenta con procesos ordenados, sistematizados y coherentes que le permiten operar en tiempo y forma, alcanzado sistemáticamente las metas establecidas en la MIR.	26 a 36	No aplica
Debilidad o Amenaza			
Diseño del programa	El programa no cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que lleva a cabo.	3	En el esfuerzo por integrar un documento de diagnóstico con base en los <i>Elementos mínimos</i> del CONEVAL, el programa debe asegurarse de profundizar en la identificación y análisis de experiencias de política pública que puedan servir de referencia para su intervención. El objetivo es incorporar en el diseño del programa los elementos exitosos de otras estrategias que hayan atendido el programa de las personas con discapacidad.
	No existe relación directa entre la redacción del propósito del programa y los objetivos del PROESA 2013-2018, el PND 2013-2018 y el PONAS 2014-2018.	4	El programa podría impulsar que, en el contexto del cambio de administración, se logre un reconocimiento explícito de las personas con discapacidad dentro de la planeación nacional y sectorial.
	El programa no cuenta con un padrón de beneficiarios estructurado con mecanismos documentados para su depuración y actualización.	8	El programa debe construir un padrón de beneficiarios que permita identificar a cada uno de los SEDIF, SMDIF u OSC a las que ha apoyado. En este sentido, es importante que el programa cuente

			con procedimientos claros para la administración del padrón (incorporaciones, seguimiento y bajas).
	Los indicadores de los Componentes y 2 de los 3 indicadores de las Actividades tienen metas establecidas por debajo de la línea base, aun cuando el sentido del indicador es ascendente.	11 y 12	El programa debe definir una metodología para la definición de las metas de sus indicadores. Lo anterior permitirá contar con criterios claros para el establecimiento de metas y contribuirá a fortalecer la orientación a resultados del programa. Con esta metodología existirá claridad sobre el procedimiento de fijación de metas y ello permitirá que la implementación del programa tenga claro el propósito que debe alcanzar.
	El programa tiene complementariedad con siete programas federales que también apoyan a personas con discapacidad, no obstante, la entrega de apoyos y los grupos atendidos están desintegrados.	13	Sería deseable que, en la medida de lo posible, el programa buscara acuerdos con el resto de los programas con los que tiene complementariedades a fin de lograr coherencia e integración en las acciones en favor de las personas con discapacidad.
Planeación y orientación a resultados	El programa no cuenta con información de las Instancias Ejecutoras que no son beneficiarias. Lo anterior impide conocer las características de las OSC y los SMDIF que podrían solicitar apoyos.	21	El programa debería considerar la elaboración de un padrón de OSC y SMDIF a fin de conocer la demanda total del programa. Contar con esa información ayudaría a ampliar la cobertura del programa a OSC y SMDIF que también podrían presentar proyectos factibles.
Cobertura y focalización	El programa no cuenta con una estrategia de cobertura	23	El programa debe construir una estrategia de cobertura que especifique metas anuales,

	documentada para atender a su población objetivo.		congruentes con el diseño del programa y que muestre los avances en el mediano y largo plazo. Para ello, el programa debe aprovechar el insumo que representa la reciente definición y cuantificación de poblaciones que concluyó en 2017.
	Debido a la falta de definición y cuantificación de poblaciones el programa no había dado seguimiento al avance de su cobertura.	25	El programa debe ser consistente en el seguimiento de su cobertura, tomando en consideración la definición de poblaciones que acaba de completar.
Operación	El programa no cuenta con un protocolo de revisión y dictaminación de los proyectos que recibe de los SEDIF, SMDIF u OSC.	36	El programa debe definir, e incorporar en las ROP, un protocolo de revisión técnica de los proyectos que recibe de las OSC, los SEDIF y los SMDIF.
	En las ROP del programa no está claro que existe un grupo de médicos rehabilitadores que son los responsables de la revisión técnica de los proyectos.	36	El programa debe establecer con claridad, quién integra ese comité, quién lo designa, cuáles son sus facultades, obligaciones y atribuciones a fin de fortalecer la transparencia del proceso de selección de beneficiarios.
	No es claro cuál es el origen de la diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido por el programa. El programa manifestó que cada año reciben ampliaciones al presupuesto pero el aprobado siempre es un monto reducido. Estas variaciones le impiden al programa construir ejercicios de	39	El programa debe aclarar cuál es la razón por la que el presupuesto ejercido no equivale al presupuesto aprobado.

	planeación con buenos niveles de certidumbre.		
	El programa no tiene definidos procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.	42	El programa debe diseñar procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

Opinión

Se observa que la estructura de la ECyR contiene todos los elementos determinados por el CONEVAL, mismos que fueron incluidos en los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa.

En lo general, los resultados de la ECyR son pertinentes y útiles, ya que permiten identificar las fortalezas del Programa, así como también importantes hallazgos que dan lugar a enfocar las oportunidades de mejora.

Evaluador Externo

1. Instancia Evaluadora: Israel Banegas González
2. Coordinador de la Evaluación: Israel Banegas González
3. Forma de contratación: Contrato por adjudicación directa.

Costo:

\$ 402,520.00 IVA incluido.

Fuente de

Financiamiento: Recursos fiscales

Instancia de Coordinación

CONEVAL.

Informe completo disponible en:

http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/descargas/ep_2017/S039_PAE17_CyR.zip

Principal equipo colaborador

Luis Fabián Bonilla Yarzabal