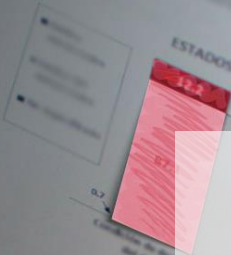




PbR
Presupuesto basado
en Resultados



The graphic element consists of a pie chart with three segments labeled 37.7, 0.4, and 61.9. To the right of the pie chart is a line graph with four red circular data points connected by red lines. The line graph shows a fluctuating trend, starting with a low point, rising to a peak, and then falling.



Categoría	2010	2011
Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos	26.3	35.9
Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos	2.6	0.8

HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Créditos

Rogelio Ramírez de la O • Secretario de Hacienda y Crédito Público

Juan Pablo De Botton Falcón • Subsecretario de Egresos

Jaime Adrián Zambrano Mátar • Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño

Coordinación del Diplomado:

Lorena Caballero López

Responsables de contenidos:

Carlos Cruz González

Elio César Flores Carrera

Ana Patricia Cruz Espinosa

Diseño gráfico y audiovisual:

Alicia Isabel Gómez Reyes

Claudia Liliana Domínguez González

Staff de apoyo:

Julio César Alemán Sánchez

Módulo 3.

Herramientas para la consolidación del PbR-SED en México



Índice

Lección 10. Enfoques transversales.....	5
10.1. Enfoques transversales.....	6
10.2. Incorporación de enfoques transversales en el diseño de políticas públicas	16
Referencias.....	47

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Lección 10. Enfoques transversales

La incorporación de enfoques transversales a la intervención gubernamental implica, sobre todas las cosas, el reconocimiento de que **las personas enfrentan los problemas públicos de forma diferenciada dependiendo de ciertas características que los puede situar en una situación de vulnerabilidad**. Para evitar estas afectaciones, es necesario que los Programas presupuestarios contemplen intervenciones diferenciadas de acuerdo con las distintas situaciones de vulnerabilidad que las personas pueden experimentar.

En este tenor, esta lección tiene por objetivo que los participantes comprendan la importancia de la incorporación de los enfoques transversales al diseño de los Programas presupuestarios, toda vez que existe un compromiso de mejora continua para la optimización de la gestión gubernamental que a su vez se traduzca en un incremento en el valor público. Adicionalmente, busca proporcionarles a los participantes una herramienta metodológica que facilite la incorporación de los enfoques transversales a los Programas creados por medio de la Metodología de Marco Lógico.

Para lograr estos objetivos, se explica con mayor detalle qué son los enfoques transversales y cómo se espera que estos impacten en las situaciones particulares de los ciudadanos. También se enfatiza en la hechura de políticas públicas enfocadas en las minorías y no en los promedios. Posteriormente, se aborda la identificación de 10 elementos de **transversalidad** que todo Programa presupuestario deberá tener.

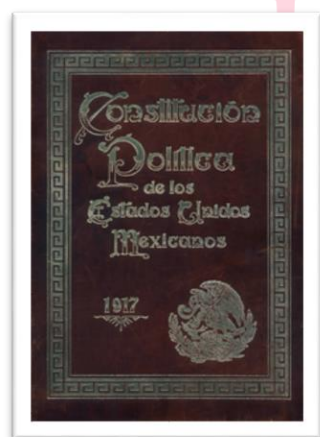
Asimismo, se presenta un instrumento que servirá para identificar si un Programa presupuestario tiene un enfoque transversal; y en caso de no contar con él, servirá también para incorporar una orientación a cerrar brechas que proporcione una atención diferenciada a la población objetivo dependiendo de los distintos contextos o situaciones de vulnerabilidad que pudieran estar experimentando.



10.1. Enfoques transversales

El PbR-SED genera y concentra información que da cuenta de la evolución de la realidad de las problemáticas públicas del país, ya que, desde su origen, en la primera etapa de **planeación**, recolecta evidencia que permite determinar adecuadamente cuál es el problema público que se pretende atender, y una vez hecho esto, continuar con las etapas de **programación**, la asignación de recursos requerida, así como el proceso de **seguimiento y evaluación** adecuados dependiendo de la naturaleza del problema.

Considerando el **artículo 1º constitucional** que prohíbe cualquier tipo de discriminación que anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas, el diseño de política pública deberá encaminarse a garantizar el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género.



Adicionalmente, como se estudió en el Módulo I, la regulación fundamental de la planeación en nuestro país, proviene del **artículo 26** de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**, en el cual se establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Asimismo, el **artículo 134**

constitucional señala que los recursos económicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se deberán administrar con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**.

Considerando este marco jurídico, la política pública debe estar enfocada en garantizar el desarrollo **equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible** del país, con perspectiva de **interculturalidad** y de **género**. Es decir que, que se respete a los pueblos originarios, sus usos y costumbres, su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios. Asimismo, se propugna la



igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y se rechaza toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación sexual, con el claro propósito de garantizar la **igualdad efectiva** y la **inclusión** de todos los grupos sociales que han sido excluidos y discriminados históricamente y de manera reiterada. Incorporar estos enfoques requerirá tener presentes principios básicos y vigilar su cumplimiento y presencia durante todo el proceso de diseño de **políticas públicas** que hemos abordado a lo largo del Diplomado.

Figura 10.1 Personas, derechos humanos y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

La implementación de esta forma de pensar al diseño de políticas públicas requiere del compromiso gubernamental para que el Estado se conduzca y diseñe políticas que garanticen diez elementos mínimos de **transversalidad**, mismos que se presentan en la Figura 10.2 y que a continuación se explican.



Figura 10.2 Elementos mínimos de transversalidad



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED. **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

1. Trato del Estado a las personas en lo individual y colectivo

Las **políticas públicas**, independientemente del sector al que pertenezcan, deberán orientarse al cumplimiento de las obligaciones en el marco de los derechos humanos frente a las personas titulares de derechos, y adicionalmente reconocer el derecho a la participación social cumpliendo con los siguientes preceptos:

- Que estén alineadas a los instrumentos de derechos humanos en tanto que son norma interna según el artículo 1º constitucional.
- Que no violenten los derechos humanos de manera directa o como efecto de las políticas.
- Que promuevan activamente el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas; y
- Que respeten el derecho colectivo de los pueblos indígena y comunidades étnicas a definir sus prioridades de desarrollo.





En particular, en el caso de los Pueblos Indígenas y la comunidad afromexicana, la orientación de las políticas públicas deberá, además, observar su derecho a la autodeterminación, la toma de decisiones de manera participativa considerando sus sistemas organizativos y la preservación de sus territorios.

2. Universalidad, igualdad y no discriminación

Las condiciones de desigualdad y discriminación son uno de los impedimentos principales para que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos. Esta condición se agrava si forman parte de grupos sociales o poblaciones estereotipadas e inferiorizadas socialmente, discriminadas y excluidas de manera reiterada.

Por lo anterior, el **principio de universalidad** demanda que los **derechos humanos sean reconocidos a toda persona**, sin ninguna objeción o condicionamiento social o dependiente de las características personales como sexo, identidad de género, edad, etnia, origen nacional, condición social, discapacidad, estado de salud o cualquier otra condición, incluso de índole socioeconómico, como el lugar de residencia o condición socioeconómica. Dicho principio, está asociado con el **principio de igualdad** en tanto que la condición humana, de persona, da iguales derechos independientemente de que se reconozcan formalmente en la ley.



3. Protección prioritaria a quienes viven discriminación estructural



Si el punto anterior nos habla del reconocimiento de la igualdad entre personas y del respeto de sus derechos humanos, este punto nos habla sobre el compromiso de **observar, respetar y reconocer a estas poblaciones con un criterio de prioridad e implementar medidas especiales de igualdad** debidamente fundamentadas, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones de gobierno. En este sentido, debe reflejarse en el establecimiento y desarrollo de políticas públicas, que desmantelen la discriminación y la desigualdad estructural.



De acuerdo con Solís (2017: 33 - 34), la desigualdad o discriminación estructural “supone que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemática e históricamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos” y que en general existen tres rasgos:

1. Se fundamenta en un orden social que es independiente de las voluntades individuales.
2. Se constituye como un proceso de acumulación de desventajas, tanto a lo largo del curso de la vida como entre generaciones.
3. Tiene consecuencias amplias en el plano social, pues afecta en el disfrute de derechos fundamentales y reproduce la desigualdad social.

Las mujeres, los pueblos indígenas, la comunidad afroamericana, entre otros, son personas sujetas a un reconocimiento y protección especial por parte del Estado precisamente por la subordinación y exclusión reiterada que les ha mantenido en desventaja en el ejercicio de sus derechos humanos. De esta forma, se podrá lograr que esas poblaciones vivan realmente la **igualdad sustantiva**, **ejercen** realmente sus **derechos y libertades**, y accedan y gocen de oportunidades de desarrollo y bienestar.

4. Medidas para la igualdad

Consiste en establecer **medidas especiales compensatorias**, las cuales son necesarias para lograr que estas poblaciones y grupos sociales gocen de sus derechos y de los bienes y servicios sociales, para con ello, lograr la universalidad que garantiza **todos los derechos para todas las personas**. De acuerdo con el marco de derechos humanos, este trato prioritario, preferencial y diferenciado, tiene la finalidad de revertir la situación de exclusión y discriminación sistemática. Es legítimo porque reconoce la desigualdad preexistente.



Por ejemplo, si el Estado proporciona apoyo a los estudiantes, es adecuado que el apoyo sea mayor si determinada **estudiante es madre joven o joven embarazada**, ya que su situación hace que los problemas los enfrente en una mayor magnitud. De la misma forma, si el transporte público de determinada ciudad tiene reservados ciertos espacios

para las mujeres, esta es una acción afirmativa de equidad de género, ya que en realidad la medida busca proteger a la población vulnerable y evitar que sufra una agresión. Sin embargo, se espera que, en el mediano o largo plazo, esta situación deje de ser un problema y ya no sea necesario dividir los espacios públicos por género. Entonces, se debe priorizar la atención a la población que actualmente sufre por su situación de vulnerabilidad, que en este caso son las mujeres, sobre el ideal, que son los espacios integrados en donde no se susciten actos en contra de las mujeres.

5. Igualdad de género

La igualdad de género no significa que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan de ello. La igualdad de género, de acuerdo con la fracción IV del artículo 5 de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, es ***“la situación en la cual, mujeres y hombres, acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes y servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar”***.

En este sentido, la igualdad de género debe estar **presente** en los **procesos** de **planeación, programación y presupuestación** y si es necesario, deberán considerarse los cambios normativos y operativos necesarios y en especial las medidas especiales de carácter temporal (conocidas como acciones afirmativas) para alcanzar la igualdad sustantiva.

Las medidas especiales de carácter temporal tienen como objetivo reducir las desigualdades con acciones compensatorias que permitan a las mujeres, de acuerdo a sus diferentes etapas de la vida, acceder a los bienes y servicios sociales y participar en condiciones favorables en la toma de decisiones y puestos de responsabilidad. En la siguiente figura se presentan las principales características de la perspectiva de género.



Figura 10.3 Principales características de la perspectiva de género



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

6. Enfoque diferenciado, interculturalidad y pertinencia cultural

Un desarrollo incluyente define políticas públicas que parten de reconocer las diferencias en su población. **México es un país cultural y étnicamente heterogéneo y pluricultural** que, para superar su desigualdad, necesita reconocerse en su diversidad.

El reconocimiento de la diferencia, sin que esta se plasme en desigualdad, es, además, una reivindicación de los grupos vulnerables. La igualdad sustantiva y la inclusión sin discriminación deben darse con respeto a la diversidad y a las diferencias.



7. Accesibilidad, adaptabilidad, calidad y aceptabilidad de los derechos

Para que los derechos de las personas sean respetados y garantizados, es indispensable que se consideren cuatro elementos, mismos que se presentan a continuación.



Figura 10.4 Elementos básicos de los derechos de las personas

Accesibilidad	Adaptabilidad	Calidad	Aceptabilidad
Asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas sin discriminación alguna considerando las barreras físicas, económicas, culturales, y de comunicación.	Los medios y contenidos para hacer efectivo un derecho requieren flexibilidad para adaptarse a las particularidades de cada comunidad y responder a contextos culturales y sociales diversos.	Se vincula a los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho que deben cumplir con los requerimientos adecuados y pertinentes para esa función.	Los medios y contenidos para materializar un derecho deben ser aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios de adecuación cultural y en el caso de pueblos indígenas, con base en sus derechos colectivos, deben ser consultados.

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Para garantizar estos elementos básicos de los derechos de las personas, es indispensable que exista una comunicación fluida entre el gobierno y la ciudadanía, porque tal como se pudo observar en la Figura 10.4, también es necesario que los sujetos de derechos estén de acuerdo con ellos. Este ejemplo es muy evidente para el caso de los pueblos originarios, quienes tienen un mayor arraigo a su cultura y que algunos derechos pudieran contravenir sus usos y costumbres.

8. Información desagregada para las distintas etapas del ciclo de políticas

Recopilar, procesar, sistematizar, publicar y analizar datos desagregados sobre la población es una condición indispensable para realizar políticas públicas antidiscriminatorias y universales, por lo que se requiere del Estado mexicano, es la existencia de **mecanismos transparentes** y **confiables** para **producir tal información**. La desagregación debe dar cuenta de las condiciones sociodemográficas e identitarias para analizar el déficit de derechos humanos: por ser mujeres, en función del género, la edad, la pertenencia a algún pueblo indígena (incluida el habla de lengua indígena) o comunidad afromexicana, por población rural o urbana, por nacionalidad, tipo y grado de la discapacidad, estatus migratorio, orientación sexual e identidad de género, religión y cualesquiera que resulten pertinentes y apropiados en términos de derechos humanos y



la especificidad de las políticas públicas para lograr igualdad en derechos, oportunidades y resultados.

Los sistemas de registro de información obligatorios deben actualizarse y deberán considerar las perspectivas de género e intercultural, así como la **construcción de indicadores sobre inclusión, igualdad y no discriminación**, con el objeto de hacer análisis diferenciados, considerando en todo momento, no atentar contra los derechos humanos y los derechos colectivos, y medir el cumplimiento de metas específicas de las políticas en relación con las poblaciones y grupos sociales e identificar obstáculos y barreras a los que se enfrentan.

9. Lenguaje accesible, sencillo e incluyente

El **lenguaje accesible y sencillo** implica que cualquier persona, sin importar su procedencia o formación académica, **tenga la oportunidad de conocer la forma como el Estado está trabajando para garantizar sus derechos**. El lenguaje incluyente implica, por un lado, eliminar el lenguaje que invisibiliza, subordina o estigmatiza a las personas directa o indirectamente. Por otro lado, debe de referirse a las personas destinatarias de los programas de manera explícita, apropiada y visibilizando su diversidad, pues su uso y reproducción tiene un impacto positivo en términos del cambio cultural democrático e igualitario.

Por ejemplo, si se está realizando una campaña de prevención contra la obesidad y otras enfermedades metabólicas, se debe considerar primero que nada el que la información se exprese con un **lenguaje ciudadano**, haciendo uso del **menor número de tecnicismos**; y en caso que su uso sea inevitable, explicarlos de una manera sencilla y cercana a la ciudadanía. Como complemento de estas características, también se debe considerar el factor de **inclusión** omitiendo términos peyorativos hacia las minorías o normalizando ciertas situaciones de discriminación o invisibilización. Concretamente en el ejemplo de la campaña para la prevención de la obesidad, una falla de inclusión sería crear un spot televisivo en el que se hiciera burla de la condición de obesidad de una persona. La forma adecuada de hacer este spot sería tratando con respeto a la persona obesa al mismo tiempo que se le invita a cambiar de hábitos alimenticios.



Adicionalmente, es importante que la campaña sea inclusiva presentando la información de diferentes formas para llegar a diferentes públicos. Esto puede ser que los spots tengan subtítulos o traducción en lengua de señas, que se cuente con folletos en lenguaje Braille o en versiones en las lenguas de los pueblos originarios. De esta forma se estará garantizando que el lenguaje es **accesible, sencillo e incluyente**.

10. Sensibilidad al curso de vida

El **reconocimiento del flujo de las trayectorias de vida** permite una mejor comprensión de los procesos que configuran el **bienestar de las personas**, incentivando su análisis secuencial y privilegiando un enfoque que integra, con el mismo interés, el recorrido de las vidas individuales, los espacios institucionales disponibles y las condiciones estructurales que enmarcan la participación de las personas como miembros de una sociedad. Mediante este enfoque, se hace posible identificar ventanas de oportunidad para sentar bases estratégicas para el **desarrollo de las personas** a lo largo de su curso vital.



La implementación de este **decálogo de la transversalidad** en el **diseño de las políticas públicas y Programas presupuestarios** es un paso indispensable para que la intervención gubernamental esté orientada a dejar de hacer política pública para los promedios y enfocarse en las minorías, que generalmente son las que requieren de una serie de acciones afirmativas para hacer valer sus derechos.



10.2. Incorporación de enfoques transversales en el diseño de políticas públicas

Como se estudió a lo largo del Módulo II y en la primera Lección del presente Módulo, **todos los Programas presupuestarios** a través de los cuales se ejerce en gasto público en México se deben crear por medio de la implementación de la **Metodología de Marco Lógico** para obtener como producto un **Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD)** gracias al cual se podrá dar un seguimiento puntual tanto a los objetivos particulares de cada Programa, como a los instrumentos de planeación superiores, como puede ser el **Plan Nacional de Desarrollo** en el orden federal. Todo esto para garantizar que el ejercicio del gasto público se realice con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez con miras a satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Gracias al ejercicio de planeación que la elaboración del ISD representa, se podrán obtener mejores resultados los cuales se traducen en la generación de valor público y el incremento en el bienestar de la población. Para ello, es necesario disminuir las brechas de pobreza que colocan a determinadas personas en una situación de vulnerabilidad. En este caso se entiende como **brecha de pobreza** a “la distancia que existe entre la disponibilidad monetaria de la unidad observada y las exigencias de la línea de pobreza” (Dubois, 1999: 69). En otras palabras, mide la cantidad de ingreso que le falta a una persona u hogar en situación de pobreza para dejar de ser considerado(a) como tal.

Por otro lado, la **situación de vulnerabilidad** se puede abordar desde un enfoque de derechos humanos y desde un enfoque de desarrollo. En el primer caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) entiende como situación de vulnerabilidad a aquella que padecen ciertos “...sectores de la sociedad que, debido a determinadas condiciones o características, son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados” (CNDH, 2022).

Desde el segundo enfoque, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 5 fracción VI define a los grupos sociales en situación vulnerable como “aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida



y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar” (LGDS, 2018: 3). Desde cualquiera de los dos enfoques, la situación de vulnerabilidad que experimentan las personas tanto como individuos como grupos los convierten en una población que debe ser atendida de **forma prioritaria** de tal forma que sus derechos sean respetados y tengan las condiciones propicias para alcanzar mejores niveles de vida.

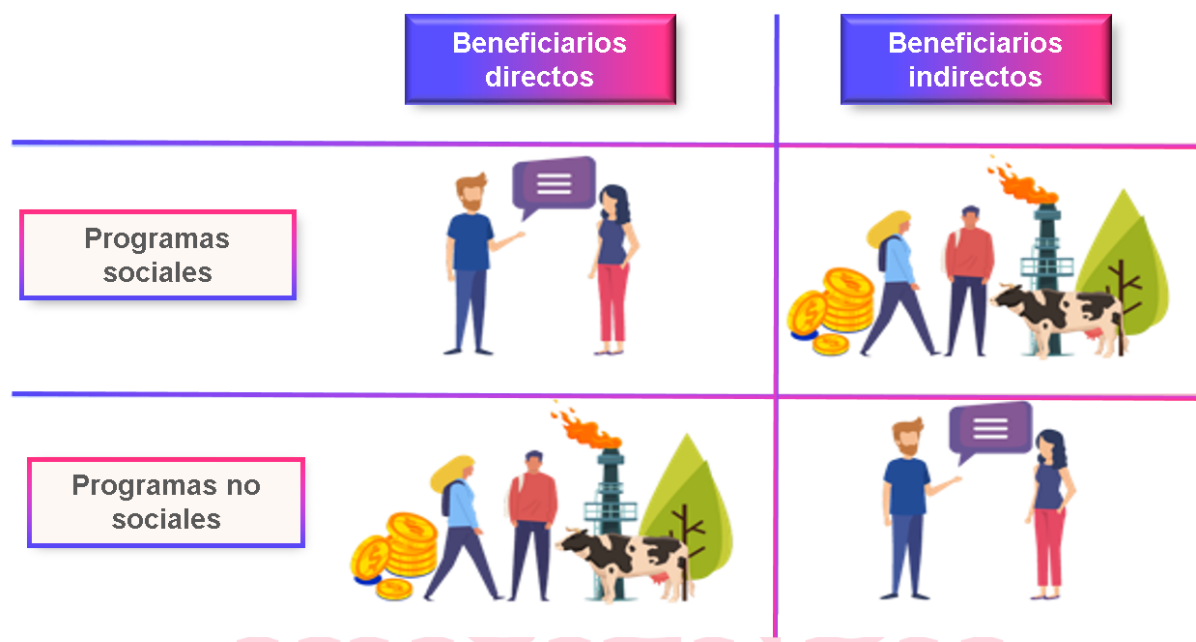
Entonces, el **enfoque transversal**, que es necesario aplicar en el diseño de Programas presupuestarios, pone al centro de la actuación pública a los **individuos**, especialmente a aquellos que no habían sido considerados en las dichas intervenciones gubernamentales.

Si se recuerda lo revisado en el primer Módulo del Diplomado, los **Programas presupuestarios pueden ser sociales o no sociales** de acuerdo con la clasificación del CONEVAL. En el caso de los programas sociales, la aplicación de un enfoque transversal resulta más natural, ya que, en su gran mayoría, el beneficiario directo de la intervención pública son personas. En el caso de los Programas no sociales la aplicación del enfoque transversal no resulta tan natural ya que los beneficiarios directos generalmente no son personas. Sin embargo, esto no significa que la aplicación de un enfoque transversal sea imposible para este tipo de Programas.

Un **ejemplo de Programa no social** al cual se le puede aplicar un enfoque transversal es el de **recaudación de impuestos por parte del SAT** o incluso por parte de las tesorerías estatales y municipales. El beneficiario directo de la intervención pública en el caso de la recaudación de impuestos es la administración pública correspondiente. Como el gobierno requiere recursos para su funcionamiento y para la implementación de acciones de gobierno, tiene un Programa cuyo objetivo es que la ciudadanía contribuya por medio de impuestos y que esta contribución se haga en tiempo y forma. Sin embargo, la recaudación de impuestos tiene como beneficiario indirecto a la misma ciudadanía, ya que los bienes y servicios públicos que se otorgan se financian con estos recursos. Entonces, el enfoque transversal se debe aplicar pensando en esta población indirecta. En la Figura 10.5 se presentan los distintos tipos de beneficiarios que pueden tener los Programas sociales y no sociales.



Figura 10.5 Beneficiarios directos e indirectos de los Programas presupuestarios



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Entonces, sin importar si se trata de un Programa social o no social, los hacedores de políticas siempre deben buscar que el fin último de cualquier intervención gubernamental sea el incremento en el bienestar de la ciudadanía. Para lograrlo, en las últimas Lecciones del Módulo II y la primera del Módulo III se presentaron dos formas para realizar la incorporación de un enfoque transversal en los Programas: considerando los conceptos de **integralidad**, **intersectorialidad** y **transversalidad** en la elaboración del diagnóstico del problema, por un lado, y en la etapa del análisis del problema en la implementación de la MML por otro.

Como se planteó al inicio de la Lección 7, todos los Programas presupuestarios deben contar con una investigación en la cual se estudie el problema a resolver desde distintos ángulos con el fin de contar con los elementos necesarios para diseñarlo con **base en evidencia**. Durante la investigación se podrán encontrar con facilidad muchos de los elementos que ayuden a caracterizar las brechas y situaciones de vulnerabilidad. Todo esto con el fin de que el Programa no solo se centre en los **promedios**.

Producto del análisis del problema, se obtiene la identificación de la necesidad a satisfacer o **problema principal**, la **delimitación de la población objetivo afectada** por



el problema y la identificación de la **magnitud del problema**. Con respecto a esta última, se espera que se encuentre diferenciada considerando las distintas situaciones de vulnerabilidad que las personas o grupos pueden tener.

Por ejemplo, si se está llevando a cabo un programa para atender la participación dispar de las mujeres como emprendedoras, se tendrá que considerar situaciones como su origen étnico, tipo de localidad en la que radica e incluso su edad, ya que la magnitud con la que las mujeres viven este problema cambia



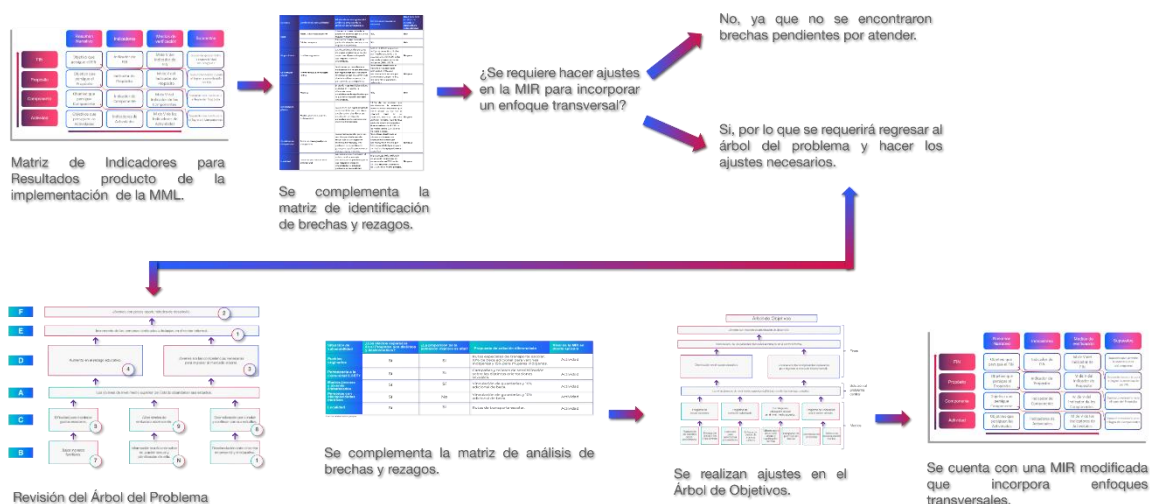
sustancialmente en cada uno de estos contextos. Más adelante, se estudiarán los contextos mínimos que se deberán analizar para garantizar la transversalidad de los Programas.

Entonces, es responsabilidad de los hacedores de política pública corroborar que el **diagnóstico del problema considere tanto a los promedios como a las brechas para que el Programa tenga un enfoque transversal** que permita la atención diferenciada del problema dependiendo de las distintas variables que pueden incrementar la magnitud del mismo en el contexto particular de cada individuo que se está considerado como población objetivo.

Por ello, a continuación, **se presenta un instrumento que servirá para identificar si un Programa presupuestario tiene un enfoque transversal**; y en caso de no contar con él, servirá también para incorporar una orientación a cerrar brechas que proporcione una atención diferenciada a la población objetivo dependiendo de los distintos contextos o situaciones de vulnerabilidad que pudieran estar experimentando. En la Figura 10.6 se presenta el **esquema de la metodología de comprobación e incorporación de enfoques transversales a Programas presupuestarios** que a continuación se estudiará.



Figura 10.6 Metodología de comprobación e incorporación de enfoques transversales



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Nota: La intención de la Figura es que se observe el proceso a seguir. Los Cuadros y Figuras que lo conforman se presentarán más adelante de forma legible.

Para dar inicio a la aplicación de la metodología complementaria, es necesario contar con una **Matriz de Indicadores para Resultados** que proceda de la implementación de la Metodología de Marco Lógico. Es importante considerar que no se puede partir de una MIR que no es resultado de la MML ya que precisamente los ajustes se hacen desde los Árboles del Problema y Objetivos.

Tomando en cuenta esta MIR, se procede a completar la **Matriz de Identificación de Brechas y Rezagos** que tiene como objetivo determinar si con base en contextos definidos existe una condición de vulnerabilidad que el Programa deba considerar. En caso que estas se detecten y se encuentre que no existe un Componente o Actividad en la MIR que las atienda, se procede a revisar el Árbol del Problema para que, en caso que sea necesario, incorporar una nueva causa directa. En este punto es importante recordar que cada vez que se requiera hacer una modificación a la MIR es necesario regresar al Árbol del Problema para evitar hacer cambios que afecten en la alineación de los elementos que lo conforman. Y la **incorporación de los enfoques transversales** no es la excepción.



En la siguiente etapa se deberá completar esta matriz en la que se diseñan las soluciones identificadas en el **Árbol de Objetivos** y se determina la incorporación de **Actividades** y/o **Componentes** que atiendan a la población cuya vulnerabilidad se detectó. Posteriormente, se procede a realizar los ajustes necesarios en el Árbol de Objetivos, en el cual las condiciones de vulnerabilidad se convertirán en soluciones a los problemas específicos de las personas. Finalmente, estos cambios se aplican a una nueva versión de la MIR la cual tendrá incorporado los enfoques transversales necesarios para disminuir brechas y rezagos.

1. Identificación de brechas y rezagos

La magnitud del problema especificada en el **análisis del problema** determinará en buena medida el **éxito o fracaso** de la intervención pública ya que a partir de dicho elemento se determinarán las características que permitirán atender adecuadamente la problemática. Se busca que estos ejercicios de análisis estén orientados a identificar el **estado actual de la problemática**, así como las causas de raíz y las consecuencias de los problemas, **analizando** la **existencia de brechas** de desigualdad, rezagos o afectaciones desproporcionadas entre personas, comunidades o territorios, reconociendo los problemas como multifactoriales y que por tanto requieren soluciones multisectoriales e integrales.

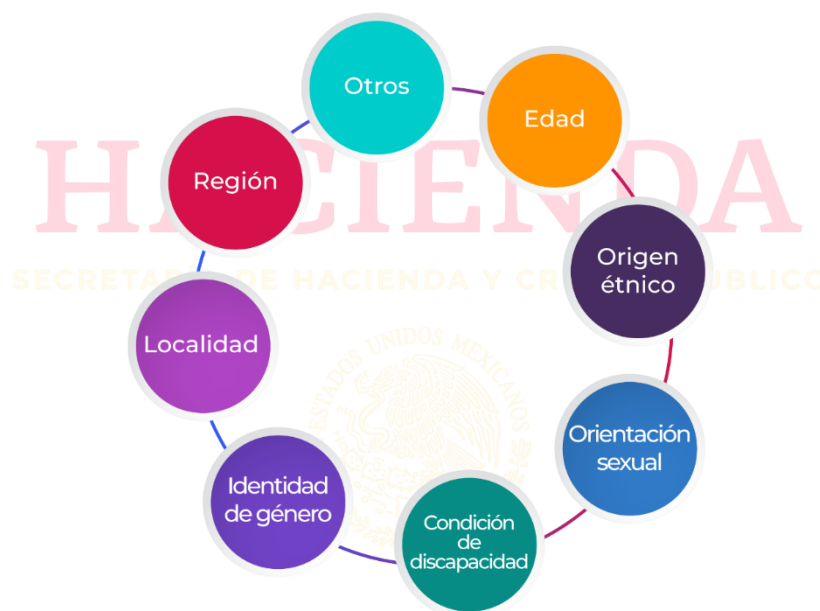
Para lograr la identificación de brechas y rezagos debemos desagregar el problema e identificar si este se presenta de distintas formas entre poblaciones y territorios. Esto lo lograremos preguntándonos: **¿El problema afecta a todos por igual?** En este proceso será fundamental recurrir a la información disponible derivada del desempeño de los programas públicos, con la finalidad de caracterizar de la manera más detallada posible dicho problema, pues solamente así podremos atenderlo de manera efectiva.

Por esta razón, la primera parte de la Metodología de comprobación e incorporación de enfoques transversales consiste en identificar los distintos **contextos o situaciones** que las personas pueden experimentar que influyen de forma **negativa** en la magnitud con la que impacta el problema o situación no deseada que se identificó en el planteamiento del problema al momento de hacer la MIR. En la Figura 10.7 se presentan los contextos



mínimos que todos los Programas deberán considerar. Es importante considerar que pueden presentarse contextos adicionales dependiendo de la naturaleza del Programa presupuestario, por ejemplo, si las personas son refugiadas o solicitantes de asilo. Pero para dar inicio a este análisis se puede partir de esta propuesta. También es importante destacar que estos contextos o situaciones pueden ser convergentes y pueden tener una importante interconexión e incluso relación de causalidad.

Figura 10.7 Contextos o situaciones que influyen de forma negativa en la magnitud con la que una persona experimenta un problema



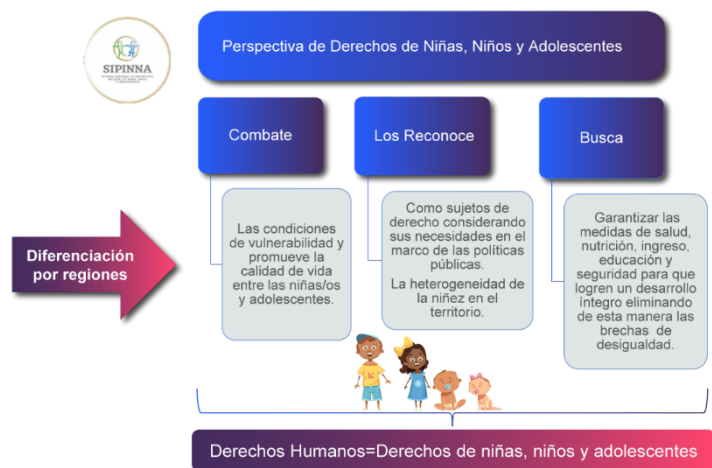
| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Edad

Para el contexto de **edad**, generalmente las situaciones de **vulnerabilidad** se presentan en los **primeros y los últimos años de vida**. Por ello frecuentemente se tienen que considerar afectaciones hacia las niñas, niños y adolescentes, así como a los adultos mayores. A este contexto también se le conoce como “**Ciclo de vida**”. En la Figura 10.8 se ejemplifica la perspectiva de niñas, niños y adolescentes de acuerdo con el enfoque del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).



Figura 10.8 Contexto de edad enfocado a niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Concretamente, para este grupo etario también es importante considerar el **interés superior de la niñez**. Este es un principio de la **Convención sobre los Derechos del Niño**, cuya aplicación busca la mayor satisfacción de todas y cada una de las necesidades de niñas, niños y adolescentes. Su aplicación exige adoptar un enfoque basado en derechos que permita garantizar el respeto y protección a su dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual. El interés superior debe ser la **consideración primordial** en la toma de decisiones relativas a niñas, niños y adolescentes. Todos los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos de los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de tomar en cuenta el interés superior como una consideración primordial y promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas menores de edad de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Comité ha señalado que el principio del interés superior tiene un concepto triple (CNDH s/f):

1. **Como derecho sustantivo.** Al ser la consideración primordial, se deberá evaluar y tener en cuenta al valorar distintos intereses, para tomar una decisión sobre una cuestión debatida que afecte a una niña o niño, o a un grupo de ellas(os).
2. **Como principio jurídico interpretativo.** Cuando una disposición jurídica admita más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga el interés superior de la niña, niño o adolescente.



- 3. Como norma de procedimiento.** Cuando se deba tomar una decisión que afecte a una niña, niño, adolescente, o a un grupo de ellas(os), es necesario realizar una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) sobre su vida y explicar por qué se tomó esa decisión.

Como se puede observar en este triple concepto, las políticas públicas y Programas presupuestarios tienen la obligación de considerar **el interés superior de la niñez** en la **toma de decisiones** que a ellos les atañe, dando siempre prioridad a aquellas medidas que satisfaga de mejor manera todas sus necesidades.

Origen étnico

Es una de las principales situaciones de vulnerabilidad que históricamente presenta un importante grupo de personas en México. En términos poblacionales, el mayor grupo étnico que experimenta esta situación de vulnerabilidad son los **pueblos originarios**, por ejemplo, los nahuas, rarámuris, huicholes, mazahuas, otomíes, purépechas, mixtecos, zapotecos y mayas, entre otros. Pero también es importante considerar a otras minorías étnicas como son los pueblos afroamericanos o las personas que residen en México procedentes de países centroamericanos. En la siguiente figura se presenta el enfoque de interculturalidad como parte del contexto de origen étnico desde el punto de vista del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Figura 10.9 Contexto de pueblos originarios enfocado a la interculturalidad



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.



Orientación sexual e identidad de género

Los siguientes dos contextos son la **orientación sexual** y la **identidad de género**. En algunas ocasiones ambos se pueden englobar en una sola categoría, pero en otras es importante hacer la diferencia. En el caso de la orientación sexual se deben identificar las situaciones de vulnerabilidad que la población perteneciente a la comunidad LGTB¹ experimenta, como puede ser discriminación escolar, laboral o social en general. También se debe considerar atender situaciones específicas que esta comunidad demanda en temas como el matrimonio, adopción de menores, acceso a seguridad social, entre otros. A continuación, se presenta el enfoque de igualdad y no discriminación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en que se aborda entre otras vulnerabilidades la discriminación en función de la orientación sexual.

Figura 10.10 Dimensión de igualdad y no discriminación



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Si bien la **identidad de género** está vinculada con la orientación sexual, en este contexto se analizan generalmente las distintas limitaciones que experimentan las **mujeres** para

¹ La comunidad LGTB+ hace referencia a las personas cuya orientación sexual es distinta a la heterosexual pudiendo ser lesbiana (L), gay (G), transexual (T), bisexual (B) u otras como queer, polisexual, pansexual, omnisexual, skoliosexual, asexual, intersexual, género fluido, bigénero, trigénero, pangénero, andrógino, entre otros.



tener una vida libre de discriminación y violencia, y para contar con condiciones equitativas que garanticen un desarrollo pleno. Por ejemplo, en este contexto se analizan las situaciones de vulnerabilidad producto del embarazo, maternidad, acceso a salarios menores en comparación con homónimos varones, entre otros. En la Figura 10.11 se presenta la perspectiva de género como parte del contexto de identidad de género de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Figura 10.11 Perspectiva de género



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

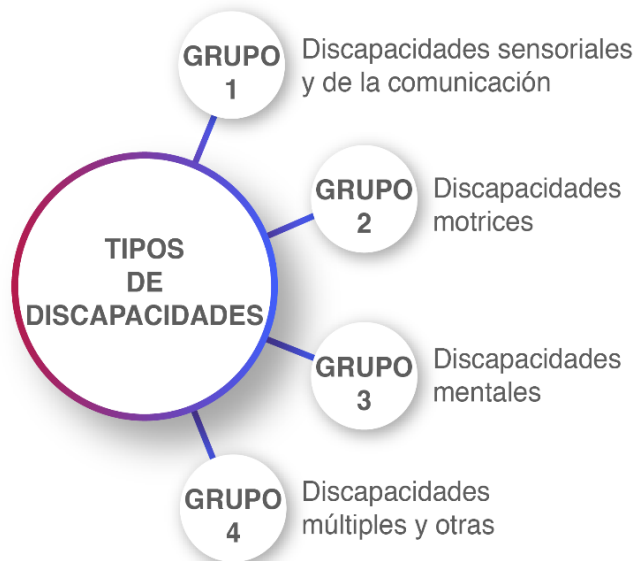
Condición de discapacidad

Con respecto a las **condiciones de discapacidad**, se tienen que considerar las distintas necesidades que las personas tienen por experimentar una deficiencia, limitación para realizar actividades o restricción para participar en la sociedad. En este marco las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive (CNDH, 2018: 3).



De acuerdo con el INEGI (s/f, p. 9) las discapacidades se pueden clasificar en cuatro grandes grupos y una clave especial, mismos que se presentan en la Figura 10.12.

Figura 10.12 Clasificación de los tipos de discapacidad



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INEGI.

Localidad y región

Finalmente, la diferencia entre los contextos de **localidad y región**, es que el primero hace referencia a si el ámbito en el que las personas habitan es **urbano o rural**, y la región es una **desagregación geográfica** que hace referencia a la zona en la cual residen. Entonces, la región podrá ser a nivel nacional o una desagregación geográfica menor, por ejemplo, a nivel entidad federativa, municipio, ciudad, e incluso colonia. Lo que en estos contextos se deberá identificar es si el problema afecta en mayor o medida en el contexto rural, y si la pertenencia a determinada región agrava el problema. En la siguiente figura se ilustran los diferentes contextos que pueden afectar a una persona.



Figura 10.13 Contextos a considerar para aplicar enfoques transversales



! Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INEGI.

Es importante no olvidar que estos contextos **no son mutuamente excluyentes**, lo cual implica que una sola persona puede tener una o más de estas características lo que implicará que la magnitud de los problemas que enfrenta es mayor con respecto al promedio de la población. Para los casos en los que una sola persona experimenta distintas condiciones de vulnerabilidad es aún más apremiante la intervención del Estado ya que generalmente esto resulta en una **brecha o rezago** que impide, que esa persona en específico, se desarrolle plenamente y anula su capacidad de movilidad social.

Si bien estos son los contextos básicos que se tienen que considerar, siempre existe la posibilidad de que los hacedores de políticas tengan ya identificados algunos que aplican de forma particular en su Programa. Por ejemplo, en un Programa para atender los asentamientos urbanos irregulares, una situación de vulnerabilidad que se debe considerar es la condición de migración de las personas, ya que, aunque todos los ahí establecidos se encuentran residiendo de forma irregular y en condiciones de marginalidad, el tratamiento que se le dará a las personas con nacionalidad mexicana será distinto al que se le da a los inmigrantes ilegales, ya que para ellos es necesario llevar a cabo acciones diferenciadas por ser mayor su condición de vulnerabilidad.

Para poder determinar si el Programa en cuestión debe atender una brecha o rezago, nos debemos preguntar si nuestra política pública contempla a todos los grupos poblacionales y territorios, y si enfrentan igual el problema. Debemos pensar los problemas públicos como sistemas y no como relaciones lineales independientes, lo cual



en otras palabras es la **integralidad**. Por ende, es necesario reconocer la diversidad en el diseño de políticas públicas.

Los contextos básicos en los que frecuentemente se presentan las situaciones de vulnerabilidad se analizarán en la **Matriz de Identificación de Brechas y Rezagos (MIBR)**.

Para hacer el análisis es importante contar con la información cuantitativa y cualitativa que se obtuvo durante la etapa de análisis del problema. En caso de no contar con ella, será necesario realizar una investigación complementaria que proporcione los suficientes elementos para poder identificar estas situaciones de vulnerabilidad.

Para comprender mejor esta primera etapa de la metodología, se retomará el caso de deserción escolar en el nivel medio superior en el estado de Chiapas que se estudió en las Lecciones 7, 8 y 9. En este caso se tenía el siguiente propósito: **Los y las jóvenes de nivel medio superior del Estado continúan con sus estudios.** Asimismo, el propósito del Programa, se construyó a partir de la identificación de un problema original definido como: **Los y las jóvenes de nivel medio superior del estado de Chiapas abandonan sus estudios.**

Considerando la información que se tiene del análisis del problema y aquella generada en el proceso deliberativo por medio del cual se realizó la Metodología de Marco Lógico, se procederá a realizar la MIBR con el fin de analizar la **existencia y atención de contextos de vulnerabilidad**. Esta información se presenta en la siguiente tabla.

Producto de este análisis se pueden obtener tres tipos de resultados. El primero de ellos es que el contexto de vulnerabilidad no se identificó en el diagnóstico o resultó no afectar la magnitud del problema, motivo por el cual no se requerirá atención diferenciada. En este caso se encuentran las niñas, niños y adolescentes; las personas de la tercera; y las personas que radican en las zonas menos favorecidas del estado.

El segundo tipo de resultado son aquellos contextos de vulnerabilidad que sí incrementan la magnitud como se experimenta el problema identificado, pero que en alguno de los niveles de la MIR ya se está atendiendo. En el caso de esta MIR, corresponde a las mujeres, las cuales ya son atendidas por el Programa.



Tabla 10.1 Ejemplo de Matriz de Identificación de Brechas y Rezagos

Contexto	Condición de vulnerabilidad	Afectación en la magnitud del problema producto de la condición de vulnerabilidad	Identificación basada en evidencia	Nivel de la MIR en el que se atiende la condición de vulnerabilidad
Edad	Niñas, niños y adolescentes	Este sector forma parte de la población objetivo por lo que no requiere tratamiento.	N/A	N/A
	Adultos mayores	Este sector forma parte de la población objetivo por lo que no requiere tratamiento.	N/A	N/A
Origen étnico	Pueblos originarios	La afectación para las personas de grupos originarios es mucho mayor que el promedio por lo que requiere atención diferenciada.	Solo el 56.8% de los jóvenes indígenas entre 16 a 18 años continuaba asistiendo a la escuela contra el 70.8% de los que se clasificaron como no indígenas (INEE, 2017).	Ninguno
Orientación sexual	Pertenencia a la comunidad LGTB+	Los jóvenes pertenecientes a esta comunidad se ven afectados por el problema con una mayor magnitud ya que son víctimas de discriminación y acoso escolar por parte de sus compañeros.	No se tiene identificado el número de jóvenes de la comunidad LGTB+ que abandonaron la escuela por acoso escolar ya que no hay instrumentos estadísticos suficientes.	Ninguno
	Mujeres	Si bien la magnitud del problema es mayor en mujeres, la diferencia no es estadísticamente significativa por lo que no se requiere atención diferenciada.	N/A	N/A
Identidad de género	Madres jóvenes o jóvenes embarazadas	Las jóvenes que experimentan la maternidad durante esta etapa escolar suelen abandonar sus estudios en un muy alto porcentaje por lo que requieren atención diferenciada.	11.8% de las mujeres que abandonaron la educación media superior reportaron que haber tenido un hijo fue la principal causa de su deserción, mientras que sólo 2.3% de hombres reportó esta causa de deserción educativa. Aproximadamente el 90% de las madres entre 12 y 19 años no asiste a clases.	Ninguno
Condición de discapacidad	Personas con algún tipo de discapacidad	La afectación para las personas con discapacidad es mucho mayor por lo que requieren atención diferenciada. Este problema es especialmente grave para aquellas personas con discapacidades motrices.	No se tiene identificado el número de jóvenes con discapacidad motriz que abandonaron la escuela por falta de movilidad por requerir un nivel de desagregación muy específico.	Ninguno
Localidad	Personas que habitan en el ámbito rural	Las personas que habitan en el ámbito rural se ven más afectadas por el problema por lo que requieren atención diferenciada. Su principal problema es de movilidad.	El porcentaje de la población en situación de pobreza en zonas rurales en 2018 es de 55.3% y en zonas urbanas es de 37.6% en el mismo periodo.	Ninguno

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

El tercer tipo de resultados son aquellos en los que se identificó que el contexto de vulnerabilidad incrementa la magnitud del problema, pero con ninguno de los Componentes o Actividades se plantea una atención diferenciada. Este es el caso de las



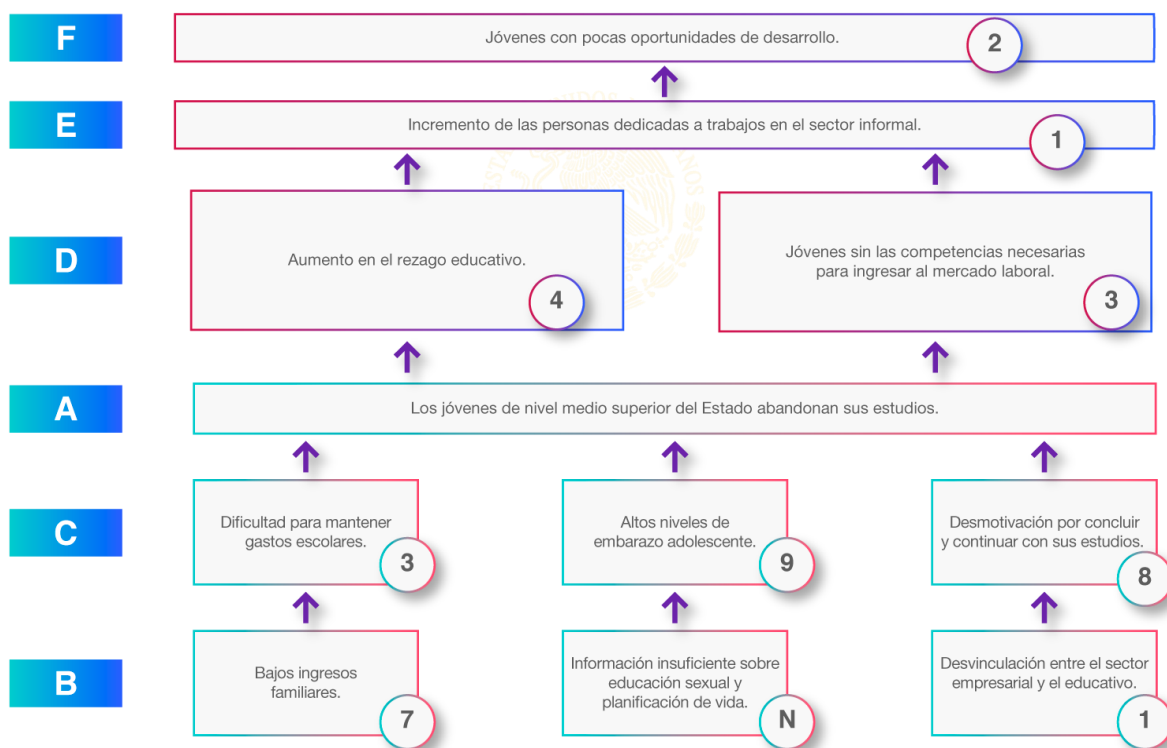
personas pertenecientes a los pueblos originarios, las personas que pertenecen a la comunidad LGBTIQ+, las madres jóvenes o jóvenes embarazadas, las personas con algún tipo de discapacidad y las personas que habitan en el ámbito rural. Entonces, para todos estos contextos continuaremos con la metodología.

2. Revisión al Árbol del Problema

Una vez identificadas las condiciones de vulnerabilidad que son causantes de brechas y rezagos, es necesario **diseñar la atención diferenciada** que se le dará a cada uno de ellos. Para esto, será necesario regresar al **Árbol del Problema** toda vez que se buscará hacer **modificaciones en la MIR**, para evitar hacer cambios que afecten la lógica vertical de la misma.

Ahora bien, en el análisis de las condiciones de vulnerabilidad se pueden dar casos en los

Figura 10.14 Árbol del Problema del caso de deserción escolar



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

que con agregar una nueva acción se solventan las afectaciones en la población. Este tipo de cambios se podrán aplicar directamente en el **Árbol de Objetivos** ya que esta acción



será equiparable a la etapa de identificación de acciones, tal como se describe en el tema 5 de la Lección 7. Esto también puede suceder con los Componentes, pero para éstos será necesario verificar la lógica vertical desde el Árbol del Problema.

Continuando con el ejemplo de deserción escolar en el nivel medio superior en el estado de Chiapas, en la siguiente figura se presenta la última versión que se generó del Árbol del Problema para recordar la forma como inicialmente se planteó tanto el problema central, como sus causas y efectos. Acto seguido, se procede a analizar las problemáticas reconocidas de acuerdo con la información procedente del diagnóstico, todo esto para identificar los factores que causan las brechas y rezagos relacionadas con el Programa.

Identificación del contexto de la deserción escolar en el estado de Chiapas

Para efectos de ejemplificar el caso, vamos a retomar datos de 2020. La eficiencia terminal en nivel medio superior en 2020 es de 66.6%, según datos del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SNIE, s/f). En México, alrededor de 30% de los jóvenes entre quince y diecisiete años está fuera de la escuela; de cada diez estudiantes que ingresan el nivel medio superior, solo siete la terminan en el tiempo reglamentario, en tanto que la extraedad y la reprobación afectan a una proporción significativa, además de que el rezago de quienes rebasan los diecisiete años es considerable. Asimismo, los aprendizajes siguen siendo insuficientes para una amplia proporción de alumnos, lo que refleja las dificultades que los jóvenes enfrentarán en su desarrollo futuro como ciudadanos (INEE, 2017: 8).

Identificación de las causas de las brechas y rezagos

Después de la identificación del contexto de la deserción escolar, se analiza la información relacionada a la causa y una vez que se cuenta con información relevante se procederá a vincularla con los contextos que sugieren puede existir una brecha o un rezago, como se hace a continuación:

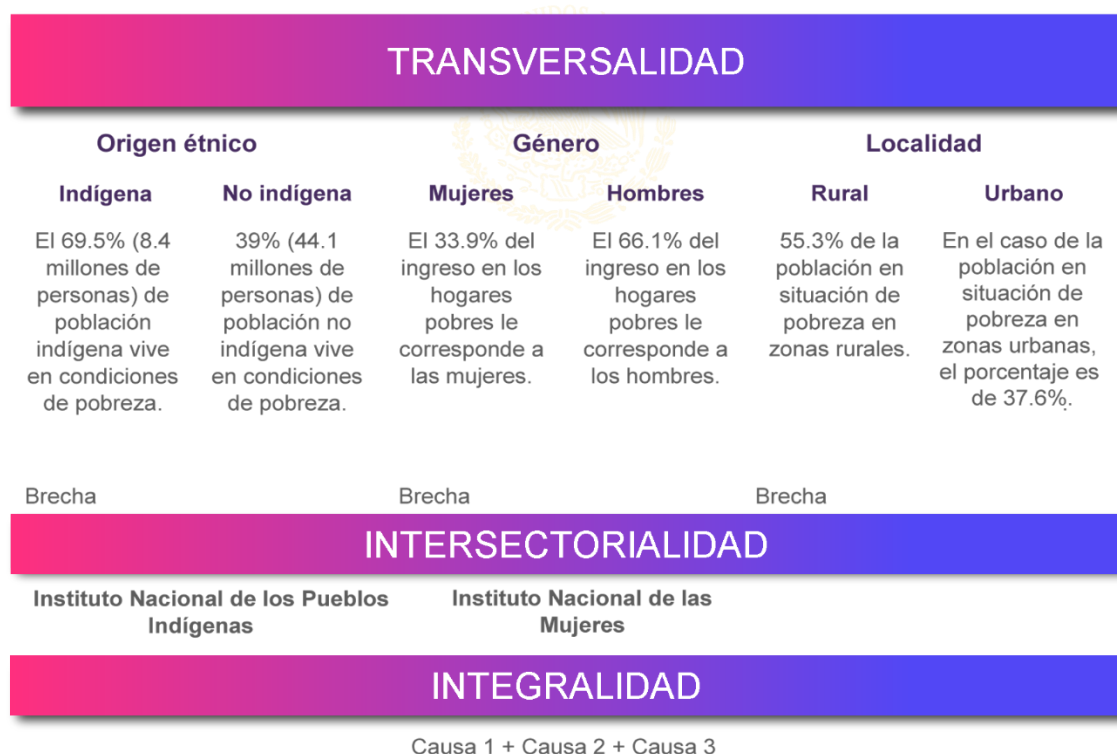
Causa 1: Bajos ingresos familiares

- El número de personas en situación de pobreza en México es de 55.7 millones en 2020 (INEGI, 2021).
- El número de personas en situación de pobreza en Chiapas es de 4.2 millones en 2020 (INEGI, 2021).



- El 35.28% de la población de 15 años y más con educación básica incompleta (CONEVAL, 2019).
- El 69.5% (8.4 millones de personas) de población indígena vive en condiciones de pobreza frente al 39% (44.1 millones de personas) de población no indígena.
- El 79.1% (8.7 millones de personas) de la población indígena percibe un ingreso por debajo de la línea de pobreza frente al 46.3% (52.4 millones de personas) de población no indígena.
- El 31.1% (3.7 millones de personas) de la población indígena con rezago educativo frente a 15.4% (17.4 millones de personas) de población no indígena.
- El porcentaje de la población en situación de pobreza en zonas rurales pasó de 62.5% a 55.3% entre 2008 y 2018. En el caso de la población en situación de pobreza en zonas urbanas, el porcentaje pasó de 38.9% a 37.6% entre 2008 y 2018.
- Del total de la población en situación de pobreza el 42.4% son mujeres 2018.
- En relación con los grupos de edad, el porcentaje de población en situación de pobreza entre los menores de 18 años pasó de 53.3% a 49.6%; entre los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años el porcentaje de pobreza pasó de 43.0% a 42.4% entre 2008 y 2018.
- El 33.9% del ingreso en los hogares en situación de pobreza le corresponde a las mujeres y el 66.1% a los hombres.

Tabla 10.2 Resumen de identificación de brechas por bajos ingresos familiares



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INEGI (2020).



Causa 2. Altos niveles de embarazo adolescente

- México ocupa el primer lugar, entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con una tasa de fecundidad de 42.96 nacimientos por cada mil adolescentes de 15 a 19 años de edad, lo cual corresponde a la etapa de educación media superior (INEGI, 2020).
- En México, el embarazo es una de las razones por las que 9 de cada 10 adolescentes han abandonado la escuela; ello no sólo afecta su proyecto de vida y la oportunidad de desarrollarse, sino también la de sus hijos (UNICEF s/f.a).
- En educación media superior, casi 3 de cada 10 adolescentes de entre 15 y 17 años se encontraban fuera de la escuela (UNICEF s/f.b).
- En México, el 23% de las y los adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y los 19 años. De éstos, 15% de los hombres y 33% de las mujeres no utilizaron ningún método anticonceptivo en su primera relación sexual.
- Anualmente se dan 340 mil nacimientos en mujeres menores de 19 años.
- 97 de cada mil mujeres entre 15 y 19 años hablan una lengua indígena.
- El 7% de las mujeres entre 15 y 19 años que habla una lengua indígena se embaraza en la niñez (10 entre los 9 y 14 años) o adolescencia (7 entre los 15 y 19 años).

Tabla 10.3 Resumen de identificación de brechas por altos niveles de embarazo adolescente

TRANSVERSALIDAD					
Origen étnico		Género		Localidad	
Indígena	No indígena	Mujeres	Hombres	Rural	Urbano
17% de las mujeres entre 15 y 19 años que habla una lengua indígena se embaraza en la niñez (10% entre los 9 y 14 años) o adolescencia (7% entre los 15 y 19 años).	La tasa de fecundidad en México es de 77 nacimientos por cada mil adolescentes entre 15 y 19 años.	En México, 23% de las y los adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y los 19 años. 33% de las mujeres no utilizaron ningún método anticonceptivo en su primera relación sexual.	En México, 23% de las y los adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y los 19 años. De éstos, 15% de los hombres no utilizaron ningún método anticonceptivo en su primera relación sexual.	La tasa de natalidad de adolescentes (entre 15 y 19 años) es de 93 en zonas rurales.	La tasa de natalidad de adolescentes (entre 15 y 19 años) es de 88.
Brecha	Brecha	Brecha		Brecha	
INTERSECTORIAL					
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.	Secretaría de Salud.	Instituto Nacional de las Mujeres.		Bienestar.	
INTEGRALIDAD					
Causa 1 + Causa 2 + Causa 3					

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INEGI (2020)



Causa 3. Desvinculación entre el sector empresarial y educativo

- En México las personas más pobres están empleadas en trabajos inestables y peor remunerados.
- Casi seis de cada diez personas ocupadas (54.77%) se desempeñan en empleos informales, según los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el cuarto trimestre de 2023.
- Se estima que a finales de 2022 en México habían más de 3.7 millones de niños, niñas y adolescentes trabajando.
- 19% de desocupación con nivel de instrucción medio superior, 38% de desocupación con un nivel de instrucción de secundaria.
- Tasa de informalidad laboral de 54.77%: para estados como Chiapas y Guerrero es superior al 70% y en el caso de Oaxaca superior al 80%.

Tabla 10.4 Resumen de identificación de brechas por desvinculación entre el sector empresarial y educativo

TRANSVERSALIDAD			
Edad	Género		Región
Niñas, niños y adolescentes	Mujeres	Hombres	
3.7 millones de niños, niñas y adolescentes trabajando, de los cuales casi la mitad no percibía ingresos.	39% de la población económicamente activa.	61% de la población económicamente activa.	Tasa de informalidad laboral de 54.77: para estados como Chiapas y Guerrero es superior al 70% y en el caso de Oaxaca superior al 80%.
Brecha	Brecha		
INTERSECTORIALIDAD			
Secretaría de Economía y del Trabajo	Instituto Nacional de las Mujeres		Secretaría de Economía y del Trabajo
INTEGRALIDAD			

Causa 1 + Causa 2 + Causa 3

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INEGI (2018)



Es a partir de este análisis que **incorporaremos el trabajo de identificación de brechas y rezagos** que elaboramos en el punto anterior. El resultado de este ejercicio será un ejercicio de análisis más completo y exhaustivo que brindará un panorama más general e información útil que contribuya a cumplir y robustecer nuestros tres conceptos fundamentales de **integralidad, intersectorialidad y transversalidad**. Es importante considerar que en la selección de alternativas se descartó la Causa 3 por lo que siguiendo la MML en el análisis de brechas y rezagos no se considerará esta información.

3. Matriz de Análisis de Brechas y Rezagos

La **Matriz de Análisis de Brechas y Rezagos (MABR)** se genera con el fin de sistematizar el análisis de las distintas condiciones de vulnerabilidad identificadas en las etapas anteriores. La MABR tiene dos objetivos, el primero de ellos es **plantear una posible solución al problema con base en las capacidades del Programa** y, en segundo lugar, busca **ubicar el nivel de la MIR en la que se puede incorporar la solución**. Para el caso del Programa de deserción escolar en el nivel medio superior del estado de Chiapas, se procederá a describir el análisis realizado para después presentar el resumen del mismo en la MABR.

Para los pueblos originarios se presentan sobre todo dos problemas. El **primero** de ellos es las distancias que tienen que recorrer para poder asistir a la escuela, ya que sus comunidades se encuentran alejadas de los centros de estudio de educación media superior. Adicionalmente, los usos y costumbres de algunos de estos pueblos limitan el acceso de las y los jóvenes a la educación media superior. Para resolver el primer problema se puede hacer una ruta especial de transporte escolar que facilite la movilidad de las y los estudiantes.

El **segundo** problema es más difícil de resolver ya que involucran tradiciones que son difíciles de contrarrestar con un Programa público. Por esta razón, lo que se propone es aumentar los incentivos para que estos jóvenes asistan a la escuela, proporcionándoles un 10% adicional de la beca programada. Adicionalmente, como las mujeres indígenas son las que se encuentran más limitadas, se les dará un 5% adicional con respecto a lo que reciben los hombres de la misma etnia. En ambos casos, se identifica que la solución se puede alinear a la **causa directa** “dificultad para mantener gastos escolares”, por lo



que no es necesario hasta este punto realizar modificaciones al Árbol del Problema. Este cambio se especificará solamente en las Reglas de Operación del Programa (ROP).

Para la siguiente situación de vulnerabilidad, el Programa presupuestario puede incluir dentro de la “**estrategia de educación sexual en el nivel medio superior**” una Actividad adicional a los talleres y campañas sobre educación sexual y planificación de vida, también se sensibilice a la población de estudiantes sobre las distintas orientaciones sexuales y sobre la importancia de ser inclusivos con las personas de la comunidad LGTBQ+ en la vida estudiantil del colegio. En este caso tampoco se requiere una modificación en el Árbol del Problema.

Una importante omisión inicial del Programa fue el no incluir una atención diferenciada para las mujeres que ya son madres o que están embarazadas. Es decir, el Programa reconoce que el embarazo adolescente es una de las principales causas por las que las jóvenes abandonan sus estudios, pero solo busca prevenirlo y no atenderlo cuando este ya se dio. Por esta razón, es indispensable que se incentive de dos formas a que estas jóvenes continúen con sus estudios. La primera de ellas, al igual que a la población indígena, es darles un 10% adicional de beca para que tengan mayores incentivos para continuar con sus estudios. La segunda es crear una vinculación con **guarderías** gratuitas cercanas a los centros educativos para que las jóvenes puedan dejar a sus niños mientras van a la escuela. Este segundo beneficio puede ser extensivo a los padres adolescentes siempre y cuando en el acta de nacimiento del bebé aparezca que el joven es su padre.

En el caso del porcentaje adicional de beca se puede alinear a la causa directa “**dificultad para mantener gastos escolares**” y en el caso de las guarderías para madres y padres estudiantes se puede alinear a la causa directa “**altos niveles de embarazo adolescente**”. Por ello, no es necesario hasta este punto realizar modificaciones al Árbol del Problema.

Previamente se estudió que existen cuatro tipos de discapacidades. Vale la pena mencionar que, para las personas con discapacidades mentales, sensoriales y de comunicación es necesario que el Estado les provea de una educación especializada de acuerdo a sus necesidades, por ello no se encuentran dentro de la población objetivo del Programa. Sin embargo, las personas con discapacidades motrices sí son parte de la



Educación media superior tradicional, por lo que se les tiene que dar una atención diferenciada en este mismo Programa.

La principal dificultad que ellos tienen es para trasladarse a sus centros de estudios, por lo que al igual que en el caso de los jóvenes indígenas, se pueden hacer rutas especiales para que les sea más sencillo su desplazamiento. La diferencia con las personas indígenas, es que en el caso de las personas con discapacidad será necesario que el transporte vaya directamente a su domicilio, de lo contrario, no se atenderá el problema adecuadamente. Considerando los costos de este tipo de transporte, no se les apoyará con un porcentaje extra. Esta solución se puede alinear a la causa directa **“dificultad para mantener gastos escolares”** ya que son los costos de transportación los que se identificó que más les afecta.

Finalmente, las personas que habitan en el ámbito rural y que no son indígenas, podrán recibir el mismo beneficio del transporte escolar, solo que no recibirán el 10% adicional de beca. Al igual que en el primer caso, la solución se puede alinear a la causa directa **“dificultad para mantener gastos escolares”**, por lo que siendo este la última situación de vulnerabilidad detectada, no fue necesario hacer ninguna modificación al Árbol del Problema.

Considerando que se identificó la necesidad de prestar una serie de servicios extraescolares para atender las situaciones de vulnerabilidad, se consideró que la solución más sencilla para instrumentar estos cambios es agrupándolos en un solo Componente que se llamará **“Programa de servicios complementarios a la educación”**. Entonces, para lograr este programa se requerirán tres acciones: realizar convenios para crear rutas especiales de transporte para personas indígenas, residentes en zonas rurales y con discapacidad; vinculación con estancias infantiles gratuitas para madres y padres estudiantes; y la entrega de platos de comida caliente, que es lo que originalmente se tenía en el Árbol de Objetivos. En la tabla siguiente se presenta la información sintetizada en la Matriz de Análisis de Brechas y Rezagos.



Tabla 10.5 Matriz de Análisis de Brechas y Rezagos

Situación de vulnerabilidad	¿Los efectos esperados en el Programa son distintos y desfavorables?	¿La proporción de la población objetivo es alta?	Propuesta de solución diferenciada	Nivel de la MIR en donde aplicará
Pueblos originarios	Sí	Sí	Rutas especiales de transporte escolar. 10% de beca adicional para varones indígenas y 15% para mujeres indígenas.	Actividad
Pertenencia a la comunidad LGBT+	Sí	Sí	Campañas y talleres de sensibilización sobre las distintas orientaciones sexuales.	Actividad
Madres jóvenes y jóvenes embarazadas	Sí	Sí	Vinculación de guarderías y 10% adicional de beca.	Actividad
Personas con discapacidades motrices	Sí	No	Vinculación de guarderías y 10% adicional de beca.	Actividad
Localidad	Sí	Sí	Rutas de transporte escolar.	Actividad

Fuente: elaboración propia.

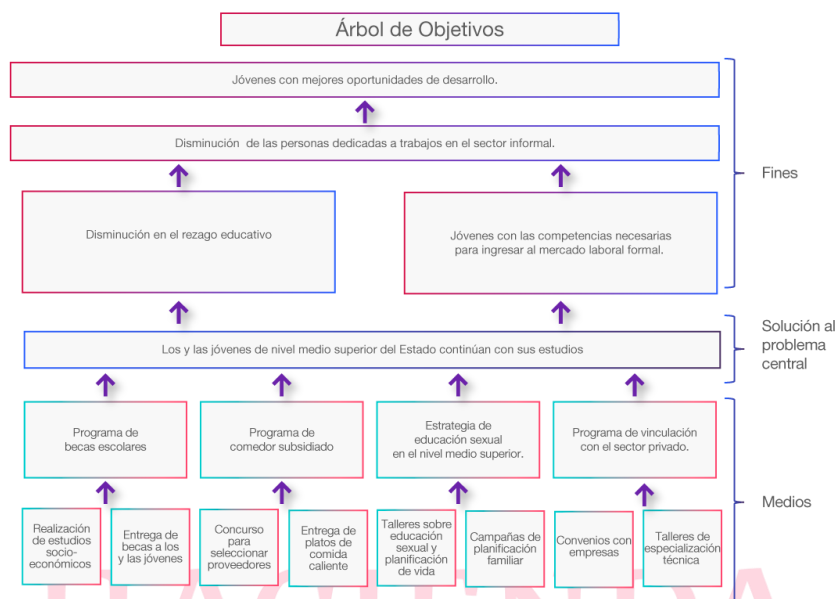
| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

4. Ajustes en el Árbol de Objetivos

Una vez identificadas las soluciones, se procede a hacer los cambios en el Árbol de Objetivos. En los casos en los que no fue necesaria hacer una modificación al Árbol del Problema porque las soluciones encontradas se alineaban adecuadamente a las causas directas, se podrán aplicar los cambios directamente en el Árbol de Objetivos después de la selección de alternativas y la definición de actividades. En la siguiente figura se presenta este Árbol de Objetivos del ejemplo de deserción escolar en el nivel medio superior en el estado de Chiapas en el momento señalado en el párrafo anterior.



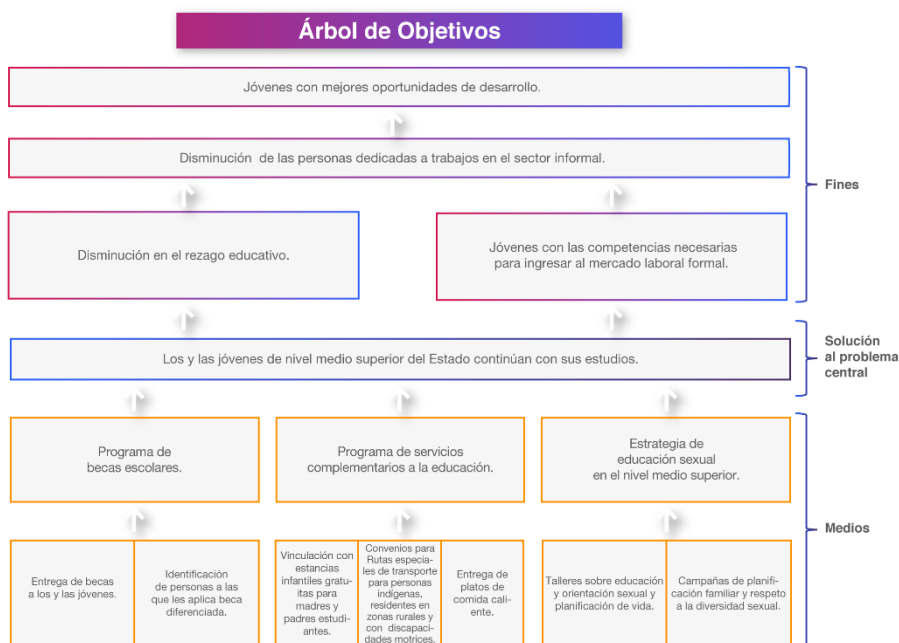
Figura 10.15 Árbol de objetivos en el caso de deserción escolar



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Con base en este Árbol, se procede a incorporar las soluciones diferenciadas para atender a las personas que experimentan situaciones de vulnerabilidad tal como se muestra en la Figura 10.16.

Figura 10.16 Árbol de objetivos con enfoques transversales



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

En esta **nueva versión del Árbol de Objetivos se incluyen acciones específicas para atender las distintas situaciones de vulnerabilidad** identificadas que son causantes de brechas y rezagos. En el caso de los recuadros marcados en naranja son acciones nuevas que se incorporaron. En el caso de los textos marcados con ese mismo color son cambios en la acción original, pero con el ajuste necesario para atender las situaciones de vulnerabilidad identificadas. El último paso pendiente es la incorporación de estos cambios en la MIR.

5. Incorporación de enfoques transversales en la MIR

El quinto y último paso de la Metodología consiste en **incorporar las brechas y rezagos identificados en las etapas anteriores a la Matriz de Indicadores para Resultados**, la cual será considerada como la versión final. Para el caso del Programa de deserción escolar en el nivel medio superior en el estado de Chiapas. En la Figura 10.17 se presentan los nuevos objetivos que se incorporarán en la MIR en la columna de Resumen Narrativo.

Figura 10.17 Matriz de Indicadores para Resultados con enfoques transversales

Nivel	Resumen Narrativo
FIN	Contribuir a que las y los jóvenes cuenten con mejores oportunidades de desarrollo mediante la continuación de su educación media superior.
PROPÓSITO	Los y las jóvenes de nivel medio superior del Estado continúan con sus estudios.
COMPONENTES	1. Programa de becas escolares. 2. Programa de servicios complementarios a la educación. 3. Estrategia de educación sexual en el nivel medio superior.
ACTIVIDADES	1.1 Entrega de becas a las y los jóvenes. 1.2 Identificación de personas a las que les aplica beca diferenciada. 2.1 Entrega de platos de comida caliente. 2.2 Concertación de convenios para la prestación del servicio de transporte escolar para jóvenes indígenas, residentes en zonas rurales y con discapacidades motrices. 2.3 Vinculación con estancias infantiles gratuitas para madres y padres estudiantes. 3.1 Impartición de talleres sobre educación y orientación sexual. 3.2 Realización de campañas de planificación familiar y respeto a la diversidad sexual.

▮ Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.



Una vez que se plantea el Resumen Narrativo respetando las reglas de sintaxis revisadas en la lección 8 se procede a completar el resto de las columnas de la MIR siguiendo las recomendaciones planteadas.

Relevancia de la incorporación de los enfoques transversales

Si bien la incorporación de los enfoques transversales implica que los diseñadores de las políticas y programas públicos hagan un mayor esfuerzo tanto en el planteamiento como en la implementación de las acciones a tomar, vale la pena ya que gracias a estas se empoderarán a las personas cuyas condiciones de vulnerabilidad se han convertido en brechas y rezagos que difícilmente se pueden superar sin la intervención del gobierno. Sobre todo, es importante recordar que **las distintas acciones diferenciadas que se implementarán para atender estas brechas y rezagos no son mutuamente excluyentes**, sino que una a una se suman para mejorar de forma sustantiva la situación de las personas que experimentan los distintos contextos de vulnerabilidad. Para ejemplificarlo, en la Figura 10.18 se presenta el caso de una adolescente indígena, que vive en el ámbito rural y que tiene una hija en edad preescolar.

Figura 10.18 Ejemplo de apoyos recibidos por el programa de deserción escolar



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

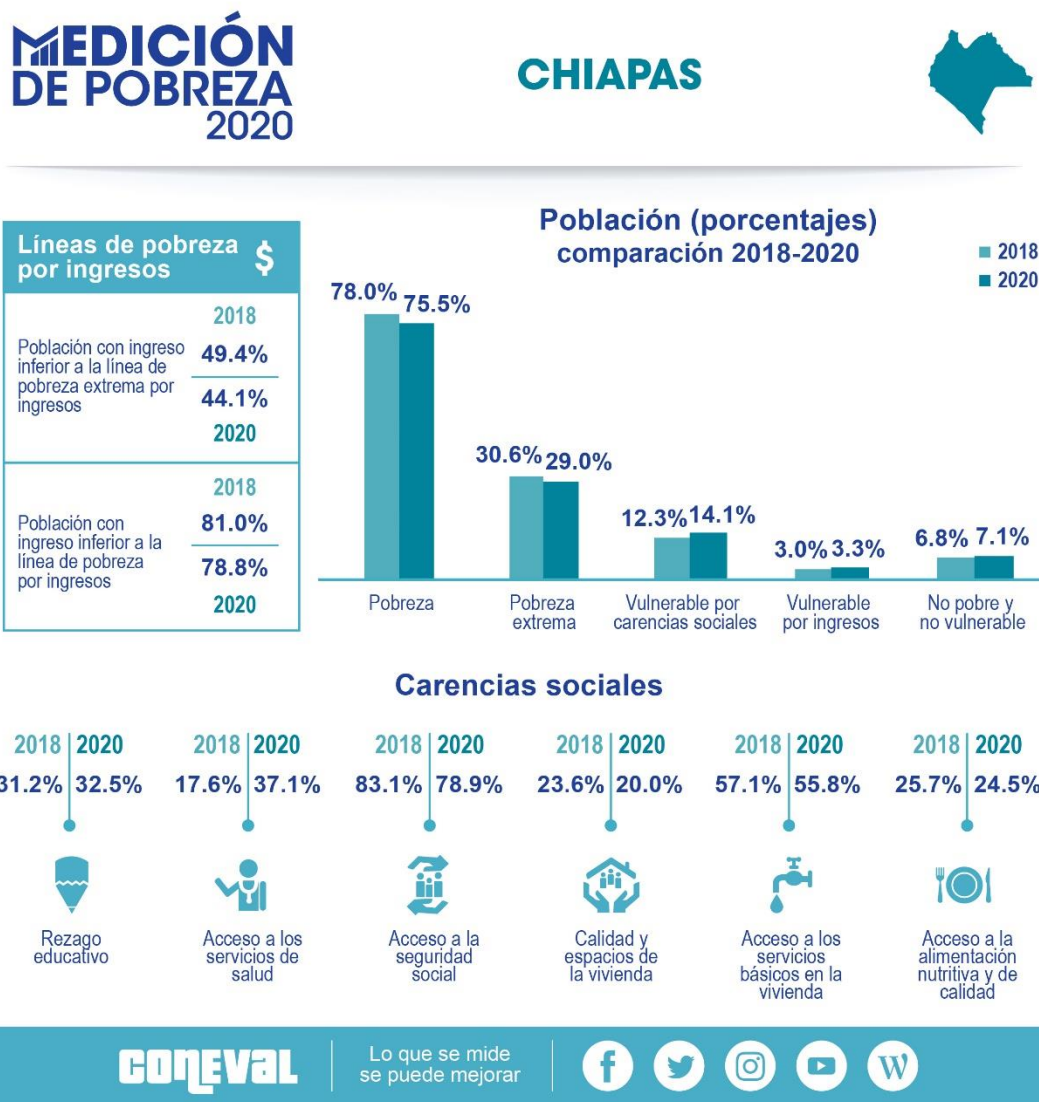


Con el Programa para la disminución de la deserción escolar en el nivel medio superior del estado de Chiapas, **la joven estará recibiendo beneficios por la atención a los promedios que en sí es la beca escolar, el servicio de comedor escolar y las campañas de salud sexual y reproductiva**, pero también se beneficiará de la atención diferenciada por los distintos contextos que ella enfrenta. En este caso recibiría un 15% adicional de beca, el servicio de estancia infantil gratuita y transporte escolar para ella y para su hija. De esta forma, los incentivos para que esta joven continúe con sus estudios son muchos, gracias a lo cual aumentará sustantivamente la posibilidad de que concluya exitosamente sus estudios de nivel medio superior.

Si bien el Programa se enfoca en reducir la deserción escolar y con ello el rezago educativo, es importante resaltar que con esta intervención gubernamental se están atendiendo otras carencias de la población del estado de Chiapas. Esta situación se dio gracias a que se aplicaron adecuadamente los enfoques transversales con integralidad e intersectorialidad. Si estos no se hubieran incorporado a la MIR, el Programa solo abonaría a atender la carencia social de rezago educativo atribuido a la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas y no hubiese impactado en el acceso a la alimentación y acceso a la seguridad social. En la Figura 10.19 se presentan las distintas causantes de la pobreza en el estado de Chiapas y se destacan con rojo las que son atendidas por el Programa.



Figura 10.19 Medición de la pobreza en el estado de Chiapas

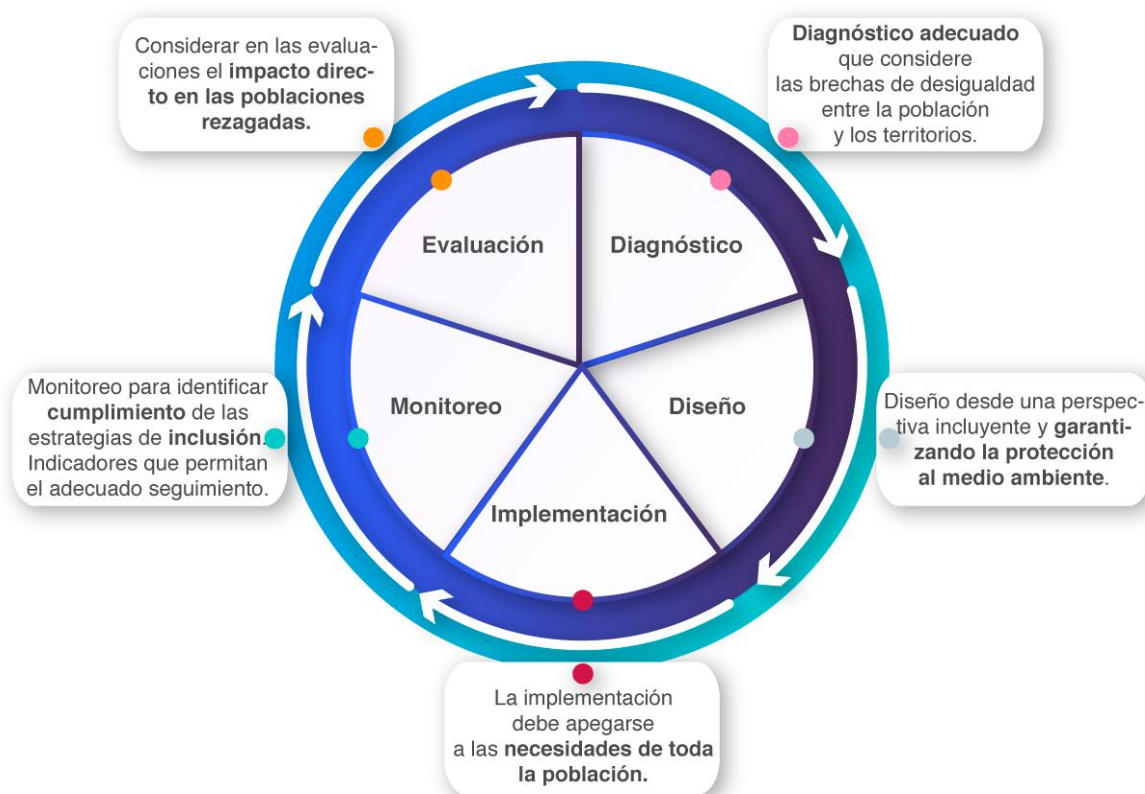


Fuente: CONEVAL (2021).

Cuando los enfoques transversales son adecuadamente incorporados en la etapa de diseño del Programa, estos permearán a otras etapas del ciclo de políticas públicas tal como se muestra en la Figura 10.20.



Figura 10.20 Enfoques transversales en el ciclo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Todo este trabajo que comienza desde el planteamiento del problema, que pasa por un proceso deliberativo entre las partes involucradas en el que nunca se pierde de vista la transversalidad, la intersectorialidad y la integralidad, rendirá frutos, pero en esta ocasión no solo para los promedios sino también para las personas que por sus condiciones de vulnerabilidad experimentan brechas y rezagos.

A manera de conclusión es importante destacar que **la incorporación de brechas y rezagos en los Programas presupuestarios se puede lograr gracias a la madurez que actualmente el PbR-SED tiene en México**. Los actuales diagnósticos que se están realizando no están partiendo de cero sino de la experiencia obtenida después de 15 años de dar seguimiento a los Programas por medio de los sistemas de indicadores creados y de realizar evaluaciones de desempeño que determinan su pertinencia, objetividad e incluso impacto. También destaca el esfuerzo en la internalización de la cultura de la



evaluación que han hecho los actores involucrados en el PbR-SED que serán abordados más adelante.

En la siguiente lección se hará un cierre del Diplomado estudiando a mayor detalle la forma como se sistematiza la información creada en el marco del PbR-SED y el uso que se le da a la información para la transparencia y rendición de cuentas.

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Referencias

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (2018). Los principales derechos de las personas con discapacidad. México: CNDH. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/33-DH-Principales_Derechos_Personas_Con_Discapacidad.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (s/f). El interés superior de las niñas, niños y adolescentes, una consideración primordial. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Ninez_familia/Material/cuadri_interes_superior_NNA.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (2022). Informe anual de actividades 2022. Recuperado de: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.** (2019). Pobreza 2018. Chiapas. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/Pobreza_2018.aspx
- Dubois, A.** (1999). La revisión del concepto de pobreza. Fundamentos para un marco analítico alternativo de la pobreza desde la referencia del bienestar. Bilbao: Universidad del País Vasco. Recuperado de: https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/7328/%2Fsystem%2Fpdf%2F2786%2FLa_revision_del_concepto_de_pobreza_Tesis_Dubois.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** (s/f). Clasificación de Tipo de Discapacidad – Histórica. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/clasificadoresycatalogos/doc/clasificacion_de_tipo_de_discapacidad.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (s/f). Eficiencia terminal por entidad federativa según nivel educativo, Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_12_987437b7-5398-4067-8b19-a1cd2ec36b7b



Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Población en situación de pobreza por entidad federativa según grado. Recuperado de:
https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Hogares_Hogares_15_9954f9c6-9512-40c5-9cbf-1b2ce96283e4&idrt=54&opc=t

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017). Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior. México: INEE.
Recuperado de: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1F105.pdf>

Solís, P. (2017). Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. México: CONAPRED. Recuperado de: <https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/discriminacion-estructural-y-desigualdad-social-con-casos-ilustrativos-para-jovenes>

UNICEF (s/f). Embarazo adolescente, Recuperado de: <https://www.unicef.org.mx/SITAN/12-a-17/#>

UNICEF (s/f). Asistencia a la escuela, Recuperado de: <https://www.unicef.org/mexico/asistencia-la-escuela>



HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



PbR

Presupuesto basado
en Resultados