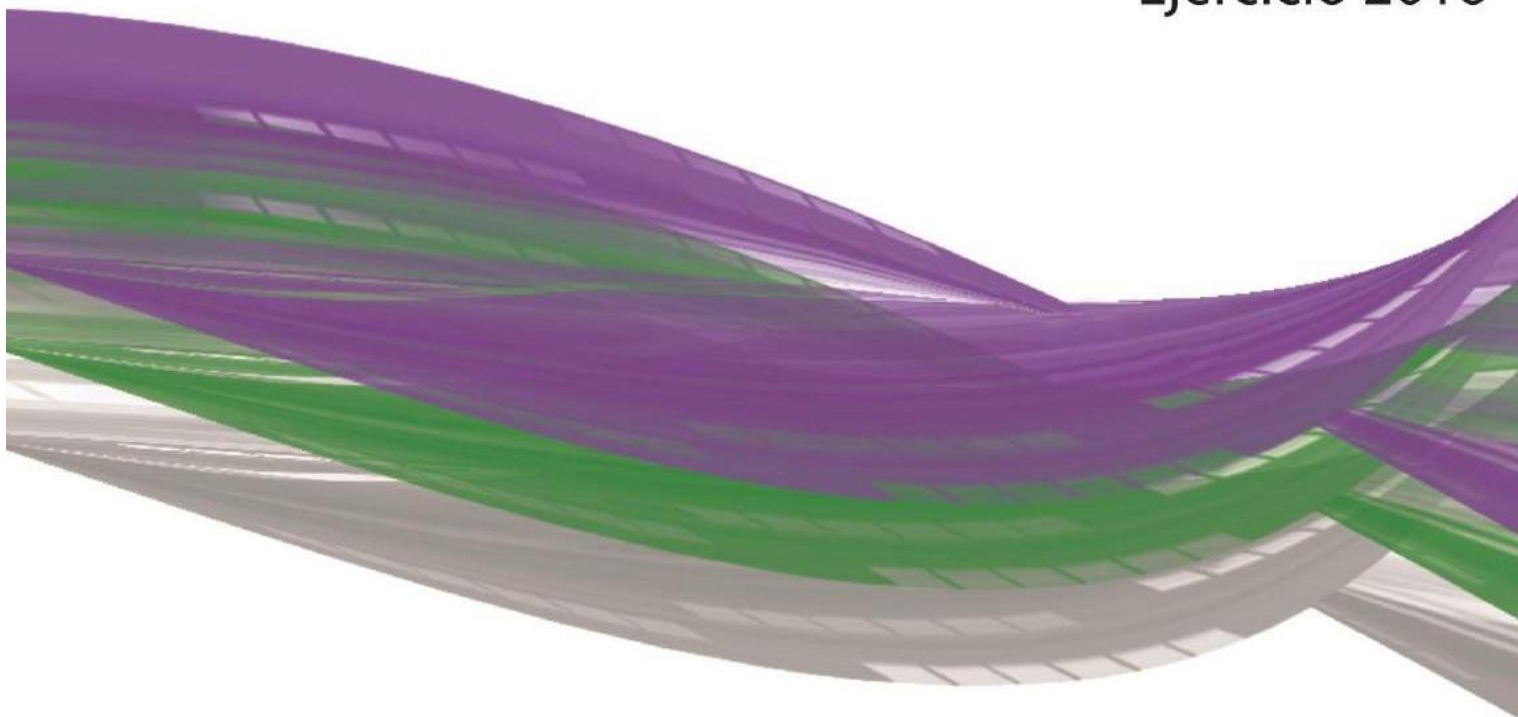


**EVALUACIÓN INTERNA**  
Informe Final

**Diseño de Programas**  
Ejercicio 2016



**Evaluar para Mejorar**



## Directorio

**Lic. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu**  
Gobernador Constitucional del Estado de Morelos

### Comisionados Ciudadanos 2015 – 2019 Integrantes del Comité Técnico

**Dr. Juan Pablo Gutiérrez Reyes**

Presidente 2015 – 2018 / Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

**Dra. Cristina Amescua Chávez**

Centro Regional de Estudios Multidisciplinarios, CRIM / UNAM

**Dr. Gonzalo Hernández Licona**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL

**Lic. Guillermo Knochenhauer Muller**

Consultor Independiente

**Dr. Luis Ignacio Solórzano Flores**

Fundación Entornos A.C.

**Mtra. Pilar Torres Pereda**

Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

**Lic. Álvaro Urreta Fernández**

Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social

**Dra. María Teresa Yurén Camarena**

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

**Dr. Alfonso Valenzuela Aguilera**

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

### Funcionarios Públicos que participan en el Comité Técnico

**Dr. Matías Quiroz Medina**

Secretario de Gobierno

**Lic. Blanca Estela Almazo Rogel**

Secretaría de Desarrollo Social

**Lic. Adriana Flores Garza**

Secretaría de la Contraloría

**C.P. Jorge Michel Luna**

Secretario de Hacienda

**Mtra. Paola Gadsden de la Peza**

Jefa de la Oficina de la Gubernatura

### Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social

**Mtro. José Alberto Gallegos Ramírez**

Titular

**Dra. Merarit Viera Alcazar**

Monitoreo y Evaluación

**Ing. Ana Gisel García Quintana**

Padrón Único de Beneficiarios

**Lic. Yazmín Sánchez**

Contraloría Social

**Lic. Karen Avilés Inukai**

Administración

**Tec. Efraín Arizmendi Vallejo**

Diseño





## Presentación

La evaluación es una herramienta para mejorar los resultados de la acción pública. Los problemas públicos, socialmente definidos siguiendo mecanismos más o menos formales dependiendo del contexto, se refiere a aquellas situaciones que afectan a grupos de la sociedad y para las cuales entonces hay respuestas públicas, mediante políticas y su instrumentación en programas. Evaluar con una mirada integral permite identificar en primera instancia si se ha realizado una adecuada identificación de las causas del problema público y en consecuencia de los mecanismos que pueden implementarse para incidir en los mismos; permite también analizar si la operación se corresponde con los mecanismos identificados para atender el problema; asimismo, permite conocer si efectivamente la intervención pública está modificando la realidad en la que busca incidir.

A partir del abordaje realizado en el año 2015, la mirada evaluativa de la Coeval se ha enfocado en contribuir a sentar las bases para políticas y programas públicos en el ámbito del desarrollo social que cuenten con elementos de diagnóstico y diseño claros; además, que reflejen en su operación estos elementos de diseño, de forma que se alineen hacia la consecución de los objetivos que les dieron origen.

En esta mirada evaluativa, la agenda de evaluación de 2016 que se propuso la Coeval validó el abordaje del año previo en el sentido de la priorización de las acciones de evaluación hacia los programas y acciones que en mayor medida representan las decisiones de política social del Gobierno del Estado, considerando como elemento explícito de priorización el monto de recursos destinados. Asimismo, se consideró darle continuidad en la lógica integral a los programas de mayor relevancia en Morelos.

En tanto que la política social se expresa en un amplio entramado de estrategias, programas, y acciones, es posible identificar entre estas las que buscan reflejar un posicionamiento de política clara. El énfasis expresado en recursos, en difusión, y en presencia oficial en los programas Beca Salario y Empresas de la Mujer Morelense permite identificarlos como emblemáticos de la administración estatal actual. Analizar de forma amplia a estos programas da la posibilidad de contar con un panorama más detallado, tanto de la lógica en la acción pública para el desarrollo social en Morelos, como en la capacidad de esta misma de ir transformando la realidad. Por ello, una clara área de interés para la agenda evaluativa 2016 ha sido el ejercicio de continuidad a la evaluación de estos dos programas, analizando la forma en la que operan y los resultados que se pueden documentar para los mismos, y a partir de estos elementos, discutir el diseño de los mismos como mecanismos para contribuir al bienestar social.

Por otra parte, otro elemento central de las acciones de Coeval en 2016 ha sido el impulsar el fortalecimiento del diseño de los programas, buscando de forma paralela fortalecer las





capacidades de los funcionarios estatales para expresar de forma sistemática lo que buscan lograr los programas de los cuales son responsables, y la lógica de las acciones llevadas a cabo para conseguir ese objetivo.

Como se planteó anteriormente, evaluar debe servir para mejorar la política social, y a través de esta, incidir en el bienestar. La evaluación genera elementos de información, evidencia que, a través de una lectura enfocada en fortalecer la acción pública, busca reflejarse en decisiones informadas.

Así, la Coeval mantiene el compromiso que motivó la participación de quienes la integran, el Comité Técnico y las y los ciudadanos que la integran, de propiciar como punto de partida una discusión informada sobre el desarrollo social en Morelos, en la mirada amplia que el legislador aprobó para el estado en la Ley de Desarrollo Social de Morelos, y a partir de la misma y del análisis de la respuesta pública, identificar recomendaciones concretas y factibles que contribuyan al logro de lo que la ley propone en su Artículo 3: *La superación de la pobreza y la inclusión de la población en esa condición a los procesos económicos y sociales que les permita el pleno desarrollo, tienen carácter estratégico y prioritario para el desarrollo económico y social del Estado.*

**Dr. Juan Pablo Gutiérrez Reyes**

Presidente del Comité Técnico e Investigador del Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.





## Glosario

**Análisis de Diagnóstico.** Se refiere al abordaje evaluativo que tiene como objetivo principal verificar el problema en su contexto socioeconómico, político y cultural, identificando la causalidad que le da origen desde una perspectiva dinámica.

**Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).** A los hallazgos, debilidades, oportunidades y/o amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o estudios que pueden ser atendidos para la mejora del Programa o Acción.

**Evaluación.** Al análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Evaluaciones Complementarias.** A las que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las Dependencias y Entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

**Evaluación de Consistencia y Resultados.** A la que evalúa sistemáticamente el diseño desempeño de los Programas, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los Programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los Programas.

**Evaluación de Diseño.** Se refiere a la evaluación que se enfoca en verificar que las actividades y los componentes están alineados con el propósito y el fin del Programa, que la estructura lógica del Programa corresponda con el problema previamente identificado, y que sea culturalmente pertinente; así mismo, que ésta se plasme en Reglas de Operación claras para los administradores y operadores del mismo; y debe permitir monitorear el desempeño de las actividades y componentes en relación al cumplimiento del propósito y del fin. Debe considerar si el Programa es congruente con objetivos sectoriales, nacionales e internacionales a los que pretende vincularse y su aportación a los mismos, si establece complementariedades o duplicidades con Programas existentes y si se define el tipo de apoyo que pretende otorgar a sus potenciales beneficiarios. Asimismo, si se han desarrollado instrumentos para su operación de acuerdo a los resultados esperados y establecido una estrategia para cobertura a mediano y largo plazo, lo que favorecerá una mejor planeación para su operación.

**Evaluación de Impacto.** Se refiere a la evaluación que busca estimar los efectos del Programa que se atribuyen específicamente a los componentes del Programa para medir su efectividad, haciendo abstracción del efecto que otras variables pudiesen tener sobre el





problema identificado, con la posibilidad de contextualizar estos resultados con métodos cualitativos.

**Evaluación de Indicadores.** A la que analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un Programa Federal para el logro de resultados.

**Evaluación de Procesos.** Se refiere a la evaluación que busca identificar si la ejecución del Programa se apega a sus Reglas de Operación y Normatividad en general; así mismo, saber si los operadores entendieron y llevaron a cabo su labor considerando el organigrama y andamiaje institucional, en cuanto a lo que les corresponde hacer. Este abordaje identificará las causas de los desajustes o brechas entre lo planeado y lo que se desarrolla en los hechos; identificará cuellos de botella y las fallas que se presenten en la cadena de procesos sustantivos que dificultan llevar a cabo los resultados esperados.

**Evaluación de Resultados.** Se refiere a la evaluación que verifica el mecanismo mediante el que el Programa documenta sus resultados, ya sea a través de indicadores, comparaciones con otros Programas similares o metodologías específicamente diseñadas para tal fin, así como el cumplimiento de las metas del Programa.

**Evaluación Económica.** Se refiere al análisis de la relación entre los costos y los resultados de un Programa, es decir, cuál es el costo de cada unidad de efectividad, y en ese sentido la eficiencia en términos de otros usos alternativos de los recursos. Adicionalmente, el análisis de eficiencia considera la relación entre el costo operativo, y los recursos efectivamente disponibles para los fines del Programa. Evaluación Específica. A las evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos Generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal y que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo. Evaluación Estratégica. A las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.

**Evaluación Externa.** A la evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

**Evaluación Integral.** Abordaje evaluativo, dinámico e interactivo, tiene como objetivo verificar el desempeño y el funcionamiento de los Programas, mediante la aplicación y sinergia de las diversas fases de la evaluación que permitan detectar sus áreas de mejora considerando sus etapas de formulación, planeación y operación; y emitir recomendaciones sobre los ajustes que requiere el Programa para mejorarlo. La evaluación integral considera el proceso evaluativo de forma comprehensiva y escalonada, partiendo de la revisión del diagnóstico que da origen a los Programa y la revisión del diseño de los mismos, a





elementos sobre su efectividad y eficiencia, pasando por aspectos de procesos y resultados.

**Población Objetivo.** Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

**Población Potencial.** Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

**Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación.** Conjunto de herramientas coordinadas por la Comisión de Evaluación, que tienen como fin el fortalecimiento y mejora del desempeño de las políticas y programas dirigidos al ámbito del Desarrollo Social; compuesto por el Catálogo Estatal de Programas Sociales, una Agenda de Monitoreo a partir de Indicadores de Gestión y Desempeño, la Información Presupuestaria, una Agenda Evaluativa y de Mejora, así como la integración del Padrón Único de Beneficiarios, cuyos resultados contribuyen al Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal.





**Evaluación realizada por:**



**Equipo Evaluador:**

Dr. Marcos Valdivia López.

Dr. Carlos Nandayapa Hernández.







## **Posición del Comité Técnico de la COEVAL**

El Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social, como instancia de apoyo técnico integrado de acuerdo al Art. 50 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos (LDS), y como órgano de decisiones de acuerdo al Art. 34 y 35 del Reglamento de la LDS, ha determinado, una vez recibidos y analizados los informes finales correspondientes a los 5 proyectos de evaluación realizados en el año 2016, como parte del Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social (PAEDS 2016), presentar este documento que expone su visión y conclusiones respecto a los resultados obtenidos.

La LDS y su Reglamento, así como el Decreto por el que se Crea y Regula la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL), le atribuye la evaluación de las acciones que en materia de Desarrollo Social realizan las Secretarías, Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, contando con autonomía técnica y de gestión, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Su tarea consiste en evaluar la política, los programas o acciones del desarrollo social como un mecanismo que permita mejorarlos y alcanzar mejores condiciones en su diseño, ejecución y resultados.

En ese sentido, en el 2016, por segundo año consecutivo, la COEVAL integró y coordinó el Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social (PAEDS 2016), de forma coordinada con la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, a través de la Subsecretaría de Planeación, y con la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo al Art. 22 de la Ley Orgánica del Estado. Las ejecuciones de las evaluaciones consideradas en este PAEDS estuvieron sujetas a la asignación de los recursos que para tal fin se destinó la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, conforme a lo establecido en el Artículo 60, de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos (LDS).

Así, la elaboración del PAEDS 2016 consideró como criterios de priorización para la evaluación, lo siguiente:

1. Seguimiento a evaluaciones del PAEDS 2015,
2. Identificar los programas con mayor asignación presupuestal,
3. De los programas de mayor asignación presupuestal, diferenciar los programas estatales de los federales, y
4. Considerar el techo presupuestal asignado a la Coeval.

Adicionalmente, se consideró la necesidad de incluir en el Programa Anual la realización de un Análisis sobre la Evolución y Particularidades de la Pobreza Multidimensional en Morelos, y uno de Análisis de Focalización para las intervenciones que estén orientadas a las carencias y subcarencias consideradas en la medición de la pobreza multidimensional, para el territorio morelense.





De esta forma, las acciones de evaluación que coordinó la COEVAL durante 2016 se establecieron de la siguiente manera:

POLÍTICA, PROGRAMA O ACCIÓN	DEPENDENCIA	TIPO DE EVALUACIÓN	CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN
BECA SALARIO	Secretaría de Educación del Estado de Morelos	Externa	Evaluación integral orientada a documentar el diseño del Programa y a identificar los resultados alcanzados en los indicadores principales a través del análisis de la información generada por el propio programa y por datos secundarios existentes.
PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA JEFAS DE FAMILIA EMPRESAS DE LA MUJER MORELENSE	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Morelos	Externa	Evaluación integral orientada hacia la revisión de los procesos de operación del programa, en particular la validación de su alineación con el Fin y Propósito del mismo, así como a identificar mediante herramientas cualitativas los resultados percibidos por las beneficiarias con relación a los indicadores principales del programa
OPERACIÓN EN MORELOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA INDÍGENA	Delegación Federal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Secretaria de	Externa	Evaluación integral con orientación hacia el análisis del desempeño del programa en Morelos de acuerdo a los indicadores del mismo y con relación a su incidencia real en las



	Desarrollo Social del Estado de Morelos		condiciones de vida de la población objetivo
MORELOS SIN HAMBRE	Delegación Federal de la Secretaría de Desarrollo Social / Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Morelos	Externa	Monitoreo de resultados de la estrategia por parte de la Coeval a partir de la documentación de resultados
FONDOS DEL RAMO GENERAL 33	Ejecutores de Fondos en el Estado de Morelos	Externa	Desarrollo de instrumento para la evaluación de los Fondos del Ramo 33 y piloteo de los mismos bajo la coordinación de la Coeval, para el ejercicio fiscal 2015.
1) FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN SU VERTIENTE ESTATAL (FISE),			
2) FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM), EN SUS DOS COMPONENTES (INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y ASISTENCIA SOCIAL), Y			
3) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES (FAFEF).			

PROGRAMA SOCIALES COORDINADOS POR DIVERSAS SECRETARÍAS / DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS:



1. VECTORES 2. MORTALIDAD INFANTIL	Secretaría de Salud	Interna	Desarrollo del diseño de los programas en la Metodología de Marco Lógico
3. PLATAFORMA PLATA 4. PROGRAMA EDUCATIVO DE ATENCIÓN A ALUMNOS SORDOS DEL CONALEP MORELOS Y LA UTEZ	Secretaría de Educación		
5. DISCAPACIDAD 6. ALBERGUES	Sistema DIF Morelos		
7. VERANO ACTIVO 8. FORMACIÓN ARTÍSTICA	Secretaría de Cultura		
9. CEMER	Secretaría de Economía		
10. ECOZONA	Comisión de Desarrollo e Infraestructura del Estado de Morelos		

Para la realización de las evaluaciones, la Comisión invitó a instituciones educativas estatales y nacionales con experiencia y capacidad reconocida en el ámbito de la evaluación, estableciendo para cada proyecto los Términos de Referencia (TdR) específicos para el tipo de evaluación solicitada. Las y los Integrantes del Comité Técnico, fuimos quienes nos encargamos de revisar y evaluar los aspectos técnicos de dichas propuestas, con el propósito de garantizar su pertinencia y resultados.

Al elaborar TdR para cada proyecto, buscamos dar a cada proceso de evaluación un aspecto único, lo que nos permitió obtener aprendizajes diversos sobre los abordajes metodológicos y acercamientos investigativos para cada programa social. Los resultados de estos abordajes fueron igual de diversos y valiosos en sus contenidos, lo que nos permite afirmar que en la operación del PAEDS 2016, hemos adquirido conocimientos muy valiosos





para definir una nueva propuesta para el trabajo de los próximos tres años, el Programa Multianual de Evaluación 2017-2019.

Así, reconociendo el valor de cada una de las evaluaciones realizadas, respecto a sus hallazgos, aportes y recomendaciones, a continuación, para cada una de ellas, nos proponemos hacer una valoración que permita dar a conocer nuestra posición respecto a los productos obtenidos.

### **Diseño de Programas**

**Objetivo General:** Documentar en conjunto con los responsables de cada uno de los Programas establecidos los elementos de diseño que permitan contar con una identificación clara del problema público que atiende. Es importante que se desarrolle un diagnóstico debidamente documentado, y una matriz de marco lógico que refleje los mecanismos de acción para incidir en el problema público identificado.

**Institución Evaluadora:** Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM /UNAM

**Coordinador:** Dr. Marcos Valdivia López

### **Posición del Comité Técnico:**

Uno de los objetivos planteados por este Comité Técnico al momento de incluir el desarrollo de Diseños en el PAEDS 2016, fue el establecer para este conjunto de programas, los elementos que les permitieran hacerlos evaluables en lo futuro, en ese sentido, los 11 Programas que trabajaron con el equipo evaluador lograron conformar, al menos la información relacionada con:

- Marco Normativo
- Identificación y análisis de Problema Público
  - Definición del Problema
  - Árbol de problemas
  - Valoración del Programa y la identificación del Problema Público
- Análisis de diseño del Programa
  - Objetivo del Programa
  - Árbol de objetivos
  - Valoración del diseño del Programa
  - Fin, Propósito y Componentes
- Matriz de Marco Lógico
- Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
- Recomendaciones





Además, un aspecto positivo de esta evaluación considerada como interna, es que el equipo consultor incluyó una estructura analítica transversal, que permitirá realizar análisis por eje temático de manera horizontal, facilitando así valoraciones integrales de política social. Sin olvidar el componente de capacitación solicitado, en el cual, a partir del análisis del documento, se reconoce el compromiso asumido por los funcionarios públicos participantes, no obstante, sus cargas y horarios de trabajo.

### **Recomendación:**

Para cada Secretaría / Dependencia responsable de los programas incluidos en esta evaluación interna:

1. Establecer en coordinación con el personal de la COEVAL, el conjunto de Aspectos Susceptibles de Mejora, a los cuales cada Programa, deberá sujetarse, poniendo especial atención a los aspectos relacionados con: Diagnóstico, Poblaciones Potencial y Objetivo, además de sus propósitos y variables que componen su MIR, alineación al PND, PED; es decir, aquellos que impliquen profundizar o adecuar su Diseño.

**ACUERDO NÚMERO CEEDS/ACU4-03/ORD/31.05.17.- LAS Y LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ TÉCNICO DE LA COMISIÓN ESTATAL DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL PRESENTES, APRUEBAN POR UNANIMIDAD DE VOTOS LOS INFORMES FINALES DE LAS EVALUACIONES CONTENIDAS EN EL PAEDS, 2016. CORRESPONDIENTE A LA TERCERA SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 31 DE MAYO DEL 2017, REALIZADA EN EL SALÓN MORELOS.**





## **Introducción de la COEVAL**

De acuerdo con lo establecido en el artículo XX de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos y su reglamento, corresponde a la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL) la definición y operación del Plan Anual de Evaluación del Desarrollo Social, a través del cual se concretan los programas y aspectos de evaluación a desarrollarse para los programas y acciones de desarrollo social que se lleven a cabo en Morelos.

La Comisión fue instalada en sesión el día 24 de marzo del 2015, y entre sus primeras acciones se abocó a la integración del Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social de ese mismo año. Así, las evaluaciones efectuadas en el PAEDS 2015, contribuyeron a establecer los criterios prioritarios para seleccionar los programas a evaluarse en el PAEDS 2016; mismos que consistieron principalmente en dar seguimiento a las evaluaciones efectuadas el año anterior, además de identificar los programas con mayor asignación presupuestaria y diferenciar los programas estatales de los federales.

De esta forma, el abordaje evaluativo que la COEVAL utiliza es Integral y busca generar evidencia sobre el fundamento de los programas y acciones seleccionados como estrategias para incidir en el desarrollo social del estado, así como identificar los principales retos que enfrentan los mismos para la atención del problema público al que están dirigidos.

En ese sentido, a través de Términos de Referencia (TDR) se establecen los contenidos mínimos de las evaluaciones que se deben realizar, identificando las preguntas centrales y los resultados esperados de las mismas. De esta manera, el Informe que a continuación se presenta responde a una Evaluación Interna donde se documenta el Diseño de Programas y/o Unidades Internas de Diversas Secretarías del Ámbito del Desarrollo Social y tuvo el objetivo de documentar en conjunto con los responsables de cada uno de los Programas y/o Unidades los elementos de diseño que permitan contar con una identificación clara del problema público que se atiende. Fue necesario desarrollar un diagnóstico debidamente documentado, y una Matriz de Marco Lógico que refleja los mecanismos de acción para incidir en el problema público identificado.





## 1. Introducción

El informe que a continuación se expone, corresponde a la documentación del diseño de 11 programas y/o unidades internas de diversas Secretarías del ámbito del desarrollo social del Estado de Morelos.

A lo largo del informe se revisa para cada una de las 11 intervenciones de política pública, los siguientes ejes analíticos orientados a contextualizar, comprender, analizar y estructurar el diseño de las intervenciones.

- Marco Normativo
- Identificación y análisis de Problema Público
  - Definición del Problema
  - Árbol de problemas
  - Valoración del Programa y la identificación del Problema Público
- Análisis de diseño del Programa
  - Objetivo del Programa
  - Árbol de objetivos
  - Valoración del diseño del Programa
  - Fin, Propósito y Componentes
- Matriz de Marco Lógico
- Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
- Recomendaciones

De esta manera, si bien cada programa contará con su diagnóstico, la estructura analítica es transversal, por lo que en su momento se podrá realizar análisis por eje temático de manera horizontal, facilitando así valoraciones integrales de política social.

Es importante señalar que la estructura temática del informe se planteó para responder uno a uno los objetivos específicos de evaluación, formuladas en los términos de referencia correspondiente, mismos que fueron solventadas según se advierte en la siguiente tabla:

**Tabla 1.1.** Términos de referencia versus contenido del informe

<b>Términos de referencia</b>	<b>Contenido del informe</b>
<b>Objetivo General</b>	
Documentar en conjunto con los responsables de cada uno de los Programas establecidos los elementos de diseño que permitan contar con una identificación clara del problema público que atiende. Es importante que se desarrolle un diagnóstico debidamente documentado, y una matriz de marco lógico que refleje los mecanismos de acción para incidir en el problema público identificado.	Capítulos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.





### Objetivos específicos

Proporcionar herramientas a los funcionarios encargados de coordinar estos programas para el desarrollo de capacidades que impacte en la representación sistemática del diseño de los mismos, de acuerdo a la metodología del marco lógico que corresponde a cada uno de ellos; Documentando aquellas competencias generadas y haciendo recomendaciones de temas sobre futuras capacitaciones a realizar.	Subcapítulo 1.2.
Documentar el diagnóstico del problema público que atienden los programas, a partir de la información existente generada por el Ejecutivo Estatal para fundamentar su creación y material adicional relevante.	Subcapítulos 2.2, 3.2, 4.2, 5.2, 6.2, 7.2, 8.2, 9.2, 10.2, 11.2 y 12.2.
Identificar para cada uno de los Programas, las poblaciones: potencial y objetivo que atiende cada programa, considerando para los años 2017, 2018 y 2019 las poblaciones meta para cada uno de estos períodos.	Subcapítulos 2.2, 3.3, 4.2, 5.2, 6.2, 7.2, 8.2, 9.2, 10.2, 11.2 y 12.2.
Desarrollar la matriz de marco lógico que mejor represente el diseño del programa correspondiente, estableciendo los indicadores para la valoración del desempeño del Programa, según sea el caso.	Subcapítulos 2.5, 3.5, 4.5, 5.5, 6.5, 7.5, 8.5, 9.5, 10.5, 11.5 y 12.5.
Desarrollar en conjunto con los responsables de los Programas, una propuesta de recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad del programa para atender el problema público al que se aboca, incluyendo aquellas orientadas a la posible modificación de los procesos operativos del mismo.	Subcapítulos 2.7, 3.7, 4.7, 5.7, 6.7, 7.7, 8.7, 9.7, 10.7, 11.7 y 12.7.

### Preguntas principales que orientan el diseño

¿El problema público que busca atender el Programa está claramente identificado?	Subcapítulos 2.2, 3.2, 4.2 5.2, 6.2, 7.2, 8.2, 9.2, 10.2, 11.2 y 12.2.
¿Los aspectos que inciden en el problema están identificados y sustentados en evidencia tanto de forma específica como las interrelaciones entre los mismos?	Subcapítulos 2.2.1, 3.2.1, 4.2.1 5.2.1, 6.2.1, 7.2.1, 8.2.1, 9.2.1, 10.2.1, 11.2.1 y 12.2.1.
¿Las consecuencias del problema están claramente identificadas de acuerdo a la evidencia disponible?	Subcapítulos 2.2.2, 3.2.2, 4.2.2 5.2.2, 6.2.2, 7.2.2, 8.2.2, 9.2.2, 10.2.2, 11.2.2 y 12.2.2.
¿Los medios que se establecen para la atención del problema se sustentan en evidencia?	Subcapítulos 2.3, 3.3, 4.3 5.3, 6.3, 7.3, 8.3, 9.3, 10.3, 11.3 y 12.3.





¿El diseño del Programa permitiría atender adecuadamente el problema público al cual se encuentra dirigido? <sup>1</sup>	Subcapítulos 2.3, 3.3, 4.3 5.3, 6.3, 7.3, 8.3, 9.3, 10.3, 11.3 y 12.3.
¿Cuál es la alineación del Programa con la política de Desarrollo Social del Morelos?	Subcapítulos 2.1, 3.1, 4.1, 5.1, 6.1, 7.1, 8.1, 9.1, 10.1, 11.1 y 12.1.

Finalmente es importante señalar que el informe de las 11 intervenciones se ve precedida por una sección dirigida a plantear un conjunto de considerandos operativos y conceptuales que tuvieron lugar a lo largo de la asistencia técnica, y cuya advertencia resulta singularmente importante para contextualizar debidamente, tanto el desarrollo, como los resultados mismos. En particular la sección en comento analiza la figura analítica bajo la cual se resolvió y justificó analizar de manera transversal con la metodología de marco lógico intervenciones en sí mismas heterogéneas; así como los alcances que se observaron desde la vertiente de desarrollo de capacidades a través del ciclo de talleres diseñado para los funcionarios públicos de las 11 intervenciones.

## **1.1. Consideraciones generales a la asistencia técnica**

### **1.1.1. Dimensión ontológica de las políticas públicas objeto de análisis**

La asistencia técnica que se desarrolló en el marco de “La evaluación interna: Documentar el diseño de programas y/o unidades internas de diversas secretarías del ámbito del desarrollo social” se enfrentó a un tema por demás interesante en materia de políticas públicas, relacionado con su propia dimensión ontológica, es decir, ¿qué es una política pública?

Como advierte atinadamente Parsons<sup>2</sup>, las políticas públicas comprenden un ámbito rico en diversidad de enfoques, disciplinas académicas, modelos (heurísticos y causales), metáforas y mapas.....Lo primero que hay que señalar es que la orientación de las políticas públicas, tal como se desarrolló a partir de Lasswell, acepta que las políticas públicas y los problemas que le conciernen no se encuentran en cajas académicas pulcras y ordenadas. Los problemas que enfrentan los ciudadanos o los diseñadores o responsables de la definición de políticas públicas existen como muchas cosas a la vez.... El enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formulación de políticas

<sup>1</sup> Para la revisión de este aspecto se sugiere revisar las preguntas de diseño que plantea el modelo de términos de referencia del Coneval.

<sup>2</sup> Véase: Parsons, Wayne. Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, Miño y Dávila editores, FLACSO México, México 2007.





como el análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos. (Parsons, 2007:99)

La interrogante atrás formulada, como la cita consignada previamente, como veremos a continuación, no son triviales, ni mucho menos pretexto para teorizar innecesariamente, sino que responde al reto teórico práctico que se presentó durante la asistencia técnica para zanjar la diversidad de condiciones en que se presenta lo que llamaremos de manera genérica, una intervención de política pública.

En efecto, conforme la asistencia técnica avanzó, un tema que emergió claramente es que las 11 intervenciones de política pública objeto de análisis revestían diferentes formas y alcances.

Un aspecto que asomó primeramente era que las intervenciones de política pública no respondían a la estructura más usual y observable en el ámbito federal, correspondiente a programas presupuestales; en segundo lugar, se observaba para ciertos casos que la intervención de política pública era un conjunto de estrategias con poblaciones objetivo diferentes (v.gr. Albergues), que distaban del enfoque más ordinario, donde las intervenciones suelen observar componentes dirigidos a una sola tipología de población particular; del mismo modo, se encontró reiteradamente, que los propios responsables de las intervenciones de políticas públicas, referían que no eran programas, sino proyectos anidados dentro de una estructura organizacional dada (v.gr. Plataforma Plata), o bien dentro de un proyecto macro (v.gr. Ecozona); así mismo, se advirtió diferentes casos, donde la intervención de política pública era financiada con recursos de la federación y su ámbito de aplicación era estatal (v.gr. Vectores), lo cual generaba cierta ambigüedad en cuanto a las capacidades de facto que los funcionarios responsables tenían, toda vez que observaban que sus atribuciones eran más de tipo administrativo.

Bajo las consideraciones anteriores, una preocupación que surgió en las reuniones de trabajo con los responsables de las 11 intervenciones, era si la metodología planteada para documentar el diseño de las mismas (marco lógico), serviría para las particularidades de cada caso, ya que existía la percepción que el herramental respondía a los arquetipos más ad hoc de la federación, como son los programas presupuestales.

Con base a las singularidades que observó la asistencia técnica desde un inicio, es preciso señalar de manera puntual la propuesta conceptual que ayudó a entender las particularidades de cada intervención, pero cuanto más importante a comprender sus semejanzas, sobre las cuales se justificó implementar de manera transversal una metodología como marco lógico para documentar su diseño.





### 1.1.2. Taxonomía analítica de intervenciones

Para fines de avanzar en la justificación conceptual sobre el uso transversal de la metodología de marco lógico para las 11 intervenciones, se propuso una taxonomía analítica que tenía como fin establecer las diferencias que pueden hallarse entre las diferentes unidades analíticas bajo las cuales se puede expresar una intervención de política pública; al mismo tiempo, que se extractaba una estructura analítica común, que permitía zanjar de manera utilitaria lo que era una política pública, y por ende lo que validaba el uso de la metodología de marco lógico. Dicha taxonomía es la siguiente:

1. **Programa presupuestario.** Desde el ámbito federal un programa presupuestario es la unidad mínima de intervención de política pública, caracterizada por tener una asignación presupuestal definida de manera específica.

Presupuestalmente hablando, la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público del orden Federal, lo define como una categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

En materia de evaluación, CONEVAL advierte que las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios funcionan como evidencia base para decidir qué instrumentos de política pública deben ser priorizados para cumplir el objetivo propuesto, contribuyendo así al llamado Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Adviértase que bajo la estructura de programa presupuestario, la unidad de análisis está presupuestalmente definida ex ante, lo que le confiere cierta rigidez para poder desarrollar análisis integrales y complementarios con otros programas.

2. **Proyecto social.** De acuerdo a CEPAL<sup>3</sup>, un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema.

Desde el enfoque de proyecto es posible advertir que esta figura es más laxa en cuanto a que es una forma genérica de designar a un conjunto de medios estructurados para alcanzar un determinado objetivo, siendo el cariz social el factor

---

<sup>3</sup> Véase: Cohen, Ernesto y Martínez, Rodrigo. Manual: Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile.





distintivo de otros proyectos que no necesariamente responden a una necesidad social, o problema público.

Obsérvese que bajo el enfoque de proyecto, la escala es un tema que se define en función del objetivo perseguido, por lo que su alcance puede ser tan micro o macro, como simple o complejo sea el alcance del proyecto. Para fines utilitarios usamos la figura de proyecto social, para aquellas intervenciones de política pública que bajo una sencilla tipología de componentes intervienen sobre una específica población objetivo.

3. **Proyecto integrador o planeación estratégica.** De acuerdo a CEPA<sup>4</sup>L, Bajo una dimensión complementaria, el proyecto integrador o planeación estratégica es definida como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen.

Desde un punto metodológico, los proyectos integradores y la planificación estratégica consisten en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (multiplicidad de componentes) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la planeación estratégica y proyectos integradores, es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas. (CEPAL, ILPES, 2011)

Nótese que bajo la perspectiva de la planeación estratégica y proyectos integradores, la escala natural corresponde a situaciones complejas, donde el objeto de intervención es por definición multidimensional para lo cual es requisito indispensable vertebrar funcionalmente los diferentes medios (proyectos, programas, iniciativas, estrategias, etc.), para alcanzar cabalmente el fin que se persigue. Es importante subrayar que la diferencia sustantiva con el proyecto social en esta asistencia, es que en proyectos integradores o planeación estratégica, cada componente está diseñado para la atención de un segmento de la población objetivo; en tanto que en proyectos sociales, su diseño va dirigido a la atención específica de un solo segmento de la población objetivo.

Como puede advertirse de la taxonomía previamente desarrollada, es posible observar un conjunto de singularidades que le confiere a cada categoría analítica sus particularidades, es así que mientras el programa presupuestario responde a una categoría contablemente

---

<sup>4</sup> Véase: Armijo, Marianela. Planeación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Serie Manuales, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2011.





definida dentro del presupuesto público, y por ende bajo una escala analítica acotada ex ante; el proyecto social es una figura genérica que engloba un conjunto de medios orientada a contribuir a un objetivo de tipo social, cuya escala puede ajustarse a la naturaleza del objetivo que persigue; finalmente el proyecto integrador o planeación estratégica conlleva por sí una naturaleza multidimensional a través de la cual se alinean funcionalmente los diferentes medios para lograr un fin determinado.

Del mismo modo, es posible advertir que atrás de la taxonomía propuesta, el origen de los recursos es también en sí mismo diferente. Mientras en los programas presupuestales el origen está claramente relacionado con recursos de la federación (o de algún otro orden de gobierno); en el caso del proyecto, el origen de los recursos no tiene que estar restringido a presupuesto de la federación, sino que puede ser resultado de una diversidad de fuentes, incluidas privadas; por su parte, la planeación estratégica o proyecto integrador, si bien, lo usual es que los recursos provengan de una sola fuente, no cancela la posibilidad de observar financiamientos complementarios con orígenes diferentes.

Por otro lado, y cuanto más interesante que las diferencias entre cada categoría analítica, fue encontrar las semejanzas que permitieran justificar el uso transversal de la metodología de marco lógico a las llamadas 11 intervenciones de política pública objeto de análisis de documentación de diseño.

Como observara Wildavsky<sup>5</sup>, el análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema. (Wildavsky, 1979:15)

Bajo la “licencia” anterior, y tomando como base la propuesta taxonómica consignada atrás, es posible hallar los puntos de contacto que permitan “reducir” a una figura común las 11 intervenciones con la cual justificar el uso transversal de la metodología. Entre los factores comunes que observan las tres categorías analíticas, está identificar la relación causal medios-fin, si bien con alcances diferentes cada una coincide en señalar dicha relación; así mismo, un matiz denotado es que en función de dicha articulación será el efecto logrado. En virtud de lo anterior, podemos advertir que una intervención de política pública puede entenderse bajo los márgenes que en su momento autores como Pressman y Wildavsky<sup>6</sup> definieron, es decir, como una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento  $t_1$ , entonces Y resultará en el momento  $t_2$  [por lo tanto] es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. (Pressman y Wildavsky, 1973, xiii)

---

<sup>5</sup> Véase: Wildavsky, A.(1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown, Boston, Mass.

<sup>6</sup> Véase: Pressman, J y A. Wildavsky (1973). *Implementation*, University of California Press, Berkeley, Cal.; 2° ed., 1984.



Bajo los considerandos anteriores, el tema total alrededor de la multiplicidad de formas particulares que asumen las 11 intervenciones se pueden reducir bajo la figura transversal de ser intervenciones de políticas públicas, diseñadas para atender una necesidad o problema público bajo un enfoque causal medio-fin.

Obsérvese en la siguiente tabla, como cada una de las 11 intervenciones de políticas públicas puede clasificarse como proyecto social o como planeación estratégica/proyecto integrador. En el primer caso, se trata de intervenciones simples en cuanto que los medios que dispone son concretos, y no multidimensionales, como ocurre en la categoría denominada planeación estratégica/proyecto integrador, la cual se confiere para aquellas intervenciones u organizaciones con una multiplicidad de componentes en diferentes aristas, cada una de las cuales dirigidas a un sub segmento de la población objetivo de la intervención.

**Tabla 1.2.** Taxonomía de las intervenciones

No	Nombre	Intervención de política pública			Recursos	
		Programa presupuestario	Proyecto integrador o planeación estratégica	Proyecto social	Principalmente estatal	Principalmente federal
1	Vectores		X			X
2	Mortalidad Infantil			X		X
3	Plataforma Plata			X		X
4	Programa Educativo de atención a alumnos sordos de Educación Superior y Media Superior			X	X	
5	Fiscalía Especializada en Atención a niñas, niños y adolescentes			X	X	
6	Albergues		X		X	
7	Verano Activo			X		X
8	Formación Artística			X		X





---

9	Cemer	X		X	
10	Ecozona		X		X
11	Sedagro	X		X	X

---

Nótese también que bajo el sentido tradicional, las 11 intervenciones no responden a la lógica de programa presupuestal que dicta Hacienda, toda vez que de manera específica no tienen asignada una partida etiquetada en el presupuesto del Estado, sino por el contrario sus recursos provienen de un híbrido de recursos federales, complementados con recursos estatales, que en su caso, son derivados de las asignaciones presupuestales a la dependencia donde están adscritas las diferentes intervenciones, pero no así como recursos etiquetados ex profeso.

Adviértase que la figura de intervención de política pública es sencillamente la figura analítica bajo la cual es posible justificar el abordaje transversal para la multiplicidad de formas y alcances que observan las 11 intervenciones, no obstante, no significa que estén resueltas. En sentido estricto, es precisamente el hecho que presentan de manera desigual los elementos mínimos que dictan los cánones en materia de diseño de política pública, lo que dio pie a trabajar en conjunto con los responsables de cada intervención, para documentar y en su caso complementar su diseño mediante la implementación de la estructura analítica de la metodología de marco lógico.

Por último es importante observar que los responsables de las diferentes intervenciones son en sentido estricto el arquetipo que en su momento autores como Majone y Wildavsky señalaran en relación a la práctica de las políticas públicas: La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica. (Majone, Wildavsky; 1984:116). Ya que a diferencia de intervenciones del tipo de programas presupuestales de la federación, donde los márgenes son muy claros, las políticas por proximidad como las que se observaron en Morelos, observan una continua necesidad de adaptarse a los nuevos entornos, verbigracia los actuales recortes presupuestales desde la federación, han impulsado a los funcionarios públicos a replantear estrategias a fin que la intervención subsista, tales iniciativas sin lugar a dudas, serán motivo a documentar en ejercicios ulteriores para abonar a buenas prácticas que puedan replicarse en otras intervenciones de la entidad misma, como para otras entidades federativas.

En relación a las intervenciones de política pública Verano Activo y Programa de Formación Artística en los Municipios, dependientes ambos de la Secretaría de Cultura del Estado de Morelos, es necesario apuntar que una y otra son intervenciones orientadas a contribuir a los derechos culturales bajo diferentes lógicas y alcances.







En sentido estricto ambas intervenciones están alineadas a los actuales enfoques basados en derechos humanos que promueven organismos internacionales. Al respecto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <sup>7</sup>, la integración de los derechos humanos en el desarrollo es el proceso general de integrar de forma transversal los derechos humanos en la programación de desarrollo y en la realización de los mismos.

Cabe señalar que durante décadas, el vínculo entre el trabajo de desarrollo / cuestiones humanitarias de la ONU, y su trabajo sobre derechos humanos fue débil, debido principalmente a razones de índole política: los derechos humanos estaban muy politizados, ya que algunos Estados daban prioridad a los derechos políticos y civiles, y otros destacaban la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras la cuestión del desarrollo se abordaba más pragmáticamente a través de la asistencia técnica. En la década de los noventa, al finalizar esta división ideológica mundial, se restableció el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo. (PNUD; 2012)

En general se consensan cinco grandes dimensiones de los derechos: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, los cuales deben caracterizarse por los siguientes principios:

Universalidad

- Indivisibilidad
- Interdependencia e interrelación
- Igualdad y no discriminación
- Participación e inclusión

Para el caso particular de los derechos culturales, la situación se torna compleja, por la dificultad misma que rodea al concepto mismo de cultura. En 1982 la UNESCO, en la Conferencia mundial sobre las políticas culturales expuso que:

“en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, [ ] la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A

---

<sup>7</sup> Véase: PNUD (2012). Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo, Nueva York, EE.UU.





través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.”<sup>8</sup>

Si bien la concepción de la UNESCO de 1982 es suficientemente amplia para servir de guía, conlleva dificultades para operativizarla. En este tenor, el concepto mismo de cultura es objeto de redefinición. La cultura no es concebida ahora como un recipiente donde se localiza la suma de las formas de vida de un pueblo: los sistemas de valores, creencias, normas y producciones materiales de una sociedad, concebidos como algo fijo, inamovible. Las nuevas reconceptualizaciones intentan dar cuenta de una realidad multidimensional que fluye, que es abierta, disgregada, fragmentada y en construcción<sup>9</sup>.

Es precisamente el carácter abierto de la cultura por un lado, junto con el énfasis en el desarrollo basado en derechos humanos, incluida la cultura, por el otro lado, lo que da cabida plena a intervenciones como Verano Activo y PEFAM.

Si bien, como se verá en los informes específicos de cada uno, atienden poblaciones diferentes, bajo periodos de intervención diferentes, y con modalidades distintas; comparten al mismo tiempo una estructura de intervención basada en derechos, desarrollo integral de las personas, comparten también una estructura basada en estrategia de focalización inclusiva, particularmente para las zonas marginadas donde los rezagos culturales son mayores, y las oportunidades de un desarrollo integral son menores.

Cabe advertir, como se observa en el siguiente cuadro, que tanto Verano Activo, como PEFAM cumplen los principios básicos que deben caracterizar a los derechos humanos.

Dimensión	PFAM	Verano Activo
Universalidad	Alineado al artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Contribuyendo a la universalidad de la cultura.	Alineado al artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Contribuye a la universalidad de

<sup>8</sup> UNESCO (1982). Conferencia mundial sobre las políticas culturales, México.

<sup>9</sup> Véase: Cervantes, Cecilia (2004). Derechos culturales y desarrollo humano: implicaciones para el diseño de políticas culturales, Patrimonio cultural y turismo, cuadernos 13.



		la cultura, al esparcimiento, como al deporte.
Indivisibilidad	Son intervenciones que denotan transversalidad, en cuanto, a que los derechos culturales son promovidos y atendidos por una estrategia integral de derechos humanos, es decir, no se cancela uno por otro.	
Interdependencia	En particular, son intervenciones con potencial de complementariedad a través de estrategias integrales de focalización en zonas de alta marginación, acercando el desarrollo de capacidades por medio de talleres, talleristas y monitores. Fortaleciendo el capital social local y reduciendo factores de riesgo.	
Igualdad y no discriminación.	Son intervenciones bajo un enfoque de derecho, si bien con particularidades cada uno, ambas procuran una estrategia de focalización en zonas marginadas.	
Participación e inclusión	Contribuyen al ejercicio activo de los derechos culturales acercando a la población modalidades de intervención para desarrollar capacidades, así como facilitar la expresión, tanto artística, lúdica y deportiva	

En suma, ambas intervenciones, dependientes de la Secretaría de Cultura del Estado, muestran importantes oportunidades de coordinación para mejorar el impacto en la población y comunidades donde intervienen a través de diseños complementarios.

## 1.2. Desarrollo de capacidades.

Con apego a los términos de referencia de esta asistencia técnica, en particular el relativo al objetivo específico:

*“Proporcionar herramientas a los funcionarios encargados de coordinar estos programas para el desarrollo de capacidades que impacte en la representación sistemática del diseño de los mismos, de acuerdo a la metodología del marco lógico que corresponde a cada uno de ellos; Documentando aquellas competencias generadas y haciendo recomendaciones de temas sobre futuras capacitaciones a realizar.”*





Se desarrolló un ciclo de talleres relativo a la metodología de marco lógico, sobre las cuales es importante observar lo siguiente:

### **1.2.1. Consideraciones generales**

Como parte fundamental de las actividades de acompañamiento realizadas durante la asistencia técnica, se diseñó e impartió un ciclo de talleres relativos a la metodología de marco lógico, que tuvo como objetivo: contribuir a desarrollar capacidades en materia de evaluación y diseño de políticas públicas en los funcionarios responsables de las 11 intervenciones, objeto de diagnóstico, para lograr por un lado, transferir los puntos torales de la metodología de marco lógico, y por otro, sensibilizar a los funcionarios sobre la ruta crítica que seguirían las labores diagnósticas de sus intervenciones.

Es importante subrayar, que el ciclo de talleres se planteó como una actividad complementaria a las tareas de acompañamiento para el diagnóstico de las intervenciones, en virtud que se diseñó para transferir a los responsables de las mismas, el herramental metodológico necesario para que en ulteriores ejercicios relativos al monitoreo y en su caso, rediseño, pudieran estructurarlas en términos de las mejores prácticas que actualmente impulsa el propio COEVAL, desde el orden estatal, como CONEVAL desde el ámbito nacional.

Por último, es importante remarcar que los talleres se plantearon bajo el precepto de desarrollo de capacidades, para contribuir a la autosuficiencia técnica de los funcionarios en materia de diseño y evaluación de políticas públicas, de tal suerte que conforme maduren las masas críticas de los mismos, se abone al fortalecimiento de la propia gestión de las políticas públicas de la entidad.

### **1.2.2. Consideraciones particulares**

El ciclo de talleres se diseñó bajo los siguientes considerandos y características:

1. **Población objetivo de los talleres heterogénea.** Con una población objetivo de funcionarios con propósitos de intervención disímiles, con formaciones de origen diferentes, y particularmente con nociones en materia de diseño y evaluación de políticas públicas heterogéneas, el ciclo de talleres se formuló temática y secuencialmente. Con ello se procuró tanto homogenizar la base de nociones técnicas entre los funcionarios asistentes, como avanzar gradualmente en los tópicos selectos.



2. **Diseño utilitario.** Para fines de que los talleres logaran su cometido, se privilegio una diseño que además de secuencial, estuvieran basados en la exposición puntual de los tópicos seleccionados, los cuales se iban reforzando a través de ejemplos, casos de estudio, así como de ejercicios puntuales, que en conjunto estuvieron orientados a que los funcionarios logaran familiarizarse con el herramental metodológico desde un punto de vista utilitario.
3. **Plataforma de apoyo.** Como parte de los mecanismos para contribuir al desarrollo de capacidades de los funcionarios, se diseñó y transfirió una herramienta tecnológica vía web que buscó servir de medio para implementar los tópicos vistos en los talleres, la cual si bien resultó poco usada, quedó como un mecanismo a disposición de los funcionarios para poder ser utilizada en ejercicios ulteriores.
4. **Acompañamiento.** Como parte de las actividades estratégicas realizadas en el marco de la asistencia técnica, se desarrolló un continuo monitoreo acerca de las dudas que pudieran derivarse de los talleres por parte de los funcionarios. En particular al momento de llevar a la práctica los tópicos vistos en el ciclo de talleres, se celebraron reuniones de trabajo con funcionarios de las 11 intervenciones, para precisar aspectos relacionados con la metodología de marco lógico llevada a la práctica, como también para realizar precisiones específicas que abonaron significativamente al entendimiento de cada una de las intervenciones.

### 1.2.3. Contenido temático de los talleres

El ciclo de talleres se estructuró temáticamente de la siguiente forma:

1. **Taller de arranque.** Tuvo como fin exponer a los titulares de las 11 intervenciones el propósito de la asistencia a cargo del CRIM, así como la metodología que se seguiría.
2. **Taller metodología de marco lógico: análisis del problema y objetivos.** Tuvo como finalidad presentar en forma general la metodología de marco lógico y sus capacidades para apoyar el diseño de intervenciones de política pública. Asimismo se abordó en lo particular el diagnóstico del problema público (árbol de problemas), así como el diseño de estrategias causalmente definidas (árbol de objetivos) para la atención del problema.
3. **Taller metodología de marco lógico: Matriz de marco lógico.** El objetivo del taller fue analizar la estructura analítica de la intervención, a través de la formulación de





la matriz de marco lógico. En particular se revisó su estructura de 4x4, haciendo énfasis en la lógica horizontal y vertical de la misma.

4. **Metodología de marco lógico: Diseño de indicadores.** El propósito del taller fue revisar de manera pormenorizada el diseño de indicadores en sus diferentes dimensiones para fines de monitorear, y en su caso evaluar las intervenciones de política pública. En particular se hizo énfasis de las buenas prácticas que deben seguir la construcción de indicadores, así como las diferentes tipologías que existen según sean el nivel que atiende de la matriz de marco lógico.

El detalle de la calendarización de los talleres es el que a continuación se presenta en el siguiente cuadro.

**Tabla 1.3** Ciclo de talleres: Calendarización y lugar

Taller	Fecha	Lugar
Presentación de arranque	5 de octubre de 2016	Salón Morelos
Metodología de marco lógico: Análisis de problema y objetivos	21 de octubre de 2016	CONALEP Plantel Cuernavaca
Metodología de marco lógico: Matriz de marco lógico	14 de noviembre de 2016	Auditorio del CRIM
Metodología de marco lógico: Diseño de indicadores	13 de diciembre de 2016	Auditorio del CRIM

#### 1.2.4. Observaciones particulares

Con base a lo observado a lo largo de los talleres es importante advertir los siguientes puntos:

1. **Compromiso de los funcionarios.** No obstante la compleja agenda de trabajo que observan los funcionarios públicos a cargo de las intervenciones objeto de asistencia técnica, se observó el interés y disposición en participar. Si bien, se observó que en ocasiones fue imposible conciliar las cargas de trabajo para que un mismo funcionario pudiera asistir a los diferentes talleres, sí se observó la disposición para apoyarse de algún funcionario de la misma dependencia que pudiera asistir en su representación, o en su defecto, de poder celebrar las reuniones de trabajo a través de las cuales abonar al entendimiento de la intervención, como al diagnóstico de la misma.





2. **Homologación de capacidades.** Con base a las actividades relativas al ciclo de talleres se contribuyó en homologar capacidades técnicas en los funcionarios públicos a cargo de las intervenciones objeto de asistencia técnica, así como a colocarlos en un mismo rasero en cuanto a las mejores prácticas que en materia de diseño observan organismos especializados en política social como CONEVAL.
3. **Oportunidades de capacitación futura.** Aprovechando el avance que en materia de homologación de capacidades en diseño de políticas públicas se derivó de la presente asistencia técnica, y dada las oportunidades que pudieron advertirse a lo largo de la misma, se perfila que capacitaciones en materia de procesos y resultados abonarían a cerrar el ciclo de las políticas públicas. Asimismo, capacitaciones en materia de diseño de estrategias focalización de intervenciones se perfila también como una importante oportunidad a ser explotada.

## 5. Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva

El Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva en Educación Media Superior y Superior del Estado de Morelos, este Programa tienen por objetivo abatir el rezago educativo para todos los alumnos de educación media superior y superior con discapacidad auditiva, generando acciones que garanticen el acceso a aprendizajes significativos para todos los alumnos de educación media superior y superior.

La implementación de Programa se hace a través de una Universidad (Universidad del Estado de Morelos) y el Colegio de Bachilleres en la entidad; el o Programa, tienen las características operativas de un Programa presupuestal, sin embargo, su puesta en marcha se da con presupuestos dentro de las competencias de las instituciones académicas que los respaldan, es decir, el Programa no cuenta con presupuesto anual.

### 5.1. Marco Normativo

El Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva de Educación Media Superior y Superior se encuentra sustentado en el siguiente marco normativo.

Marco internacional

- Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, Senegal, en 2000, “El suministro de una educación para todos los niños y adultos excluidos, requiere un enfoque holístico encaminado a cambiar no sólo las prácticas actuales sino también los valores, las creencias y las actitudes”



- Unesco define a la educación inclusiva como el proceso que asegura el derecho a la educación de todos los alumnos, cualesquiera que sean sus características o dificultades individuales, con el fin de construir una sociedad más justa.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2008, señala en el Artículo 24: “Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas con discapacidad auditiva”.

Marco nacional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en los Artículo 1o. que “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Por su parte, el Artículo 3o. señala que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad refiere en el Capítulo III sobre “Educación”, Artículo 12 que “la Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional” y en el Artículo 14 que “la Lengua de Señas Mexicana, es reconocida oficialmente como una lengua nacional y forma parte del patrimonio lingüístico con que cuenta la nación mexicana. Serán reconocidos el Sistema Braille, los modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad”.
- Ley General de Educación indica en su Artículo 39 que la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos son parte del sistema educativo nacional, y en el Artículo 41 establece que la educación especial está destinada a los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes y/o con necesidades especiales de educación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 mediante la meta 3 “México con Educación de Calidad”.
- Programa Sectorial de Educación 2013-2018 con el objetivo 3 “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”.
- Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2014-2018 mediante el Objetivo 1 “Incorporar los derechos de las personas con discapacidad en los programas o acciones de la administración pública” y el Objetivo 4 “Fortalecer la





participación de las personas con discapacidad en la educación inclusiva y especial, la cultura, el deporte y el turismo”.

- Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica, que la SEP emitió el 19 de agosto de 2011.

Marco estatal:

- Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2013-2018 a través del Eje 2 “Morelos con inversión social para la construcción de ciudadanía”.
- En el Capítulo IV “De la Educación”, se establece en Artículo 49 que “La Secretaría de Educación se encargará de contribuir al desarrollo integral de las personas con discapacidad a través de la educación que se imparta y regule en el Estado”, y en especial en la Fracción VI se estipula “Garantizar el acceso de la población con discapacidad auditiva a la educación pública obligatoria y bilingüe, que comprenda la enseñanza del idioma español y la lengua de señas mexicana. El uso suplementario de otras lenguas se promoverá cuando las circunstancias regionales así lo requieran”.

## **5.2. Identificación y análisis de Problema Público**

La identificación y definición del problema público a atender resulta crucial para la estructuración lógica y coherente de una intervención pública, dado que permite focalizar los recursos escasos. En este sentido, a continuación se presenta la definición del problema y el Árbol de problemas que sustentan la operación del Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva de Educación Media Superior y Superior, que permite identificar las causas de primer y segundo orden, así como los efectos directos e indirectos que se desprenden de la existencia del mencionado problema.



### 5.2.1. Definición del Problema

La atención escolar de alumnos con discapacidad auditiva esta rezagada en los niveles de educación media superior y superior, lo cual impide beneficiar su desarrollo lingüístico, emocional, social y académico, en un ambiente bilingüe y bicultural de enseñanza, y en donde el alumno con discapacidad auditiva puede adquirir un nivel de comprensión y expresión de la segunda lengua (español en nuestro país) en su modalidad escrita. Lo anterior se manifiesta en una condición de doble vulnerabilidad debido a que los estudiantes que presentan alguna discapacidad auditiva también enfrentan rezago educativo. Árbol de problemas

**Figura 5.1.** Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia





Las causas de segundo nivel dan lugar a la existencia de causas de primer nivel, las cuales a su vez se encadenan con la aparición del problema y los efectos de primer y segundo orden, En este sentido, 1) la escasa profesionalización da lugar al limitado número de intérpretes en la lengua de señas mexicana y atención educativa a alumnos con discapacidad auditiva, lo que resulta en la desatención hacia los alumnos con discapacidad auditiva; 2) la existencia de un sistema educativo excluyente conduce a un sistema inadecuado para alumnos con discapacidad auditiva y a un consecuente abandono escolar y aislamiento; y 3) el reducido número de escuelas especializadas, así como la baja demanda debido a factores económicos y de desconocimiento de los CAM, conducen a la saturación del sistema y a la exclusión de los alumnos con discapacidad auditiva de las escuelas, tanto especializadas como no especializadas.

### **5.2.2. Valoración de la intervención y la identificación del Problema Público**

Es conveniente mencionar que el problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento, “Orientaciones para la atención educativa de alumnos con discapacidad auditiva que cursan la educación básica desde el Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural”, brinda las directrices que pretenden guiar la intervención del Programa Educativo de atención a alumnos con discapacidad auditiva de Educación Superior y Media Superior, en el cual se define como problema que los alumnos con discapacidad auditiva de no tienen aprendizajes significativos para obtener conocimientos, desarrollar habilidades, actitudes y valores, que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades.

Sin embargo, esta identificación del problema carece de la precisión de la población objetivo, es decir, los alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior, y tampoco precisa la delimitación territorial del problema. En este último punto, no se encuentra resuelto e incluso en el marco normativo del programa se hace alusión a la reglamentación en cada entidad federativa, por lo que es ambigua la focalización espacial.

Finalmente, el documento mencionado no hace referencia a la cuantificación de la población objetivo, a estadísticas sobre el problema, al seguimiento de indicadores, al avance de metas o a la actualización de alguno de estos puntos, por lo que es necesario precisar la operación del programa al contexto pertinente.

Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica, el documento de referencia del programa plantea en términos generales un diagnóstico y las características del problema para los alumnos con problemas auditivos. Sin embargo, solo se atiende parcialmente a los objetivos planteados sobre la existencia de un diagnóstico del problema que atiende el programa porque solo se enfoca en los menores que acuden a la educación básica y no brinda las directrices necesarias para precisar el problema de los jóvenes que asisten a educación media superior y superior con discapacidad auditiva, que es el problema que en realidad el programa pretende resolver.





En este sentido, no se especifican las causas, efectos y características del real problema a tratar. Tampoco se precisan la cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, ni el plazo para su revisión y su actualización.

### **5.3. Análisis de diseño de la intervención**

#### **5.3.1. Objetivo del Programa**

El objetivo central del programa consiste en abatir el rezago educativo para todos los alumnos de educación media superior y superior con discapacidad auditiva, al generar acciones que garanticen el acceso a aprendizajes significativos para todos los alumnos de educación media superior y superior, por lo que no sólo se requiere obtener conocimientos sino desarrollar habilidades, actitudes y valores, que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades, lo que contribuye a trabajar el desarrollo de competencias que se requieren ante situaciones de la vida cotidiana que enfrentan los alumnos con discapacidad auditiva.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, el Programa propone el Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural, en el cual el sistema de Lengua de Señas Mexicana es considerado como el medio primario y principal de comunicación, de enseñanza y de aprendizaje. A partir del dominio de la Lengua de Señas Mexicana, las personas con discapacidad auditiva aprenden una segunda lengua, es decir, el idioma que se habla en la comunidad en que viven, prioritariamente en su forma escrita –por su relevancia comunicativa con la comunidad de personas oyentes y por ser más accesible a las personas con discapacidad auditiva– y, de ser posible, en su forma oral, cuando existan las condiciones para ello.

Para ello se requiere promover ambientes de aprendizaje con orientación visual, utilizar materiales de apoyo para el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana, invitar a adultos con discapacidad auditiva a sus aulas para que funjan como modelos de lengua, cultura e identidad, un intérprete de Lengua de Señas Mexicana certificado, ver en grupo videos con interpretación en Lengua de Señas Mexicana, entre otras estrategias.

Al brindar herramientas para la adquisición de conocimiento y construcción de habilidades y actitudes, los jóvenes con discapacidad auditiva que asistan a la educación media y superior podrán incrementar sus oportunidades y capacidades de inclusión social, no solo en el ámbito académico, sino en el áulico, el familiar y el social en un sentido más amplio.



### 5.3.2. Árbol de objetivos

Figura 5.2. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia

### 5.3.3. Valoración del diseño de la intervención

Existe justificación teórica o empírica que documenta, sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo, el documento: Orientaciones para la atención educativa de alumnos con discapacidad auditiva que cursan la educación básica desde el Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural, brinda las directrices teóricas y empíricas que pretenden guiar la intervención de un programa de atención a personas con discapacidad auditiva. El documento señala que la



implementación del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural durante tres décadas en Suecia, Dinamarca y Estados Unidos, condujo a que el dominio de la lengua de señas como primera lengua es un factor poderoso que influye positivamente en el dominio de una segunda lengua. Los resultados educativos que se han logrado mediante la implementación de este modelo manifiestan la superación de los logros obtenidos con generaciones previas de estudiantes con discapacidad auditiva, y las investigaciones reportan que los programas bilingües-biculturales promueven el desarrollo del lenguaje, la competencia académica y los beneficios cognitivos desde los años 60.

A partir de tal justificación teórica y empírica se sustenta la utilización del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural para el Programa Educativo de atención a alumnos con discapacidad auditiva de Educación Superior y Media Superior. Sin embargo, tal justificación es muy general y no se enfoque en ofrecer información para la población que el programa pretende atender, por lo que consiste en una aproximación inicial y general y es necesario aterrizar tal marco a la problemática de los jóvenes en educación media superior y superior para el estado de Morelos.

Es claro que existe una revisión profunda de las potencialidades del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural frente a otras alternativas, pero es conveniente enfatizar una justificación de su implementación de acuerdo a las características de la población a la cual se dirige el diseño del programa.

Asimismo, a través del documento: Orientaciones para la atención educativa de alumnos con discapacidad auditiva que cursan la educación básica desde el Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural, se establece la alineación de metas con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, principales ejes rectores de la política que orienta el programa.

En este sentido, mediante el propósito de que “Los alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior generan aprendizajes significativos para obtener conocimientos, desarrollar habilidades y actitudes, que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades” para contribuir al fin de “la inclusión en los ámbitos escolar, áulico, familiar y social de los jóvenes con discapacidad auditiva”, el Programa se alinea con el objetivo 3 “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” del Programa Sectorial y con la Meta “México con Educación de Calidad” del PND, los cuales son coincidentes en buscar contribuir a la inclusión de las personas en situación de desventaja o de vulnerabilidad en la educación media superior y superior.





#### **5.4. Población potencial y población objetivo**

En el caso del Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva, la definición de la población potencial deberá establecerse como una proyección al respecto de los datos históricos que se tienen en cada uno de los centros educativos y la cantidad de personas atendidas, nutrirse, adicionalmente con datos actualizados de las instituciones de salud que están dotados de la discapacidad; en este punto no se tienen datos específicos de personas que hayan terminado el nivel básico y soliciten el ingreso al nivel educativo medio y superior.

La población objetivo deberá ser igual a la población que solicite el apoyo en cada centro educativo participante, este número deberá quedar establecido al respecto de lo encontrado en la población potencial.





### 5.5. Fin, Propósito y Componentes

<b>PROBLEMÁTICA (ÁRBOL DE PROBLEMAS)</b>	<b>SOLUCIÓN (ÁRBOL DE OBJETIVOS)</b>
<b>EFFECTOS</b>	<b>PROPÓSITOS-FINES</b>
<b>INDIRECTOS</b>	<b>FIN</b>
Existencia de barreras para el aprendizaje y participación de los alumnos con discapacidad auditiva para una inclusión en los ámbitos escolar, áulico, familiar y social	Eliminar las barreras para el aprendizaje y participación de los alumnos con discapacidad auditiva para una inclusión en los ámbitos escolar, áulico, familiar y social
<b>DIRECTOS</b>	<b>PROPÓSITO</b>
Los alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior no tienen aprendizajes significativos para obtener conocimientos, desarrollar habilidades y actitudes que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades	Los alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior generan aprendizajes significativos para obtener conocimientos, desarrollar habilidades y actitudes que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades
<b>PROBLEMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
No existe un énfasis en la atención escolar de alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior, lo cual impide beneficiar su desarrollo lingüístico, emocional, social y académico, en un ambiente bilingüe y bicultural de enseñanza, y en donde el alumno con discapacidad auditiva puede adquirir un nivel de comprensión y expresión de la segunda lengua (español en nuestro país) en su modalidad escrita.	Generar aprendizajes significativos para todos los alumnos de educación media superior y superior, mediante la obtención de conocimientos y el desarrollo de habilidades, actitudes y valores, que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades
<b>POBLACIÓN:</b>	<b>POBLACIÓN:</b>
Jóvenes con discapacidad auditiva que cursen la educación media superior y superior del país	Jóvenes con discapacidad auditiva que cursen la educación media superior y superior del país







---

**DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

---

---

**DESCRIPCIÓN DEL RESULTADO ESPERADO**

---

---

**MAGNITUD (LÍNEA BASE)**

---

---

**MAGNITUD (RESULTADO ESPERADO)**

---

**CAUSAS**

Bajo número de docentes en la lengua de señas y en la atención educativa para alumnos con discapacidad auditiva  
Sistema de aprendizaje inadecuado para los alumnos con discapacidad auditiva Saturación de escuelas especializadas

**MEDIOS**

Número de docentes en la lengua de señas y en la atención educativa para alumnos con discapacidad auditiva  
Sistema de aprendizaje adecuado para los alumnos con discapacidad auditiva  
Matrículas disponibles en escuelas especializadas

---





## 5.6. Matriz de Marco Lógico

	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Contribuir a la inclusión en los ámbitos escolar, áulico, familiar y social de los jóvenes con discapacidad auditiva que cursan la educación media superior y superior, mediante la eliminación de las barreras para el aprendizaje y participación social.	Reducción del porcentaje de jóvenes con discapacidad auditiva en rezago educativo por grupos de edad	Mediciones de pobreza del CONEVAL y Registros administrativos de centros de educación	El Estado mantiene su meta de un México con Educación de Calidad y el Programa Sectorial de Educación
<b>PROPÓSITO</b>	Los alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior generan aprendizajes significativos para obtener conocimientos, desarrollar habilidades, actitudes y valores, que den respuesta a sus necesidades y que les permitan fortalecer sus potencialidades, mediante la implementación de un Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural	Porcentaje de jóvenes con discapacidad auditiva en rezago educativo por grupos de edad	Mediciones de pobreza del CONEVAL y Registros administrativos de centros de educación	El presupuesto designado para abatir el rezago educativo en estudiantes con discapacidad auditiva de mantiene y la coordinación institucional se fortalece
<b>COMPONENTES</b>	C1. Número de docentes en la lengua de señas mexicana y en la atención educativa para alumnos con discapacidad auditiva contratados C2. Sistema de aprendizaje: Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural implementado C3. Matrículas en escuelas especializadas disponibles	Incremento en el número de personas intérpretes contratadas Incremento en la cantidad de material e insumos adquiridos para la enseñanza Incremento en el número de matrículas asignadas a estudiantes	Registros administrativos de centros de educación	Los contenidos del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural es impartido por los profesores e intérpretes y es internalizado por los estudiantes





**ACTIVIDADES**

- A1. Contratación de personal especializado
- A2. Generación de ambientes de aprendizaje con orientación visual mediante literatura, teatro, ordenadoras gráficas, estudio de las ciencias, visitas y recorridos y materiales educativos
- A3. Asignación de matrículas a estudiantes

Número de personas intérpretes contratadas  
Cantidad de material e insumos adquiridos para la enseñanza  
Número de matrículas asignadas a estudiantes

Registros administrativos de centros de educación

Las contrataciones de personal, las adquisiciones de materiales y el otorgamiento de matrículas se realizan en tiempo y forma





## 5.7. Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

### Fortalezas

- A través de un detallado diagnóstico de las principales estrategias para abatir el rezago educativo entre los estudiantes con discapacidad auditiva, el Programa propone la implementación del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural, en el cual las lenguas de señas que adquieren las personas sordas de manera natural, son consideradas como el medio primario y principal de comunicación, de enseñanza y de aprendizaje
- El Programa pretende contribuir a la inclusión real en los ámbitos escolar, áulico, familiar y social de los jóvenes débiles auditivos y no sólo asegurar la eficiencia terminal de los estudiantes, sino también su inclusión en la vida laboral

### Debilidades

- El programa no dispone de una cuantificación de la población objetivo ni su delimitación geográfica, ya sea en municipios, localidades o centros educativos, lo cual podría complementarse con la falta de una adecuada promoción de las acciones del Programa y la baja tasa de cobertura
- El documento de referencia del programa “Orientaciones para la atención educativa de alumnos sordos que cursan la educación básica desde el Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural”, plantea en términos generales un diagnóstico y las características del problema para los alumnos con problemas auditivos, sin embargo, solo se enfoca en los menores que acuden a la educación básica y no brinda las directrices necesarias para precisar el problema de los jóvenes que asisten a educación media superior y superior con dificultades auditivas, que es en realidad el problema que se pretende resolver

### Oportunidades

- La implementación exitosa del Programa podría constituirse en un modelo replicable en otras zonas del Estado de Morelos o en otras entidades del país
- El Programa podría complementarse con un seguimiento puntual de los estudiantes con discapacidad auditiva que han abatido el rezago educativo, para asegurar su incorporación exitosa a empleos o actividades productivas, así como su posterior vinculación con nuevos estudiantes para alentar su continuación en los estudios
- El diseño del Programa podría incorporar registros para cuantificar a la población objetivo y establecer el seguimiento de indicadores de resultados e impacto del Modelo Educativo Bilingüe-Bicultural

### Amenazas

- La falta de profesores especializados, de traductores, de materiales de enseñanza y otros insumos, la exclusión de los alumnos con discapacidad auditiva de las escuelas y la lejanía de escuelas aptas para los estudiantes en determinados municipios o localidades



## 5.8. Recomendaciones

1. En materia normativa, es necesario ajustar un marco actualizado debido a que esto permite identificar los ejes de vinculación con objetivos superiores a nivel estatal y nacional, así como lograr una estructuración de todo el programa mediante la definición de las responsabilidades de los actores conforme a sus propios objetivos vinculados a fines superiores, alcanzando así una mayor posibilidad de coordinación
2. Se sugiere que se integre un documento guía para la estrategia del Programa específicamente para el caso de Morelos, lo cual implica partir de los documentos de diagnóstico existentes, para generar un diagnóstico específico del estado e indagar sobre posibles estadísticas de la población con la finalidad de precisar la problemática de la población objetivo en Morelos, es decir, el número de alumnos con discapacidad auditiva de educación media superior y superior en el estado de Morelos
3. La estructuración del diagnóstico y la operación misma del Programa requieren del diseño de instrumentos de recolección de información a nivel de los centros educativos para avanzar en la generación de estadísticas sobre la población con discapacidad auditiva de manera más sistemática. Esta práctica puede dar lugar a la creación de un padrón de alumnos beneficiarios para evaluar y dar seguimiento al Programa
4. Se recomienda que, en complemento con la creación de un padrón de beneficiarios, se dé un seguimiento puntual de los estudiantes con discapacidad auditiva que han abatido el rezago educativo, para asegurar su incorporación exitosa a empleos o actividades productivas, así como su posterior vinculación con nuevos estudiantes para alentar la continuación en sus estudios
5. Es pertinente incorporar nuevos componentes y actividades en la Matriz de Marco Lógico (MML) que reflejen la operación específica del Programa en Morelos, así como la creación de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación del Programa, retomando la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para verificar el avance de las metas y la consecución de los objetivos en la población objetivo. Los indicadores se estructuran en fichas técnicas que contienen el nombre del indicador, su descripción, objetivo, forma de cálculo, unidad de medición, fuente, periodicidad, línea base, meta y responsables
6. Se sugiere ampliar la incorporación de intérpretes de Lengua de Señas Mexicanas en las aulas, capacitar y sensibilizar a las y los profesores existentes en el Modelo Bilingüe Cultural, incrementar los materiales de enseñanza y otros insumos necesarios para la enseñanza hacia los alumnos con discapacidad auditiva
7. Finalmente, se recomienda incorporar o continuar con una campaña de información a la población en general y en las escuelas sobre la existencia del Programa Educativo de Atención a Alumnos con Discapacidad Auditiva de Educación Media Superior y Superior, con el objetivo de orientar a los padres de familia que habiten en otros municipios o localidades sobre la existencia de escuelas con personal especializado



## Referencias

1. Consultas Interactivas de CONAPO
2. ([http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Consultas\\_Interactivas](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Consultas_Interactivas)), consultado por última vez el 13 de enero de 2017.
3. CMM (2014), Diseño de Zonas de Control Vehicular en la región centro del país, estudio elaborado por el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente para la Comisión Ambiental de la Megalópolis, con aportaciones de CONACYT, Programa MLED-USAID y GGGI
4. El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas. Informe Anual UNICEF (2014). Consultado el 02 de diciembre del 2016 en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef(1).pdf)
5. Estudio de Opinión Verano Activo 2015
6. Hospital del Niño y Adolescente Morelense (2014). Primera Fiscalía Especial. Consultado el 02 de diciembre de 2016 en: [http://www.hnm.org.mx/hnam/noticias/fiscalia/primer\\_fiscalia.html](http://www.hnm.org.mx/hnam/noticias/fiscalia/primer_fiscalia.html)
7. Instituto Nacional de las Mujeres (2008). Maltrato Infantil. Sistema de Indicadores de Género. Consultado el 02 de diciembre del 2016 en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato\\_infantil1.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato_infantil1.pdf)
8. Plan Estatal del Desarrollo del Estado de Morelos 2013-2018. Consultado el 01 de diciembre del 2016 en: [morelos.gob.mx/sites/default/files/PDFs/PED\\_2013-2018.pdf](http://morelos.gob.mx/sites/default/files/PDFs/PED_2013-2018.pdf)
9. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado el 01 de diciembre del 2016 en: [pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf](http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf)
10. Prieto, E. (2008). "El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social," en: Foro de Educación, N° 10, 2008, pp. 325-345.
11. Principales Resultados Por Localidad ITER 2010, Estado de Morelos ([http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/iter2010.aspx](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx)), consultado por última vez el 13 de enero de 2017.
12. Programa de Cultura Física
13. ([http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289455&fecha=28/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289455&fecha=28/02/2013)), consultado por última vez el 13 de enero de 2017.
14. Programa Sectorial de la Secretaría de Cultura
15. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (2016). Albergues. Consultado el 01 de diciembre de 2016 en <http://dif.morelos.gob.mx/albergues>
16. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (2016). Fiscalía Especializada en Atención a Niñas, Niños y Adolescentes, Visión Morelos. Consultado el 02 de diciembre de 2016 en: <http://dif.morelos.gob.mx/proteccion-a-la-infancia/fiscalia-especializada-en-atencion-ninas-ninos-y-adolescentes>
17. Secretaría de Seguridad Pública. Maltrato y abuso infantil en México. Consultado el 02 de diciembre del 2016 en: <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214170/archivo>

A partir del año 2015, con la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL), como instancia evaluadora de las Políticas Públicas, Programas y Acciones del ámbito del Desarrollo Social; el Estado de Morelos comienza un esfuerzo para mejorar el desempeño de las intervenciones públicas que lo componen. Así, el resultado de esta evaluación contribuye al desarrollo de una política social informada.

De esta manera, durante estos dos años de labores (2015 – 2016), la COEVAL ha logrado consolidar un marco conceptual y metodológico alrededor de un abordaje de Evaluación Integral. Además, ha sentado las bases del Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación (SEM&E) , cuyos elementos son: el Catálogo Estatal de Programas Sociales (CEPS), las Agendas Evaluativa y de Mejora, el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), y el Marco Normativo que reglamenta su funcionamiento.

## **Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social**

**C. Hermenegildo Galeana 4, 2o. Piso, Despacho 209,  
Edificio de la Beneficencia Española, Colonia Centro,  
C.P. 62000 Cuernavaca, Morelos, México.**

**[www.coeval.morelos.gob.mx](http://www.coeval.morelos.gob.mx)  
[www.evalua.morelos.gob.mx](http://www.evalua.morelos.gob.mx)**

**Twitter: @MORELOSEVALUA**

**Facebook: /morelos.evalua**