



## Evaluación de Resultados y Percepción de los Programas Sociales Estatales de la SDSH

### Línea Temática Hogar:

- Impulso al Desarrollo del Hogar
  - Programa de Impulso a la Economía Social Sustentable
- Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia
  - Impulso al Gobierno Cercano

**Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato**

**Entidad Evaluadora:** Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C.

**Julio 2018**

# Evaluación de Resultados y Percepción del Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia



## SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO

**MVZ. José Gerardo Morales Moncada**  
*Secretario de Desarrollo Social y Humano*

**C. Juan Antonio Acosta Cano**  
*Subsecretario de Planeación y Operación  
para la Organización*

**Mtro. Javier Manzano Macedo**  
*Director General de Planeación y Evaluación*

**Lic. Juan Carlos Meléndez Sánchez**  
*Director de Evaluación*

**C. P. Pedro Ramírez Martínez**  
*Articulador y Evaluador*

**Lic. Ignacio Gómez Hermosillo**  
*Director del Programa de Atención a Personas  
en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia*

**Lic. José Gabriel Hernández Oropeza**  
*Coordinador del Programa de Atención a Personas  
en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia*

## EQUIPO ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN

**Luis Angel Ortiz Herrera**

*Coordinador y consultor principal*

**Maribel Ruiz León**

*Consultor de Políticas Públicas*

**Roberto Oswaldo Ramos Cortés**

*Consultor de Políticas Públicas*

**Noé Hernández Quijada**

*Consultor de Políticas Públicas*

**Patricia Barreras Piñuelas**

*Consultor de Políticas Públicas*

## Contenido

<b>Siglas y abreviaturas .....</b>	<b>1</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo I. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo II. Resultados del Programa.....</b>	<b>8</b>
2.1. Resultados en el ámbito institucional y de política pública .....	8
2.2. Resultados agregados del Programa de 2012 a 2017 .....	15
2.3. Análisis geográfico del Programa .....	20
2.3.1. Distribución territorial .....	20
2.3.2. Focalización de las acciones del Programa.....	24
2.4. Análisis integral de los resultados en el marco de las acciones de la SDSH.....	36
2.5. Análisis de indicadores de pobreza y desarrollo en los que incide el Programa .....	37
2.5.1. Índice de Rezago Social.....	37
2.5.2. Índice de Marginación .....	43
2.5.3. Pobreza Multidimensional.....	46
2.5.4. Índice de Desarrollo Humano.....	48
2.6. Recomendaciones para la SDSH y sus PSE .....	50
<b>Capítulo III. Percepción de los beneficiarios y otros actores sobre el Programa .....</b>	<b>55</b>
3.1. Percepción social de los beneficiarios .....	56
3.2. Resultados de los grupos de enfoque .....	68
3.3. Percepción de los actores institucionales. ....	69
3.4. Recomendaciones y sugerencias.....	71
3.5. Análisis comparativo de la percepción de los beneficiarios y no beneficiados. ....	72
<b>Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>79</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>81</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Número de personas beneficiadas y presupuesto ejercido por el PAPSVC, 2012-2017 .....	16
Cuadro 2. Distribución de los beneficiarios e inversión 2012-2017 por municipio .....	21
Cuadro 3. Número de localidades atendidas por el PAPSVC 2012-2017 .....	23
Cuadro 4. Distribución de la población según IRS municipal (2010 y 2015) .....	40
Cuadro 5. Regiones de Guanajuato definidas por Estrategia Impulso Social 2014 .....	40
Cuadro 6. Distribución de localidades y su población según su grado de rezago social, 2010.....	43
Cuadro 8. Distribución de los municipios y su población según grado de marginación 2010-2015.....	44
Cuadro 9. Desagregado de los indicadores de pobreza a nivel entidad 2010-2016.....	47
Cuadro 10. Distribución de los municipios de Guanajuato y su población según el IDH en el 2010.....	49

## Índice de Gráficas

Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación según entidad federativa 2017 .....	14
Gráfica 2. Monto del apoyo promedio (\$/beneficiario) del PAPSVC (2012-2017).....	18
Gráfica 3. Beneficiarios/acciones e inversión del Programa según vertiente de apoyo 2012-2017 .....	19
Gráfica 4. Porcentaje de beneficiarios y distribución por municipio de la inversión del PAPSVC (2012-2017) .....	22
Gráfica 5. Distribución de la inversión del PAPSVC según el grado de marginación de los municipios (2012-2017) ..	25
Gráfica 6. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según su grado de marginación (2012-2017).....	26
Gráfica 7. Número hogares beneficiados por el PAPSVC según grado de marginación de municipio (2012-2017) ....	26
Gráfica 8. Distribución de la Inversión del PAPSVC según el grado de marginación de las localidades (2012-2017) ..	28
Gráfica 9. Número de localidades beneficiadas por el PAPSVC según su grado de marginación (2012-2017) .....	28
Gráfica 10. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Grado de marginación .....	29
Gráfica 11. Distribución de la Inversión del PAPSVC según grado de rezago social de municipios (2012-2017).....	30
Gráfica 12. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según el grado rezago social municipal.....	30
Gráfica 13. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el grado de rezago social municipal .....	31
Gráfica 14. Inversión ejercida por el PAPSVC según el grado de rezago social de las localidades (2012-2017) .....	32
Gráfica 15. Número de localidades beneficiadas por el PAPSVC según su grado de rezago social (2012-2017).....	32
Gráfica 16. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Grado de rezago social de las localidades (2012-2017).....	33
Gráfica 17. Distribución de la Inversión del PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012-2017). 34	
Gráfica 18. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012-2017).....	35
Gráfica 19. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012- 2017) .....	35
Gráfica 20. Indicadores de rezago social estatal vs nacional, 2010. ....	39
Gráfica 21. Indicadores de rezago social estatal vs nacional, 2015. ....	39
Gráfica 22. Variación en las variables de IRS en el Estado, 2010-2015.....	39



Gráfica 23. Porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario por Región 2010-2015 .....	41
Gráfica 24. Porcentaje de viviendas con piso de tierra por Región 2010-2015. ....	42
Gráfica 25. Variación en los Indicadores socioeconómicos de marginación en Guanajuato, 2010-2015 .....	44
Gráfica 26. Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos .....	45
Gráfica 27. Distribución de localidades y población por grado de marginación 2010 .....	46
Gráfica 28. ¿Cómo se enteró de los apoyos que brinda la SDSH del Estado? .....	56
Gráfica 29. Percepción de los beneficiarios de acceso al Programa .....	57
Gráfica 30. ¿Cómo califica el trámite de solicitud para acceder a los apoyos de la SDSH? .....	58
Gráfica 31. Calificación de la atención recibida durante el trámite de solicitud del apoyo por los beneficiarios .....	58
Gráfica 32. La gestión del trámite de solicitud de apoyo, su duración y documentación apoyo.....	59
Gráfica 33. ¿Recibió usted el apoyo que solicitó del Programa? .....	60
Gráfica 34. ¿Cómo considera el tiempo desde la solicitud a la entrega del apoyo? .....	60
Gráfica 35. ¿Qué opina acerca del Programa del cual usted solicitó apoyo? .....	61
Gráfica 36. ¿De manera general, qué tan satisfecho se encuentra con el apoyo recibido? .....	62
Gráfica 37. ¿Considera que el apoyo recibido mejoro su calidad de vida?.....	62
Gráfica 38. ¿Cuál considera que era la situación de vulnerabilidad o contingencia para la cual solicitó el apoyo? ....	63
Gráfica 39. ¿El apoyo que recibió del gobierno le ayudó a resolver su situación de vulnerabilidad? .....	64
Gráfica 40. ¿Qué tan oportuno y eficiente considera que fue el apoyo que recibió del Programa? .....	64
Gráfica 41. Antes de solicitar este apoyo, ¿usted o su comunidad habían.....	65
Gráfica 42. Dificultad para resolver su situación sin el apoyo del Programa .....	65
Gráfica 43. ¿Con quién acudiría usted o su comunidad por ayuda inmediata en caso de otra situación parecida?...	66
Gráfica 44. ¿Considera que si hubiera acudido a otra instancia para solucionar .....	67
Gráfica 45. ¿Cómo califica el apoyo recibido del gobierno para resolver .....	67



## Índice de Anexos

Anexo 1. Cuestionario a beneficiarios de la Línea Hogar .....	81
Anexo 2. Análisis del índice de rezago social por región Impulso .....	84
Anexo 3. Marco conceptual del Índice de Marginación.....	88
Anexo 4. Variación en los indicadores de marginación en los municipios de Guanajuato entre 2010 y 2015 .....	90
Anexo 5. Descripción y resultados del indicador pobreza multidimensional en Guanajuato .....	94
Anexo 6. Descripción y resultados del Índice de desarrollo humano en Guanajuato .....	98

## Siglas y abreviaturas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLEAR-CIDE	Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina-Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Gesoc A.C.	Gestión Social y Cooperación, Asociación Civil
GRS	Grado de Rezago Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAES	Instituto Nacional de Apoyo a la Economía Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IRS	Índice de Rezago Social
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAPSVIC	Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia
PIESS	Programa de Impulso a la Economía Social Sustentable
PIDH	Programa de Impulso al Desarrollo del Hogar
PIGC	Programa Impulso al Gobierno Cercano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Programas Sociales Estatales
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SDSH	Secretaría de Desarrollo Social y Humano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria (federales)

## Presentación

En la política de desarrollo social, el actual Gobierno del Estado de Guanajuato destaca a nivel nacional por el diseño e implementación de una estrategia de intervención integral y sinérgica, anclada en vigorosos procesos de planeación, con amplio consenso social y activa participación de la población, denominada Impulso Social. Este esfuerzo, ha posicionado a la entidad a nivel nacional en los primeros lugares en cuanto a indicadores que miden la capacidad para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Así, en 2017, Guanajuato se ubicó en la tercera posición (con avances respecto a 2015 y 2016) en el Índice de Monitoreo y Evaluación de la Política Social (CONEVAL<sup>1</sup>) y en la cuarta posición nacional, en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (GESOC A.C.<sup>2</sup>).

Pero lo más importante, es que en los indicadores oficiales de desarrollo social Guanajuato ha mostrado importantes avances en los últimos años, que coinciden con parte del periodo de gestión del actual Gobierno y con la acertada política pública que ha instrumentado. En el Indicador de Pobreza Multidimensional (CONEVAL), se registró una reducción de la proporción de la población en pobreza extrema, pues en 2010 esta fue de 8.4% (469,496 personas), en 2016 fue de 4.4% (257,600 personas), disminuyéndose con ello carencias por acceso a servicios de salud y a servicios básicos de la vivienda, carencia por calidad y espacio en la vivienda, el rezago educativo y la proporción de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar. En el mismo sentido, también el Índice de Rezago Social (CONEVAL) reportó mejoras importantes en todas las variables que lo integran entre 2010 y 2015, aumentándose el acceso de la población a servicios de salud, abatiendo el rezago educativo y mejorando las condiciones de la vivienda y su acceso a servicios públicos básicos.

En el Índice de Marginación (CONAPO<sup>3</sup>), también se encuentran resultados positivos. Entre 2010 y 2015 el Estado logró avanzar en prácticamente todas las variables que integran este Indicador, reportándose los avances más notables en la disminución de la proporción de viviendas con algún grado de hacinamiento, ya que en 2010 ésta fue de 36.6% y en 2015 de 25.4%, así como en la proporción de la población con 15 años o más sin primaria completa, que bajó de 24 a 19.1%. En el avance de todos estos indicadores

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>2</sup> Gestión Social y Cooperación, Asociación Civil.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Población.

estatales obviamente está la incidencia de las políticas públicas sociales de la entidad y, específicamente de aquellas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) en sus tres líneas estratégicas, incluyendo la de Hogar con los cuatro programas evaluados, y de los cuales este de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia, es uno de ellos.

En la política social, como se mencionó, a través de la Estrategia Impulso se alinearon y se hicieron converger más de 60 programas estatales focalizados en regiones prioritarias, cuyas dependencias encargadas de éstos son coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH), la cual en lo particular aporta la acción de 16 programas agrupados en tres líneas temáticas que inciden en la persona, el hogar y la comunidad. En la línea Hogar, compuesta de cuatro programas dirigidos a mejorar la situación de las familias más desfavorecidas del Estado, se encuentra el **Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia (PAPSVC)**, que se distingue por brindar apoyo inmediato y directo a las personas de más escasos recursos cuando más lo necesitan, ayudando con ello a sus familias a enfrentar las contingencias o el estado de vulnerabilidad con mayores recursos de defensa.

En ese marco, en este informe se presenta la evaluación del PAPSVC con el objetivo de identificar los resultados más importantes en el periodo 2012-2017 y la percepción que tienen sobre el mismo los beneficiarios y funcionarios. Dicha evaluación ha sido realizada por la empresa Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (Serpro S.C.), quien resultó favorecida mediante licitación para llevar a cabo el ejercicio.

Serpro agradece todo el apoyo brindado por los diversos actores vinculados con el Programa, especialmente a los beneficiarios, que es en los que finalmente recae la acción de gobierno y, también a los funcionarios y operadores que son los que hacen posible la llegada de dichos apoyos o incentivos a la gente.

## Capítulo I. Introducción

En este apartado introductorio se presenta una breve caracterización del Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia (a partir de 2018 Impulso para la Atención de Personas en una Situación Emergente no Permanente o de Contingencia), en el marco de su inserción en los cuatro programas de la Línea Estratégica Hogar de la SDSH, para poder contextualizar más adelante sus resultados y la percepción que tienen sobre éste los beneficiarios y otros actores consultados. Asimismo, se establecen en este apartado los alcances, objetivos y las fuentes de información que dan sustento a la evaluación.

### 1.1. Principales características del Programa evaluado

Como se comentó, la SDSH cuenta con 16 programas agrupados en tres líneas estratégicas y es en la Línea temática Hogar, en la que se encuentra el i) Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia, además de otros tres programas, denominados: ii) Impulso al Desarrollo del Hogar, iii) Impulso a la Economía Social Sustentable, y iv) Impulso al Gobierno Cercano.

Estos cuatro programas en conjunto componen un importante dispositivo de la política de desarrollo social y humano que incide a nivel del hogar, la vivienda y la familia, y que complementa a los otros cuatro programas de la SDSH integrados en la línea estratégica persona-bienestar y, los ocho más agrupados en la línea comunidad-desarrollo social.

Asimismo, estos 16 programas a cargo de la SDSH, son complementados por otros 50 programas de carácter similar, a cargo de otras dependencias del Gobierno estatal (pero coordinados por la SDSH), que atienden las mismas zonas prioritarias, en el marco de la Estrategia Impulso Social (específicamente en el Eje Calidad de Vida), que constituye una política pública de desarrollo social de avanzada al promover una efectiva coordinación de acciones conjuntando, integrando y transversalizando 66 programas presupuestarios de más de 10 dependencias del gobierno estatal que atienden problemáticas diversas en respuesta a las demandas de la población más desfavorecida.

De ese modo, los diversos programas de la política social integrados en la Estrategia Impulso y especialmente los 16 de la SDSH, han sido diseñados para incidir en tres Líneas Temáticas (Persona, Hogar

y Comunidad). Esta reestructuración en la forma de intervención representó un nuevo enfoque de la política social en la entidad, en el que se ha buscado crear un círculo virtuoso de acción en torno a un esquema persona-familia-comunidad para impulsar el desarrollo social, que consideran a la persona como un agente de cambio y el sujeto central del trabajo gubernamental para ampliar sus capacidades (educativas, culturales, laborales); a la familia, como la célula básica de organización social, en la que se expresan los esfuerzos dirigidos a las personas y en la que se requiere generar ciertas condiciones elementales de reproducción colectiva (como vivienda digna con acceso a servicios, la generación de una fuente de ingresos propia y un soporte de apoyo familiar ante eventualidades) y; a la comunidad, como el espacio que constituye el entorno en el que se desarrollan las personas y familias y en el que se requiere de condiciones mínimas para la convivencia y el bienestar (infraestructura, equipamiento en servicios públicos y espacios de recreación, entre otros).

En el mismo sentido, todos los programas de la política de desarrollo social y humano, y específicamente los 4 de la Línea Hogar, en consecuencia el PAPSVC, encuentran también una sólida vinculación e inserción en los diversos documentos de la planeación estatal. Dicho de otro modo, todos los programas se derivaron de la planeación que se realizó en los diversos niveles y momentos. Así, en forma ascendente, los cuatro programas, y específicamente el PAPSVC, están directamente engarzados con las líneas estratégicas, objetivos, acciones y proyectos del Programa Sectorial Social y Humano Visión 2018, con la Estrategia transversal “Impulso a tu calidad de Vida” del Programa de Gobierno 2012-2018 y en su actualización 2016-2018, y finalmente tienen como marco de direccionamiento estratégico al Plan Estatal de Desarrollo 2035 y su versión actualizada al 2040.

#### **Programa Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia**

Con este nombre, el Programa surgió en 2014, aunque desde 2012 –y de hecho desde la Administración estatal previa- existía una vertiente de apoyo dentro de la SDSH para atender contingencias, denominada Apoyos Directos. De acuerdo con el documento “Análisis de la creación del programa y su justificación” y las entrevistas a funcionarios, este Programa surge como respuesta a la necesidad de responder a las peticiones expresadas por la ciudadanía en las giras del Gobernador del Estado y del Secretario de la SDSH, apoyando la atención de sus compromisos y demandas directas de la gente. Desde siempre, con este Programa o equivalentes, el Gobierno de Guanajuato ha buscado atender de manera inmediata a la ciudadanía -aunque se dirige a individuos, en realidad beneficia a toda la familia- que presenta

problemáticas particulares que no son atendidas por algún programa de gobierno o bien porque el apoyo se requiere de manera inmediata, porque el tipo de apoyo de dichos programas no se corresponde con el apoyo solicitado, porque el solicitante no se encuentra en las zonas donde dichos programas focalizan sus apoyos o por una contingencia climatológica o a causa de otros fenómenos naturales o desastres humanos.

En ese sentido el problema central que busca atender se relaciona con las personas del estado de Guanajuato que de manera individual o colectiva están en situación de vulnerabilidad o contingencia. Así, el impacto esperado del Programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas en el Estado de Guanajuato y su propósito es que las personas habitantes del Estado de Guanajuato en forma individual o colectiva superen esa situación de contingencia o de situación emergente, no permanente. Los componentes del Programa son dos:

- a) Apoyos asistenciales a personas en situación de emergencia no permanente
- b) Apoyos asistenciales a personas en situación de contingencia.

Específicamente se apoya en especie o mediante un estímulo monetario en rubros de salud, económico, alimentario, vivienda y otros que apoyen el acceso a los derechos de los solicitantes. Se prioriza aquellas personas que son jefas de hogar, que están asentadas en zonas de riesgo o desastre natural, con discapacidad propia o de algún familiar y las que habiten en las zonas de atención prioritaria. Las actividades clave para otorgar los apoyos son el análisis de solicitudes, aprobación de apoyos y gestión de solicitudes de adquisición.

Este Programa también está a cargo de la Subsecretaría de Administración e Inversión de la SDSH y específicamente de la Dirección General de Gestoría y Vinculación Interinstitucional con el apoyo de un Comité dictaminador.



## 1.2. La evaluación del Programa

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano, al igual que el Gobierno del Estado de Guanajuato en su conjunto, han adoptado la Gestión por Resultados como el modelo de gestión pública. Por ello, se ha instaurado la evaluación de los programas como un componente fundamental del quehacer gubernamental. De ese modo, en el periodo 2012-2017, sus programas han sido sujetos de diversos tipos de evaluación, tales como de diseño, consistencia y resultados, específicas del desempeño, entre otras.

En esta ocasión, se realizó una evaluación de los resultados y percepción de los cuatro programas de la Línea Estratégica Hogar, aunque para la entrega de resultados se realizó un informe para cada programa, por lo que este corresponde al del PAPSVC. El objetivo general de esta evaluación, de acuerdo con los Términos de Referencia, es: Evaluar los resultados y percepción social de los cuatro programas, en el periodo de septiembre de 2012 a diciembre del 2017, con enfoque estratégico a nivel de la línea Hogar-Viviendas dignas. En lo específico, se busca valorar la producción de componentes y el cumplimiento del propósito (en relación con la Matriz de Indicadores, MIR), analizar los usuarios efectivos, cobertura y grado de satisfacción, así como analizar la eficiencia de actividades y componentes y los procesos de ejecución.

La metodología para realizar la presente evaluación implicó el diseño de un cuestionario a ser aplicado a los beneficiarios del Programa (Anexo 1), guías semi-estructuradas para entrevistas a funcionarios y guía para la realización de grupos focales, así como el diseño muestral y la determinación y selección de la muestra a beneficiarios. A la par se comenzó la recopilación, revisión y análisis de los padrones de beneficiarios (2012-2017), de las evaluaciones anteriores del Programa, de documentos oficiales de la política gubernamental en el Estado y de los resultados e indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto al desarrollo social en el Estado. Posteriormente se realizó la fase piloto del cuestionario, se aplicaron las entrevistas a funcionarios y operadores del Programa, y 70 encuestas a beneficiarios de los ejercicios 2015 y 2016, cuyos resultados son estadísticamente representativas; además de la realización de un grupo focal también con beneficiarios del Programa ubicados en la comunidad de San José de la Montaña del municipio de Valle de Santiago.

Este informe está dividido en tres grandes apartados; el de resultados, el de percepción de los beneficiarios y otros actores y, el de las conclusiones, bibliografía y anexos, además de esta Introducción. De los resultados se presenta el análisis de los siguientes puntos: resultados en el ámbito institucional y de política pública, resultados agregados del Programa de 2012 a 2017, análisis geográfico de los apoyos, identificación de indicadores de desarrollo en los que incide el Programa y recomendaciones para potenciar los resultados de la SDSH. El segundo apartado es el de la percepción de beneficiarios, que incluye la percepción de los beneficiarios encuestados, los resultados de los grupos de enfoque y la percepción de actores institucionales, así como recomendaciones y sugerencias en torno al Programa.

## Capítulo II. Resultados del Programa

En este apartado se presentan y analizan los principales resultados del Programa en el periodo 2012-2017, contextualizándolos en el marco del diseño y ejecución de la política de desarrollo social y humano del Gobierno del Estado e identificando resultados cualitativos y cuantitativos, así como aquellos que inciden tanto en el fortalecimiento institucional y de gestión pública, como en la mejora de la calidad de vida de la población atendida.

De ese modo, se presenta un breve análisis en términos del legado institucional y de diseño e instrumentación de la política social que deja el actual Gobierno Estatal; se exponen los principales resultados agregados en términos de las acciones impulsadas por el Programa y la cobertura alcanzada en cuanto a territorios y población atendida y se emiten una serie de recomendaciones para potenciar a futuro los resultados e impactos con este tipo de intervenciones.

### 2.1. Resultados en el ámbito institucional y de política pública

Uno de los resultados más importantes de la presente Administración del Estado de Guanajuato (2012-2018), es que sus programas, específicamente el PAPSVC, cuentan con un amplio y vigoroso marco legal, normativo, de planeación y coordinación, que les dan mayor pertinencia y capacidad de incidencia en la atención de los complejos problemas que enfrenta la población. En ese sentido, a este nivel del marco en el que actúa el Programa, deben destacarse los siguientes elementos positivos de la gestión general del Gobierno del Estado.

### a) El vigoroso marco de planeación

Se cuenta con dos planes estatales de desarrollo de largo aliento (uno al 2035 elaborado al inicio de la Administración, y otro al 2040 generado al final de ésta), que establecen la visión de largo plazo, los retos y tendencias globales y nacionales, así como las grandes aspiraciones de sociedad y gobierno. Se dispone también de un programa estatal 2012-2018 que ha regido la acción específica del periodo de gobierno actual (pero que además se actualizó en 2015 para reorientar la acción hacia 2016-2018), en el que se definen ejes y estrategias integrales de intervención, reconociendo enfáticamente que para lograr resultados se requiere de aumentar la capacidad de las instituciones para actuar de manera integral, coordinada y transversal, mediante la priorización de acciones, el monitoreo y el control. Esto último, atendiendo seguramente uno de los principales retos que enfrentan las políticas públicas en los diversos ámbitos de gobierno y en diferentes países, al diseñarse y operarse de manera aislada y descoordinada.

#### **Vinculación del PAPSVC al Programa Estatal 2012-2018, actualizado 2016-2018**

El Programa Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia se inserta en la estrategia transversal I Impulso a Tu Calidad de Vida, que tiene como objetivo construir con los ciudadanos un tejido social sano, equitativo e incluyente, especialmente en las zonas con alto rezago social.

Por otro lado, además de los planes y programa antes mencionados y derivado de las grandes definiciones de estos documentos, el Gobierno cuenta con un Programa Sectorial Social y Humano, Visión 2018, que brinda el marco de acción a los distintos programas y acciones de atención a la población más desfavorecida, entre los que se encuentran los cuatro programas de la Línea Hogar, específicamente el PAPSVC. Además, recae en este sector, específicamente en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH), la coordinación de acciones en torno al Eje de Calidad de Vida del Programa de Gobierno 2012-2018, actualizado.

#### **Vinculación del PAPSVC con el Programa Sectorial Social y Humano, Visión 2018**

El Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia se vincula a la Línea Estratégica 2. Ingreso y Empleo, al objetivo sectorial 2.1 Fortalecer los ingresos familiares, a través de los apoyos y transferencias directas, preferentemente a la población en zonas de atención prioritaria.

Existe también, la Estrategia Impulso Social (documentada en el Libro Impulso), que es un esquema de coordinación de la política pública estatal que nace en 2015 y que se orienta al desarrollo humano y social, conjuntando, integrando y transversalizando la acción de 142 programas presupuestarios de 24 dependencias del gobierno estatal que atienden problemáticas diversas en respuesta a las demandas de la población, se focalizan en zonas prioritarias por su mayor rezago y carencias sociales. La gran meta de esta Estrategia es reconstruir el tejido social (en línea con las prioridades encontradas en la actualización del Programa Estatal 2012-2018) y desarrollar a las personas para que por sí mismas superen su condición de pobreza, planteando un modelo de intervención de avanzada en el que la participación de las comunidades resulta fundamental tanto en la construcción de su diagnóstico, en el plan y en las acciones de respuesta, así como en el monitoreo y evaluación del quehacer gubernamental.

Como se ha venido comentando, dentro de esta Estrategia de Impulso Social, la SDSH (en el Eje 1 Calidad de Vida, que le toca coordinar), participa con 16 programas de los 66 estatales que deben converger. Y dentro de esos 16 programas, agrupados en los tres ejes temáticos, se encuentran los cuatro de la Línea o Eje Hogar, y en consecuencia el PAPSVC. Estos tres ejes temáticos, como se comentó en la Introducción, están organizados de tal manera que agrupan programas que atienden por un lado a i) la persona (4 programas), ii) el hogar (4 programas) y a la comunidad (con dos bloques con 4 programas cada uno).

De esa manera, se puede asumir que el PAPSVC, como los otros de la SDHS, surgieron en esta administración como respuesta a un sólido proceso de planeación de largo, mediano y corto plazos, en el marco de una estrategia que busca integrar, sumar y transversalizar diversos esfuerzos y recursos en torno a la atención de la población más vulnerable en la entidad. Además, con la peculiaridad de que los cuatro programas de la Línea Hogar, a la que pertenece el PAPSVC, actúan de manera sinérgica a nivel del hogar, familia y vivienda para empujar su desarrollo desde varios frentes: creando condiciones de refugio apropiadas (Impulso al Desarrollo del Hogar); impulsando, con el PIESS, acciones de carácter productivo que resultan estratégicas para lograr la autonomía e independencia de las familias más pobres al buscar la generación de ingreso; promoviendo un esquema de planeación participativa y de empoderamiento de las familias para orientar su futuro y el del gobierno (Impulso al Gobierno Cercano); y contando con un esquema de soporte para cualquier eventualidad que enfrenten dichos hogares (con el PAPSVC).

**b) La adopción del modelo de Gestión por Resultados**, incluyendo el sistema de evaluación del desempeño y el presupuesto por resultados.

En línea con los esfuerzos realizados a nivel federal para adoptar la Gestión por resultado desde hace más de una década, el Gobierno estatal y, especialmente la SDSH ha adoptado este enfoque e incluso lo ha institucionalizado al modificar leyes y generar lineamientos y normas al respecto. Para lo que ha sido relevante el trabajo coordinado entre la SDSH y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>4</sup>.

Esto constituye un resultado importante en términos de fortalecimiento institucional porque sus programas de política, como los cuatro de la Línea Hogar y particularmente el PAPSVC, han sido diseñados (o rediseñados, ya que el PAPSVC inició como vertiente de Apoyos Directos incluso antes de que iniciara esta Administración estatal en 2012), monitoreados y evaluados con todos los elementos conceptuales y metodológicos que estable el sistema de evaluación del desempeño.

Al respecto, cabe destacar que el Programa evaluado cuenta con los siguientes elementos establecidos en el sistema de evaluación del desempeño (CONEVAL):

- Análisis de la creación del Programa y su justificación
- Árbol de problemas y árbol de objetivos
- Fichas técnicas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
- Matriz de Indicadores para Resultados
- Reglas de Operación (del Programa actual o equivalente en años previos) de 2012 a 2018
- Evaluación de diseño 2014
- Evaluación específica de desempeño 2015
- Resumen ejecutivo de la evaluación específica del desempeño de los 13 programas evaluados 2015, incluidos los cuatro de la Línea Hogar y el PAPSVC
- Línea de base para la evaluación de la Política Social del Estado de Guanajuato (sirve como insumo para una evaluación de impacto del Programa)
- Fichas de monitoreo trimestrales de 2015, 2016 y 2017
- Padrón estatal de beneficiarios (en donde se encuentran la información de este Programa y de todos los de la Estrategia Impulso)

---

<sup>4</sup> En 2013, y con vigencia hasta septiembre de 2018, se renovó la firma de un convenio de colaboración entre el CONEVAL y la SDSH del Gobierno Estatal, que inició en 2009, y al amparo del cual se han llevado a cabo múltiples acciones intercambio de información, asesoría y capacitación relacionadas con la evaluación de los programas sociales estatales.

- Catálogo de programas sociales estatales 2016 y 2017, en el que se encuentra el Programa

Todos estos documentos, ubicables en el sitio web de la SDHS, reflejan que tanto el PAPSVC como los otros programas del eje Hogar, en el periodo 2012-2017, han sido diseñados y rediseñados, ejecutados, monitoreados y evaluados con instrumentos, conceptos y métodos del sistema de evaluación del desempeño, que se esperaba, hayan incidido en la existencia de programas más pertinentes y efectivos para atender a la población objetivo. Por lo que, a futuro vale la pena rescatar todos estos instrumentos y documentos relacionados con los programas, así como el esquema general de gestión por resultados.

### **c) La alineación del dispositivo legal y normativo que rige a los programas**

El anclaje del PAPSVC en ese marco de planeación y de evaluación antes descrito, ha llevado al Gobierno del Estado a institucionalizar ciertos procesos en la gestión pública, que se convierten en un legado importante para el futuro. Así, para diseñar y ejecutar la Estrategia Impulso Social se requirió previamente, por ejemplo, del ajuste y modificación de disposiciones, reglas y estructuras administrativas de diversas dependencias, entre ellas -sobre todo- de la SDSH; así también, fue necesario un intenso trabajo coordinado con todas las dependencias que intervienen en dicha Estrategia Impulso, para ajustar y alinear las Reglas de Operación de los diversos programas.

Por otro lado, también en el Programa Estatal 2013-2018 actualizado se pueden observar cambios importantes en la definición de indicadores de los programas y en materia de la Gestión por Resultados. En la adopción del sistema de evaluación del desempeño, específicamente, se pueden advertir desde modificaciones a la Ley de Desarrollo Social y Humano del Gobierno estatal, hasta la elaboración y publicación oficial de los siguientes documentos:

- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato en materia de monitoreo y evaluación de programas sociales estatales (2015).
- Guía para la operación del monitoreo y evaluación de los programas sociales estatales (2016).
- Criterios de monitoreo y evaluación 2013, 2014 y 2015.
- Plan anual de evaluación de los programas sociales estatales para los ejercicios fiscales 2016 y 2017.
- Términos de referencia tipo para evaluaciones (diagnóstico, diseño, consistencia y resultados, específica),

- Lineamientos para la Integración, Operación y Actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano.

#### **d) Procesos de sensibilización y capacitación del aparato gubernamental**

Gracias a la relación de colaboración entre la SDSH y el CONEVAL, se han logrado importantes avances en la adopción del sistema de evaluación del desempeño. Para ello ha sido determinante el apoyo de este último Consejo en el asesoramiento, sensibilización y capacitación en la materia, así como todos los esfuerzos adicionales invertidos por la SDSH y su equipo. Al respecto destacan diversas capacitaciones en:

- Curso Herramientas de Monitoreo y Evaluación para Medición de Resultados (CONEVAL, 2013)
- Curso-Taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (CONEVAL, 2013)
- Evaluación de Desempeño y Monitoreo de Programas Sociales 2015
- Auditorías de Desempeño 2016
- Diseño de Programas en Cascada con la Metodología de Marco Lógico (CEPAL-CONEVAL, Santiago de Chile, 2016)
- Taller de Evaluación de Impacto, 2016
- Diseño de programas en cascada con la Metodología de Marco lógico (CONEVAL, 2016)

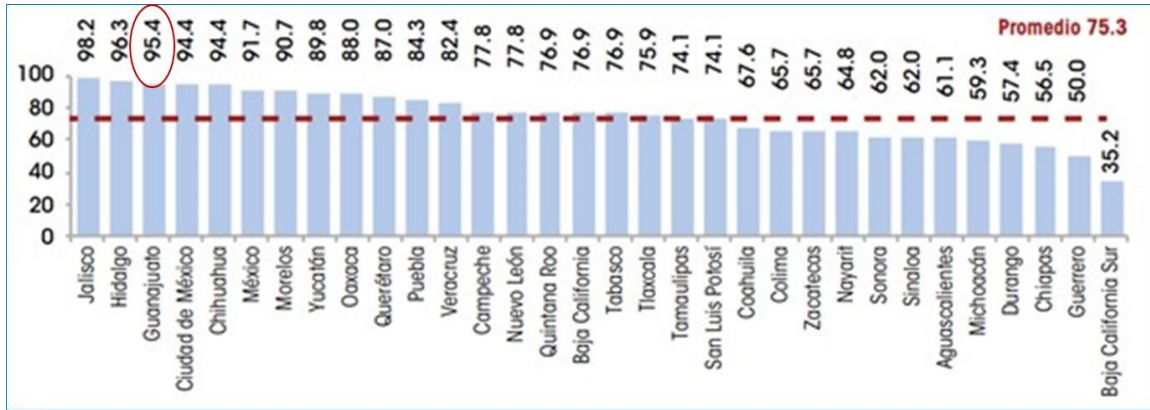
Además, a través de la SDSH, en coordinación con el CONEVAL, la entidad ha organizado eventos como la VI Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación, el Coloquio el Desarrollo humano y social en el estado de Guanajuato y el Congreso nacional de programas innovadores para mejorar la calidad de vida y el sentido social, con fines de intercambio de buenas prácticas de gestión. En este último evento, convocado por el Centro CLEAR-CIDE, se dio la premiación al II reconocimiento de buenas prácticas subnacionales en políticas públicas de desarrollo social.

Todo lo anteriormente expuesto, se ha traducido en que el Estado de Guanajuato haya alcanzado un índice de monitoreo y evaluación (de los programas sociales) en 2017 de 95.4 (en una escala de 0 a 100), ubicándose muy cerca del valor máximo posible y ocupando una privilegiada posición número 3 entre todos los estados de la República (Gráfica 1). Además, con respecto a las valoraciones del índice en años previos, se tuvo un avance muy importante y relativamente en poco tiempo, ya que en 2011 dicho valor fue de 54.6, en 2013 de 72.2 y en 2015 de 89.8; es decir, en este sexenio de la Administración Estatal actual



se logró avanzar en casi el doble del valor del índice, y todo ello gracias a la adopción del sistema de evaluación del desempeño.

Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación según entidad federativa 2017<sup>5</sup>



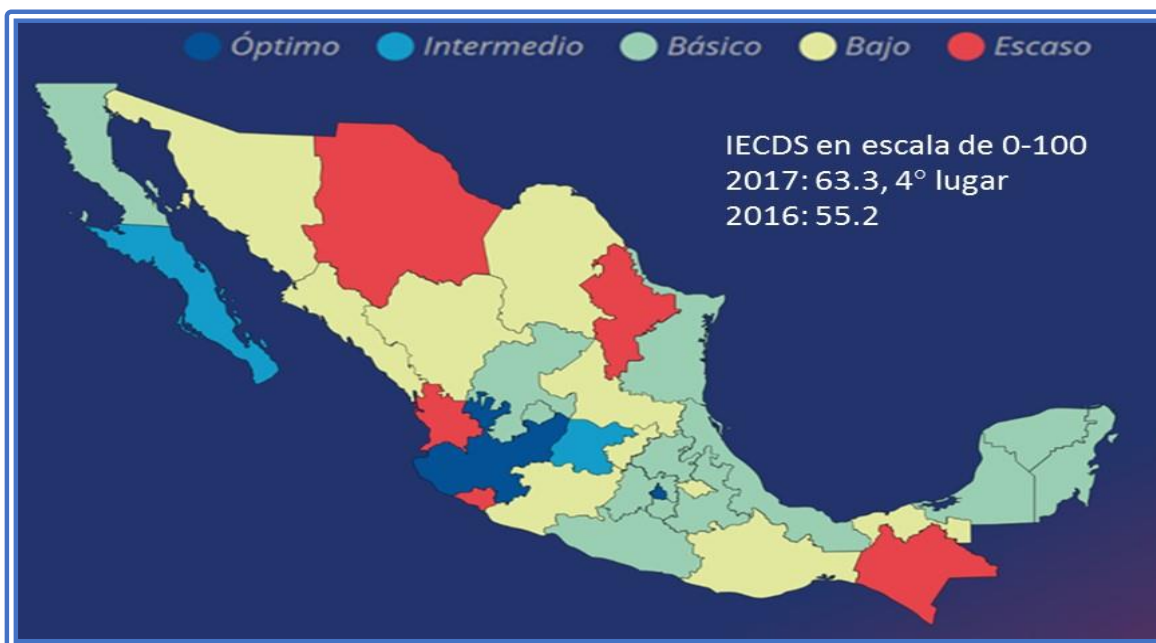
Fuente: Extracción del documento publicado por CONEVAL en 2017.

En el mismo sentido, y en una posición también privilegiada (cuarta posición) se ubicó la entidad en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2017<sup>6</sup>, alcanzando un valor de 63.3, en escala de 0 a 100 (contra 51.34 del valor promedio a nivel nacional) y mostrando un avance importante respecto a 2016.

<sup>5</sup> Para mayores informes: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2017. México: CONEVAL, 2017. Se recomienda también revisar las publicaciones equivalentes para 2011, 2013 y 2015.

<sup>6</sup> Para mayores informes revisar <http://www.ides.gesoc.org.mx/ranking>.

**Ilustración 1. Índice Estatal de Desarrollo de Capacidades para el Desarrollo Social, IECDs (GESOC A.C.)**



Fuente: Imagen extraída de página web de la GESOC A.C.

Finalmente, con este análisis se constata que un resultado relevante en torno al PAPSVC y el resto de los programas de la Línea Hogar y de la SDSH, es que se deja un legado institucional en el que éstos se insertan en un vigoroso modelo de intervención orientado a resultados. Aunque reconociendo también que aún quedan importantes áreas de mejora por atender en cuanto a la adopción plena del sistema de evaluación del desempeño, el uso efectivo de las evaluaciones, el logro de una implementación y coordinación más efectiva entre instrumentos y programas, especialmente con los de carácter federal, en dotar de mayor recurso humano al aparato gubernamental encargado de la instrumentación de los programas, así como en la generación, ordenamiento, sistematización y acceso a la información sobre la ejecución de los programas.

## **2.2. Resultados agregados del Programa de 2012 a 2017**

En este apartado se muestran los principales resultados generados en todo el periodo de análisis, que equivale prácticamente al periodo de gobierno completo. Estos resultados son los efectos o consecuencias generadas a nivel del propósito definido en la MIR del Programa, por las acciones realizadas en el marco de la gestión gubernamental mediante los componentes y actividades de dicha MIR.

Como se ha expresado, este Programa busca atender a la población más pobre ante situaciones de emergencia y vulnerabilidad a las que se enfrenta común y frecuentemente, y ante lo cual carece de recursos y capacidades para hacerse valer por sí misma. Así, con esta acción de gobierno se generó un instrumento de política probado y muy noble, además de flexible, que acompaña a las personas en los momentos de mayor dificultad.

En ese contexto, y considerando que el propósito del Programa, de acuerdo con las Reglas de Operación de los diversos años y la MIR, es que **las personas habitantes del Estado de Guanajuato en forma individual o colectiva superen una situación de contingencia o de situación emergente no permanente**, en el periodo de análisis (2012-2017) los **resultados** alcanzados por el Programa son los siguientes:

- Se apoyaron 40,661 personas del Estado que enfrentaron alguna vulnerabilidad o contingencia, con un presupuesto acumulado de 2012 a 2017 de más de 99 millones de pesos (a precios corrientes), y un alcance territorial por año de 38 municipios en promedio. La mayor parte de la inversión del Programa (81%) se ejerció en los años 2014 y 2015, logrando una cobertura total de todos los municipios del Estado. En 2017 se ejercieron apenas 6 millones de pesos que, si bien es un monto bastante elevado en comparación con el de 2012, resulta muy inferior al de 2015, que es cuando se ejerció la mayor cantidad de recursos (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Número de personas beneficiadas y presupuesto ejercido por el PAPSVC, 2012-2017**

AÑO	Número de beneficiarios directos	Presupuesto ejercido (\$) (nominal)	No. de municipios atendidos
2012	102	728,568	25
2013	2,853	4,153,690	36
2014	19,118	32,858,993	46
2015	11,494	47,561,601	46
2016	6,043	8,104,043	38
2017	1,051	6,009,037	39
<b>Total</b>	<b>40,661</b>	<b>99,415,933</b>	<b>Promedio anual: 38</b>

Fuente: información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

- Considerando que cada persona apoyada de manera directa por el Programa vive en un hogar de 4 miembros en promedio, entonces el número de personas beneficiadas indirectamente en el periodo se eleva a más de 160 mil; ya que es importante destacar que generalmente una situación de vulnerabilidad (sequía, enfermedad, afectación de la vivienda, entre otras), afecta no sólo a

una persona, sino a todo el entorno familiar. Además, resalta que, de acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios para fines de esta evaluación<sup>7</sup>, el 70% de los beneficiarios que sí recibieron el apoyo se sienten entre satisfecho y muy satisfecho.

**Algunas expresiones sobre los beneficios percibidos por las personas apoyadas por el PAPSVC**

*“Me quito el hambre, tuve mucho ahorro, tenemos más espacio, ya no paso tanto frío, ayudó a la economía, lo necesitaba mucho, tengo un techo para dormir, tenía una necesidad muy grande, ya puedo caminar, era un gasto muy grande para mí y no lo podía solventar, comimos bien, ya no me moja, hay menos polvo y tierra, no estamos tan amontonados, puedo caminar mejor, mi hija ya tiene su cuarto propio...”* Encuestas a beneficiarios del PAPSVC.

- La relevancia de los grandes números o estadística oficial adquiere mayor valor cuando se escucha a los beneficiarios que recibieron el apoyo, decir que gracias al Programa salieron de un apuro o situación sumamente limitativa en el momento. Destaca que buena parte refiere a una enfermedad imprevista, a una discapacidad repentina y a una pérdida de bienes materiales como la situación limitativa, y más aún, que el 80% de los que recibieron el apoyo lo califique entre bueno y excelente en cuanto a la capacidad que tuvo para solucionar la situación de vulnerabilidad y contingencia. Quizá esto se deba también en parte a que la mayoría de los que recibieron el apoyo (78%) considera que lo tuvo oportunamente, es decir de manera rápida, en tiempos cortos, que es lo que más se valora en estas situaciones de emergencia.
- Del total de personas apoyadas por el PAPSVC, de acuerdo con datos de la encuesta a beneficiarios, el 86% son mujeres de una edad promedio de casi 50 años, lo que confirma la

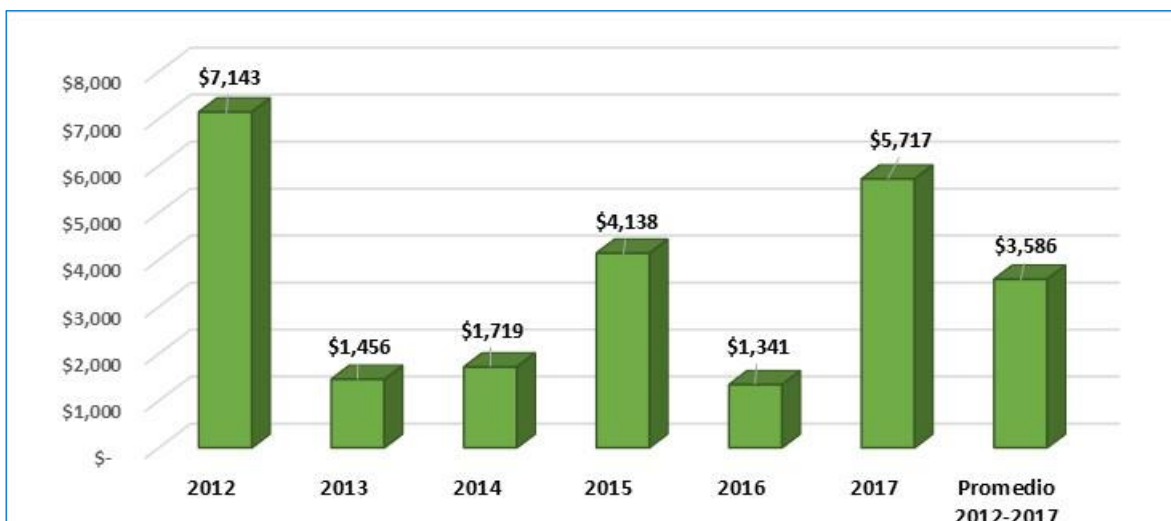
---

<sup>7</sup> Como se estableció en la Introducción de este documento, se encuestaron 70 beneficiarios de 2015 y 2016, cuyos resultados son estadísticamente representativos de la población total beneficiaria en esos años. Sin embargo, muchas respuestas y opiniones sobre los beneficios aplican sólo para el 78.5% de los beneficiarios totales, que declararon haber recibido el apoyo. Una proporción importante no lo recibió porque no recordaba bien si ello había ocurrido o porque lo que le dieron (cobijas y despensas, por ejemplo) venía como parte de una entrega que se realizó cuando acudió determinada autoridad a la comunidad; también en un caso el beneficiario identificaba otra fuente como la que le había ofrecido el apoyo (hospital), cuando ello ocurrió por gestiones realizadas por el Programa. Más adelante en el apartado 3 se profundiza sobre estas razones, porque dada la proporción de no recepción, es un tema que es necesario atender por el Programa.

atención del Programa a un grupo poblacional que tiende a ser más vulnerable, y que además se prioriza desde en las Reglas de Operación, especialmente cuando éstas son las jefas del hogar.

- De acuerdo con las Reglas del Programa y su MIR, éste tiene como componentes, otorgar apoyos asistenciales a personas en situación de emergencia y contingencia. Al respecto, el monto promedio del apoyo que recibió cada persona en el periodo de análisis fue de 3,586 pesos, y además el 81% de todos los beneficiarios recibieron una suma inferior a este monto promedio. El comportamiento histórico de dicho monto fue muy variable, bajando notablemente con respecto al primer año, cuando dicho monto fue de 7,143 pesos por persona. Destaca que en 2013 y 2016 el monto de apoyo fue bajo, ubicándose por debajo de los 2 mil pesos (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Monto del apoyo promedio (\$/beneficiario) del PAPSVC (2012-2017)**



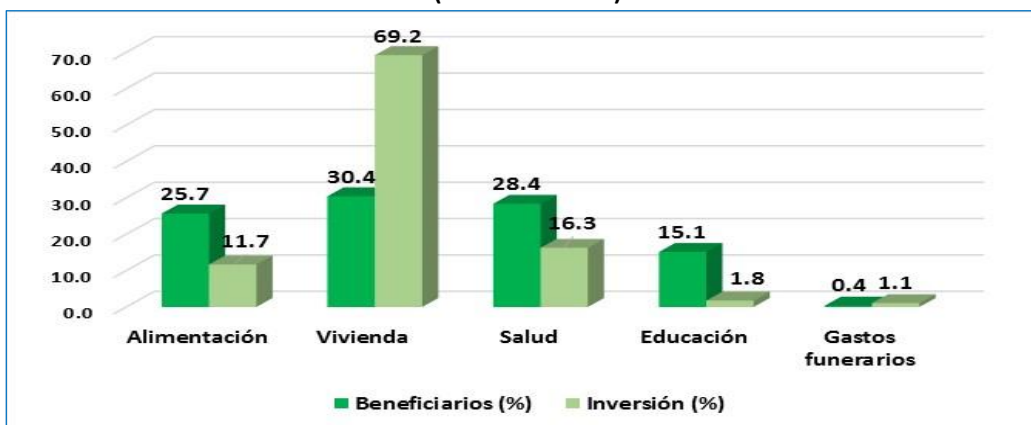
Fuente: información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

- Los tipos de apoyo que otorga el Programa son muy diversos y de diferente valor. Existen apoyos de bajo costo como la adquisición de cobijas (con apoyo del Programa de menos de 200 pesos por persona), apoyo alimentario con apoyos desde 300 a 2,000 pesos (alimentos o despensas), materiales específicos de construcción o algún implemento o muebles sencillos, tinacos, así como apoyo para la compra de lentes o colchones con montos entre 1,000 y 2,000 pesos. En el rango de entre 2,000 y 4,000 pesos aparecen apoyos para la compra de lámina galvanizada, materiales de construcción, adquisición de medicamento y también apoyo alimentario. De 4,000 a 10,000 pesos continúan apareciendo materiales para construcción, apoyo alimentario, y otros gastos como los funerarios, compra de pañales y leche, entre otros. Con montos por arriba de 10,000 pesos siguen

apareciendo apoyos para construcción, sesiones de hemodiálisis, pago hospitalario, entre otros. Los apoyos con montos más elevados, por arriba de 70 mil y hasta de 115 mil pesos, se vinculan con gastos para operaciones médicas costosas (columna), materiales quirúrgicos y gastos hospitalarios.

- No obstante, hay que destacar que el grueso de los beneficiarios, como se indicó en párrafos previos, recibe un bajo monto de apoyo, menos de 4,000 pesos, con componentes sencillos (que no por ello dejarán de ser importantes para las personas en el momento), como cobijas y apoyo alimentario. Por ejemplo, para 2016 el 87% de todos los beneficiarios recibió una cobija con un valor de apoyo del Programa entre 80 y 200 pesos.
- Considerando la agregación de los tipos de apoyo en grandes rubros: alimentación (donde se incluye apoyos alimentarios y despensas básicamente), vivienda (materiales para construcción, muebles, implementos y enseres) y salud (gastos médicos, aparatos, cirugías, etc.), el PAPSVC concentró sus recursos de 2012 a 2017 en el rubro de vivienda (69.2%), seguido de lejos por la vertiente salud y alimentación. Aunque en términos de número de beneficiarios, éstos se distribuyen en proporciones más o menos similares entre vivienda y salud, seguido de alimentación (25.7%). Destaca que, en vivienda con una inversión relativamente alta se alcanza una cobertura menor en beneficiarios en comparación con las vertientes de salud, educación y alimentación, en las que con menos presupuesto se logra una mayor cobertura, explicado todo esto por los montos de apoyo promedio que recibe cada beneficiario (Gráfica 3).

**Gráfica 3. Beneficiarios/acciones e inversión del Programa según vertiente de apoyo 2012-2017 (% sobre el total)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Adicionalmente a estos resultados generados en grandes números, en el Capítulo 3 de este informe se incluyen más valoraciones sobre la percepción de los beneficiarios acerca de los resultados del Programa, que en lo general resultan positivas y que dan contexto al efecto global que se pueda tener con estos resultados agregados.

## **2.3. Análisis geográfico del Programa**

### **2.3.1. Distribución territorial**

En el Cuadro 1, previamente analizado, se puede observar que de 2012 a 2017 el PAPSVC ha estado presente cada año, en promedio, en 38 de los 46 municipios del Estado, y que dicha cobertura ha sido creciente, comenzando con 25 municipios en 2012, hasta alcanzar la cobertura total en 2015 y estabilizándose en 39 en 2017.

Hay 19 municipios que estuvieron marginalmente atendidos, ya que no lograron captar cada uno ni siquiera 1% de la inversión y en conjunto apenas ejercieron el 9.09% de toda la inversión histórica del Programa. Dentro de ese grupo se encuentran Atarjea, Tarandacua, Victoria, Pueblo Nuevo, Tarimoro y San José Iturbide, que son algunos de los más pobres y marginados (Cuadro 2 y Gráfica 4).

La concentración de la inversión y los beneficiarios en los municipios más poblados y menos pobres (relativamente), se explica porque en la Estrategia Impulso dichos municipio sí han sido considerados como prioritarios, a nivel de determinadas localidades o zonas impulso que pese a encontrarse en estos municipios más desarrollados, aún enfrentan carencias sociales y restricciones en el acceso a los derechos sociales de sus habitantes, que requieren por tanto ser abatidas. Sobre todo, se trata de colonias o comunidades urbanas que conviven con los centros de población más grandes, pero que quedan un tanto marginadas de las oportunidades de desarrollo.

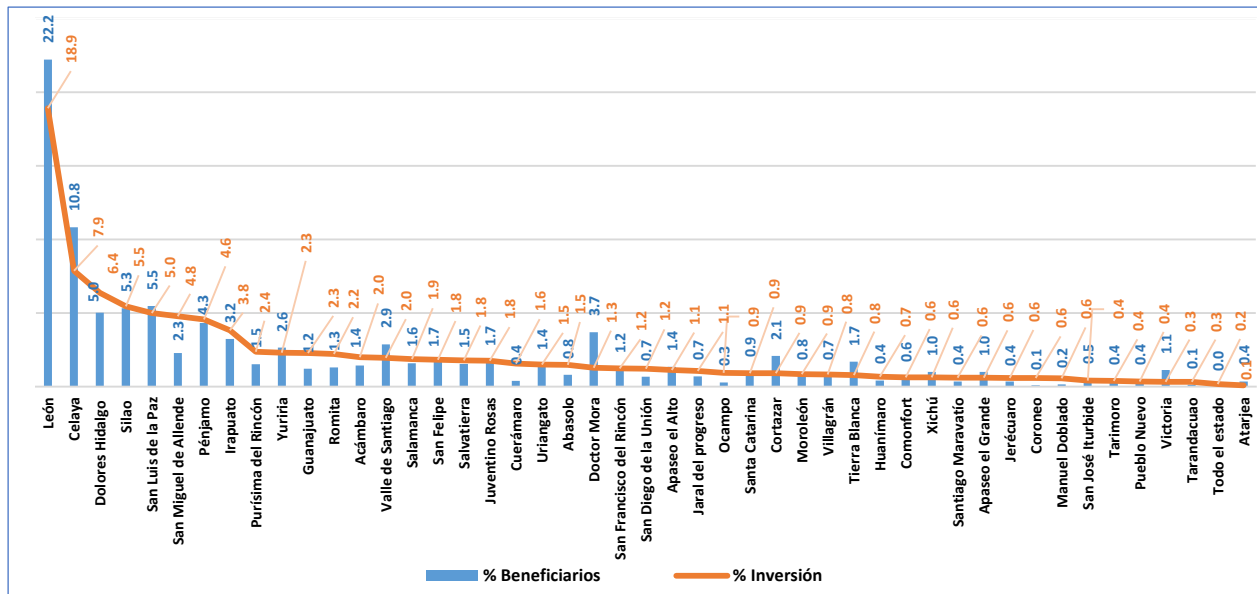


**Cuadro 2. Distribución de los beneficiarios e inversión 2012-2017 por municipio**

Municipio	Beneficiarios	Inversión	Municipio	Beneficiarios	Inversión
León	9,034	\$ 18,792,051.1	Apaseo el Alto	549	\$ 1,130,679.7
Celaya	4,399	\$ 7,823,257.9	Jaral del progreso	288	\$ 1,053,499.0
Dolores Hidalgo	2,045	\$ 6,337,889.7	Ocampo	120	\$ 940,369.5
Silao de la Victoria	2,167	\$ 5,423,428.9	Santa Catarina	383	\$ 915,518.1
San Luis de la Paz	2,229	\$ 4,978,737.4	Cortázar	849	\$ 905,921.6
San Miguel de Allende	932	\$ 4,761,423.6	Moroleón	306	\$ 854,435.7
Pénjamo	1,761	\$ 4,549,210.1	Villagrán	301	\$ 825,544.1
Irapuato	1,318	\$ 3,797,986.2	Tierra Blanca	687	\$ 787,931.6
Purísima del Rincón	621	\$ 2,363,627.5	Huanímaro	174	\$ 675,344.1
Yuriria	1,076	\$ 2,295,919.6	Comonfort	250	\$ 623,393.3
Guanajuato	495	\$ 2,282,104.3	Xichú	410	\$ 621,819.6
Romita	535	\$ 2,211,857.2	Santiago Maravatío	145	\$ 616,950.0
Acámbaro	586	\$ 1,989,028.3	Apaseo el Grande	407	\$ 613,720.4
Valle de Santiago	1,169	\$ 1,958,365.8	Jerécuaro	144	\$ 595,290.9
Salamanca	648	\$ 1,871,913.6	Coroneo	33	\$ 593,285.8
San Felipe	706	\$ 1,821,096.3	Manuel Doblado	68	\$ 572,425.9
Salvatierra	626	\$ 1,777,097.8	San José Iturbide	191	\$ 404,853.6
Santa Cruz de Juventino Rosas	676	\$ 1,752,595.3	Tarimoro	154	\$ 391,961.4
Cuerámbaro	163	\$ 1,554,572.8	Pueblo Nuevo	168	\$ 353,639.3
Uriangato	584	\$ 1,495,079.3	Victoria	463	\$ 333,185.5
Abasolo	328	\$ 1,465,954.1	Tarandacua	58	\$ 330,864.7
Doctor Mora	1,508	\$ 1,273,560.2	Todo el estado	1	\$ 175,622.6
San Francisco del Rincón	480	\$ 1,228,042.8	Atarjea	146	\$ 81,308.0
San Diego de la Unión	280	\$ 1,213,569.5	<b>Total</b>	<b>40,661</b>	<b>99,415,933.05</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Gráfica 4. Porcentaje de beneficiarios y distribución por municipio de la inversión del PAPSVC (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

En ese sentido, en las 1,052 comunidades prioritarias para la Estrategia Impulso, 889 catalogadas como urbanas y 163 como rurales, tan sólo León, participa con 522 (que representan el 49% de todas las zonas impulso y el 59% del total de zonas urbanas). Por eso, este municipio aparece como el principal beneficiado por el Programa. Lo mismo sucede con Celaya que tiene 50 zonas prioritarias y Dolores Hidalgo 29.

De hecho, puede asumirse que tanto la Estrategia Impulso como el Programa PAPSVC tienen una concentración de sus acciones en las zonas urbanas del Estado, en las que como se ha comentado, existe también un número importante de población marginada y excluida de los circuitos de desarrollo regional, que por tanto es más vulnerable a cualquier situación imprevista o de contingencia.

Más aún, es relevante que la inversión del Programa por municipio se concentra en pocas colonias o comunidades, con lo cual los efectos agregados de la intervención de gobierno seguramente son más visible. Por ejemplo, la cuantiosa inversión que se ha realizado en León se concentra en 6 localidades o colonias como la cabecera municipal, Centro Familiar la Soledad, la Ermita, Loza de los Padre y Medina. En este territorio concentrado se han impulsado más de 8,140 acciones de salud, alimentación, vivienda, educación y servicios funerarios para la atención de contingencias, que resultan relevantes para ese

destacado número de familias. Lo mismo pasó en Celaya en donde en la cabecera municipal y dos comunidades se apoyaron 4,230 situaciones de vulnerabilidad.

A futuro, sería deseable realizar una evaluación de resultados e impactos más focalizada en estos territorios impulso donde se ha concentrado la inversión del PAPSVC, y también de otros programas como el PIES y PIDH de la Línea Hogar, a fin de conocer efectos tanto a nivel de la familia, como a nivel comunitario y regional.

Retomando la información histórica del ejercicio del PAPSVC de 2012 a 2017, se tiene que cada año en promedio se atendieron alrededor de 364 localidades, registrando un crecimiento ascendente en esa cobertura de 2012 a 2015 y luego descendente al 2017. En 2015 se atendieron 695 localidades (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Número de localidades atendidas por el PAPSVC 2012-2017**

Año	Número de localidades atendidas	Número de beneficiarios
2012	56	102
2013	141	2,853
2014	541	19118
2015	695	11494
2016	226	6043
2017	159	1051
<b>Total</b>	<b>364 en promedio/año</b>	<b>40,661</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

En línea con lo comentado antes respecto a las comunidades más importantes para la Estrategia Impulso, en el PAPSVC las localidades que reiteradamente aparecen como las más beneficiadas de 2012 a 2017 son las capitales de León, Celaya, Irapuato, Dolores Hidalgo, Salvatierra y Silao. Destaca que en 2015 y 2017 aparecen dos comunidades de San Luis de la Paz entre las comunidades más beneficiadas (la capital del municipio y San Nicolás del Carmen), con 343 acciones.

Estos últimos datos confirman que también el PAPSVC está atendiendo algunas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) de la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL). Guanajuato incluye en ZAP a los municipios de Atarjea, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, aunque en estos municipios este Programa ha tenido una escasa presencia. Al respecto, es importante establecer o generar mayor coordinación entre estas

acciones estatales, promovidas a través de la Estrategia Impulso y el PAPSVC en particular, con los programas federales, para potenciar en conjunto los recursos y esfuerzos.

### **2.3.2. Focalización de las acciones del Programa**

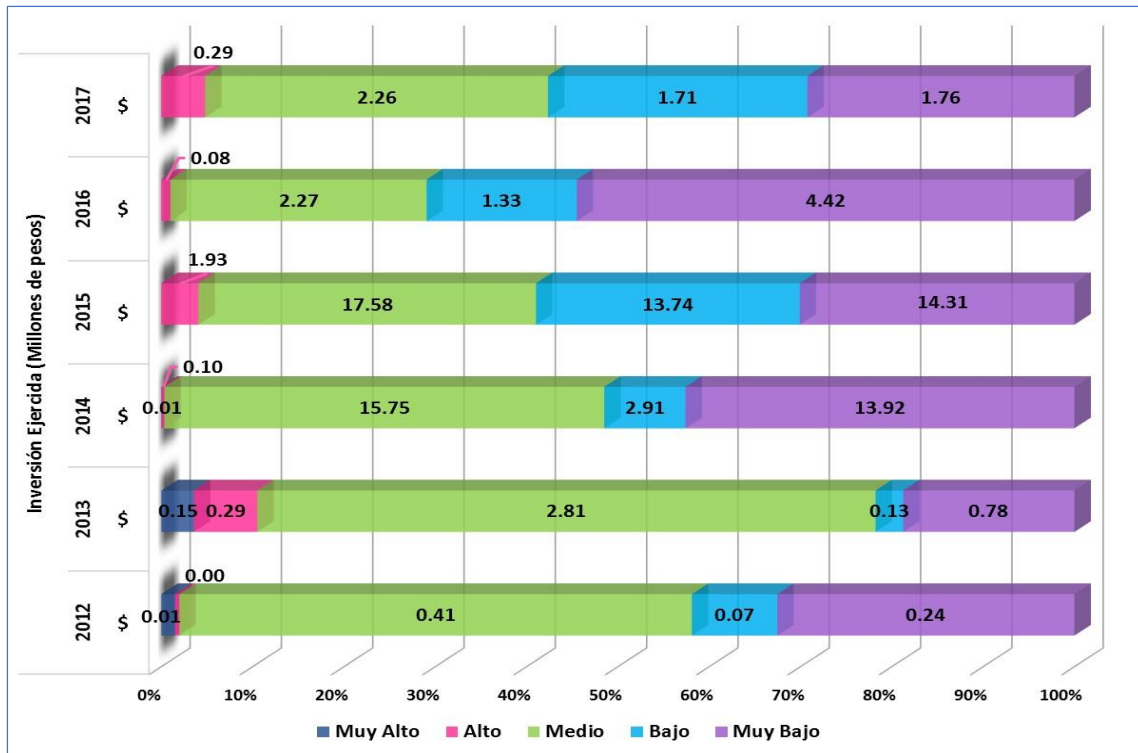
En términos estrictos, el análisis de la focalización de las acciones del Programa sirve para saber si se está atendiendo población que cumpla con el perfil definido en la población potencial y objetivo de las Reglas de Operación. Al respecto en las Reglas se establece que se deben atender las personas que presenten una situación emergente, no permanente, o de contingencia, dando preferencia a las jefas (mujeres) de hogar, a las personas que estén asentadas en zonas de riesgo o desastre natural y/o en zonas de atención prioritaria, y a familias con algún miembro con discapacidad.

En ese sentido a continuación se presentan algunos datos sobre la situación de marginación, rezago y pobreza de las zonas en las que se ubican los beneficiarios del Programa, reconociendo que éste tiene su propia focalización territorial al vincularse a las zonas prioritarias Impulso definidas por sus propios criterios, y con un enfoque de atención centrado en comunidades urbanas con problemas de inserción social. Para la determinación de las zonas impulso se agregaron diversos indicadores de marginación, pobreza, desarrollo social y se sumaron otros como el de evaluación por resultados, la existencia de infraestructura básica y complementaria, y se priorizó el objetivo de mejorar la cohesión social y reestablecer el tejido social.

#### **Focalización según el grado de Marginación**

En ese marco, como se observa en la gráfica siguiente, la mayor parte de la inversión acumulada del PAPSVC entre 2012 y 2017 (más de 99 millones de pesos), se ha ejercido en áreas con grado de marginación medio, seguido de áreas de muy bajo grado de marginación, lo cual coincide con el apartado previo en donde los municipios más beneficiados por Programa son precisamente León, Celaya, Dolores Hidalgo, Silao, entre otros, que tienen baja y muy baja marginación en lo general, pero con células o islas de rezago y pobreza muy identificadas. Para la Estrategia Impulso, son estos municipios y áreas consideradas como prioritarios (Gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución de la inversión del PAPSVC según el grado de marginación de los municipios (2012-2017)

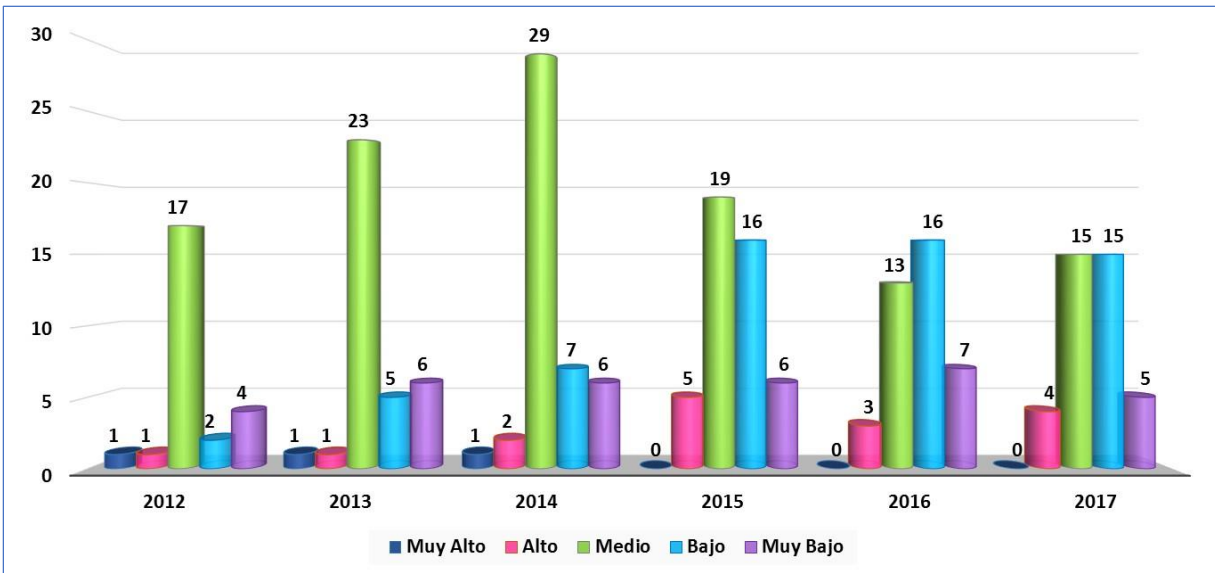


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

En línea con lo antes descrito, en cuanto al número de municipios apoyados por el PAPSVC según su grado de marginación, resalta que la mayoría están catalogados con grado de marginación medio, seguido de municipios con grado bajo y muy bajo, aunque es destacable el aumento en la atención a los municipios con alta marginación, pasando de 1 a 4 entre 2012 y 2017, logrando además una cobertura alta respecto al total de municipios en esa condición en el Estado (Gráfica 6).

Esta distribución de municipios apoyados según grado de marginación refleja la situación que impera en la entidad, en donde sólo el 10.3% de los municipios son clasificados con grado alto de marginación y la categoría muy alta en el 2015 prácticamente no figuró en el Estado; el 47.8% de los municipios son de baja o muy baja marginación y es hacia donde concentra la inversión del Programa.

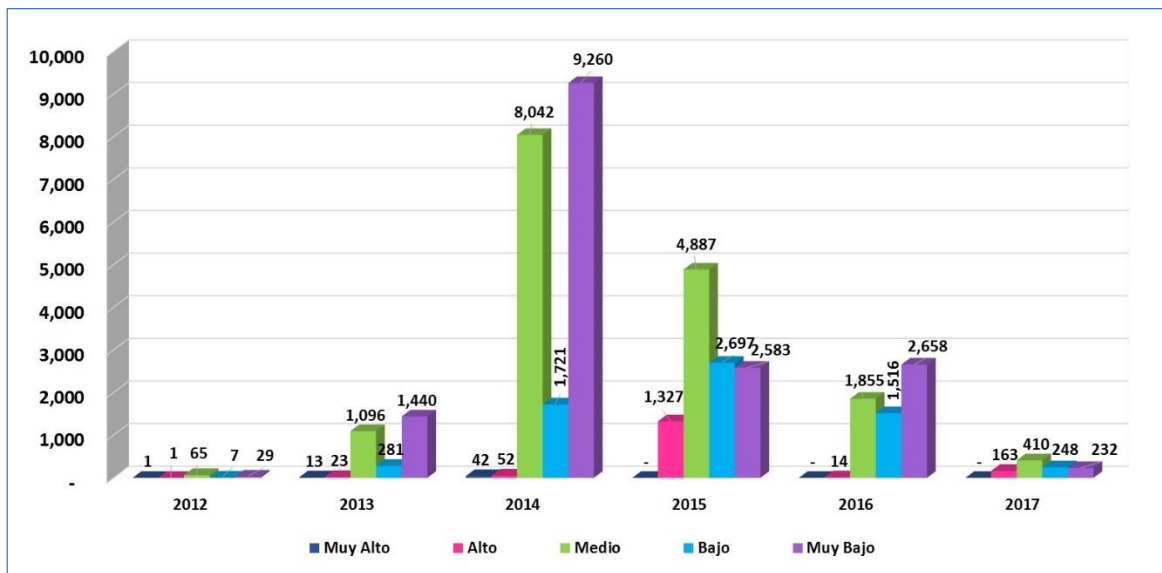
**Gráfica 6. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según su grado de marginación (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

En cuanto a la distribución del número de hogares apoyados por el Programa según el grado de marginación del municipio donde se encuentran, la mayoría de los hogares beneficiados pertenecen a los municipios con grado de marginación muy bajo y medio (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Número hogares beneficiados por el PAPSVC según grado de marginación de municipio (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación. Durante tres años de ejercicio del Programa los hogares de los municipios con grado medio de marginación fueron los más beneficiados en la Entidad, de manera alternada 2012 con 63.1%; 2015 con 42.5% y 2017

con 38.9%. En los ejercicios 2014 y 2016 los hogares de la categoría de municipios con bajo grado de marginación fueron los más favorecidos respecto al resto (48.4% y 44%, respectivamente)

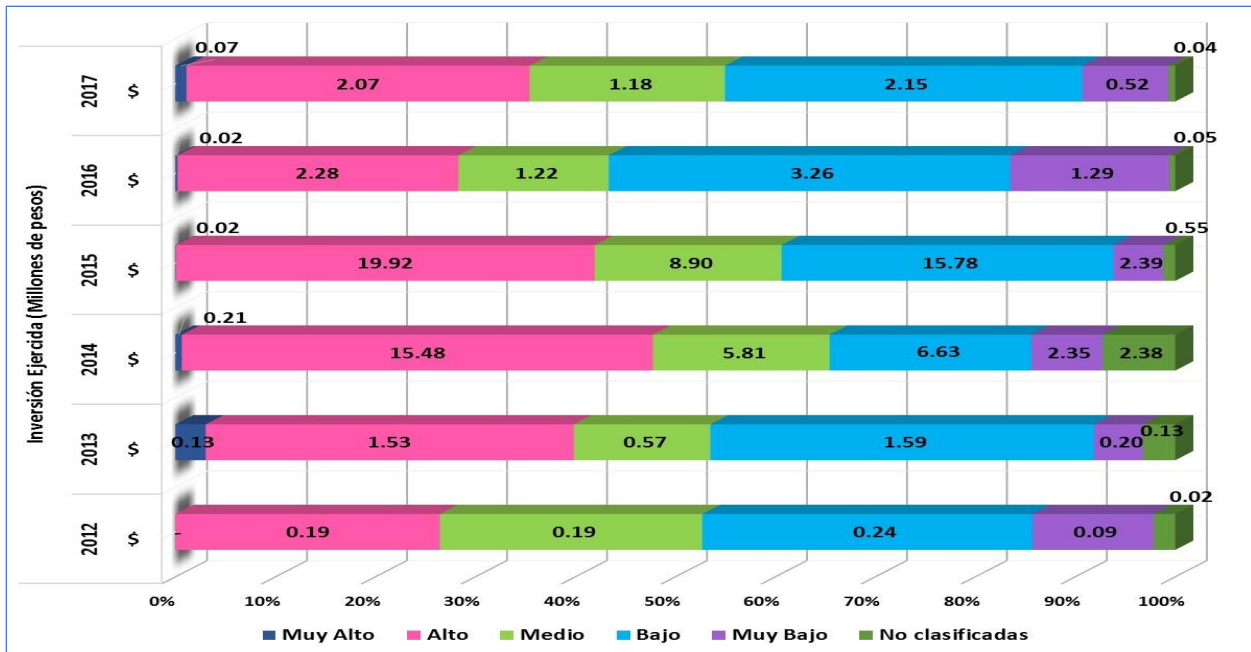
#### **Focalización según el grado de marginación de las localidades**

Al bajar el análisis de la acción del PAPSVC en términos de inversión a nivel de las localidades, según el grado de marginación, los resultados registran una ligera tendencia a favorecer las localidades de marginación baja y alta. Esto es importante porque la marginación a nivel de localidad expresa mejor el entorno en el cual se desenvuelve la familia y la persona apoyada. Entonces esto indica que, si bien a nivel municipal se favorecen municipios muy poco rezagados y marginados, esto no ocurre siempre a nivel de las comunidades concretas que se atienden.

El resultado del análisis de la inversión a este nivel, según la Gráfica 8, durante los años 2012, 2016 y 2017 la inversión del programa favoreció a las localidades con grado bajo y muy bajo de marginación (45.2%, 56.1% y 44.4% en suma de ambas categorías, respectivamente para los tres años), sin embargo, durante los ejercicios 2014 y 2015, que a su vez son los de mayor presupuesto ejercido durante el quinquenio, las localidades con marginación alta y muy alta tuvieron una buena asignación de recursos (47.8% y 41.9%, para cada año respectivamente).

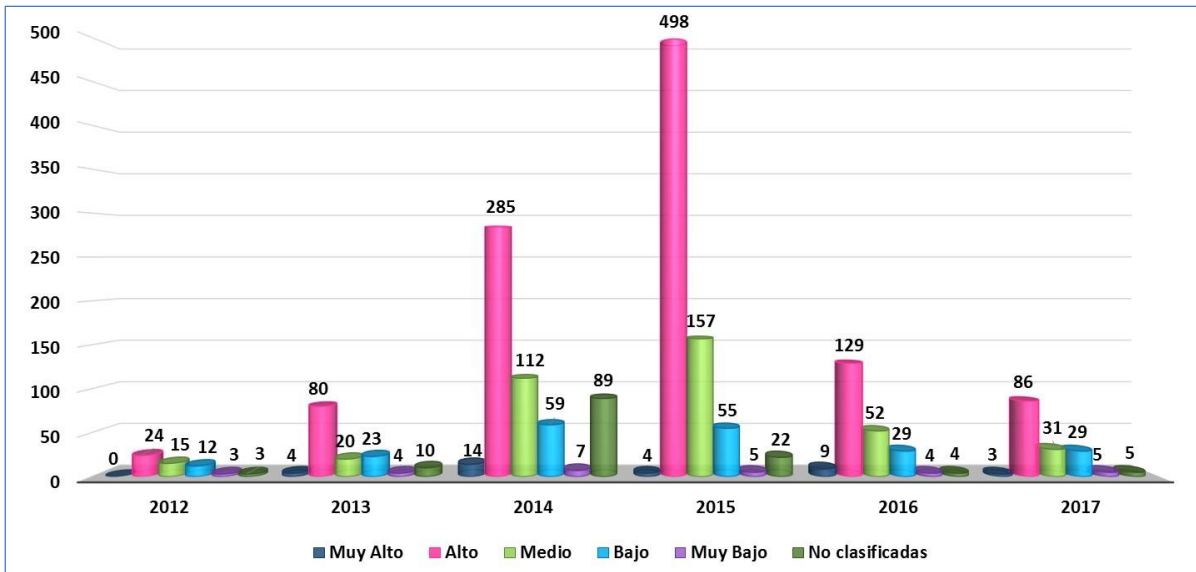
Considerando el número de localidades beneficiadas según su grado de marginación, las categorías de alta y muy alta marginación resultan ser proporcionalmente más apoyadas durante todo el periodo de operación del Programa durante 2012-2017 (42.11%, 52.83%, 67.75%, 60.79% y 55.97%, para cada año respectivamente) (Gráfica 9). Este dato refleja que aunque, la inversión ha sido menor comparativamente a lo ejercido en los agregados de las localidades de menor marginación, el programa se ha hecho presente en una mayor cantidad de localidades cuyas carencias son superiores en casi todas las dimensiones de pobreza, lo cual refleja la buena priorización de las acciones del PAPSVC de acuerdo a este indicador de pobreza a nivel.

**Gráfica 8. Distribución de la Inversión del PAPSVC según el grado de marginación de las localidades (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

**Gráfica 9. Número de localidades beneficiadas por el PAPSVC según su grado de marginación (2012-2017)**



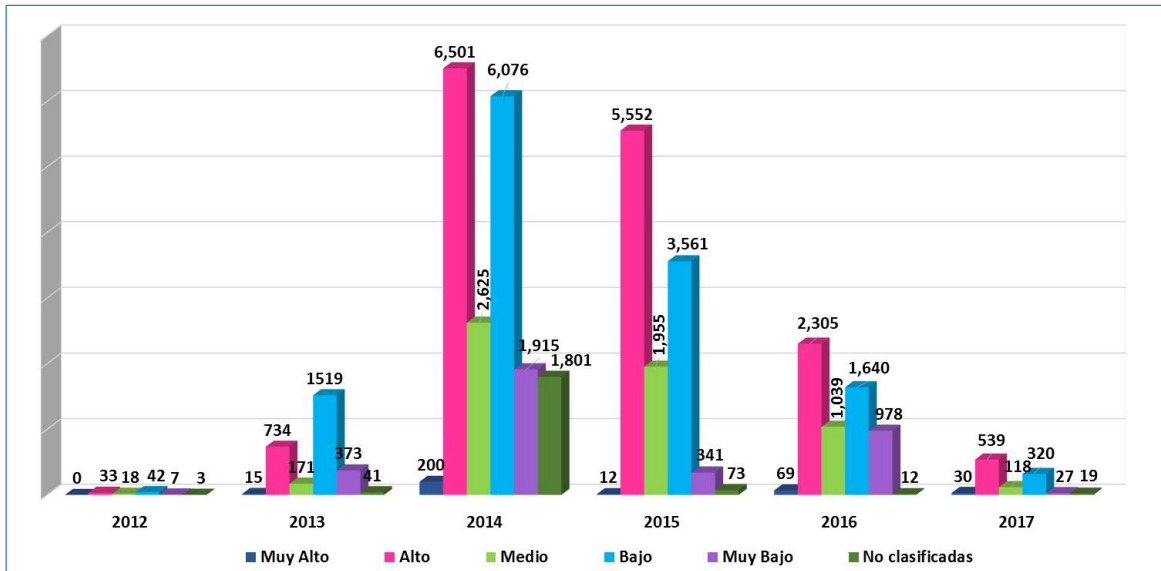
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Paralelamente a la cantidad de localidades con alto y muy alto grado de marginación beneficiadas por el Programa, la proporción de hogares subvencionados a este nivel es igualmente elevada en relación con el resto de los beneficiarios del Programa durante prácticamente todo el periodo 2012-2017. Aunque en



algunos años (2012 con 47.6% y 2014 con 41.8% y 2016 con 43.3%) la suma de beneficiarios correspondientes a los agregados de localidades con menos marginación fueron los más favorecidos, durante los últimos tres años hay una tendencia de parte del Programa a canalizar sus acciones a subsidiar a personas que habitan en zonas donde la intensidad de privaciones es mayor; de esta manera la proporción de beneficiarios de localidades con alta y muy alta marginación fue superior durante los años 2015 (48.4%), 2016 (39.3%) y 2017 (54%). (Gráfica 10).

**Gráfica 10. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Grado de marginación de las localidades (2012-2017).**

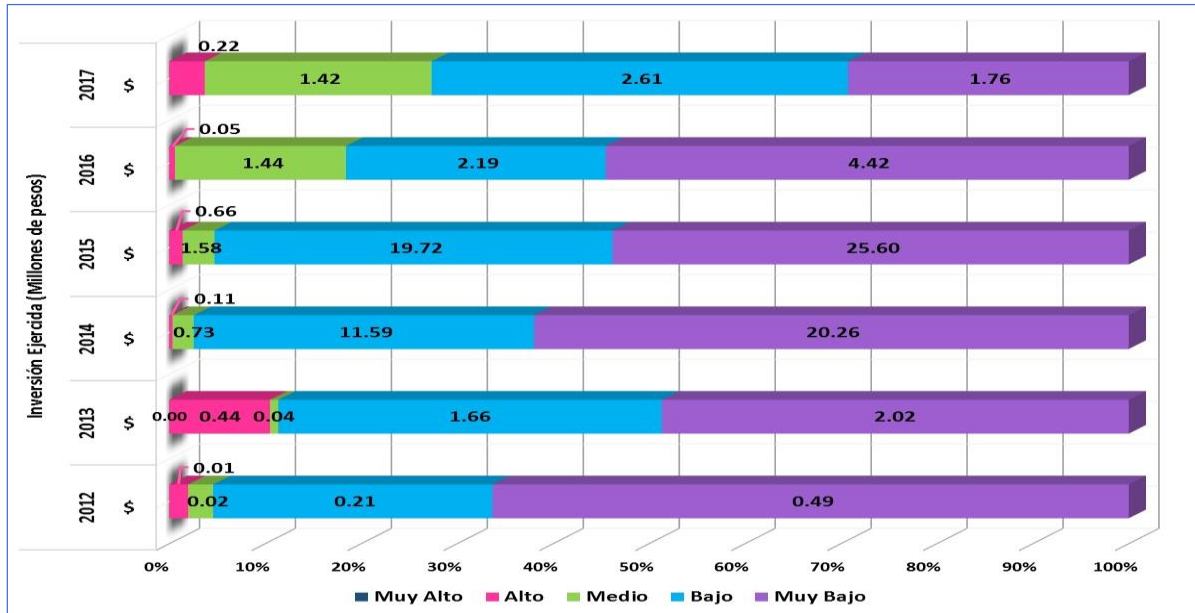


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

### Focalización según el Grado de Rezago Social

Considerando el indicador de rezago social, los resultados son similares a los anteriores, y a la situación que predomina en la Entidad. La mayoría de la inversión del PAPSVC durante el periodo de 2012 al 2017 se concentró en municipios con rezago social muy bajo y bajo, aunque al final de este periodo se han atendido más municipios con rezago social medio y ligeramente los de rezago social alto (Gráfica 11).

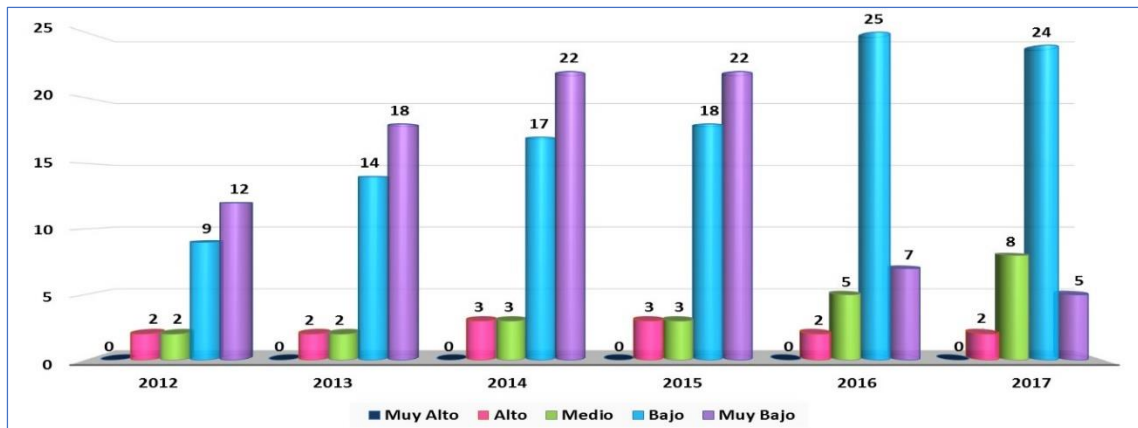
**Gráfica 11. Distribución de la Inversión del PAPSVC según grado de rezago social de municipios (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Aunque la inversión durante todo el periodo de acción del Programa ha sido destinada mayormente a zonas de bajo y muy bajo rezago social, no debemos perder de vista que la proporción de municipios en la Entidad en esta categoría representan para el 2015 el 61% del total. Durante los años 2016 y 2017 hay una tendencia a brindar apoyo a un mayor número de municipios con rezago social medio, aunque es muy probable que sean los mismos municipios que durante el 2010 pertenecían a la categoría de rezago social bajo (Gráfica 12).

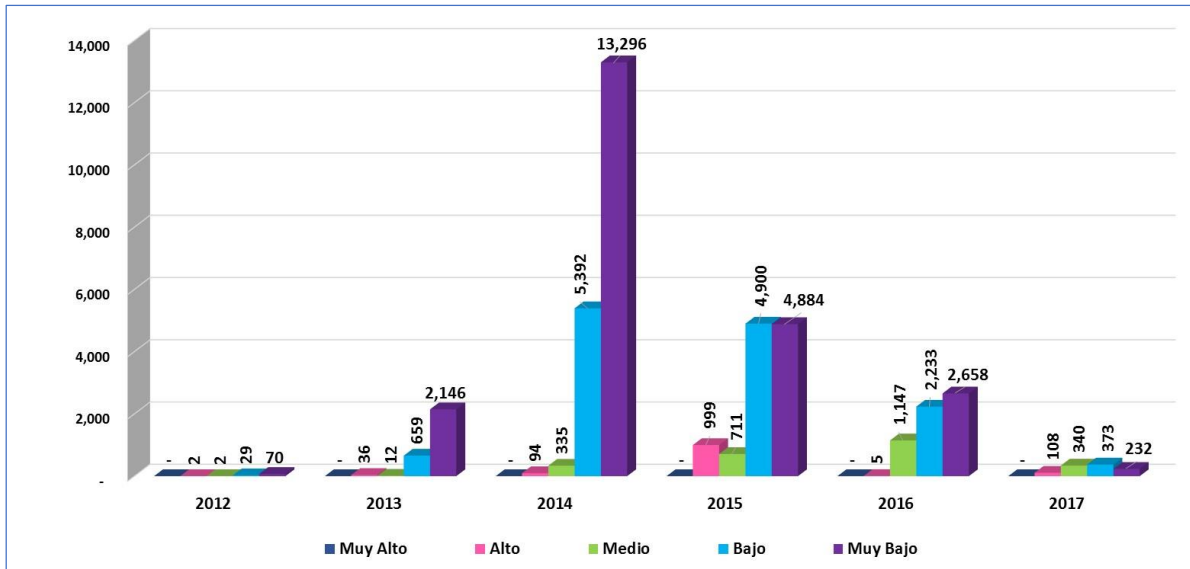
**Gráfica 12. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según el grado rezago social municipal (2012-2017).**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Aunque aparentemente la mayor proporción de hogares beneficiados por el PAPSVC son de municipios cuyo índice de rezago social es bajo o muy bajo, no necesariamente significa que el Programa este focalizando mal sus recursos, dado que las Reglas de operación estipulan como población objetivo a personas de los 46 municipios que presenten una situación emergente, no permanente o de contingencia, la cual puede ubicarse en espacios urbanos con bajo o muy bajo índice de rezago social correspondiente a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) establecidos como zonas prioritarias en el Estado (Gráfica 13).

**Gráfica 13. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el grado de rezago social municipal (2012-2017)**

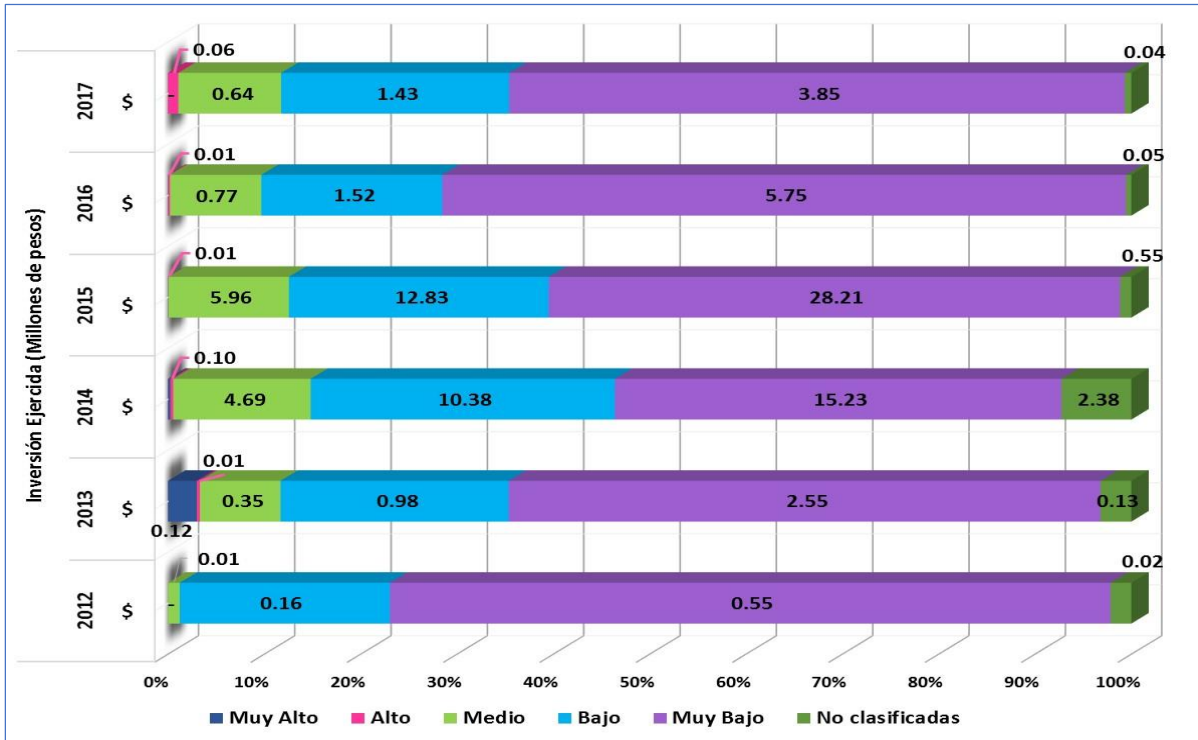


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

La focalización de los recursos del PAPSVC según el grado de rezago social de las localidades se muestra en la Gráfica 14, el 87.6% del recurso del Programa ha sido destinado a localidades con bajo o muy bajo grado de rezago social durante los cinco años de estudio, y el resto se destinó a zonas de rezagos social medio (9.6%) o alto y muy alto (0.5%).

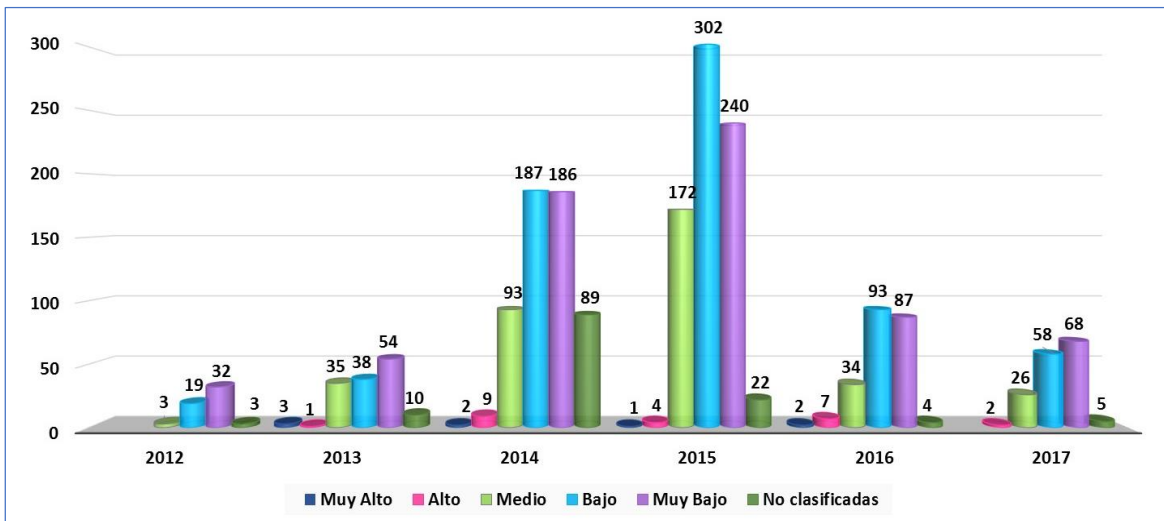
Por su parte, el número de localidades atendidas por el Programa de acuerdo al grado de rezago social de las propias localidades, fue en mayor proporción para aquellas cuya intensidad de carencias es inferior, es decir de igual manera que la distribución de la inversión según el grado de rezago social (GRS), la mayoría de casos de vulnerabilidad o contingencia atendidos por el PAPSVC tuvieron lugar en sitios de grado de marginación bajo y muy bajo (77%), en segundo lugar las localidades con grado de rezago medio (15%) y solo el 1% de las atendidas son con grado alto o muy alto de rezago social durante el periodo 2012-2017.

**Gráfica 14. Inversión ejercida por el PAPSVC según el grado de rezago social de las localidades (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

**Gráfica 15. Número de localidades beneficiadas por el PAPSVC según su grado de rezago social (2012-2017)**

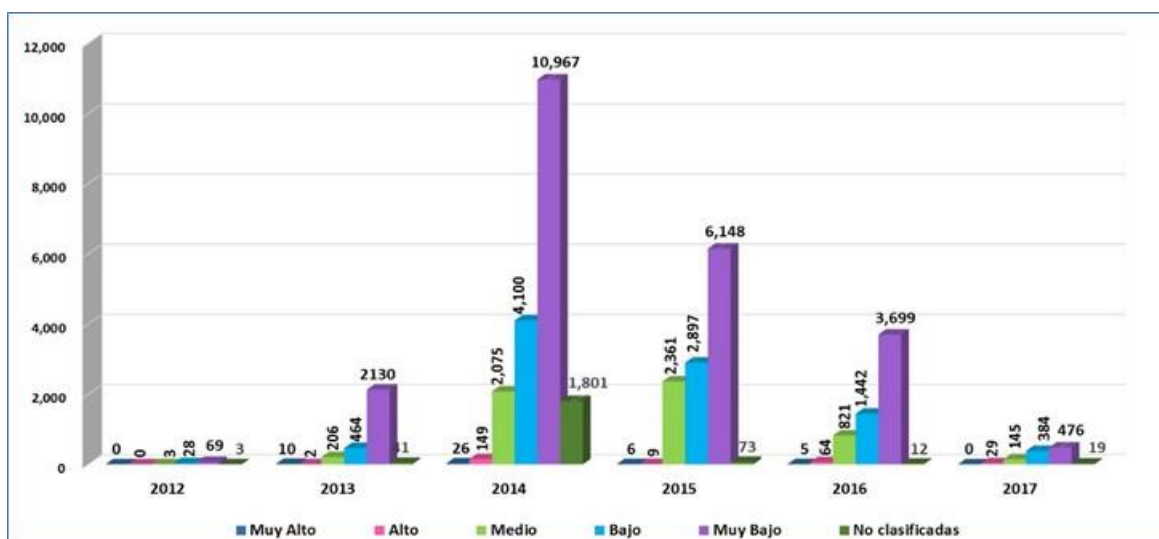


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

Considerando la cantidad de hogares favorecidos por el PAPSVC durante los cinco años; la tendencia es la misma que en los dos últimos aspectos analizados; el 83.7% de los hogares donde el Programa tuvo presencia pertenecen a localidades con grado de rezago social bajo o muy bajo y el 12.3% son de

localidades con GRS medio y solo el 1% son de localidades con GRS alto o muy alto; aunque nuevamente cabe señalar que la proporción que guarda este comportamiento es paralela a la prevaleciente en la Entidad según las estimaciones de este indicador en el 2010.

**Gráfica 16. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Grado de rezago social de las localidades (2012-2017)**



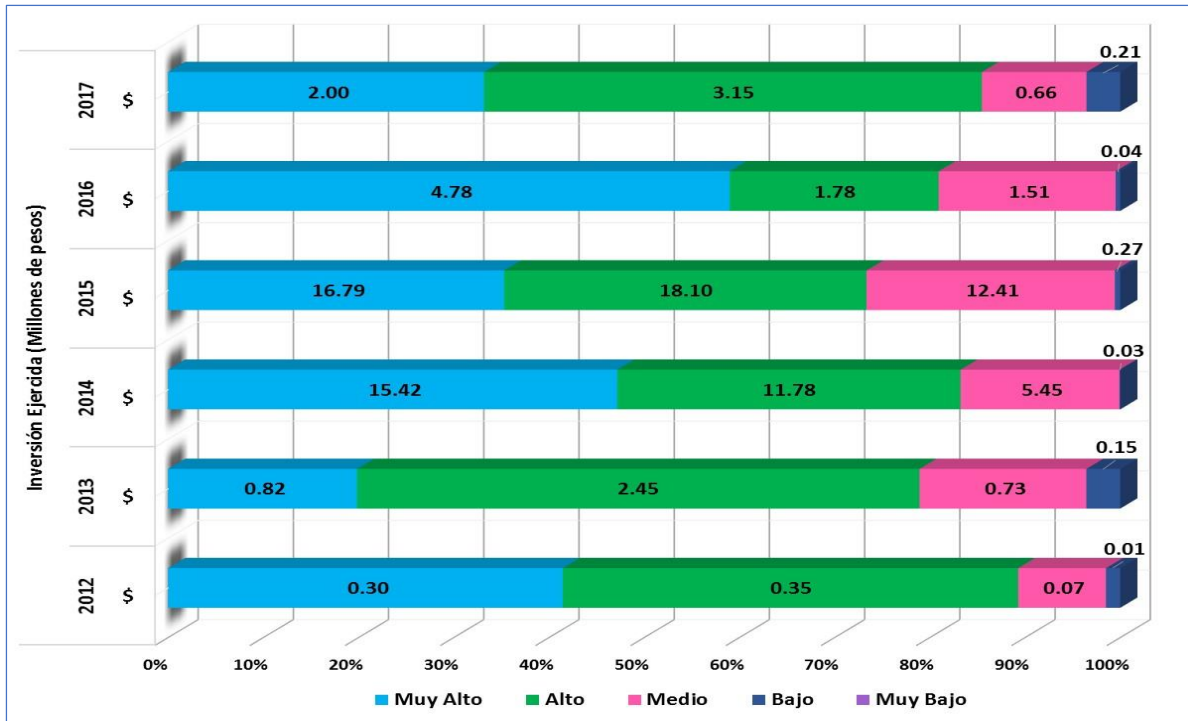
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

### Focalización según el índice de Desarrollo Humano (IDH)

Con fines de objetividad en el análisis de la focalización de las acciones del Programa según el IDH, es necesario tener presente la situación prevaleciente en el Estado, donde el 65% de los municipios están catalogados con un alto o muy alto IDH, el 30% están en la categoría de IDH medio y solo el 4% son de un IDH bajo (Atarjea y Xichú).

Al analizar la focalización de las acciones del PAPSVC durante el quinquenio de acuerdo con el IDH, es notable la mayor asignación de recursos a los municipios de muy alto y alto índice de desarrollo humano (82.4%), entre estos municipios destacan León, Celaya, Silao y Dolores Hidalgo. El 16.3% de los recursos durante los cinco años se asignó a municipios con IDH medio y el resto (1.2%) del recurso estuvo orientado a atender municipios con IDH bajo (Xichú) (Gráfica 17).

Gráfica 17. Distribución de la Inversión del PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012-2017)

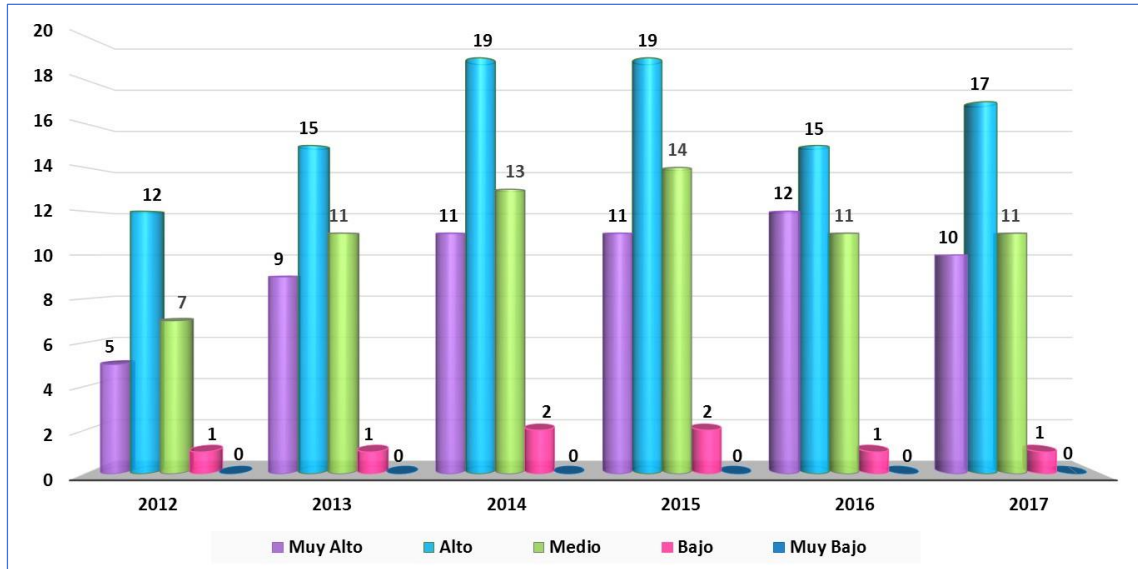


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

El número de municipios beneficiados según su índice de desarrollo humano es proporcionalmente mayor para las categorías de alto y muy alto (67.7%), seguido del agregado de municipios con el IDH medio (28.7%) y finalmente la suma de municipios con IDH bajo es de 3.6% durante los años 2012 al 2017 (Gráfica 18).

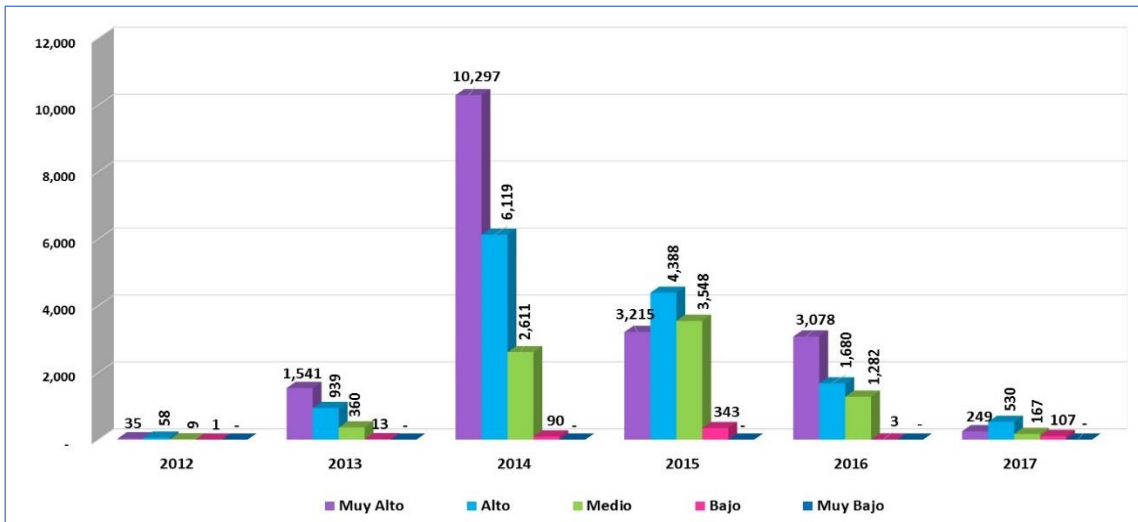
Finalmente, el número de hogares beneficiados según el IDH de los municipios dentro de los cuales se ubican guarda el mismo comportamiento que la inversión y el número de municipios según este indicador de desarrollo; el 79% de los hogares favorecidos por el Programa son de municipios con grado de desarrollo social alto o muy alto, el 18.1% pertenecen a municipios con grado de desarrollo medio y solo el 2.9% corresponden a municipios con IDH bajo (Gráfica 19).

**Gráfica 18. Número de municipios beneficiados por el PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

**Gráfica 19. Número de hogares beneficiados por el PAPSVC según el Índice de Desarrollo Humano municipal (2012-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la SDSH para efectos de la evaluación.

## 2.4. Análisis integral de los resultados en el marco de las acciones de la SDSH

Este análisis cobraría relevancia si se realizara a nivel del conjunto de los PSE que opera la SDSH en las tres líneas estratégicas, e incluso sería más pertinente si se realiza a nivel de todos los programas sociales que se coordinan mediante la Estrategia impulso (más de 60). Sin embargo, esto significaría realizar un estudio en sí mismo sobre los resultados y efectos de la política social del Estado.

No obstante a este nivel, se puede aseverar que los cuatro programas de la Línea Estratégica Hogar, incluido el PAPSVC, constituyen un valioso dispositivo de recursos e instrumentos para fortalecer al hogar, su familia y el espacio en el que habitan (vivienda) y que a eso se suman otras acciones estratégicas desplegadas por los otros programas de la línea Persona con empuje en lo individual para fortalecer la educación, la cultura y el acceso al empleo. Además, de los otros programas de la Línea Comunidad, dotando de equipamiento e infraestructura a espacios públicos donde se desarrollan las personas y sus familias.

En campo, y sobre todo en aquellas comunidades donde opera el Programa de Gobierno Cercano (de corte transversal) y se han conformado los comités ciudadanos, se pudo constatar que los resultados de los programas de la Estrategia Impulso en su conjunto, sumado además a otros de carácter federal como Prospera y Adultos Mayores de SEDESOL, más Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, están generando importantes resultados a nivel de las personas, familias y comunidad. En ello, ha incidido de manera acertada la diversidad de apoyos del gobierno estatal, con programas muy específicos que se diferencian en alguna medida de los federales (por el tipo de inversiones o la mecánica operativa, en su mayoría más flexible y expedita), y que contemplan gradualidad e integralidad en la atención a las familias conforme pasa el tiempo. Y en ese marco de diseño de programas con característica muy peculiares es que se ubica el PAPSVC.



## 2.5. Análisis de indicadores de pobreza y desarrollo en los que incide el Programa

Un análisis de este tipo a nivel de un Programa como es el PAPSVC, como se comentó antes resulta un tanto limitado, debido a que los indicadores globales de pobreza, marginación, rezago social y de desarrollo humano, incluyen muchas variables y aspectos del desarrollo que sólo son atendidos por un conjunto de instrumentos de la política pública de diversos sectores (social, económico, laboral, indígena, entre otros). Además, el PAPSVC no ha sido diseñado para lograr estos efectos de manera directa, ya que su preocupación central es ayudar a las personas y sus familias que enfrentan situaciones de emergencia.

Asimismo, los cambios en esos indicadores oficiales no siempre se deben a la acción de gobierno, y por tanto es difícil discriminar la incidencia real del o de los programas. Por ello, a continuación se identifican los componentes de los diversos indicadores en los que podría incidir el Programa PAPSVC, y más aún, todos los programas que componen la línea Hogar de la SDSH y que se suponen actúan de forma sinérgica para mejorar algunas condiciones del ámbito familiar, tanto a nivel de vivienda (PIDH), como en las fuentes generadoras de ingreso y empleo (PIESS), en los esquemas organizativos para el desarrollo de capacidades de gestión e instrumentos de participación social donde la población pueda expresar el resto de sus necesidades y encontrar posibles soluciones (PIGC).

Dicho análisis de indicadores comprende el periodo de 2012 a 2017, considerando la información disponible más actual, ya que cada uno tiene su propia periodicidad en la publicación, según el organismo encargado de su generación y publicación.

La estimación de los indicadores de pobreza y desarrollo, como se comentó, consideran varios componentes para su cálculo, y en algunos de ellos se espera que los programas sociales de la Línea Temática Hogar tengan incidencia, ya que éstos buscan combatir la pobreza en el Estado a nivel familiar. Los indicadores de pobreza y desarrollo considerados en este análisis son: Índice de Rezago Social e Índice de Marginación, ambos para localidades y municipios, e Índice de Desarrollo Social sólo para municipios.

### 2.5.1. Índice de Rezago Social

El índice de rezago social (IRS) es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda. Es un parámetro estimado por el CONEVAL que ordena unidades geográficas según sus carencias, con el objetivo de evitar la desigualdad

de coberturas sociales en materia de desarrollo. Las fuentes de información usadas para la estimación de este índice en 2010 fueron los Principales Resultados por Localidad (ITER) y para 2015 los datos de la Encuesta Intercensal (EI) 2015.

El rezago social se calcula en tres niveles de agregación geográfica: estatal, municipal y localidad y los resultados se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. El Índice de Rezago Social, al igual que otros indicadores de pobreza, parte del cálculo de una serie de variables asociadas a las dimensiones de las carencias que mide. Estas variables son:

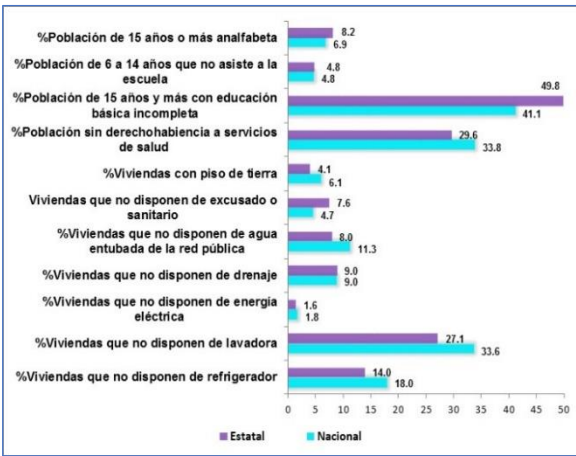
1. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
2. Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
3. Porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta.
4. Porcentaje de población sin derechohabiencia a servicios de salud.
5. Porcentaje de viviendas con piso de tierra.
6. Porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario.
7. Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.
8. Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje.
9. Porcentaje de viviendas que no disponen de energía eléctrica.
10. Porcentaje de viviendas que no disponen de lavadora.
11. Porcentaje de viviendas que no disponen de refrigerador.

Como puede observarse, en estas variables se espera que los programas de la Línea Hogar tengan alguna incidencia, especialmente de los programas Impulso al Desarrollo del Hogar y el PAPSVC, en algunos aspectos de vivienda.

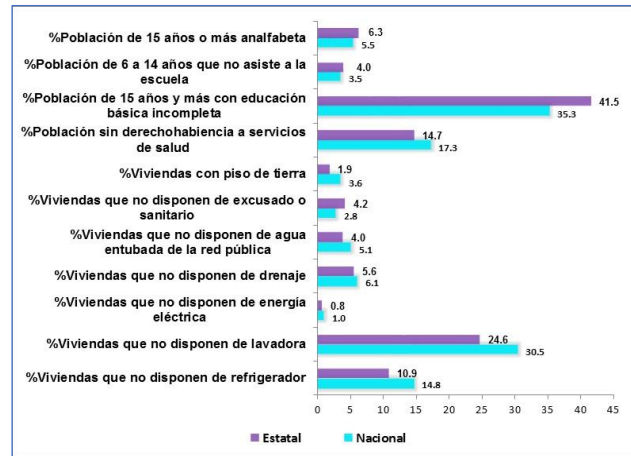
La posición de Guanajuato en el IRS respecto al nacional es favorable en varios indicadores durante las estimaciones 2010 y 2015. En este ámbito destacan las variables de salud, el porcentaje de viviendas con piso de tierra, las viviendas sin agua entubada, las que carecen de energía eléctrica, así como las que no disponen de lavadora ni refrigerados como parte de su equipamiento.

En la dimensión de educación para el periodo 2010-2015, el Estado tiene un rezago ligeramente más alto (aproximadamente 1.5%) que el promedio del país, al igual que la variable de casas sin excusado o sanitario, pero para esta última la diferencia es superior (2.9%).

**Gráfica 20. Indicadores de rezago social estatal vs nacional, 2010.**



**Gráfica 21. Indicadores de rezago social estatal vs nacional, 2015.**

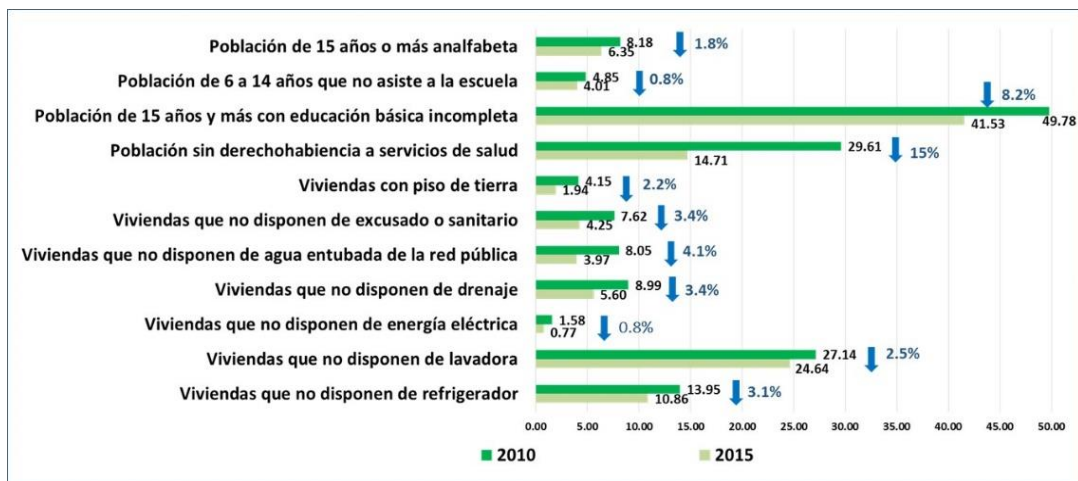


Fuente: Elaboración Propia con datos de los Resultados del Índice de Rezago Social 2010 y 2015 de CONEVAL.

En la variable vivienda, que es en la que puede incidir la Línea Hogar (y en algo el PAPSVC), se tiene una posición mezclada a nivel nacional y en algunos indicadores estatales el avance ha sido notable, como en el caso de “viviendas con piso de tierra (en 2010 esta variable fue de 4.1% y en 2015 de 1.9%).

El abatimiento a todas las carencias consideradas en el IRS en el Estado fue sustancial durante el periodo 2010-2015, destacando entre todas las variables, la reducción en 15% de la población que carece de derechos de salud. El porcentaje de viviendas con piso de tierra se redujo en 2.2% respecto al 2010; las viviendas que no disponen de sanitario también tuvo gran avance (3.4%), al igual que aquellas viviendas que no disponen de drenaje (Gráfica 22).

**Gráfica 22. Variación en las variables de IRS en el Estado, 2010-2015**



Fuente: Elaboración Propia con datos de los Resultados del Índice de Rezago Social 2010 y 2015 de CONEVAL.

A nivel municipal, en el año 2010 la mayoría de los municipios de Guanajuato se concentraron en las categorías de grado de rezago social muy bajo (22) y bajo (18), mientras que para 2015 hay un retroceso en este indicador, ya que 16 municipios clasificados en grado muy bajo regresaron a la categoría de grado de rezago social bajo, engrosando esta categoría menos favorecida con ya más de la mitad (28) del total de municipios, aunque el grueso de la población estatal (3,155,161 habitantes, que representan el 53.9%) sigue concentrándose en la categoría de muy bajo IRS (Cuadro 4). Un punto importante de desatacar es que en la Entidad no existe ningún municipio con grado de rezago social muy alto.

**Cuadro 4. Distribución de la población según IRS municipal (2010 y 2015)**

Grado de rezago social de los Municipios	2010			2015		
	Número de Municipios	Número de personas	% de población	Número de Municipios	Número de personas	% de población
<b>Muy alto</b>	<i>No existe ningún municipio en esta categoría de rezago social</i>					
<b>Alto</b>	3	35,345	0.64	3	35,727	0.61
<b>Medio</b>	3	62,043	1.13	9	606,497	10.36
<b>Bajo</b>	18	1,322,864	24.11	28	2,056,292	35.13
<b>Muy bajo</b>	22	4,066,120	74.11	6	3,155,161	53.90
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>5,486,372</b>	<b>100.00</b>	<b>46</b>	<b>5,853,677</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración Propia con datos de los Resultados del Índice de Rezago Social 2010 y 2015 de CONEVAL.

A futuro sería interesante realizar este análisis de incidencia sobre estos indicadores de desarrollo, pero considerando todos los programas sociales de la Estrategia Impulso, incluidos los 16 de la SDSH. E incluso llevar el análisis a este nivel municipal, en aquellos en donde se ha concentrado la inversión, como León, en el caso del PAPSVC.

Desde otro ángulo de interés para el PAPSVC y todos los programas de la SDSH a continuación, se presenta el análisis del IRS considerando las diferentes regiones definidas en la Estrategia Impulso coordinada por el Programa Impulso al Gobierno Cercano (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Regiones de Guanajuato definidas por Estrategia Impulso Social 2014**

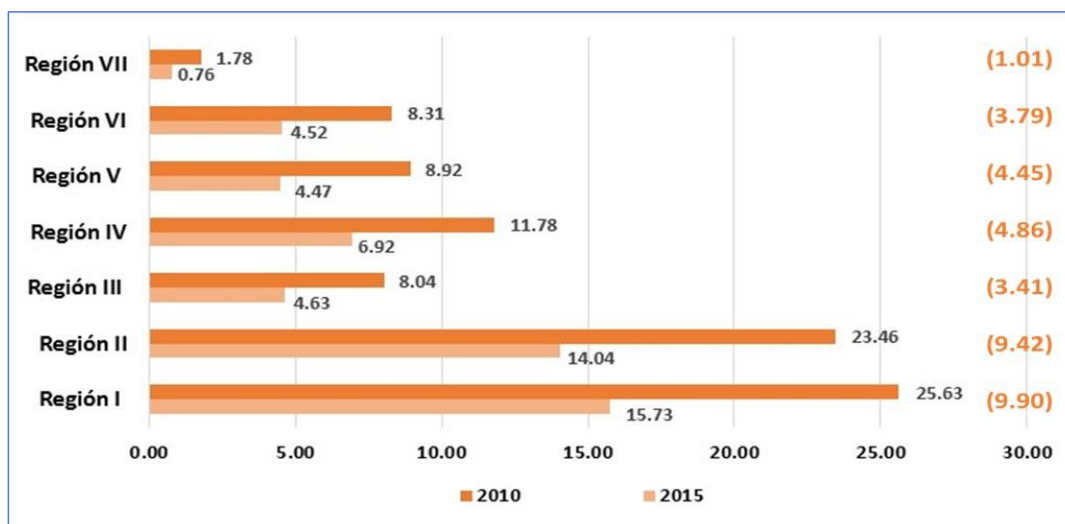
Región I	Región II	Región III	Región IV	Región V	Región VI	Región VII
Atarjea Doctor Mora San José Iturbide San Luis de la Paz Santa Catarina Tierra Blanca Victoria Xichú	San Miguel de Allende Dolores Hidalgo Ocampo San Diego de la Unión San Felipe	Guanajuato Irapuato Romita Salamanca Silao de la Victoria Purísima del Rincón San Francisco del Rincón Manuel Doblado	Abasolo Cuerámbaro Huanímaro Pénjamo Pueblo Nuevo Valle de Santiago	Acámbaro Coroneo Jaral del Progreso Jerécuaro Moroleón Salvatierra Santiago Maravatío Tarandacua Uriangato Yuriria	Apaseo el Alto Apaseo el Grande Celaya Comonfort Cortazar Santa Cruz de Juventino Rosas Tarimoro Villagrán	León

Fuente: Elaboración Propia con información del Programa Impulso al Gobierno Cercano.

Este análisis de las carencias sociales enfatiza aquellas variables sobre las que inciden los Programas Sociales Estatales de la Línea Temática Hogar, como porcentaje de viviendas sin excusado y viviendas con piso de tierra, apoyadas por el Programa Impulso al Desarrollo del Hogar. También se incluye el análisis del resto de las variables del IRS debido a que la carencia de ciertos indicadores reduce el bienestar de las personas y en consecuencia su calidad de vida.

Para el porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o cuarto sanitario, las regiones I y II son las que presentan las mayores carencias en este rubro, y pese a que mostraron los mayores porcentajes (9.90% y 9.42%, respectivamente) de reducción para el 2015, siguen siendo las más rezagadas del Estado. Por su parte el municipio de León, que representa la región VII en su totalidad, reportó menos viviendas (1.78%, en 2010) con falta de sanitario, pero también es la región con menos avance (1.01%) reflejado en el abatimiento de dicha carencia en el hogar durante el periodo de análisis.

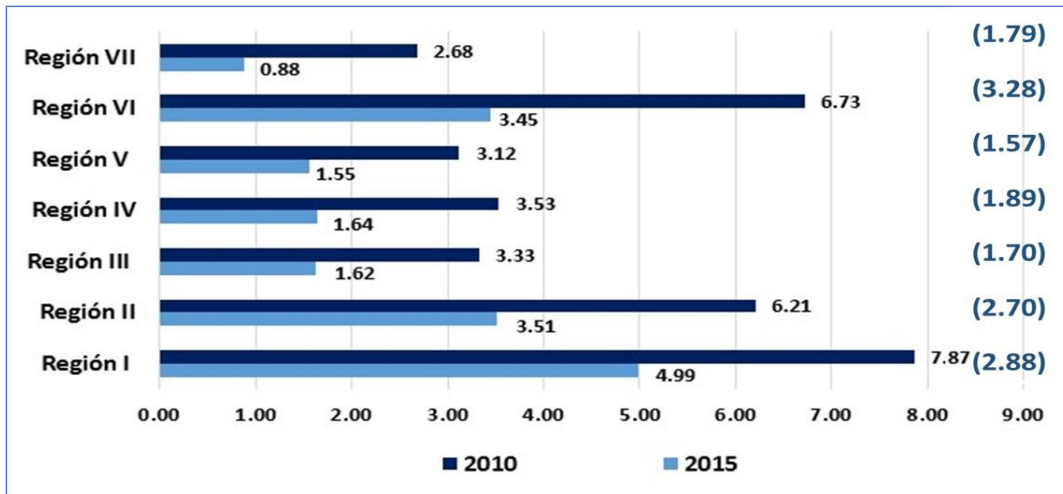
**Gráfica 23. Porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario por Región 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

El porcentaje de viviendas con piso de tierra es otra de las carencias que es atendida por el Programa Impulso al Desarrollo del Hogar en el Estado. Las regiones I, II y VI son las más afectadas por esta carencia, considerando que la falta de este servicio constituye una limitante para el desarrollo integral de las familias y las comunidades, aunque el abatimiento de dicho fenómeno en todo el Estado fue de casi la mitad del total durante el quinquenio. No obstante, el gran combate de esta carencia en la región I (2.88 puntos porcentuales) durante el periodo 2010 al 2015, sigue siendo la más sobresaliente de las siete en el 2015 con 4.99% de viviendas con presencia de piso de tierra.

Gráfica 24. Porcentaje de viviendas con piso de tierra por Región 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.


La variable de porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta es prominente en todas las regiones (alrededor del 50%), por lo cual, aunque corresponde al indicador de educación, resulta importante subrayar que es un grupo de población vulnerable en esta área que requiere de atención.

En el Anexo 2 se encuentra un análisis a detalle de los cambios en los componentes del IRS por Región.

#### Grado de Rezago Social a nivel localidad.

De las 6,141 localidades consideradas por el CONEVAL durante el 2010 para estimar su GRS en el Estado, más del 50% se encuentran en la categoría de Bajo y muy bajo rezago, casi el 30% son de grado medio y el resto son consideradas como de rezago social alto y muy alto, aunque estas últimas albergan solamente 0.45% de la población guanajuatense. Por su parte, en las localidades cuyo IRS es bajo o muy bajo habita más del 90% de la población del Estado (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Distribución de localidades y su población según su grado de rezago social, 2010**

Categoría de GRS	Número de localidades	Población 2010	% de población de cada categoría de GRS
Muy alto	77	1,515	
Alto	432	22,870	
Medio	1,835	334,201	
Bajo	2,179	892,098	
Muy bajo	1,618	4,217,592	
<b>Total general</b>	<b>6,141</b>	<b>5,468,276</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

## 2.5.2. Índice de Marginación

Este es otro índice complejo compuesto por múltiples variables. En el Anexo 3 se encuentran los detalles sobre su construcción, pero de entrada es ilógico pensar que un programa como PAPSVC pudiera mover dicho índice en alguna dirección. Por eso el análisis se pretende centrar al menos a nivel de los cuatro programas de la Línea Hogar, destacando cuando sea necesario la posible incidencia del PAPSVC.

Este índice está a cargo de la CONAPO y se categoriza en muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, a unidades territoriales como entidades federativas, municipios, localidades y Áreas Geográficas de Estadísticas Básicas. Este Índice coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo y, se construye de cuatro grandes dimensiones económicas; educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios.

A nivel municipal, que es el ámbito más cercano a la operación de los programas, de 2010 a 2015 se dio un cambio importante en el número de municipios con grado de marginación medio a bajo, siendo los municipios de San Miguel de Allende, Huanímaro, Salvatierra, San José de Iturbide, Silao, Tarandacua y Valle de Santiago que pasaron de categoría media a baja para el año 2015. En el municipio de Xichú, que era el más marginado en el año 2010, el índice de marginación par el año 2015 se redujo de 1.04 a 0.677 reubicándose de una categoría muy alta a alta (Cuadro 8).

En este mismo contexto, Tierra Blanca y Atarjea son los dos municipios que en el 2010 tuvieron un nivel de marginación alto y permanecieron en esa categoría hasta el año 2015. San Diego y Santa Catarina pasaron de 2010 al 2015 de medio a Alto, con un relativo retroceso en este índice.



**Cuadro 7. Distribución de los municipios y su población según grado de marginación 2010-2015**

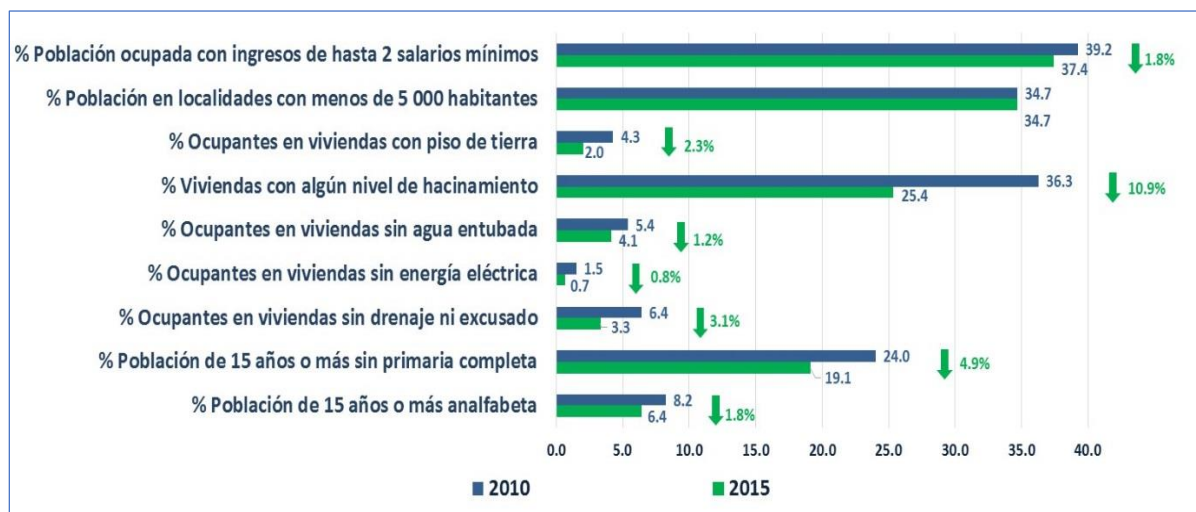
Año	Municipios/Población total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
2010	46	1	2	30	7	6
	5,516,372	11,560	23,785	2,033,370	531,463	2,916,194
2015	46	0	5	19	16	6
	5,853,677	0	80656	1172228	1445632	3155161

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

Los aspectos específicos que incluyen estas variables, al menos las vinculadas con los efectos de los cuatro programas de la Línea Hogar son: i) vivienda, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra y, porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; e ii) ingresos monetarios, población ocupada que percibe hasta 2 salarios.

En la gráfica siguiente se muestran los resultados obtenidos por el Estado en los dos momentos más recientes, mismos que en su mayoría reflejan una reducción en las carencias medidas por el índice de marginación en casi todas las variables, lo cual se traduce como una reducción en la intensidad de las privaciones a nivel poblacional.

**Gráfica 25. Variación en los Indicadores socioeconómicos de marginación en Guanajuato, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

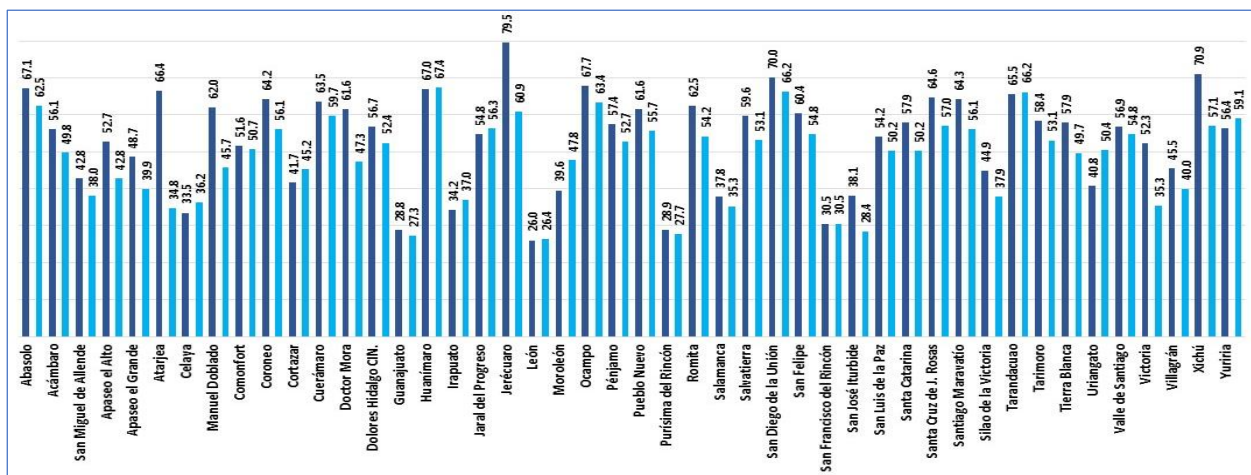
En el Anexo 4 se encuentra un análisis detallado del cambio en las variables que componen el índice a este nivel municipal y de localidades, destacando sólo que son casi siempre los mismos municipios los que



muestran rezago en todas las variables, y los que son precisamente considerados en las ZAP federales. Entre ellos están Xichú, Atarjea, Ocampo, Victoria, Santa Catarina y Jerécuaro. Por otro lado, los menos marginados son siempre León, Celaya, Guanajuato, Irapuato, entre otros.

En cuanto a la variable referida al porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, en el gráfico siguiente se puede observar cómo se da esta situación a nivel municipal, existiendo en general aún una proporción muy importante de la población (en algunos municipios más de la mitad) que percibe ingresos muy bajos.

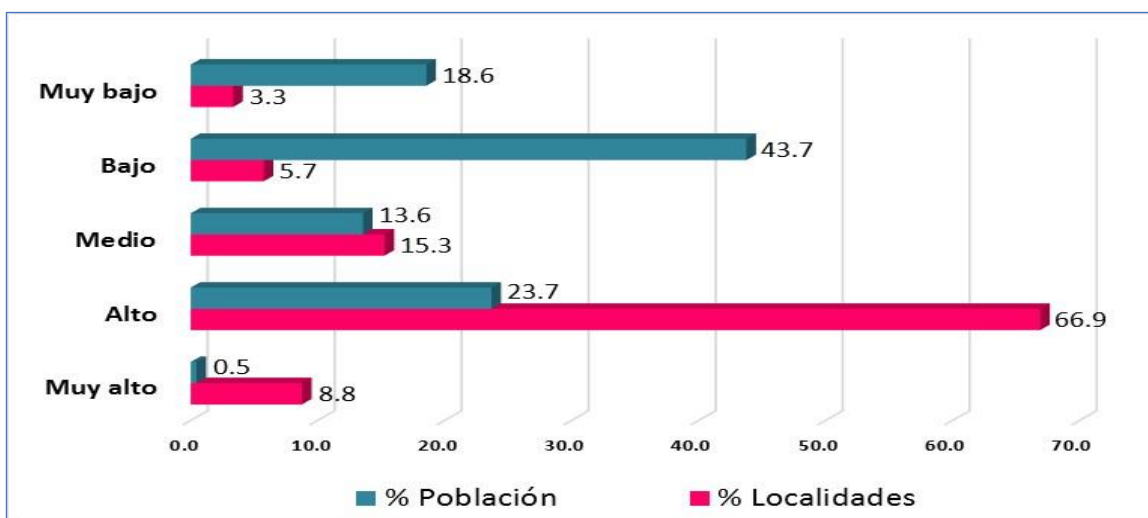
**Gráfica 26. Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

A nivel de localidades, Guanajuato se encuentra en la categoría de los Estados que tienen más localidades con nivel medio de marginación. Las localidades con grado de marginación alto (4,107) que representan 66.9% del total, concentran el 23.7% de la población de Guanajuato; por su parte las localidades con grado de marginación bajo (353) y muy bajo (205) son las unidades geográficas donde habita el 62.3% de la población.

Gráfica 27. Distribución de localidades y población por grado de marginación 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

### 2.5.3. Pobreza Multidimensional

Al igual que los indicadores anteriores, y como su nombre lo indica, este indicador se compone de múltiples variables o componentes. Sin embargo, sí es uno de los grandes objetivos de los programas de la Línea Hogar, contribuir a abatir la pobreza en el mediano plazo. Este indicador considera variables de ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda y grado de cohesión social. En el Anexo 5, se encuentran detalles sobre cómo se compone este indicador. Específicamente el PAPSVC es difícil que pueda incidir sostenidamente en este abatimiento de la pobreza, aun reconociendo que podría evitar que la población beneficiada cayera en una situación peor a la que se encuentra al momento de requerir el apoyo por la contingencia o vulnerabilidad.

A nivel estatal, de acuerdo con CONEVAL, quien es el responsable de generar este indicador, se reporta una reducción en el porcentaje de pobreza durante el periodo 2010-2016, ya que este indicador paso de 48.5% a 42% en el último año. De las proporciones citadas el 8.4% (2010) y 4.4% (2016) de las personas padecían pobreza extrema y el resto pobreza moderada (40.1% y 38.2%), reflejándose en ambos casos reducciones importantes.

**Cuadro 8. Desagregado de los indicadores de pobreza a nivel entidad 2010-2016**

Indicador de pobreza	Total de la población (%)			Variación <sup>1</sup>
	2010	2015	2016	
Vulnerables por carencia social	28.9	31.8	30.0	1.1
Vulnerables por ingreso	5.7	8.2	8.2	2.5
Rezago educativo	23.6	20.3	20.1	-3.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.3	14.5	13.4	-11.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	9.6	8.9	7.7	-1.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.0	12.6	13.5	-4.5
Carencia por acceso a la alimentación	23.7	25.9	19.8	-3.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	54.2	50.2	50.6	-3.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	16.8	15.6	-0.9

<sup>1</sup> La variación es considerada como aumento o disminución porcentual en el año 2016 con base en el año 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos reportados por el CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2015. Indicadores de pobreza por Entidad federativa 2010-2016.

De 2010 a 2016, la población cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar se redujo en un 3.6%, pasando esta proporción de 54.18% a 50.60%; son 31 los municipios favorecidos, entre ellos Tierra Blanca, Victoria, Doctor Mora, San Miguel de Allende, Silao de la Victoria y Abasolo, con una reducción de esta población desde 8% hasta el 22.1%. Cabe resaltar que Tierra Blanca y Victoria son considerados como zonas impulso en su totalidad y además zonas prioritarias a nivel federal. Se esperaría que en esos efectos acumulados alguna incidencia hayan tenido las acciones de las Estrategia Impulso, los programas específicos de la SDSH, al menos a nivel de las familias beneficiadas y en ciertas comunidades donde se concentra un número importante de proyectos.

En contraparte, el porcentaje de población que percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, que es la población objetivo de los programas de la Línea Hogar, mostró un ligero aumento durante el mismo periodo 2010-2015, pues esta proporción cambió de 16.46% a 16.83%. Este cambio negativo se mostró en 28 de los 46 municipios del Estado siendo los más afectados Santiago Maravatío, Tarandacua, Xichú y Atarjea.

En la calidad y espacio de la vivienda, que es otra variable en la que puede incidir la Línea Hogar, la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda al año 2015 muestra una reducción de 0.6% respecto al 2010 en la entidad. Los municipios con mayor avance en esta dimensión de la pobreza son Atarjea, Xichú, Victoria, Apaseo el Grande, Santiago Maravatío y Tierra Blanca con una reducción del 7.7%, 7.7%, 7.2%, 6.0%, 5.9% y 5.8% en su proporción de población con carencia en este ámbito, respectivamente. Por otro lado, los municipios que mostraron retroceso durante el periodo de 2010 al

2015 con un aumento en su población carente de este bien son: Dolores Hidalgo (2.8%), San Luis de la Paz (1.9%), Yuriria (1.7%), Pénjamo (1.5%) y Purísima del Rincón (1.2%).

La carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda en el 2016 es de 13.5% de la población estatal (4.5% menor respecto del estimado en el 2010). Los municipios con mayor reducción durante los años de estudio son Ocampo con 24.4%, Jerécuaro con 23.6%, Apaseo el Alto con 18.4% y Victoria con 16.6%, sin embargo, los municipios con mayor retroceso (dentro de los 13 que mostraron el mismo comportamiento) son: Pueblo Nuevo, Atarjea, Valle de Santiago y Cuerámara mostrando un aumento de 11.6%, 8.7%, 8.3% y 5.7%, respectivamente, en su población que carecen de estos servicios en el hogar). El municipio de León es el que posee la menor proporción (5.5%) en su población que carece de servicios básicos en la vivienda para el 2016.

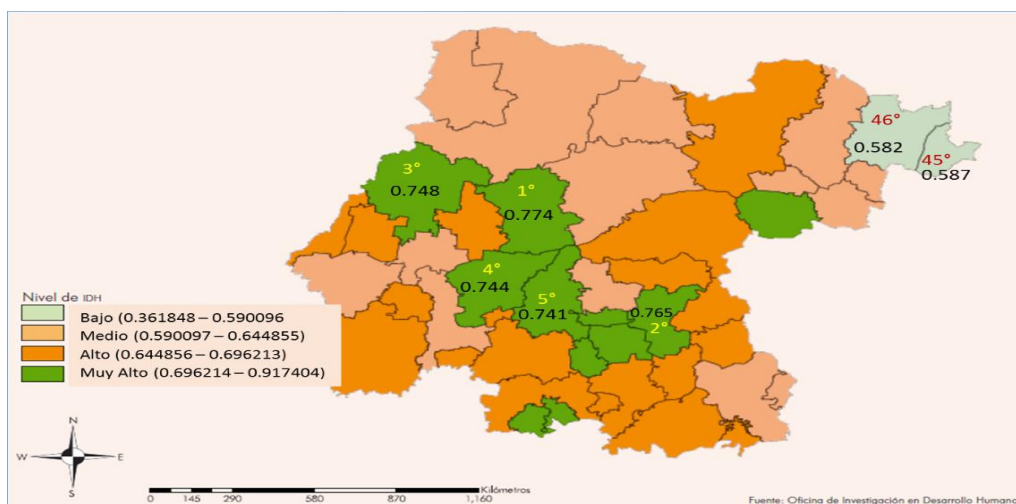
#### **2.5.4. Índice de Desarrollo Humano.**

Finalmente, otro indicador en el que podrían tener algún efecto los programas sociales en conjunto es el índice de desarrollo humano (IDH), que también es un indicador complejo y con múltiples variables que sintetizan el avance en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna. Este índice corre a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el año 2012 el IDH nacional fue de 0.746, para la Cd. de México de 0.830 (como Entidad con mayor desarrollo en el país), y para Guanajuato de 0.717, ocupando así el lugar 27 a nivel nacional, aunque con respecto a años anteriores se revela una ligera mejoría.

Para efectos de la presente evaluación, la información disponible del IDH puede ser limitada para percibir el impacto de la incidencia de los PSE objeto de nuestro estudio. Sin embargo, podría esperarse que los parámetros con los que se construye el IDH hayan sido mejorados en el periodo de estudio 2012-2017. Estudios posteriores del PNUD muestran que México ha tenido avance respecto a las estimaciones realizadas en el 2012.

**Ilustración 2. Índice de Desarrollo Humano para los 46 municipios del Estado de Guanajuato 2010.**



Fuente: Tomado de Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Nueva metodología. PNUD, 2014.

En 2010 los municipios con mayor desarrollo humano en Guanajuato fueron Guanajuato capital, Celaya, León, Irapuato y Salamanca, con un IDH de 0.774, 0.765, 0.748, 0.744 y 0.741, respectivamente. En contraste los municipios con un menor desarrollo humano son Xichú, Atarjea, San Diego de la Unión, Ocampo y San Felipe, cuyos IDH estimados no superan el 0.610 (0.582, 0.587, 0.597, 0.607 y 0.610 para cada municipio respectivamente). La brecha de desarrollo entre Guanajuato y Xichú es de 24.8%.

Según las estimaciones del PNUD en el año 2010, de los 46 municipios del Estado, el 65.2% poseen un alto o muy alto grado de desarrollo social y albergan el 86.9% de la población guanajuatense, el 12% de la población se concentra en los 14 municipios con IDH medio que representa el 30.4% del total de municipios de la Entidad y por último son solo Atarjea y Xichú los municipios que conforman la categoría de IDH bajo y representan tan solo el 2% de los 46 y albergan apenas el 0.3% de la población de Guanajuato (Cuadro 10).

**Cuadro 9. Distribución de los municipios de Guanajuato y su población según el IDH en el 2010**

IDH	Municipios	% Municipios	Población	% Población
<b>Muy Alto</b>	11	23.9	3,228,673	58.8
<b>Alto</b>	19	41.3	1,539,310	28.1
<b>Medio</b>	14	30.4	701,219	12.8
<b>Bajo</b>	2	4.3	17,170	0.3
<b>Muy Bajo</b>	0	0.0	0	0.0
<b>Total</b>	46	100.0	5,486,372	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos reportados por PNUD.

Con lo expuesto anteriormente, se desprende que a futuro sería relevante realizar una evaluación de resultados e impactos, pero que incluya el análisis de todas las acciones promovidas por la Estrategia Impulso, y quizá separando por grupos de programas de afinidad sectorial (por ejemplo, los 16 de la SDSH). Solamente así podría conocerse con objetividad y precisión si los efectos sinérgicos tendrían alguna incidencia en el cambio de los indicadores. También, se sugiere realizar un conjunto de casos en aquellos municipios o zonas impulso en los que se haya concentrado la inversión.

## 2.6. Recomendaciones para la SDSH y sus PSE

Como se observa en los resultados en el ámbito institucional y en los grandes números relativos a la inversión, número de beneficiarios, tipos de apoyos otorgados, focalización territorial de dichos apoyos e indicadores donde incide el Programa, el PAPSVC es un instrumento de la política social, con características peculiares y novedosas que lo hacen altamente flexible y de fácil acceso para atender situaciones de emergencia y vulnerabilidad no permanentes, enmarcado además en todo un conjunto de esfuerzos de planeación y de política social estatal en la que de manera sinérgica se pretenden atender los principales problemas de la población más desfavorecida en territorios o zonas concretas.

En ese marco, al cierre de esta Administración Estatal, se deja este instrumento de la política social, que ha venido evolucionando, desde constituir una vertiente de apoyo (Apoyos directos) hasta convertirse en un Programa presupuestario financiado con recursos propios del Gobierno estatal. Además ejerció, si bien de manera decreciente en los últimos años (para 2017 ejerció alrededor del 4% de todo el presupuesto asignado a los 4 programas de la Línea Hogar), importantes recursos presupuestales atendiendo población que en su mayoría expresa haberse encontrado en situaciones muy complicadas. Esto ha sido en apoyos muy diversos, pero destacando aquellos que resolvieron en el momento alguna deficiencia en la vivienda (alrededor del 80% de toda la inversión histórica), y en menor medida alguna situación de salud (16%) y alimentación (12%).

Aunque en cuanto al monto del apoyo hay contrastes importantes, por un lado muchos beneficiarios que recibieron apoyos en cobijas o alimento con montos menores de 500 pesos, una parte importante en vivienda con valores por arriba de 10 mil pesos, y unos pocos que fueron apoyados con aparatos médicos, cirugías, entre otros aspectos de salud con montos mucho mayores (superiores a los 50 mil pesos). Todos los apoyos, según la propia valoración de los beneficiarios resultaron significativos, aunque los de menor

valor como las cobijas (menos de 200 pesos) tienden a tener un efecto más reducido y acotado, a grado tal que algunos de los entrevistados ya no recordaban que habían recibido un apoyo o no lo valoraban como tal.

Por otro lado, se alcanzó además una focalización acertada considerando que la mayoría de los apoyos se destinaron a las zonas impulso de la Estrategia del mismo nombre, beneficiando principalmente colonias y localidades de los municipios de León, Celaya, Dolores Hidalgo y Silao, que en conjunto ejercieron poco más del 40% del presupuesto histórico del Programa, aunque también se atendieron los municipios más pobres como Xichú, Atarjea, Jerécuaro, Ocampo, Victoria, pero con mucho menor presupuesto. En términos de marginación, rezago y pobreza los apoyos se concentran en los municipios menos marginados, rezagados y pobres, aunque a nivel de las localidades donde se concentran los apoyos, dicho rezago y marginación tiende a ser mayor. No obstante, esta concentración tiene que ver con que en el mismo estado de Guanajuato no predominan los municipios y localidades altamente marginadas.

En general, con base en información y la observación directa en campo, puede asumirse que el PAPSVC a nivel de beneficiario ha sido bien focalizado, llegando los apoyos a personas que realmente lo necesitan. Aunque algunas apreciaciones que llegan a escucharse de los mismos beneficiarios u otras personas no beneficiarias de la comunidades es que de repente existe cierta discrecionalidad de parte de las autoridades comunitarias (delegado) al invitar u orientar a ciertas personas en el acceso a los apoyos, y dejar otras fuera que también lo necesitan.

A nivel de los indicadores de desarrollo en los que podría incidir el Programa –ya que no es su objetivo prioritario-, son sólo algunas variables en las que se podría suponer algún efecto indirecto, sobre todo en aquellas vinculadas con vivienda, salud y alimentación, aunque para asumir cambios derivados de la acción de gobierno necesitarían considerarse prácticamente todos los programas de desarrollo social estatal e incluso federal. Es casi imposible que un Programa logre mover los indicadores estatales.

En ese contexto, considerando que esta evaluación corresponde a un balance de los resultados de prácticamente todo un periodo de gestión de gobierno que está por concluir, a continuación se emiten un conjunto de recomendaciones o lecciones aprendidas a usar para el diseño y operación de este u otros programas equivalentes en un futuro:

## A nivel de la política social estatal y de la SDSH

- Guanajuato ha logrado estabilidad y continuidad en sus políticas públicas por varios años (y varios periodos de gobierno) y ello ha generado resultados alentadores y una **curva de aprendizaje institucional que debiera ser capitalizada** hacia el futuro, rescatando su fuerte enfoque hacia la planeación con resultados y la adopción del sistema de evaluación del desempeño en todos sus programas. Asimismo, sería importante **recuperar, revisar y relanzar la Estrategia Impulso Social**, que ha generado un modelo de gestión de política social articulada sin precedentes, pero que podría potenciarse a futuro atendiendo temas como:
  - a) Procurar en la práctica una mayor articulación y coordinación con los instrumentos de política federal orientados al desarrollo social, que finalmente también aterrizan en los mismos territorios de la Estrategia Impulso. Los cambios de gobierno que se avecinan en los dos órdenes, federal y estatal podrían facilitar un nuevo pacto, en el que el Estado tiene incluso mucho que aportar a la Federación en términos del modelo de gestión, y en ello el CONEVAL, que ha estado siempre acompañando la gestión pública, puede ser un buen testigo y facilitador de los procesos colaborativos.
  - b) Potenciar aún más la coordinación efectiva entre programas, no sólo de la SDHS, sino de todos los que inciden en las zonas impulso, y no sólo de la política social, sino también de desarrollo económico y sustentabilidad ambiental, a fin de atacar de manera más integral las necesidades y de llevar de la mano a los hogares y familias más desfavorecidas, en torno a un camino del desarrollo que contemple un inicio y una entrada a los beneficios de los programas, un seguimiento multi-anual y una salida o graduación. Fundamental en todos estos esfuerzos es lograr la autonomía de las personas y sus familias, promoviendo iniciativas productivas y económicas que puedan generarles estabilidad e independencia de los apoyos de Gobierno.
  - c) Reforzar programas o acciones equivalente a las que realiza el Programa Impulso al Gobierno Cercano, que constituyen las bases de un desarrollo inclusivo, participativo y planeado con la gente, a través de la conformación y operación de los consejos ciudadano, sus diagnósticos, planes y acciones comunitarias. Esta línea es la que le dará en un futuro mayor legitimidad, transparencia, efectividad y posicionamiento a la Estrategia Impulso o equivalente, porque se ha encontrado que en donde operan estos comités, los beneficiarios de los programas consideran que todos los procesos han sido más transparentes y efectivos, a diferencia de otras zonas donde no existen y por



tanto se presta para la participación de intermediarios entre el beneficiario y los programas, como delegados u otras autoridades comunitarias o ciertos gestores, que no siempre actúan de manera incluyente con todas las personas. Además, estos comités además de dotar de transparencia a la acción de gobierno, pueden participar en el seguimiento y monitoreo y sobre todo en la gestión y alineamiento real de los diferentes programas de gobierno.

- d) Dotar de mayor recurso humano al aparato gubernamental encargado de la instrumentación de los programas, especialmente para fortalecer la promoción y posicionamiento de la SDSH en los territorios, porque a veces no se identifica como tal que los apoyos provengan de esta fuente, así como para incidir más en los procesos de captación de la demanda y pre-selección de beneficiarios (evitando algunos sesgos de exclusión e inclusión incorrectos) y especialmente para dar un seguimiento cuasi personalizado o a nivel familiar a los beneficiarios, con el apoyo de autoridades locales, pero en un esquema de total transparencia.
- e) Profundizar y continuar con las acciones de fortalecimiento al sistema de evaluación del desempeño, aumentado el uso de las evaluaciones e investigaciones sobre los programas (estos o nuevos), y sobre todo ordenando, sistematizando e integrando de manera oportuna la información sobre la operación, y especialmente la de los beneficiarios. En esta línea se sugiere también realizar una evaluación de conjunto de la Estrategia Impulso y de los programas específicos de la SDSH que actúan, a fin de identificar los impactos tras el paso de los años.

#### **A nivel del Programa PAPSVC y de la línea estratégica Hogar**

- Un Programa como este si bien atiende situaciones de emergencia, debería ser un instrumento que disminuya su importancia y recursos en la medida que haya población menos vulnerable. Es decir, el objetivo de la política social debiera ser el avanzar en que la población más pobre supere esa condición y con ello la vulnerabilidad, pero mientras no se logre abatir plenamente este problema se justifica contar con programas como este de PAPSVC que precisamente evitan que ciertas familias empeoren su situación. Sin embargo, se recomienda vincular la acción de este tipo de programas a otros que habiéndose superado la emergencia, puedan atender la problemática estructural (por ejemplo el mismo del Impulso al Desarrollo del Hogar y, especialmente con el PIESSE que es el que puede detonar en el mediano plazo la consolidación de una iniciativa propia de ingreso, que en si misma hace menos vulnerable a la población ante cualquier eventualidad.

- En el caso de apoyos de bajo valor –que no insignificantes- como cobijas y despensas de alimentos (de bajo costo) se podría mejorar aún más la focalización en personas que realmente le signifiquen dichos apoyos y sobre todo pensando en el armado quizá de un paquete de apoyo más integral que incluya varios componentes además de la cobija (mas algún apoyo alimentario y de salud); es decir un tipo *kit* básico, orientado sobre todo a adultos mayores y familias muy vulnerables. Esto podría contrarrestar la proporción alta de beneficiarios que manifestó no recibir el apoyo.

### Capítulo III. Percepción de los beneficiarios y otros actores sobre el Programa

En este apartado se presenta y analiza la opinión que tienen de manera individual y colectiva (grupo focal) los beneficiarios del Programa, así como los funcionarios responsables de su diseño y operación. Estas valoraciones sirven para calificar el desempeño de los programas en el ámbito operativo y a nivel de los resultados, efectos e impactos que perciben los beneficiarios en su vida diaria. Si bien se trata de percepciones o valoraciones cualitativas y un tanto subjetivas, sus resultados son sumamente valiosos para tener un pulso aproximado de cómo percibe, siente y valora la gente esta acción de gobierno. Como se estableció en el Capítulo 1 de la Introducción, dichas percepciones se obtuvieron de beneficiarios del Programa en 2015 y 2016.

Se presentan los resultados de las percepciones por grupo de actores consultados. Primeramente, se expone la percepción de los beneficiarios, recogida a través de una encuesta estadísticamente representativa, y después se expone el sentir colectivo de éstos captado en el grupo focal, y por último, se muestra la opinión de los funcionarios y operadores del Programa.

Sin embargo, antes de comenzar a analizar las opiniones de los actores consultados, es necesario aclarar que, en este Programa hubo un porcentaje relativamente alto (21.4%, equivalente a 15 de 70 beneficiarios encuestados) que indicó no haber recibido el apoyo, desconociendo además la gran mayoría no saber la causa. En un análisis a detalle de este grupo que reporta no recepción, se encontró que el 80% de ellos recibió como apoyo una cobija (de un costo menor a 200 pesos) o apoyo alimentario (despensa) que coincide con los componentes de bajo valor. El resto recibió apoyo para vivienda (techo) y para un aparato médico.

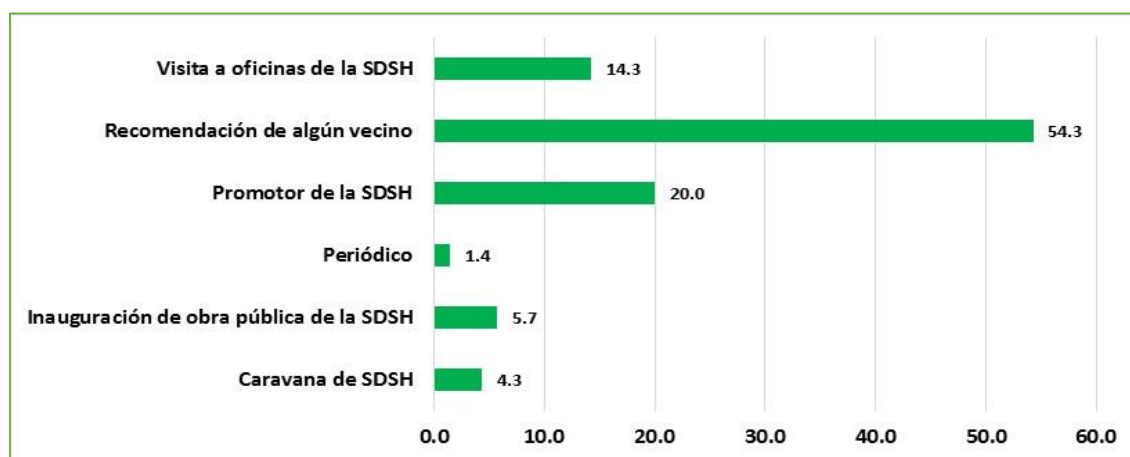
En campo, los encuestadores identificaron que cuando se les dio un apoyo de bajo valor como las cobijas las personas generalmente no se acordaban de haberlas recibido (adultos mayores por ejemplo) o incluso no consideraban que eso fuera resultado de un apoyo de gobierno. Además, de los beneficiarios de cobijas y despensas una parte importante reportó haberlas recibido en eventos o visitas que llegaba a realizar alguna autoridad importante del Estado y por tanto no las consideraban un apoyo de un Programa como tal. En la misma línea, en el caso de las despensas existe confusión respecto a la fuente de la cual proviene el apoyo, ya que las despensas o apoyos alimentarios también se reparten por otras instancias, como el municipio, programas federales, entre otros. Se encontró otro caso (dispositivo médico) donde el

beneficiario no identificaba tampoco el origen del recurso y por tanto, según él, el apoyo lo recibió del hospital, con quien seguramente el Programa hizo la gestión.

### 3.1. Percepción social de los beneficiarios

Respecto a la difusión del Programa cuyo enfoque es mitigar las carencias a personas en situación de vulnerabilidad o contingencia, más de la mitad de los beneficiarios (54.3%) refirieron que se enteraron de los apoyos vía recomendación de algún vecino; una proporción del 20% se enteró mediante un promotor de la SDSH y una población más reducida (14.3%) supo de la existencia de dichos apoyos cuando visitó alguna oficina de la Secretaría. Una proporción menor de beneficiarios conocieron del Programa y sus apoyos gracias a que asistieron a algún evento de inauguración de obra pública de la SDSH (5.7%), por alguna caravana (4.3%) o a través del periódico (1.4%) (Gráfica 28).

Gráfica 28. ¿Cómo se enteró de los apoyos que brinda la SDSH del Estado?



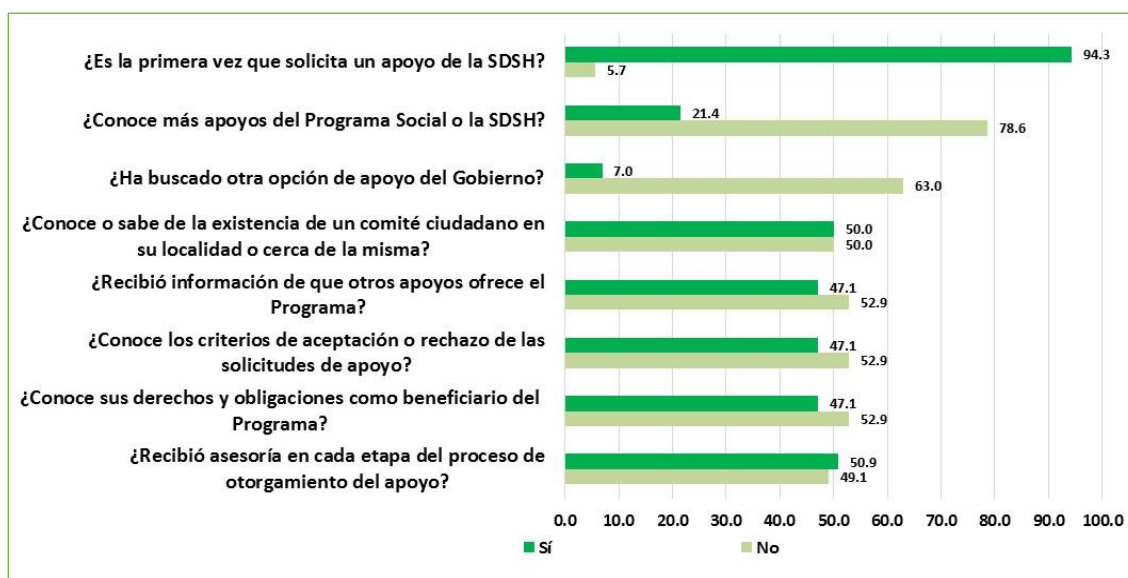
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.

Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

Referente al acceso al Programa de parte de los beneficiarios, la gran mayoría solicitó por primera vez el apoyo, lo cual resulta relevante al haber tenido respuesta en este primer intento, aunque una alta proporción (78.6%) dijeron que no conocen más apoyos que forman parte de la oferta gubernamental de esta dependencia, lo cual puede ser una causa directa de que no han buscado otra vía de apoyo de parte de Gobierno, como lo refirió un 63% de los encuestados. Pero aquí existe un área de oportunidad a futuro para ampliar la influencia de los comités ciudadanos promovidos con el Programa Impulso al Gobierno Cercano, que cumplen bien la función de informar a la comunidad sobre otros apoyos (Gráfica 29).

Durante el proceso de trámite menos de la mitad de los beneficiarios fueron informados sobre que otros apoyos estaban disponibles al momento de hacer su petición (47.1%) y en esa misma proporción beneficiarios manifiestan que conocen los criterios de aceptación o rechazo, así como sus derechos y obligaciones como beneficiarios y un porcentaje ligeramente más alto (50.1%) fue respaldado de asesoría a lo largo del proceso de solicitud (Gráfica 29). Se confirma aquí la necesidad de mayor promoción de la oferta completa de apoyos que ofrece la Estrategia Impulso Social al menos.

**Gráfica 29. Percepción de los beneficiarios de acceso al Programa**

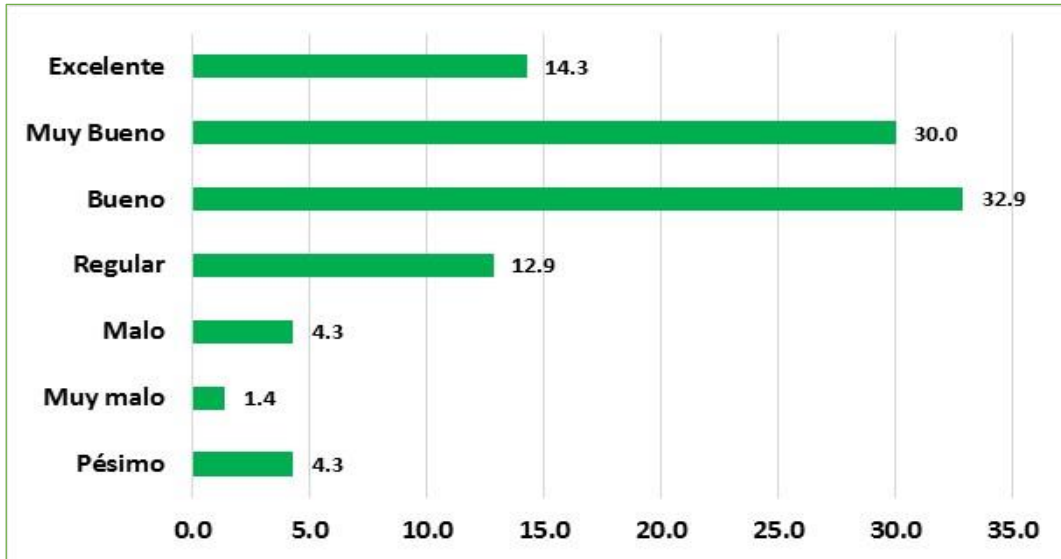


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

Respecto al conocimiento que tienen los beneficiarios sobre la existencia de un comité ciudadano en su localidad o alguna comunidad aledaña, la mitad (50%) de los encuestados afirmaron identificar estas organizaciones como una estructura fundamental de participación ciudadana, pero que aún no logra cubrir todas las localidades donde operan los programas de la SDSH.

Los beneficiarios encuestados calificaron de manera general el trámite de solicitud para acceder al apoyo como excelente, muy bueno y bueno (más del 70%) y casi un 10% percibe este trámite como malo o muy malo (Gráfica 30).

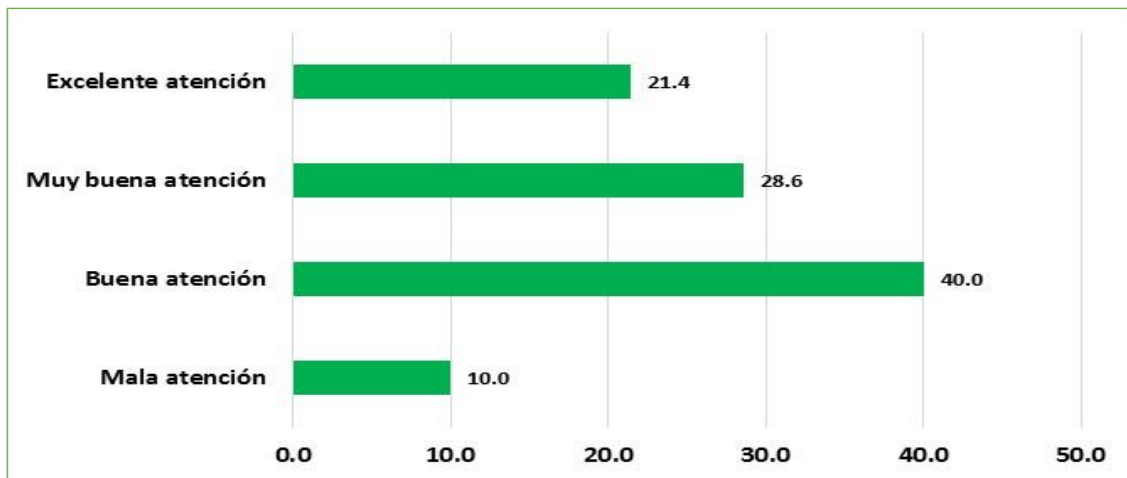
Gráfica 30. ¿Cómo califica el trámite de solicitud para acceder a los apoyos de la SDSH?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

Así como la mayoría de los beneficiarios calificaron de manera general el trámite de solicitud del apoyo de bueno a excelente, paralelamente un alto porcentaje de subvencionados (90%) refirió que la atención que se les brindó durante el proceso de solicitud (respeto, amabilidad y cortesía) fue buena, muy buena o excelente (40%, 28.6% y 21.4%, respectivamente), de tal forma que existe un alto grado de satisfacción en este aspecto de parte de las personas que han sido beneficiadas con los apoyos del Programa (Gráfica 31).

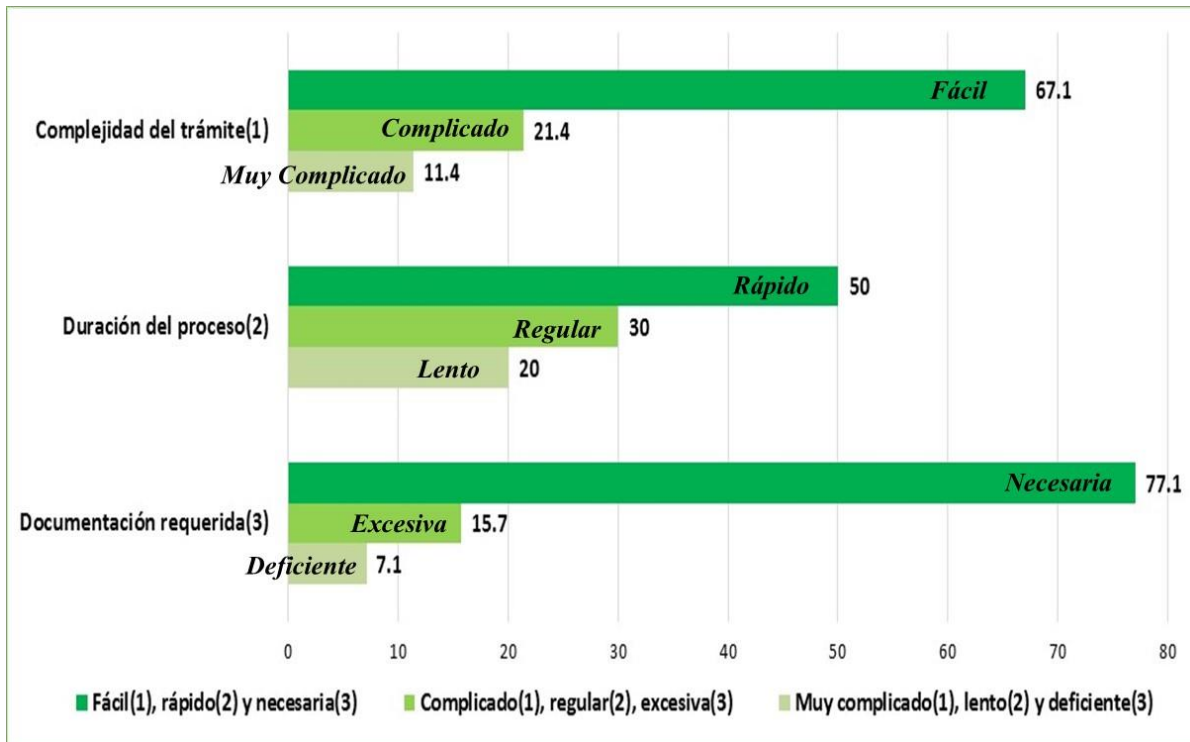
Gráfica 31. Calificación de la atención recibida durante el trámite de solicitud del apoyo por los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

El 67.1% de los beneficiarios consideran que llevar a cabo el trámite es un proceso fácil, mientras que el resto lo perciben como complicado (21.4%) o muy complicado (11.4%). Con respecto a las particularidades de la misma gestión, la mitad de los beneficiarios (50%) consideran que es un proceso rápido y que los requerimientos de documentación resultan ser los suficientes o necesarios (77.1%), contrario a lo que perciben el resto de los beneficiarios para quienes el papeleo les resulta un proceso regular (30%) o en el peor de los casos lo califican como un proceso lento (20%) y una proporción similar (15.7%) expreso que los requerimientos de documentación les resultaron además excesivos (Gráfica 32).

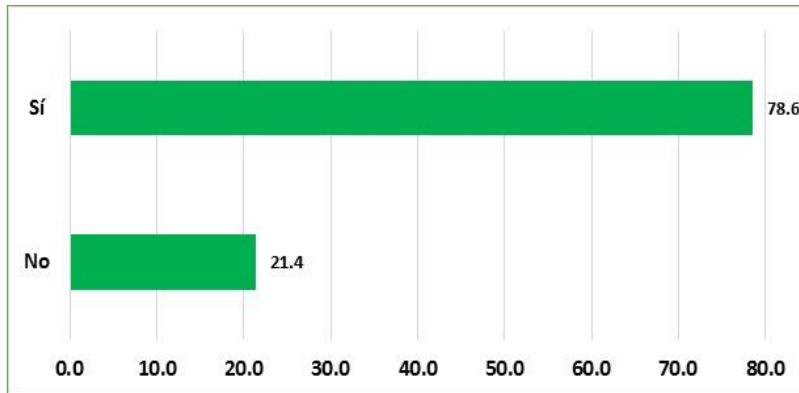
**Gráfica 32. La gestión del trámite de solicitud de apoyo, su duración y documentación apoyo**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
 Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La efectividad en la entrega del apoyo solicitado se hizo patente para un 78.6% de los beneficiarios encuestados y un 21.4% dijo no haber recibido el apoyo que esperaba de parte de la Secretaría, las razones de ello han sido ya expuestas al inicio de este Capítulo (Gráfica 33).

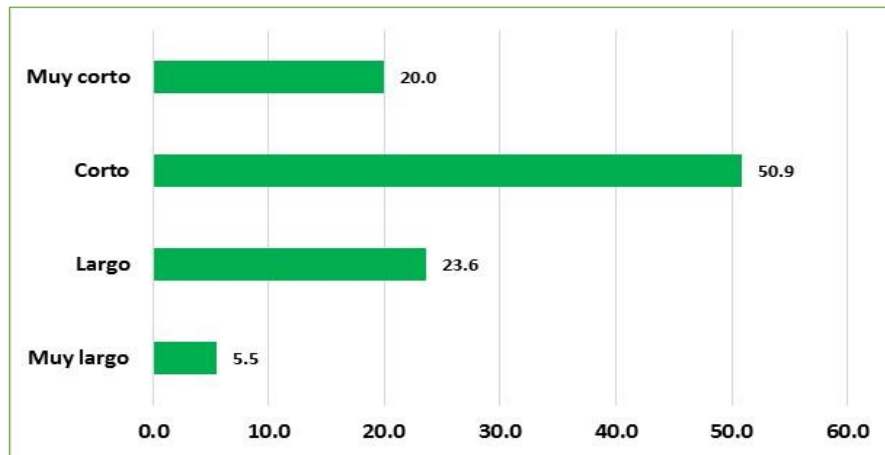
**Gráfica 33. ¿Recibió usted el apoyo que solicitó del Programa?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

El tiempo estimado desde la solicitud del apoyo hasta la entrega, es considerado corto (50.9%) a muy corto (20%) por los beneficiarios y la otra parte refirió este periodo como largo (23.6%) y muy largo (5.5%) (Gráfica 34); el promedio de entrega calculado según los días de espera reportados por los encuestados es de 70 días y el periodo más largo de espera resultó de aproximadamente un año. Esto último se presentó sobre todo en casos en los que se requería de un apoyo importante para la compra de algún dispositivo médico o para realizar algún tratamiento costoso.

**Gráfica 34. ¿Cómo considera el tiempo desde la solicitud a la entrega del apoyo?**



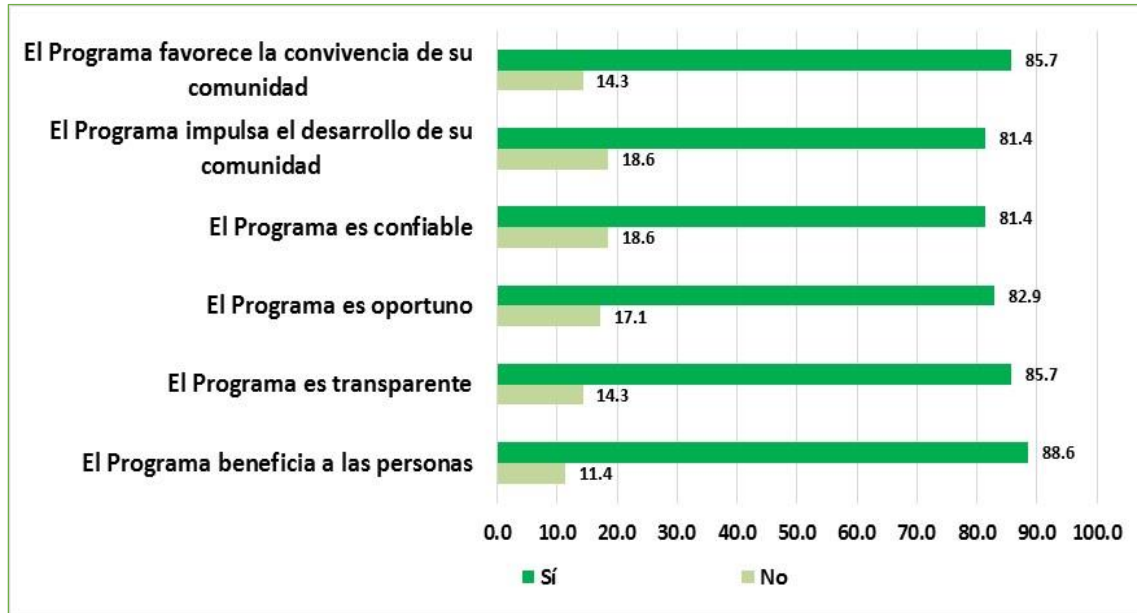
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La apreciación de las personas respecto a las virtudes del Programa en general es muy buena; más del 80% de los encuestados asintió al momento de consultarles sobre las características que se esperan del



Programa. Al respecto 88.6% coincide en que éste realmente beneficia a las personas, que es transparente, oportuno y confiable (85.7%, 82.9% y 81.4%, respectivamente) y, por último, también más de un 80% coincide en que dicho Programa impulsa el desarrollo de su comunidad y favorece la convivencia en la misma (Gráfica 35).

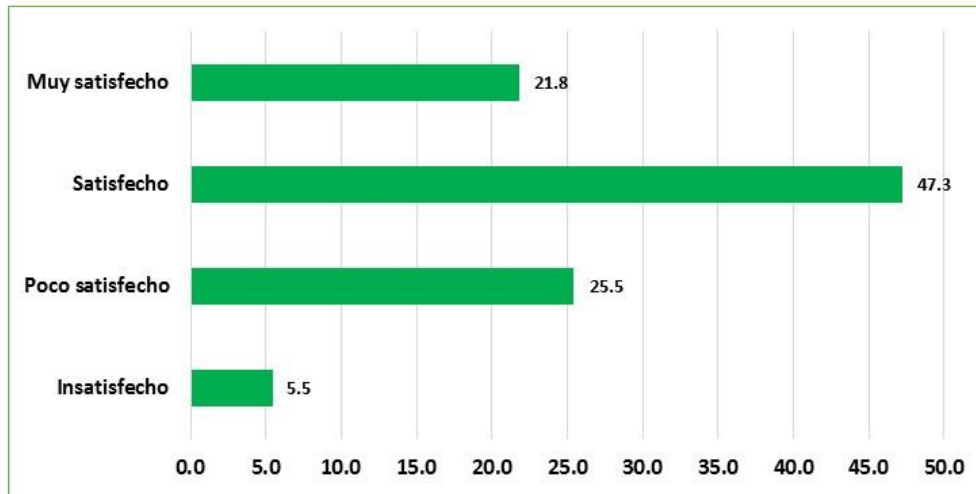
Gráfica 35. ¿Qué opina acerca del Programa del cual usted solicitó apoyo?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

El grado de satisfacción de los beneficiarios encuestados se refleja en que 47.3% dice estar muy satisfecho y 21.8% muy satisfecho. La población beneficiada expuso como beneficios obtenidos el impulso en la economía del hogar, mitigación de algún padecimiento como pobreza alimentaria o de alguna inclemencia del clima como frío o lluvia, principalmente. El 31% restante de los encuestados refirieron cierta insatisfacción respecto a la contribución del Programa, debido a que los apoyos no poseen la calidad adecuada y porque el apoyo fue insuficiente, dado que tienen más necesidades que requieren de atención (Gráfica 36).

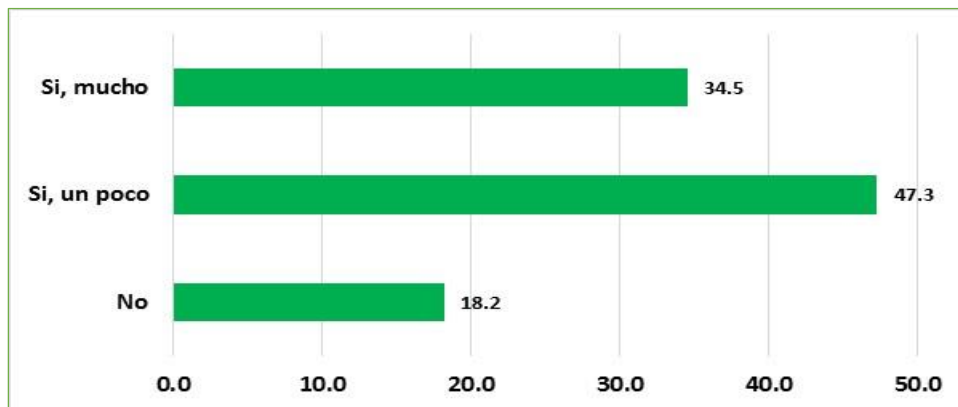
**Gráfica 36. ¿De manera general, qué tan satisfecho se encuentra con el apoyo recibido?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La mejora en la calidad de vida, como fin último de las acciones realizadas por el Programa, es percibida como un hecho por más del 80% de los beneficiarios, aunque en diferente magnitud, pues solo un 34.5% de las personas encuestadas consideran que su calidad de vida mejoró mucho y una proporción ligeramente mayor (47.3%) califica esta mejora como poca. Por otra parte, existe un 18.2% de los beneficiarios que expresó no haber percibido mejora alguna en su calidad de vida posterior a recibir el apoyo (Gráfica 37). A este respecto los argumentos a las respuestas son muy similares a los de grado de satisfacción y con cierta tendencia de parte de los beneficiarios satisfechos a reconocer que la ayuda es a una situación de vulnerabilidad temporal, aunque tengan más necesidades en su vida.

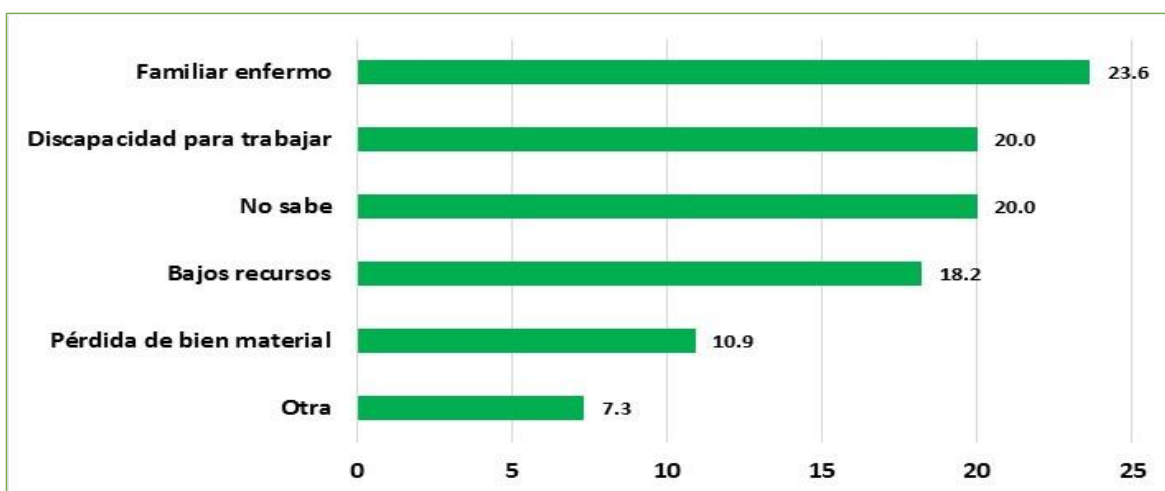
**Gráfica 37. ¿Considera que el apoyo recibido mejoro su calidad de vida?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La situación de vulnerabilidad de los beneficiarios que requería la atención de parte del Programa fue diversa, como: algún familiar enfermo (23.6%), discapacidad para trabajar (20%), falta de recursos económicos para subsanar su carencia (18.2%) o pérdida de algún bien material (10.9%). Hubo un 7.3% que refirió otra situación como desempleo, muerte de algún familiar y que no tenía donde vivir; sin embargo, un 20% de los encuestados no identificaron cuál era su situación que precisaba de ayuda gubernamental (Gráfica 38).

**Gráfica 38. ¿Cuál considera que era la situación de vulnerabilidad o contingencia para la cual solicitó el apoyo?**

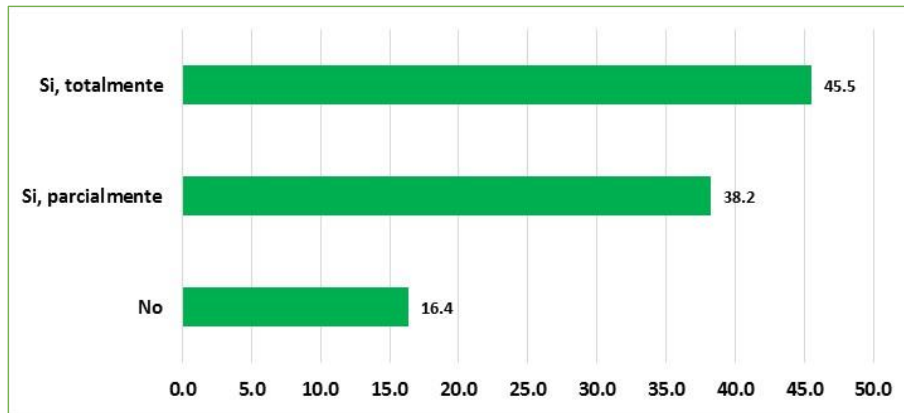


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

Más del 80% de los beneficiarios reconoció que el apoyo fue eficaz para solucionar la situación para la cual les fue asignada dicha ayuda; aunque la percepción de este atributo de parte de los subvencionados está dividida en proporciones muy similares, para un 41.8% de los encuestados como una solvencia parcial y para el resto (38.2) como una solvencia total (Gráfica 39).

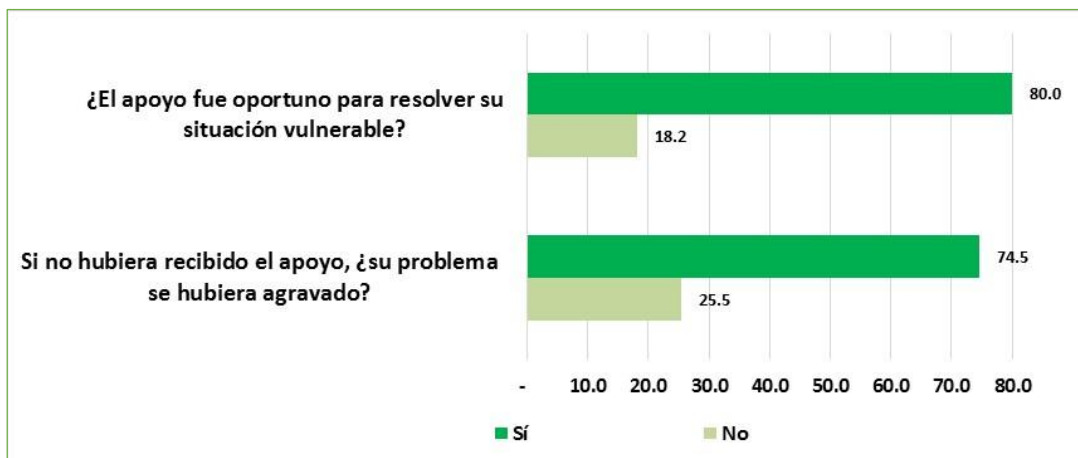
La oportunidad y eficiencia del apoyo, que en este Programa resulta crucial por la emergencia que enfrentan, fueron también evaluados con parámetros muy buenos; la mayoría (80%) perciben que el apoyo les llegó de manera oportuna para dar solución a la situación que les aquejaba en su momento y además un alto porcentaje (74.5%) externó que de no ser por la ayuda otorgada su situación se hubiese agravado (Gráfica 40).

**Gráfica 39. ¿El apoyo que recibió del gobierno le ayudó a resolver su situación de vulnerabilidad?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

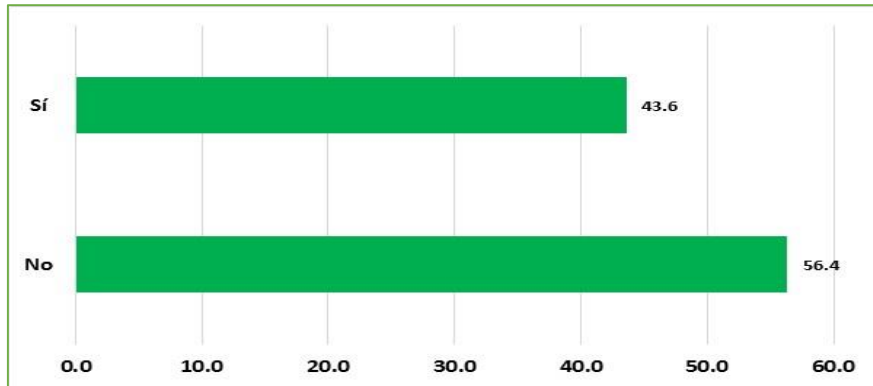
**Gráfica 40. ¿Qué tan oportuno y eficiente considera que fue el apoyo que recibió del Programa?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La peculiaridad de este Programa es que tiene la capacidad de resolver con prontitud situaciones problemáticas de personas en vulnerabilidad que no puede ser atendidas de manera inmediata por otra instancia gubernamental al momento, ante este contexto, casi la mitad (43.6%) de los subsidiados por el Programa manifestaron que ya habían buscado otras opciones de apoyo para subsanar su carencia, pero ante la negativa de respuesta recurrieron al PAPSVC por la solución a su causa. Por su parte, el 56.4% de los solicitantes tuvieron éxito en su primer intento en la búsqueda de ayuda para aliviar la causa de su condición de vulnerabilidad (Gráfica 41).

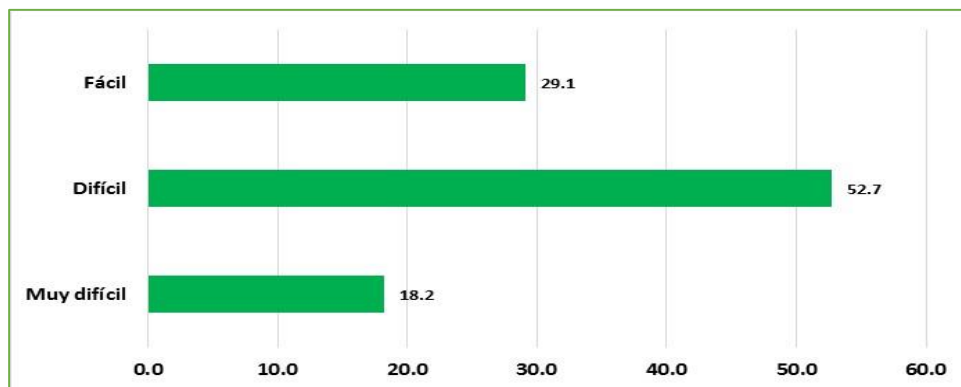
**Gráfica 41. Antes de solicitar este apoyo, ¿usted o su comunidad habían acudido a alguna otra dependencia por ayuda por la misma causa?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La mayoría de las personas beneficiadas, cuya calidad de vida estaba afectada por una situación vulnerable o de emergencia, consideran que resolver su situación problemática hubiese tenido cierto grado de dificultad sin la intervención del Programa, en este sentido el 18.2% de los encuestados dijeron que hubiera sido muy difícil, y para un mayor porcentaje de personas (52.7%) aliviar su condición hubiera sido menos difícil. Aunque una proporción considerable de la población (29.1%) expresó que hubiera sido fácil resolver su situación (Gráfica 42).

**Gráfica 42. Dificultad para resolver su situación sin el apoyo del Programa**



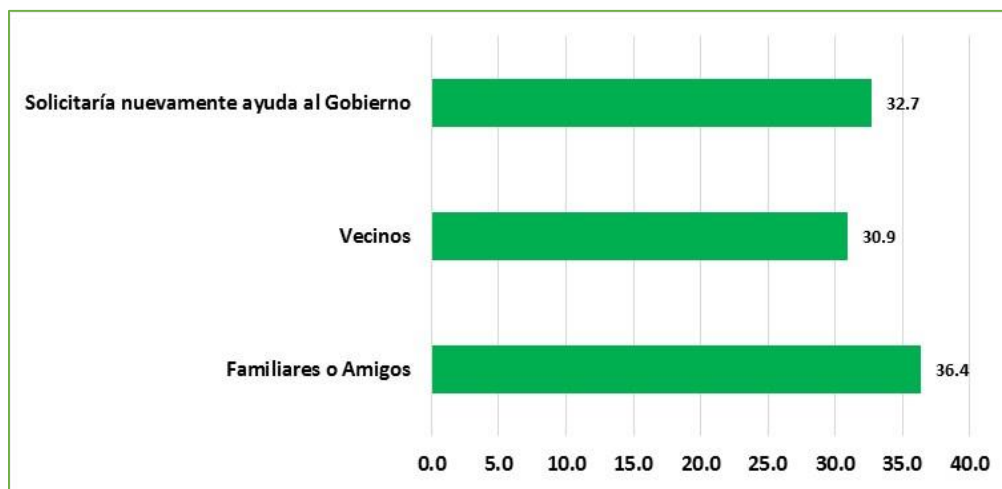
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

Siguiendo con análisis de lo complicado que resultaría para las personas en situación vulnerable resolver sus casos, una alta proporción de los beneficiarios manifestó que en caso de enfrentar una situación similar

en el futuro sus primeras opciones de ayuda serían familiares o amigos (36.4%) o algún vecino (30.9%) y casi una tercera parte de los encuestados (32.7%) mencionó que como primera elección acudiría nuevamente por ayuda al Gobierno (Gráfica 43).

De primera mano la mayoría de los encuestados dicen que acudirían con algún familiar, amigos o vecinos, quizás sin considerar la respuesta, pues en evaluaciones anteriores del Programa los subsidiados reconocieron que, aunque estas personas tenían buena intención de brindarles ayuda no estaban en posibilidades de hacerlo.

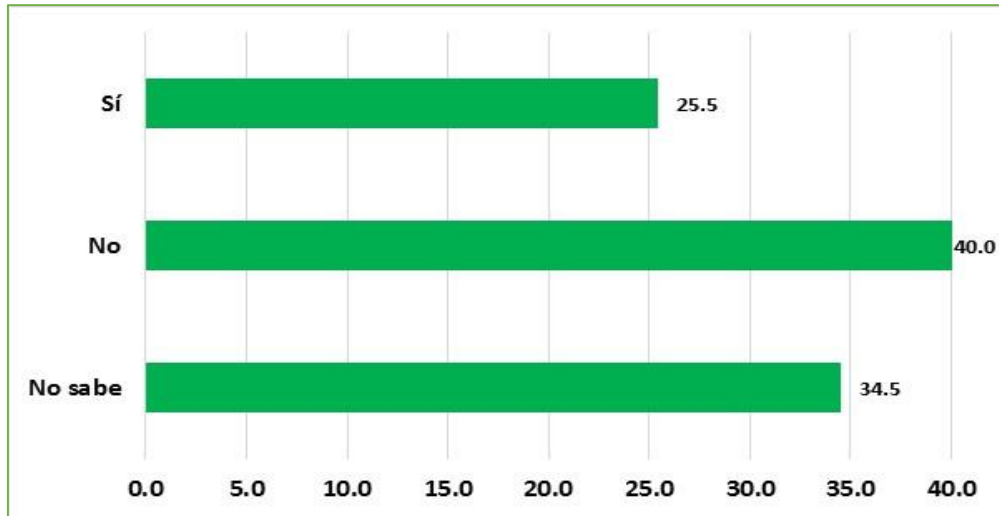
**Gráfica 43. ¿Con quién acudiría usted o su comunidad por ayuda inmediata en caso de otra situación parecida?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La percepción de los beneficiarios sobre la presteza en la solución de su situación vulnerable de parte del Programa es muy buena, prueba de ello es que el 74.5% de las personas beneficiadas dudan que otra instancia de Gobierno hubiese tenido el mismo sentido de urgencia ante las circunstancias que les aquejaban y sólo un 25.5% cree que sí hubiera asistido a otra dependencia de Gobierno habrían encontrado pronta solución a su condición crítica (Gráfica 44).

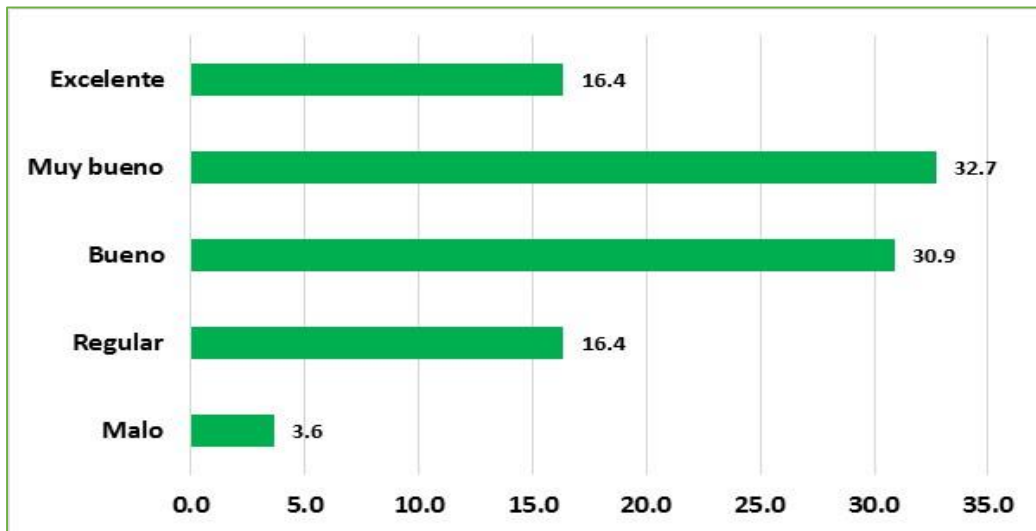
**Gráfica 44. ¿Considera que si hubiera acudido a otra instancia para solucionar su situación le hubieran solucionado el problema con la misma prontitud?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

La calificación conjunta del apoyo otorgado por el Programa derivada de la consulta a los beneficiarios resultó entre buena (30.9%), muy buena (32.7%) y excelente (16.4%), ante una menor proporción de beneficiarios para la que el apoyo fue calificado como regular y malo (Gráfica 45).

**Gráfica 45. ¿Cómo califica el apoyo recibido del gobierno para resolver su emergencia o situación vulnerable?**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Programa.  
Cifras expresadas en porcentaje (%) de beneficiarios.

### 3.2. Resultados de los grupos de enfoque

Del diálogo establecido con los beneficiarios del PAPSVC reunidos de manera colectiva, se pueden recuperar las siguientes reflexiones:

- El apoyo fue muy importante, y en algunos casos fue determinante, para superar la situación de vulnerabilidad que enfrentaban en ese momento. Obviamente existe una valoración mucho más alta cuando los apoyos fueron más cuantiosos (en términos de recursos) y cuando atendieron sobre todo casos relacionados con alguna enfermedad o pérdida de parte, o afectación de la vivienda. Se corroboró también que en el caso de las cobijas si bien se valora el apoyo, la magnitud de este no logra mucha trascendencia en el hogar.
- Se identifica, como también se pudo corroborar en campo por parte de los encuestadores, que hay como dos mecanismos de acceso al Programa, 1) a través de gestiones y solicitudes ante la autoridad, a veces de la comunidad, del municipio, o de las mismas oficinas de la SDSH, y 2) a través de la asistencia a reuniones o eventos de visita de alguna autoridad importante, siendo en estos espacios donde se entregan los apoyos (tipo cobijas y alimentos). Cuando sucede esto último los beneficiarios tienen más dificultad para ubicar si recibieron o no el apoyo, e incluso se cuestionan si éste fue un apoyo de gobierno.
- En general hay poca promoción y por tanto una importante confusión de parte de los beneficiarios respecto a la fuente de origen de los recursos de los apoyos. A veces identifican y creen que éste viene del municipio, aun cuando la participación de este orden de gobierno haya sido sólo en la gestión.
- Un tema que se puso sobre la mesa y que también se percibió en campo por los encuestadores es respecto a la focalización del Programa y sus mecanismos de acceso, donde varios aun siendo beneficiarios tienden a cuestionar el papel de algunos delegados o autoridades municipales al sentir que en la orientación o inducción de las personas para el acceso a los programas, tienden a beneficiar a personas más allegadas a ellos, incluso por razones políticas.



### 3.3. Percepción de los actores institucionales.

Las apreciaciones siguientes representan el resultado de la opinión vertida en la entrevista a la parte operativa del Programa en la Dirección de Vinculación de la Secretaría.

1. El Programa es operado por la Dirección de Vinculación y tiene aproximadamente 10 años de antigüedad, considerando que antes existía como una vertiente de otro Programa.
2. Una particularidad del Programa es que no está enfocado en mover indicadores de pobreza o desarrollo, se limita a atender a personas que padecen una situación de emergencia temporal y no pueden ser atendidas con la misma prontitud por otro Programa.
3. El Programa funciona a través de la partida 44:10, reciben solicitudes en giras de trabajo y otras en casa ciudadana, en ambos casos identifican las que pueden ser atendidas como situación de emergencia. La ventanilla permanece abierta a disponibilidad de recurso durante prácticamente todo el año, a menos que por cuestiones operativas reciban orden de cesar de recibir solicitudes.
4. Cualquier persona del Estado es sujeta de apoyo, aunque brindan prioridad a personas discapacitadas y que pertenezca a una de las zonas de la Estrategia Impulso Social.
5. Las solicitudes del apoyo deben cubrir ciertas especificaciones, además de la documentación conforme a las ROP, deben aclarar la situación emergente que hay que atender y justificar el uso que le darán al apoyo que están solicitando.
6. La tarea de los coordinadores es contactar a los solicitantes, ya sea vía telefónica o por visita domiciliaria a fin de actualizar y verificar la información de la solicitud en campo, haciendo énfasis en que el apoyo solicitado debe ser realmente una prioridad para el hogar.
7. La coordinación de este Programa con la estrategia Impulso resulta eficiente y tiene por objetivo eliminar el paternalismo, el trabajo mano a mano con los comités ciudadanos asegura el destino de los apoyos, dado que ellos ya tiene identificada la demanda real en las comunidades a través de los diagnósticos comunitarios y además hacen su vez de auditores al dar seguimiento en la cobertura del Programa.
8. De manera transversal se coordinan con la Secretaría de Salud y el DIF, canalizando solicitudes a estas instancias que también atienden situaciones de emergencia como despensas, aparatos ortopédicos, muletas y prótesis.

9. La difusión del Programa se limita a las ROP y a la parte operativa en campo, dado que la demanda es basta y el recurso es limitado y cien por ciento auditable.
10. El promedio de apoyo por beneficiario no es estándar dado que el abanico de opciones es muy amplio, aunque se limitan a las tres vertientes (salud, alimentación y vivienda), atiende desde una despensa hasta un adeudo hospitalario o medicamentos o tratamientos muy caros.
11. Los tiempos para dar respuesta a las solicitudes no deben rebasar los 15 días, en ocasiones dependen de varias visitas porque las personas no están en la dirección para ser contactadas. El mecanismo consiste en la programación de salidas operativas efectivas. Si la solicitud no es aprobada la misma Dirección a través de los coordinadores notifican a las personas no beneficiadas.
12. Las solicitudes provenientes de lugares apartados que llegan vía coordinadores regionales o personal del municipio son igualmente atendidas por el Secretario, pero es indispensable que contengan número telefónico de contacto para darles la misma prontitud de solución que al resto.
13. El Sistema de información que manejan es el SISCO, además de controles internos y el seguimiento en turno manejado por despacho del Secretario.
14. Para atender contingencia como incendios, inundaciones, tormentas, etc. deben contar con la parte declaratoria de la dependencia correspondiente que puede ser federal, estatal o municipal, además de los requisitos como solicitantes en las ROP.
15. El tiempo de entrega de los apoyos es muy variable, aunque el estimado en promedio son cuatro semanas, depende directamente de la naturaleza del apoyo, una parte está a cargo de la parte administrativa de compras vía el Portal Social y otra parte es ejecutada por la misma Coordinación ya que se trata de situaciones urgentes como hemodiálisis y gastos funerarios por ejemplo o la compra de pañales u otros medicamentos por convenio con ISSEG.
16. El seguimiento a los beneficiarios se realiza esporádicamente a casos identificados, como las hemodiálisis a personas que padecen pobreza extrema, el mecanismo de control es el padrón de beneficiarios a fin de evitar la duplicidad de personas beneficiadas que de alguna manera estén desplazando a quienes tengan más carencias y precisan más de la ayuda.
17. Las debilidades del Programa desde el punto de vista del coordinador entrevistado, es que la población solicitante confunde situación emergente con cualquier otra necesidad que no se ajusta a la oferta del Programa. Las fortalezas: es un programa bondadoso que atiende a la gente

realmente necesitada; le cambia la vida a las personas mediante la subvención para combatir sus precariedades más urgentes; y con la inmersión en la estrategia impulso están eliminado la concentración de apoyos a unos cuantos beneficiarios, atendiendo realmente prioridades en coordinación con los comités ciudadanos. Recomendaciones: concientizar a la gente mediante capacitación, para que aprendan a no vivir de los apoyos, el Programa no atiende demanda, ni padrones de beneficiarios, se limita a la solución eficaz de situaciones emergentes.

### **3.4. Recomendaciones y sugerencias**

Derivado de los resultados de percepción de los actores consultados, tanto beneficiarios como funcionarios, a futuro se podría recomendar lo siguiente:

Dada la alta proporción de beneficiarios que manifiesta no haber recibido el apoyo (21.4%), aun cuando seguramente lo recibió pero no recuerda o no lo valora como tal, en parte por tratarse de apoyos de bajo valor (cobijas y despensas) y que también llegan a recibir de otros programas (despensas del municipio, por ejemplo). Casi la mitad manifestó que el apoyo mejoró “poco” su calidad de vida y 18% opinó que prácticamente nada, lo que es un indicio de que algunos apoyos por su tamaño no logra trascender de manera importante en la vida de las gentes.

A futuro se sugiere aumentar la promoción, difusión y aclaraciones respecto al origen de estos recursos; asimismo sería deseable valorar la posibilidad de entregar un paquete más completo e integral con componentes de bienestar básico (cobija, despensa y algún elemento vinculado con la salud. De la misma manera se sugiere revisar el mecanismo de entrega de estos apoyos masivos, que según los beneficiarios son los eventos a los que acude alguna autoridad, buscando que se tenga una identificación más precisa de los posibles beneficiarios, y ello en parte se podría lograr vinculándose a futuro con los comités ciudadanos promovidos por el Programa de Impulso al Gobierno Cercano, o teniendo una cercanía y comunicación más estrecha con las autoridades comunitarias. En esa misma línea es importante fortalecer más el posicionamiento de la SDSH del Estado porque los beneficiarios naturalmente conocen más al Gobierno municipal y es a quien asignan el crédito de varios de los apoyos recibidos, aun cuando éste sólo haya hecho la gestión o canalización de la solicitud.

De igual forma a nivel de las comunidades falta mayor información sobre otros apoyos a los que se podría acceder, y se encontró de manera positiva que esta situación tiende a cambiar en las comunidades donde opera un comité ciudadano, por lo que a futuro hay que aprovechar estas instancias para la promoción de la oferta completa de apoyos, no sólo estatales, sino también federales.

Si bien dos terceras partes consideran que los trámites para acceder a la solicitud fueron fáciles, existe otra tercera parte que los valora como complicados, y se deben tomar cartas en el asunto a fin de apoyar en esas gestiones para tratar de dar respuestas más expeditas y efectivas. Lo mismo aplica para tratar de acortar los tiempos de atención especialmente en solicitudes en las que de por medio está una situación de emergencia.

Si bien la mayoría valora mucho el apoyo recibido, hay una tercera parte que refiere cierta insatisfacción debido a que el apoyo no poseía la calidad adecuada y a la insuficiencia de éste. Estas valoraciones surgen sobre todo en los componentes de bajo valor o en inversiones a la vivienda que no siempre resultaron adecuadas.

### **3.5. Análisis comparativo de la percepción de los beneficiarios y no beneficiados.**

No se realizó una encuesta a no beneficiarios, porque esto implicaría un diseño metodológico particular, sin embargo, al momento de desplegar el operativo de campo a través de los encuestadores y al realizar los grupos focales (para los cuatro programas de la Línea Hogar) se pudo platicar y tener algunas opiniones de no beneficiarios<sup>8</sup>, que si bien no son representativas estadísticamente, sería recomendable tomarlas en cuenta.

Los comentarios más comunes de estos no beneficiarios se relacionan con: que los programas sí están llegando a las comunidades y que sí han visto una presencia importante de apoyos, aunque no siempre identifican si vienen del gobierno estatal, federal o municipal. Aunque la mayoría manifiesta que los apoyos provienen del municipio porque son los que se llegan a acercar más y promocionar dichos apoyos.

---

<sup>8</sup> Al momento de visitar las comunidades y buscar a los beneficiarios se encontraban otras personas de la comunidad que proveían información respecto a la ubicación de los beneficiarios, y aprovechaban para preguntar sobre el objetivo de la visita, dando además su propia versión sobre los programas de gobierno en evaluación.

## Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

Con base en el apartado de resultados agregados generados por el Programa en el periodo 2012-2017, más considerando la percepción de los beneficiarios, se pueden emitir las siguientes conclusiones y recomendaciones.

### Conclusiones

1. El PAPSVC es un instrumento de la política social, con características peculiares y novedosas que lo hacen altamente flexible y de fácil acceso para atender situaciones de emergencia y vulnerabilidad no permanentes, enmarcado además en todo un conjunto de esfuerzos de planeación y de política social estatal en la que de manera sinérgica se pretenden atender los principales problemas de la población más desfavorecida en territorios o zonas concretas.
2. En ese marco, al cierre de esta Administración Estatal, se deja este instrumento de la política social, que ha venido evolucionando, desde constituir una vertiente de apoyo (Apoyos directos) hasta convertirse en un Programa presupuestario financiado con recursos propios del Gobierno estatal. Además ejerció, si bien de manera decreciente en los últimos años (para 2017 ejerció alrededor del 4% de todo el presupuesto asignado a los 4 programas de la Línea Hogar), importantes recursos presupuestales atendiendo población que en su mayoría expresa haberse encontrado en situaciones muy complicadas.
3. Los apoyos otorgados por el Programa han sido muy diversos, destacando aquellos que resolvieron en el momento alguna deficiencia en la vivienda (alrededor del 80% de toda la inversión histórica), y en menor medida alguna situación de salud (16%) y alimentación (12%). Aunque en cuanto al monto del apoyo hay contrastes importantes, por un lado muchos beneficiarios que recibieron apoyos en cobijas o alimento con montos menores de 500 pesos, una parte importante en vivienda con valores por arriba de 10 mil pesos, y unos pocos que fueron apoyados con aparatos médicos, cirugías, entre otros aspectos de salud con montos mucho mayores (superiores a los 50 mil pesos). Todos los apoyos, según la propia valoración de los beneficiarios resultaron significativos, aunque los de menor valor como las cobijas (menos de 200 pesos) tienden a tener un efecto más reducido y acotado, a grado tal que algunos de los entrevistados ya no recordaban que habían recibido un apoyo o no lo valoraban como tal.

4. Se alcanzó una focalización acertada considerando que la mayoría de los apoyos se destinaron a las zonas impulso de la Estrategia del mismo nombre, beneficiando principalmente colonias y localidades de los municipios de León, Celaya, Dolores Hidalgo y Silao, que en conjunto ejercieron poco más del 40% del presupuesto histórico del Programa, aunque también se atendieron los municipios más pobres como Xichú, Atarjea, Jerécuaro, Ocampo, Victoria, pero con mucho menor presupuesto. En términos de marginación, rezago y pobreza los apoyos se concentran en los municipios menos marginados, rezagados y pobres, aunque a nivel de las localidades donde se concentran los apoyos, dicho rezago y marginación tiende a ser mayor. No obstante, esta concentración tiene que ver con que en el mismo estado de Guanajuato no predominan los municipios y localidades altamente marginadas.

5. En general, con base en información y la observación directa en campo, puede asumirse que el PAPSVC a nivel de beneficiario ha sido bien focalizado, llegando los apoyos a personas que realmente lo necesitan. Aunque algunas apreciaciones que llegan a escucharse de los mismos beneficiarios u otras personas no beneficiarias de las comunidades es que de repente existe cierta discrecionalidad de parte de las autoridades comunitarias (delegado) al invitar u orientar a ciertas personas en el acceso a los apoyos, y dejar otras fuera que también lo necesitan.

6. A nivel de los indicadores de desarrollo en los que podría incidir el Programa –ya que no es su objetivo prioritario-, son sólo algunas variables en las que se podría suponer algún efecto indirecto, sobre todo en aquellas vinculadas con vivienda, salud y alimentación, aunque para asumir cambios derivados de la acción de gobierno necesitarían considerarse prácticamente todos los programas de desarrollo social estatal e incluso federal. Es casi imposible que un solo Programa logre mover los indicadores estatales.

7. Dada la alta proporción de beneficiarios que manifiesta no haber recibido el apoyo (21.4%), aun cuando seguramente lo recibió pero no recuerda o no lo valora como tal, en parte por tratarse de apoyos de bajo valor (cobijas y despensas) y que también llegan a recibir de otros programas (despensas del municipio, por ejemplo). Casi la mitad manifestó que el apoyo mejoró “poco” su calidad de vida y 18% opinó que prácticamente nada, lo que es un indicio de que algunos apoyos por su tamaño no logran trascender de manera importante en la vida de las personas.

8. Si bien dos terceras partes consideran que los trámites para acceder a la solicitud fueron fáciles, existe otra tercera parte que los valora como complicados, y se deben tomar cartas en el asunto a fin de apoyar

en esas gestiones para tratar de dar respuestas más expeditas y efectivas. Lo mismo aplica para tratar de acortar los tiempos de atención especialmente en solicitudes en las que de por medio está una situación de emergencia.

9. Si bien la mayoría valora mucho el apoyo recibido, hay una tercera parte que refiere cierta insatisfacción debido a que el apoyo no poseía la calidad adecuada y a la insuficiencia de éste. Estas valoraciones surgen sobre todo en los componentes de bajo valor o en inversiones a la vivienda que no siempre resultaron adecuadas.

10. De igual forma a nivel de las comunidades falta mayor información sobre otros apoyos a los que se podría acceder, y se encontró de manera positiva que esta situación tiende a cambiar en las comunidades donde opera un comité ciudadano.

## Recomendaciones

Considerando que esta evaluación corresponde a un balance de los resultados de prácticamente todo un periodo de gestión de gobierno que está por concluir al momento de esta evaluación, a continuación se emiten un conjunto de recomendaciones o lecciones aprendidas a usar para el diseño y operación de este u otros programas equivalentes en un futuro:

### A nivel de la política social estatal y de la SDSH

1. Guanajuato ha logrado estabilidad y continuidad en sus políticas públicas por varios años (y varios periodos de gobierno) y ello ha generado resultados alentadores y una **curva de aprendizaje institucional que debiera ser capitalizada** hacia el futuro, rescatando su fuerte enfoque hacia la planeación con resultados y la adopción del sistema de evaluación del desempeño en todos sus programas. Asimismo, sería importante **recuperar, revisar y relanzar la Estrategia Impulso Social**, que ha generado un modelo de gestión de política social articulada sin precedentes, pero que podría potenciarse a futuro atendiendo temas como:

- Procurar en la práctica una mayor articulación y coordinación con los instrumentos de política federal orientados al desarrollo social, que finalmente también aterrizan en los mismos territorios de la Estrategia Impulso. Los cambios de gobierno que se avecinan en los dos órdenes, federal y estatal podrían facilitar un nuevo pacto, en el que el Estado tiene incluso mucho que aportar a la

Federación en términos del modelo de gestión, y en ello el CONEVAL, que ha estado siempre acompañando la gestión pública, puede ser un buen testigo y facilitador de los procesos colaborativos.

- Potenciar aún más la coordinación efectiva entre programas, no sólo de la SDHS, sino de todos los que inciden en las zonas impulso, y no sólo de la política social, sino también de desarrollo económico y sustentabilidad ambiental, a fin de atacar de manera más integral las necesidades y de llevar de la mano a los hogares y familias más desfavorecidas, en torno a un camino del desarrollo que contemple un inicio y una entrada a los beneficios de los programas, un seguimiento multi-anual y una salida o graduación. Fundamental en todos estos esfuerzos es lograr la autonomía de las personas y sus familias, promoviendo iniciativas productivas y económicas que puedan generarles estabilidad e independencia de los apoyos de Gobierno.
- Reforzar programas o acciones equivalente a las que realiza el Programa Impulso al Gobierno Cercano, que constituyen las bases de un desarrollo inclusivo, participativo y planeado con la gente, a través de la conformación y operación de los consejos ciudadano, sus diagnósticos, planes y acciones comunitarias. Esta línea es la que le dará en un futuro mayor legitimidad, transparencia, efectividad y posicionamiento a la Estrategia Impulso o equivalente, porque se ha encontrado que en donde operan estos comités, los beneficiarios de los programas consideran que todos los procesos han sido más transparentes y efectivos, a diferencia de otras zonas donde no existen y por tanto se presta para la participación de intermediarios entre el beneficiario y los programas, como delegados u otras autoridades comunitarias o ciertos gestores, que no siempre actúan de manera incluyente con todas las personas. Además, estos comités además de dotar de transparencia a la acción de gobierno, pueden participar en el seguimiento y monitoreo y sobre todo en la gestión y alineamiento real de los diferentes programas de gobierno.
- Dotar de mayor recurso humano al aparato gubernamental encargado de la instrumentación de los programas, especialmente para fortalecer la promoción y posicionamiento de la SDSH en los territorios, porque a veces no se identifica como tal que los apoyos provengan de esta fuente, así como para incidir más en los procesos de captación de la demanda y pre-selección de beneficiarios (evitando algunos sesgos de exclusión e inclusión incorrectos) y especialmente para dar un seguimiento cuasi personalizado o a nivel familiar a los beneficiarios, con el apoyo de autoridades locales, pero en un esquema de total transparencia.



- Profundizar y continuar con las acciones de fortalecimiento al sistema de evaluación del desempeño, aumentado el uso de las evaluaciones e investigaciones sobre los programas (estos o nuevos), y sobre todo ordenando, sistematizando e integrando de manera oportuna la información sobre la operación, y especialmente la de los beneficiarios. En esta línea se sugiere también realizar una evaluación de conjunto de la Estrategia Impulso y de los programas específicos de la SDSH que actúan, a fin de identificar los impactos tras el paso de los años.

### **A nivel del Programa PAPSVC y de la línea estratégica Hogar**

1. Un Programa como este si bien atiende situaciones de emergencia, debería ser un instrumento que disminuya su importancia y recursos en la medida que haya población menos vulnerable. Es decir, el objetivo de la política social debiera ser el avanzar en que la población más pobre supere esa condición y con ello la vulnerabilidad, pero mientras no se logre abatir plenamente este problema se justifica contar con programas como este de PAPSVC que precisamente evitan que ciertas familias empeoren su situación. Sin embargo, se recomienda vincular la acción de este tipo de programas a manera de continuidad o seguimiento a otros, habiéndose superado la emergencia en los hogares, con acciones que logren atender la problemática estructural, por ejemplo al mismo del Impulso al Desarrollo del Hogar y, especialmente con el PIESS que es el que puede detonar en el mediano plazo la consolidación de una iniciativa propia de ingreso, que en si misma hace menos vulnerable a la población ante cualquier eventualidad.

2. En el caso de apoyos de bajo valor –que no insignificantes- como cobijas y despensas de alimentos (de bajo costo) se podría mejorar aún más la focalización en personas que realmente le signifiquen dichos apoyos y sobre todo pensando en el armado quizá de un paquete de apoyo más integral que incluya varios componentes además de la cobija (mas algún apoyo alimentario y de salud); es decir un tipo *kit* básico, orientado sobre todo a adultos mayores y familias muy vulnerables. Esto podría contrarrestar la proporción alta de beneficiarios que manifestó no recibir el apoyo.

3. Se sugiere aumentar la promoción, difusión y aclaraciones respecto al origen de los recursos otorgados a través de los apoyos; asimismo sería deseable valorar la posibilidad de entregar un paquete más completo e integral con componentes de bienestar básico (cobija, despensa y algún elemento vinculado con la salud. De la misma manera se sugiere revisar el mecanismo de entrega de estos apoyos masivos,

que según los beneficiarios son los eventos a los que acude alguna autoridad, buscando que se tenga una identificación más precisa de los posibles beneficiarios, y ello en parte se podría lograr vinculándose a futuro con los comités ciudadanos promovidos por el Programa de Impulso al Gobierno Cercano, o teniendo una cercanía y comunicación más estrecha con las autoridades comunitarias. En esa misma línea es importante fortalecer más el posicionamiento de la SDSH del Estado porque los beneficiarios naturalmente conocen más al Gobierno municipal y es a quien asignan el crédito de varios de los apoyos recibidos, aun cuando éste sólo haya hecho la gestión o canalización de la solicitud.

4. Se recomienda aprovechar instancias como los comités ciudadanos o representaciones (colectivas) formadas en las comunidades (no sólo el Delgado) para la promoción de la oferta completa de apoyos, no sólo estatales, sino también federales.

## Bibliografía

- CONAPO, 2004. Índice absoluto de marginación 1990-2000, Colección: Índices Sociodemográficos, Consejo Nacional de Población, México D.F.
- CONAPO, 2011. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, Colección: Índices Sociodemográficos, Consejo Nacional de Población, México D.F.
- CONAPO, 2013. Índice absoluto de marginación 2000-2010. Primera edición.  
<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/00Presentacion.pdf>.
- CONAPO, 2016. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015.  
<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>.
- Cortés, F. 2002. Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Colegio de México. Papeles de Población. No. 31. CIEAP/UAEM.
- CONEVAL, 2014. Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales.  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>.
- CONEVAL, 2015. Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica. Colegio de México. Mora Salas Minor.
- CONEVAL, 2015. Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015. México, DF.
- CONEVAL, 2017. Líneas de Bienestar México 1992 (enero) a 2017 (diciembre).
- GESOC A.C., 2017. Índice Estatal de Desarrollo de Capacidades para el Desarrollo Estatal. En <http://www.ides.gesoc.org.mx/ranking>.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. Varios años. Informes de gobierno.

- PNUD, 2014. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Nueva metodología. México, DF. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>.
- PNUD, 2015. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuó, diferencias persistentes. México, D.F. [http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD\\_boletinIDH.pdf](http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf).
- PNUD, 2016. Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos. Nueva York, Estados Unidos. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)
- PNUD, 2010. Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010, NM. Bases de datos. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>
- PNUD, 2015. Índice de Desarrollo Humano (IDH) para las entidades federativas (2008, 2010 y 2012). Bases de datos. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>.
- SEDESHU. 2018. ACJP. Análisis de la creación del programa y su justificación. SEDESHU portal. Apartado programas.
- Vargas D. y Cortés F., 2014. Análisis de las trayectorias de la marginación municipal en México de 1990 a 2010. Estudios Sociológicos XXXII:

## Anexos

### Anexo 1. Cuestionario a beneficiarios de la Línea Hogar



**CUESTIONARIO A BENEFICIARIOS DE LA LÍNEA HOGAR**  
EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ESTATALES DE LA SDSH DE GTO 2017

Fecha y hora	:	:	:	:	2018
	Hora inicio	Hora termino	Día	Mes	Año

Número de cuestionario			
------------------------	--	--	--

Buenos días/tardes, mi nombre es \_\_\_\_\_, soy encuestador(a) de la empresa Serpro S.C., quien fue contratada por la SDSH de Guanajuato para realizar una encuesta de satisfacción de los apoyos y servicios brindados durante el periodo 2012-2017. Toda la información que usted me proporcione es absolutamente confidencial y será utilizada únicamente para fines de mejora del programa que le ha beneficiado. ¿Sería usted tan amable de regalarme unos minutos para responder las siguientes preguntas:

#### A. Identificación del beneficiario (aplica a los tres programas)

1. Programa social:	<input type="checkbox"/> A Impulso al Desarrollo del Hogar	<input type="checkbox"/> B Impulso de Impulso a la Economía Social Sustentable	<input type="checkbox"/> C Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia
2. Nombre del beneficiario o jefe de hogar:	Apellido Paterno _____ Apellido Materno _____ Nombre (s) _____		
3. Edad del beneficiario:	<input type="text"/> Años	4. Sexo:	<input type="checkbox"/> 1 Hombre <input type="checkbox"/> 2 Mujer
5. Municipio:	<input type="text"/>		
6. Localidad:	<input type="text"/>		
7. Nombre del apoyo recibido:	<input type="text"/>		

#### B. Difusión y Acceso al Programa de Apoyo Social recibido (aplica a los tres programas)

8. ¿Cómo se enteró de los apoyos que brinda la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato? (SEDESHU)	<input type="checkbox"/> 1 Internet <input type="checkbox"/> 2 Promotor de la SDSH <input type="checkbox"/> 3 Recomendación de algún vecino <input type="checkbox"/> 4 Periódico <input type="checkbox"/> 5 Visita a oficinas de la SDSH <input type="checkbox"/> 6 Inauguración de obra pública de la SDSH <input type="checkbox"/> 7 Caravana de SDSH <input type="checkbox"/> 8 Redes Sociales <input type="checkbox"/> 9 Otro, ¿cuál? _____					
9. ¿Es la primera vez que solicita un apoyo de la SEDESHU?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No				
10. ¿Conoce más apoyos que brinda el Programa Social o la SDSH?	<input type="checkbox"/> 1 No	<input type="checkbox"/> 2 Sí, ¿Cuál (es)? _____				
11. ¿Ha buscado otra opción de apoyo del Gobierno?	<input type="checkbox"/> 1 No	<input type="checkbox"/> 2 Sí, ¿Cuál (es)? _____				
12. ¿Conoce o sabe de la existencia de un comité ciudadano en su localidad o cerca de la misma?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No				

#### C. Gestión para obtener el apoyo de la SEDESHU de Gto. (Aplica a los tres programas)

13. ¿Al momento de hacer su solicitud de apoyo le informaron a que otros apoyos usted podía acceder o solicitar de la misma SDSH, con el fin de que usted eligiera cual le era más urgente en ese momento?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No				
14. De manera general ¿Cómo califica el trámite de solicitud para acceder a los apoyos de la SDSH?	<input type="checkbox"/> 1 Excelente <input type="checkbox"/> 2 Muy bueno <input type="checkbox"/> 3 Bueno <input type="checkbox"/> 4 Regular <input type="checkbox"/> 5 Malo <input type="checkbox"/> 6 Muy malo <input type="checkbox"/> 7 Pésimo					
15. ¿Cómo considera la atención recibida durante el trámite de solicitud del apoyo? (Considere respeto, amabilidad y cortesía)	<input type="checkbox"/> 1 Excelente atención <input type="checkbox"/> 2 Muy buena atención <input type="checkbox"/> 3 Buena atención <input type="checkbox"/> 4 Mala atención <input type="checkbox"/> 5 Muy mala atención					
16. ¿Cómo considera la complejidad en el proceso de solicitud del apoyo recibido?	<input type="checkbox"/> 1 Fácil	<input type="checkbox"/> 2 Complicado	<input type="checkbox"/> 3 Muy complicado			
17. ¿Cómo considera la duración del trámite de solicitud del apoyo recibido?	<input type="checkbox"/> 1 Proceso lento <input type="checkbox"/> 2 Proceso regular <input type="checkbox"/> 3 Proceso rápido					
18. ¿Cómo considera la cantidad de documentación requerida para el trámite de solicitud del apoyo recibido?	<input type="checkbox"/> 1 Documentación excesiva <input type="checkbox"/> 2 Documentación suficiente o necesaria <input type="checkbox"/> 3 Documentación deficiente					
19. ¿Conoce usted los criterios de aceptación o rechazo de las solicitudes de apoyos?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No				
20. ¿Conoce usted sus derechos y obligaciones como beneficiario del Programa?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No				
21. ¿Recibió usted el apoyo que solicitó del Programa?	<input type="checkbox"/> 1 Sí	<input type="checkbox"/> 2 No (pase a la pregunta 26)				
22. ¿Cuánto tiempo transcurrió desde la solicitud del apoyo a su entrega?	<input type="text"/> Días					
23. ¿Si no hubiera recibido el apoyo, habría buscado otra opción de apoyo del Gobierno?	<input type="checkbox"/> 1 No	<input type="checkbox"/> 2 Sí, ¿Cuál (es)? _____				
24. ¿Cómo considera el tiempo desde la solicitud a la entrega del apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Muy corto <input type="checkbox"/> 2 Corto <input type="checkbox"/> 3 Largo <input type="checkbox"/> 4 Muy largo					
25. ¿Recibió usted asesoría por parte de algún promotor de la SDSH en cada etapa del proceso de otorgamiento del apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Sí <input type="checkbox"/> 2 No <b>Pase a la pregunta 28</b>					
26. ¿Conoce el motivo por el cual no le ha llegado su apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Sí <input type="checkbox"/> 2 No, <b>Pase a la pregunta 28</b>					
27. ¿Cuál es la razón por la cual no le ha llegado su apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Sigo en lista de espera <input type="checkbox"/> 2 No soy sujeto de apoyo <input type="checkbox"/> 3 No completé mi solicitud debidamente <input type="checkbox"/> 4 Hice mi solicitud tarde <input type="checkbox"/> 5 Otra razón: _____					

1



Secretaría de  
Desarrollo Social  
y Humano

¿Qué opina acerca del Programa del cual usted solicitó apoyo?		
28. El Programa beneficia a las personas	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
29. El Programa es transparente	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
30. El Programa es oportuno	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
31. El Programa es confiable	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
32. El Programa impulsa el desarrollo de su comunidad	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
33. El Programa favorece la convivencia en su comunidad	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No

*Aquí termina la encuesta para personas que aún no reciben su apoyo*

#### D. Percepción de beneficiarios respecto al apoyo recibido (Aplica a los tres programas)

34. ¿El apoyo recibido le brindo algún beneficio?	<input type="checkbox"/> 1 Si	<input type="checkbox"/> 2 No
35. ¿De manera general, qué tan satisfecho se encuentra con el apoyo recibido?	<input type="checkbox"/> 1 Muy satisfecho <input type="checkbox"/> 2 Satisfecho <input type="checkbox"/> 3 Poco satisfecho <input type="checkbox"/> 4 Insatisfecho ¿Por qué? _____	
36. ¿Considera que el apoyo recibido mejoro su calidad de vida?	<input type="checkbox"/> 1 Si, mucho <input type="checkbox"/> 2 Si, un poco <input type="checkbox"/> 3 No <i>Comente cualquier respuesta</i> _____	

#### BENEFICIOS PERCIBIDOS DE LOS APOYOS DEL PROGRAMA IMPULSO AL DESARROLLO DEL HOGAR (PIDH)

37. ¿Cómo considera la calidad de los materiales utilizados en el mejoramiento de su vivienda? (techos, pisos, cuartos adicionales, ecotecnias)	<input type="checkbox"/> 1 Excelente <input type="checkbox"/> 2 Muy buena <input type="checkbox"/> 3 Buena <input type="checkbox"/> 4 Regular <input type="checkbox"/> 5 Mala ¿Por qué? _____				
38. ¿Cómo considera la funcionalidad del apoyo que recibió? (techos, pisos, cuartos adicionales, ecotecnias)	<input type="checkbox"/> 1 Excelente <input type="checkbox"/> 2 Muy buena <input type="checkbox"/> 3 Buena <input type="checkbox"/> 4 Regular <input type="checkbox"/> 5 Mala ¿Por qué? _____				
39. ¿Cómo considera LA COMODIDAD en su vivienda después de recibir el apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Mejoró mucho	<input type="checkbox"/> 2 Mejoró poco	<input type="checkbox"/> 2 Sigue igual que antes		
40. ¿Cómo considera LA HIGIENE en su vivienda después de recibir el apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Mejoró mucho	<input type="checkbox"/> 2 Mejoró poco	<input type="checkbox"/> 2 Sigue igual que antes		
41. ¿Cómo considera LA SEGURIDAD en su vivienda después de recibir el apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Mejoró mucho	<input type="checkbox"/> 2 Mejoró poco	<input type="checkbox"/> 2 Sigue igual que antes		
42. ¿Cómo es la incidencia de enfermedades gastrointestinales en su hogar después del apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Se redujo <input type="checkbox"/> 2 No cambió <input type="checkbox"/> 3 Aumentó <i>Comente cualquier respuesta</i> _____				
43. ¿Cómo es la incidencia de enfermedades respiratorias en su hogar después del apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Se redujo <input type="checkbox"/> 2 No cambió <input type="checkbox"/> 3 Aumentó <i>Comente cualquier respuesta</i> _____				
¿Me puede proporcionar los siguientes datos para antes y después del apoyo?	Antes del apoyo	Después del apoyo			
44. Total de personas viviendo en casa	44a.	44b.			
45. Número total de casos de enfermedades GASTROINTESTINALES al año	45a.	45b.			
46. Número total de casos de enfermedades RESPIRATORIAS al año	46a.	46b.			

#### BENEFICIOS PERCIBIDOS DE LOS APOYOS DEL PROGRAMA IMPULSO A LA ECONOMÍA SOCIAL SUSTENTABLE (PIESS)

47. ¿Cuál su ocupación actualmente? (la respuesta puede ser múltiple)	<input type="checkbox"/> 1 Obrero <input type="checkbox"/> 2 Estudiante <input type="checkbox"/> 3 Negocio propio <input type="checkbox"/> 4 Desempleado <input type="checkbox"/> 5 Otro especifique) _____				
48. ¿Cuál es su principal fuente de ingreso?	<input type="checkbox"/> 1 Negocio propio <input type="checkbox"/> 2 Como empleado <input type="checkbox"/> 3 Otro (especifique) _____				
49. ¿El apoyo que usted recibió es para un proyecto productivo o para un plan de negocios?	<input type="checkbox"/> 1 Proyecto productivo	<input type="checkbox"/> 2 Plan de negocios			
50. ¿Cuál es el giro de negocio para el cual se le otorgó apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Industrial <input type="checkbox"/> 2 Infraestructura o servicio <input type="checkbox"/> 3 Comercial <input type="checkbox"/> 4 Producción primaria <input type="checkbox"/> 5 Seguridad alimentaria				
51. ¿Su negocio lo abrió antes o después de que recibió el apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Antes	<input type="checkbox"/> 2 Después	48a ¿cuánto tiempo antes o después? _____ meses		
52. ¿Cómo es su ingreso económico actual respecto a antes del apoyo?	<input type="checkbox"/> 1 Mayor al de antes del apoyo <input type="checkbox"/> 2 Igual al de antes del apoyo <input type="checkbox"/> 3 Menor al de antes del apoyo				



53. ¿Cómo considera que era la dieta de las personas que dependen económicamente de usted antes de recibir el apoyo?

1 Suficiente y variada     2 Suficiente y no variada     3 Deficiente

*Suficiente: no se quedan con hambre      Variada: consumen todos los grupos de alimentos nutritivos*

54. ¿Considera que el incremento en el ingreso se debe al negocio propio para el cual recibió el apoyo?

1 Si     2 No (pase a la pregunta 45)     3 No sabe

55. Considerando su ingreso antes del apoyo del 100%, ¿En qué porcentaje se incrementó el ingreso de su negocio?

1 < 25%     2 25% - 50%     3 50% - 75%     4 > 75%

56. ¿Cuál es su ingreso promedio mensual?  Pesos al mes

57. ¿Cuántas personas dependen económicamente de usted?  Personas (incluye niños)

58. ¿Cómo considera la dieta de las personas que dependen económicamente de usted?

1 Suficiente y variada     2 Suficiente y no variada     3 Deficiente

59. Considerando la dinámica de su negocio ¿el apoyo le llegó de manera oportuna?     1 Si     2 No

60. ¿Considera que ha tenido mejoras en su negocio después de recibir el apoyo?     1 Si     2 No (pase a la pregunta 62)

61. ¿Qué mejoras ha percibido en su negocio después de recibir el apoyo?

1 Puesta en marcha     2 Mejoras en el proceso     3 Incremento en ventas     4 Otras \_\_\_\_\_

62. ¿A qué le atribuye que no percibe mejoras en su negocio después de recibir el apoyo?

1 El recurso no llegó a tiempo     2 El recurso no fue suficiente     3 No logró completar su aporte correspondiente  
 4 Otra razón \_\_\_\_\_

63. ¿Recibió algún tipo de capacitación para mejorar el proceso operativo de su negocio antes o después de recibir el apoyo?

1 Si     2 No (pase a la pregunta 66)

64. ¿Qué tipo de capacitación recibió?     1 Manejo de maquinaria y equipo     2 Proceso de producción     3 Administrativo     3 Otro \_\_\_\_\_

65. ¿Quién le impartió la capacitación?

1 Instancia de Gobierno     2 Particulares     3 Institución educativa     4 Proveedores

66. Si recibió apoyo para plan de negocio, ¿considera que la innovación presentada ha sido valiosa?

1 Si     2 No    Comente su respuesta \_\_\_\_\_

**BENEFICIOS PERCIBIDOS DE LOS APOYOS DEL PROGRAMA ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O CONTINGENCIA**

67. ¿Cuál considera usted que era la situación de vulnerabilidad o contingencia para la cual solicitó el apoyo?

1 Familiar enfermo     2 Discapacidad para trabajar     3 Perdida de bien material     4 No sabe  
 5 Otro: diga cual \_\_\_\_\_

68. ¿El apoyo que recibió del gobierno le ayudó a resolver su situación de vulnerabilidad?     1 Si, totalmente     2 Si, parcialmente     3 No

69. ¿Considera que si no hubiera recibido el apoyo, su problema se hubiera agravado?     1 Si     2 No

70. ¿Considera que el apoyo fue oportuno para resolver su situación vulnerable?     1 Si     2 No

71. ¿Antes de solicitar este apoyo, usted o su comunidad habían acudido a alguna otra dependencia por ayuda por la misma causa?     1 Si     2 No

72. ¿Cuántas personas fueron afectadas por el problema para el cual se solicitó el apoyo?  Personas

73. ¿Qué tan difícil hubiera sido resolver su situación sin el apoyo que le dio el gobierno?

1 Muy difícil     2 Difícil     3 Fácil

74. ¿Con quién acudiría usted o su comunidad por ayuda inmediata en caso de otra situación parecida?

1 Familiares o Amigos     2 Vecinos     3 Solicitaría nuevamente ayuda al Gobierno     4 Otro, ¿a quién? \_\_\_\_\_

75. ¿Considera que si hubiera acudido a otra instancia para solucionar su situación le hubieran solucionado el problema con la misma prontitud?

1 Si     2 No     3 No sabe

76. ¿Cómo califica el apoyo recibido del gobierno para resolver su emergencia o situación vulnerable?

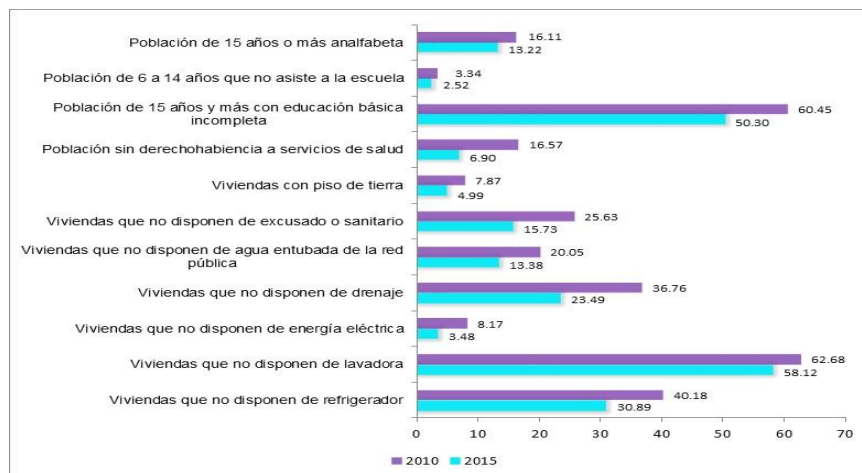
1 Excelente     2 muy bueno     3 Bueno     2 Regular     3 Malo

*Muchas gracias por su tención!*

## Anexo 2. Análisis del índice de rezago social por región Impulso

En la Región I el porcentaje de viviendas sin lavadora junto con la población con educación básica incompleta son las variables de Rezago Social más sobresalientes, que sin duda ponen en desventaja social a sus habitantes. Las carencias que reflejan han tenido mayor atención en esta región son las viviendas con piso de tierra, las cuales suman para el 2015 menos del 5%, más aún la ampliación de la red eléctrica que ha reducido la carencia de este servicio a 3.48% y la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela ya solo representa el 2.52%.

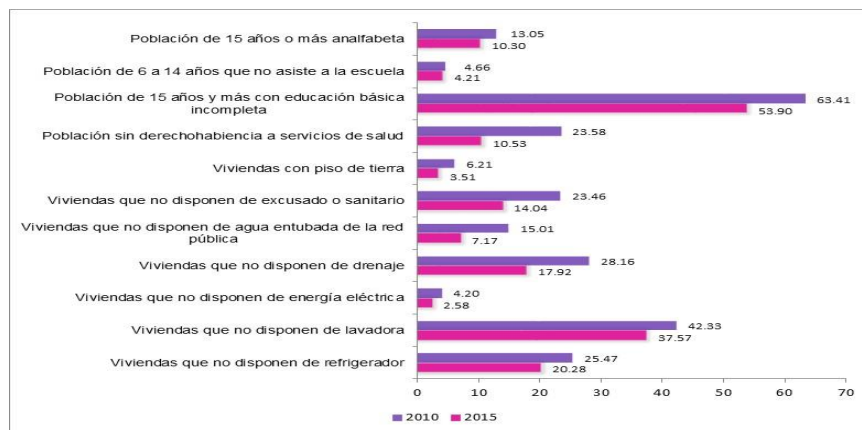
**Gráfica A-2-1. Indicadores del Índice de Rezago Social Región I (porcentaje).**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

En la Región II, al igual que el resto todos los componentes de rezago social han sido reducidos notablemente durante el periodo 2010 al 2015, sobresalen los avances en el abatimiento del porcentaje de viviendas con piso de tierra (2.7 puntos porcentuales), el cual representa solo el 3.51% para el último año; se suman a estos logros la reducción de viviendas sin sanitario que paso de 23.46% a 14.04% (19 puntos porcentuales).

**Gráfica A-2-2. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región II.**

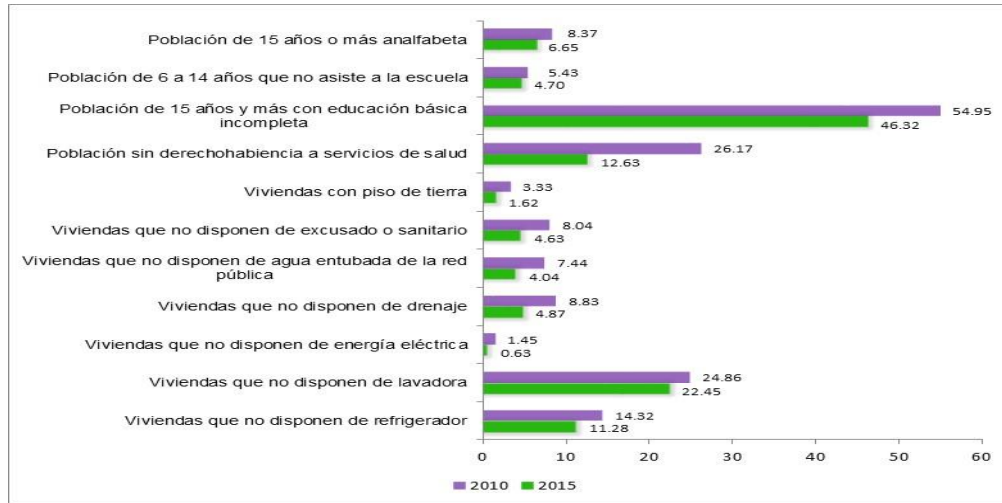


Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.



En la región III resaltan también las carencias que están por ser erradicadas, como la falta de energía eléctrica en las viviendas, viviendas que suman tan solo 0.63% en el 2015; el porcentaje de viviendas sin piso firme es también una carencia que se redujo en 1.61 puntos durante los cinco años y representan ya solo el 1.62% del total de la región. El porcentaje de casas sin sanitario paso de 8.04% a 4.63%, se redujo en 3.41 puntos para el 2015.

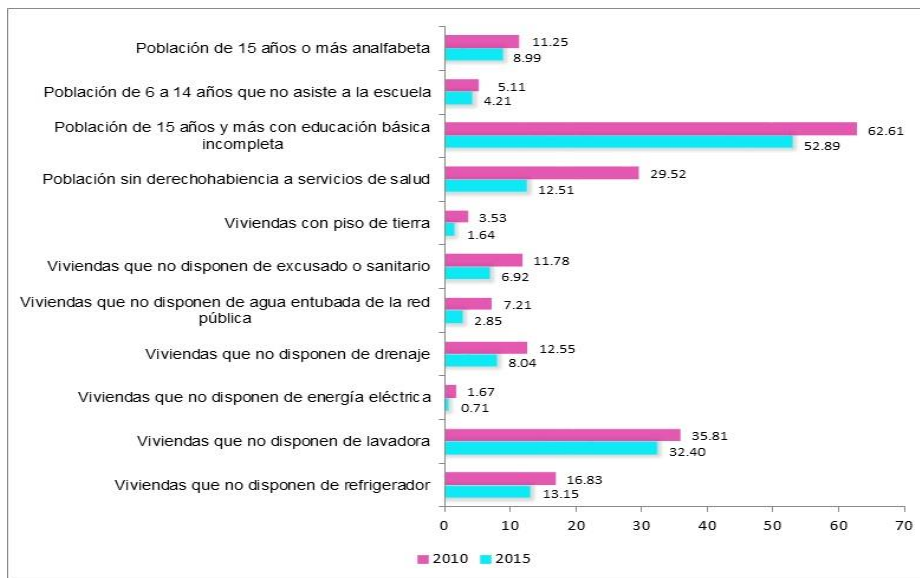
**Gráfica A-2-3. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región III.**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

En la región IV la carencia de viviendas sin sanitario se redujo en 4.86 puntos porcentuales pasando de 11.78% a 6.92% del 2010 al 2015; las viviendas con piso de tierra también fueron disminuidas en proporción en la región de 3.53% a 1.64% (1.89 puntos).

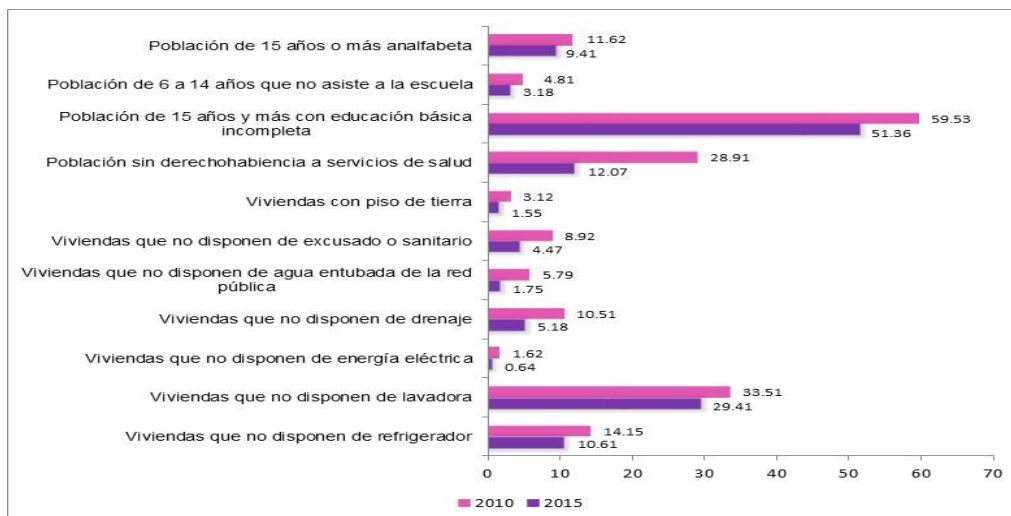
**Gráfica A-2-4. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región IV**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

Las carencias de viviendas con piso de tierra y viviendas sin sanitario en la región V también muestran gran abatimiento (1.57 y 4.45 puntos, respectivamente), el primer grupo disminuyó de 3.12% a 1.55% y el segundo pasó de 8.92% a 4.47% durante el quinquenio analizado.

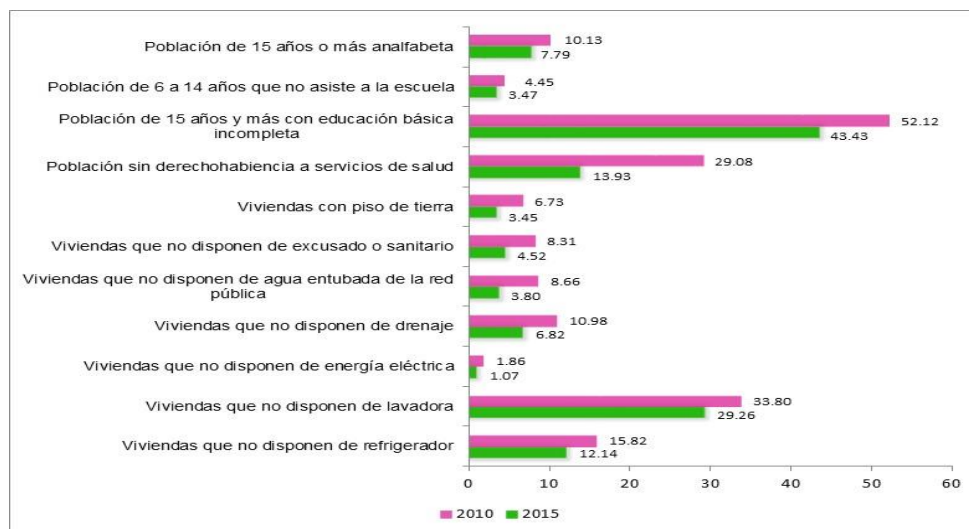
**Gráfica A-2-5. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región V.**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

En la región VI las variables de nuestro interés de la dimensión vivienda del IRS también fueron modificadas favorablemente; la proporción de casas con piso de tierra fue reducida a 3.45% para el 2015 de 6.73% que representaba en el 2010 y el porcentaje de viviendas cuyo servicio sanitario no existe fue también favorecido en 3.79 puntos, quedando solamente el 4.52% en proporción en la región para el 2015.

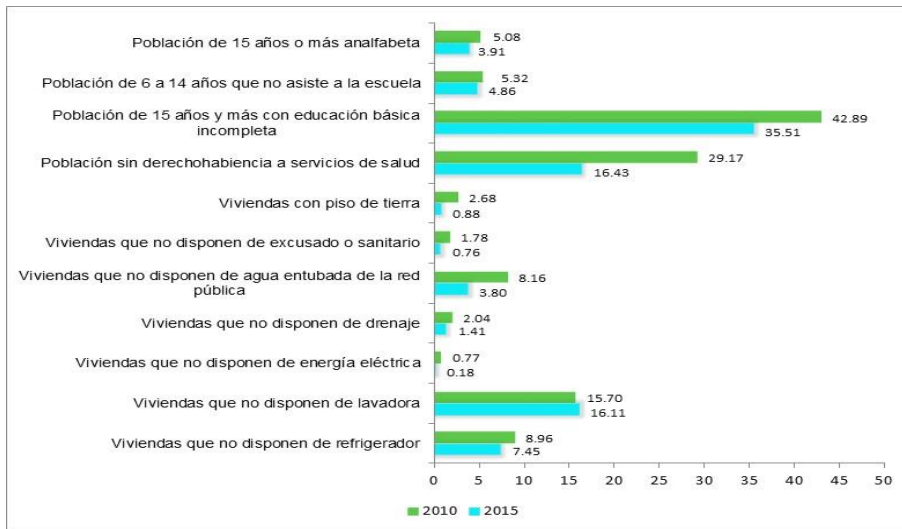
**Gráfica A-2-6. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región VI**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

La región VII, junto con la III, son las más grandes por la cantidad de población que albergan, esta con más de un millón y medio de personas residentes, representa casi el 27% de la población del Estado, de manera que los logros en el abatimiento de carencias en cualquier dimensión son de gran impacto a nivel estatal. En la dimensión de vivienda, las viviendas con piso de tierra fueron reducidas en más de la mitad, pasaron de 2.68% a 0.88% durante periodo de 2010 al 2015 y por su parte las viviendas sin sanitario también casi abatidas representan una proporción de 0.76 para el 2015, cuando en el 2010 eran todavía de 1.78% (reducción de 1.01 puntos porcentuales).

**Gráfica A-2-7. Indicadores del Índice de Rezago Social (porcentaje) Región VII**



Fuente: Elaboración propia con datos del IRS 2010-2015 publicados por CONEVAL.

### Anexo 3. Marco conceptual del Índice de Marginación

El concepto de marginación empleado por el Consejo Nacional de Población es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (CONAPO, 2011; CONAPO, 2013). El concepto de marginación en su versión abstracta intenta dar cuenta del acceso diferencial de la población al disfrute de los beneficios del desarrollo (Cortés, 2002).

El índice ha sido útil para ordenar las unidades territoriales de marginación, ya sea en categorías de marginación (muy alta, alta, media, baja y muy baja) o bien jerarquizarlas por sus puntajes factoriales. La clase de referencia de este concepto son unidades político-administrativas como entidades federativas, municipios o localidades o las Áreas Geográficas Estadísticas Básicas y no los individuos (Vargas *et al.*, 2014). El índice de marginación coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo y de la capacidad para encontrarlas o generarlas, de manera que se construye de cuatro grandes dimensiones económicas; educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios.

#### **Educación**

El acceso a la educación además de ser un derecho instituido y consagrado en la Carta Magna es un factor crucial para que las personas adquieran las condiciones y desarrollen sus capacidades para ampliar sus posibilidades de crear un mejor proyecto de vida asociado con la libertad, autonomía y movilidad social. En contraparte los rezagos y la deserción intensifican la marginación (CONAPO, 2004; CONAPO, 2016).

Derivado del contexto normativo y conceptual en esta dimensión el CONAPO utiliza los siguientes dos indicadores:

- Analfabetismo. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, es decir, aquella que no sabe leer ni escribir.
- Población sin primaria completa. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa

#### **Vivienda**

La vivienda es un espacio esencial para los hogares y las familias, constituye el marco espacial de socialización inicial, intimidad, apropiación del territorio, así como cohesión social y afectiva, expresados en la integración de sus miembros y fortalecimiento de principios de la sociedad. Nuestra Constitución Política en su artículo cuarto postula que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Una vivienda digna es considerada como el espacio construido y diseñado con materiales de calidad que cumplan el objetivo de proteger la salud de sus habitantes, lo cual implica que cuente con los servicios básicos (agua, electricidad,

drenaje y excusado) y cuyos espacios sean suficientes para permitir la realización de actividades individuales y familiares.

La falta o existencia parcial de servicios, el espacio insuficiente y la construcción inadecuada de la vivienda pueden derivar en repercusiones en la salud y conducta de las personas que la habitan expresadas como detrimentos en la calidad de vida. Las familias con viviendas no dignas viven en desventaja y son consideradas en situación de vulnerabilidad sociodemográfica. En la dimensión de vivienda el CONAPO utiliza los siguientes cinco indicadores:

- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.

### ***Ingresos monetarios***

El ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios; además, en el caso de los trabajadores con baja capacitación se relaciona estrechamente con la productividad (CONAPO, 2004). El ingreso no sólo puede provenir de la participación en el mercado laboral, sino también de la posesión de activos, las transferencias sociales y de remesas externas o internas<sup>9</sup> (CONAPO, 2011). En la dimensión de ingresos monetarios la estimación considera el siguiente indicador.

- Población ocupada que percibe hasta 2 salarios.

### ***Distribución de la población***

La residencia en localidades pequeñas, que en muchos casos se encuentran dispersas y aisladas, se asocia a la carencia de servicios básicos como disponibilidad de agua, drenaje, servicio sanitario, electricidad y a la inaccesibilidad a servicios educativos, lo cual repercute en los ingresos percibidos por la población y en consecuencia en su bienestar (CONAPO, 2004).

La Dispersión de la población es considerada para la medición de la marginación a nivel estatal, juntamente con las tres dimensiones descritas antes.

---

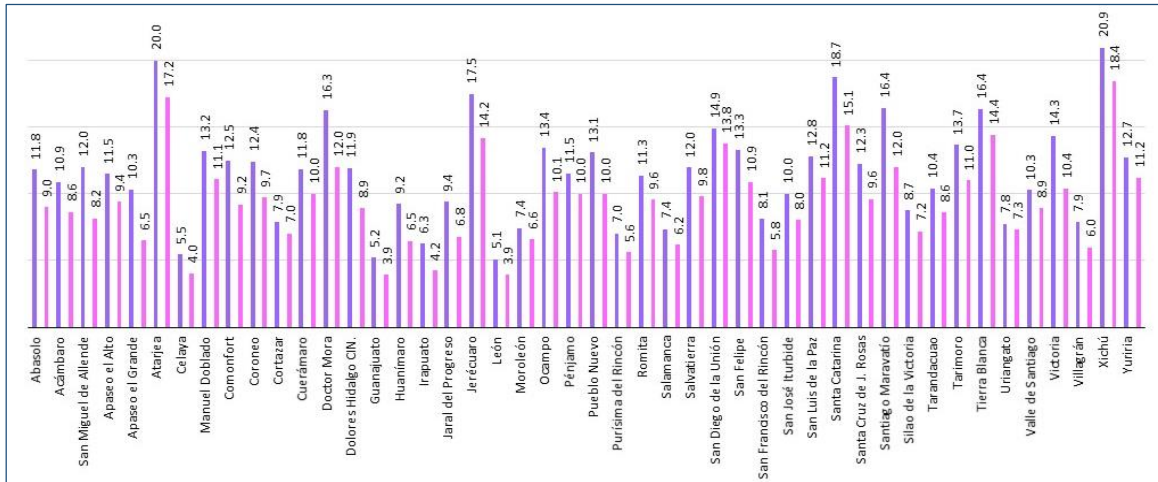
<sup>9</sup> Sólo en determinados contextos, sobre todo rurales, los recursos monetarios son menos importantes por contar con otro tipo de recursos provenientes de la tierra, como la posesión de alimentos obtenidos por cultivos (Conapo, 2011).

#### Anexo 4. Variación en los indicadores de marginación en los municipios de Guanajuato entre 2010 y 2015

##### Educación

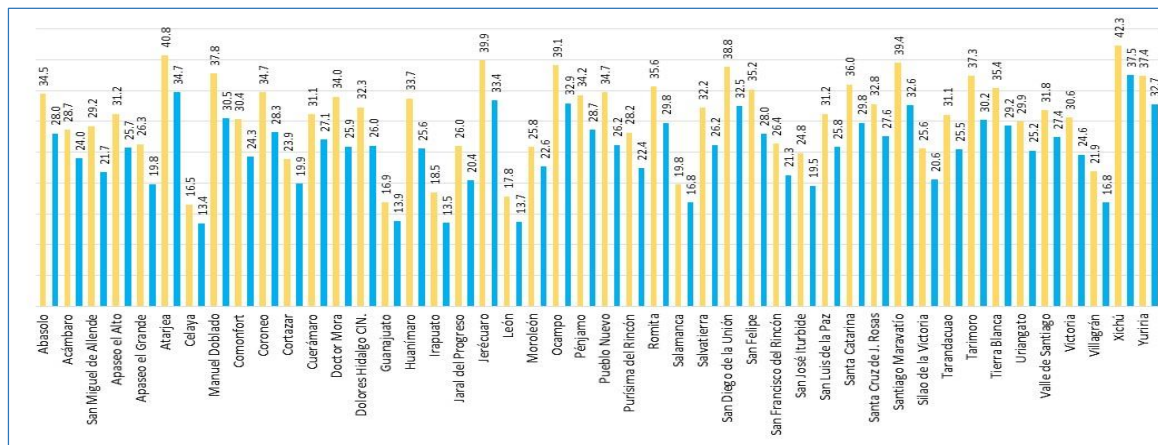
Los municipios con más población (superior al 17% de analfabetismo) con carencias en este indicador de marginación son: Atarjea, Xichú, Santa Catarina y Jerécuaro. Por su parte Celaya, Guanajuato, Irapuato y León son los municipios con menos carencias en el rubro educativo.

Gráfica A-4-1. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta en Guanajuato, 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

Gráfica A-4-2. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa en Guanajuato, 2010-2015.

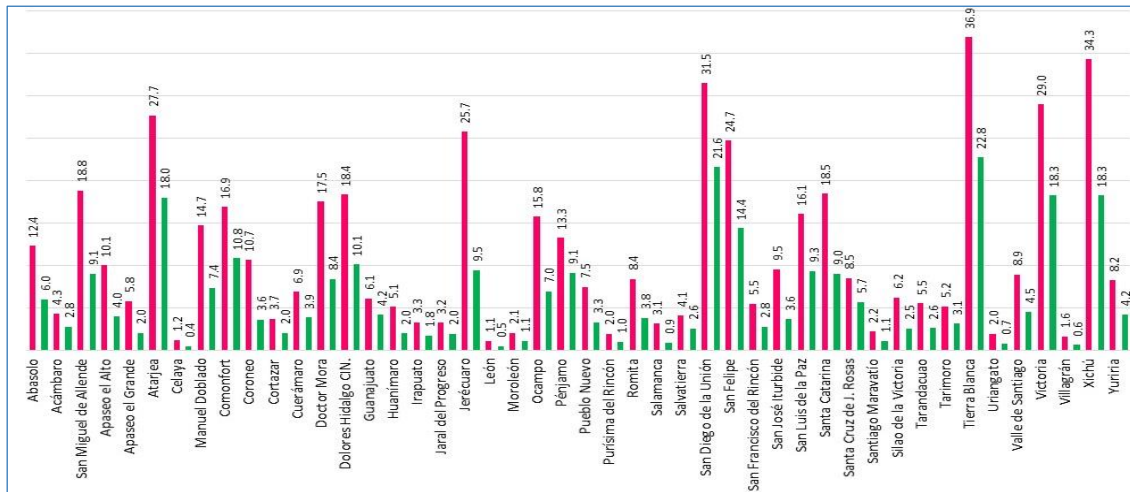


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

### Vivienda

Los municipios con mayores carencias en el componente de drenaje y excusado en la vivienda son Tierra Blanca, Xichú y San Diego de la Unión (más del 30% de población no cuenta con drenaje ni excusado) y la contraparte son León, Celaya y Villagrán con menos del 1.2% de sus residentes sin este servicio en 2010.

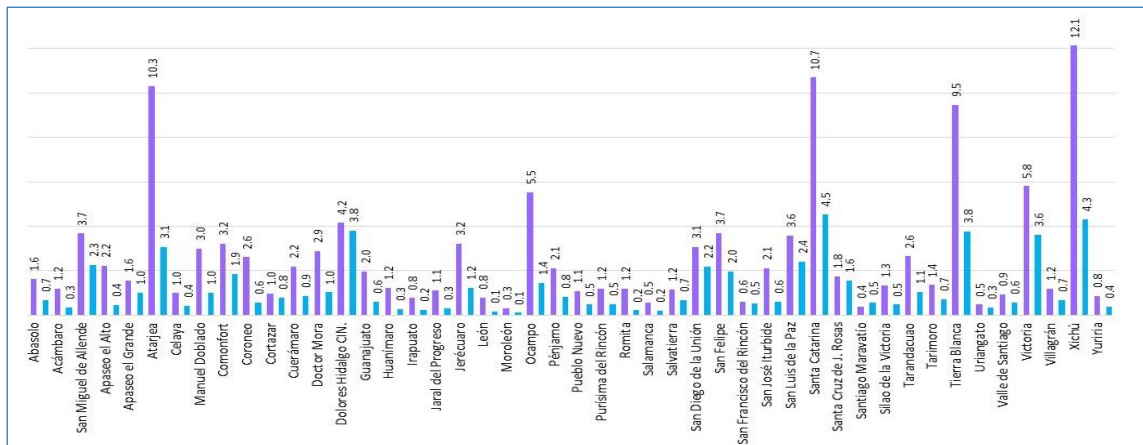
**Gráfica A-4-3. Porcentaje de Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

La carencia de energía eléctrica en la vivienda fue un aspecto sobresaliente en los municipios de Tierra Blanca, Santa Catarina, Atarjea y Xichú en el 2010. Este rubro ha sido casi cubierto en la mayoría de los municipios; menos del uno por ciento de la población reportó esta carencia para el 2015.

**Gráfica A-4-4. Porcentaje de Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, 2010-2015**

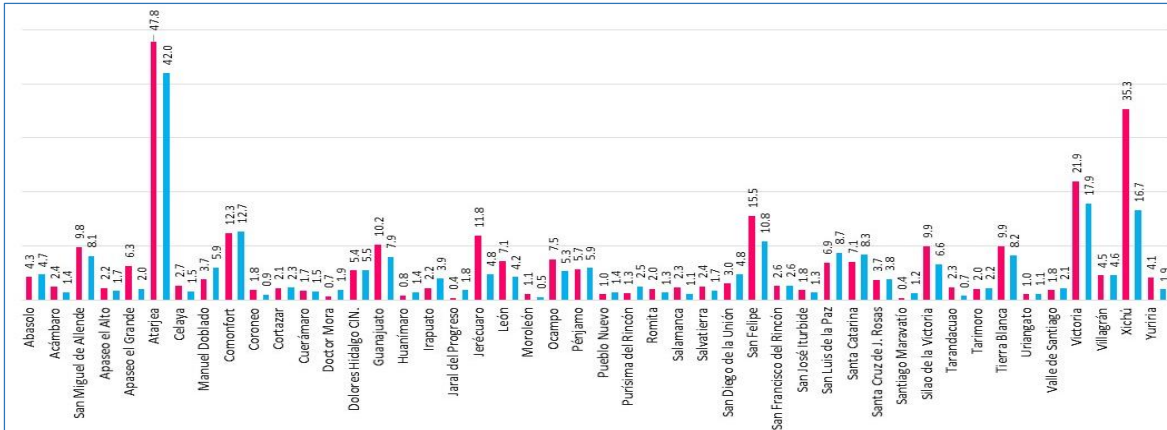


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.



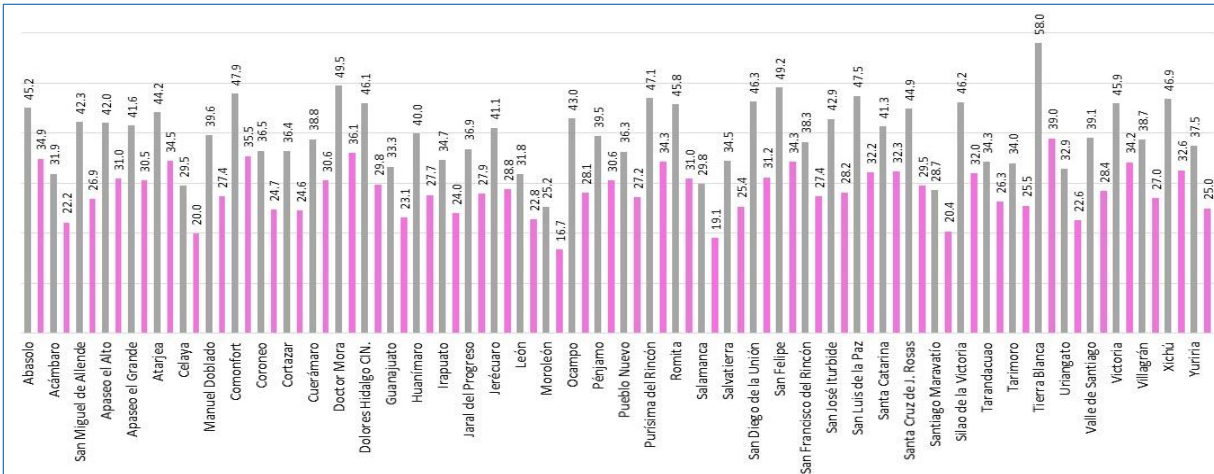
En el 2010, la carencia de agua entubada en la vivienda es reportada mayormente por la población de los municipios de Atarjea (47%), Xichú (35.3%), Victoria (21.9%) y San Felipe (15.5%), sin embargo; para la mayoría del resto de los municipios de la Entidad el abatimiento en este rubro superaba más del 95% de la población.

**Gráfica A-4-5. Porcentaje de Ocupantes en viviendas sin agua entubada, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

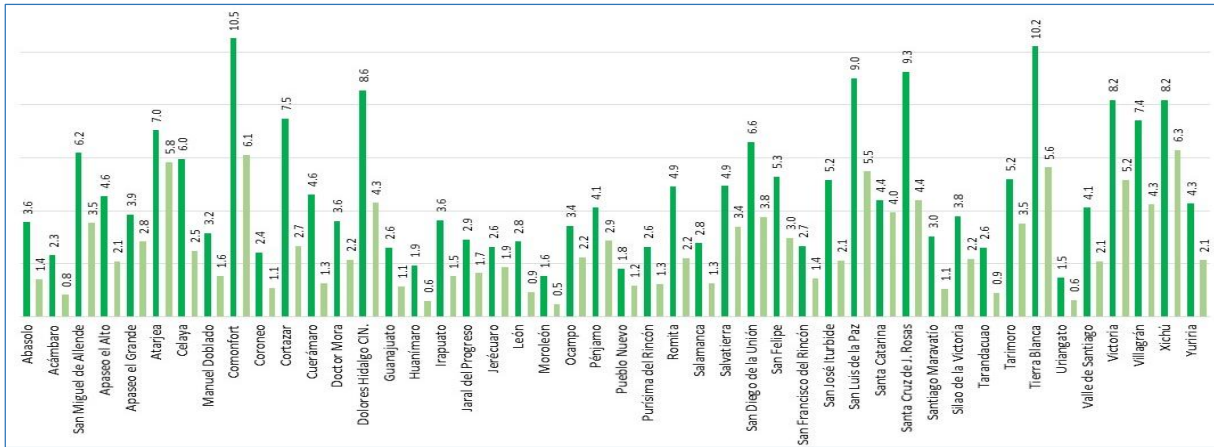
**Gráfica A-4-5. Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

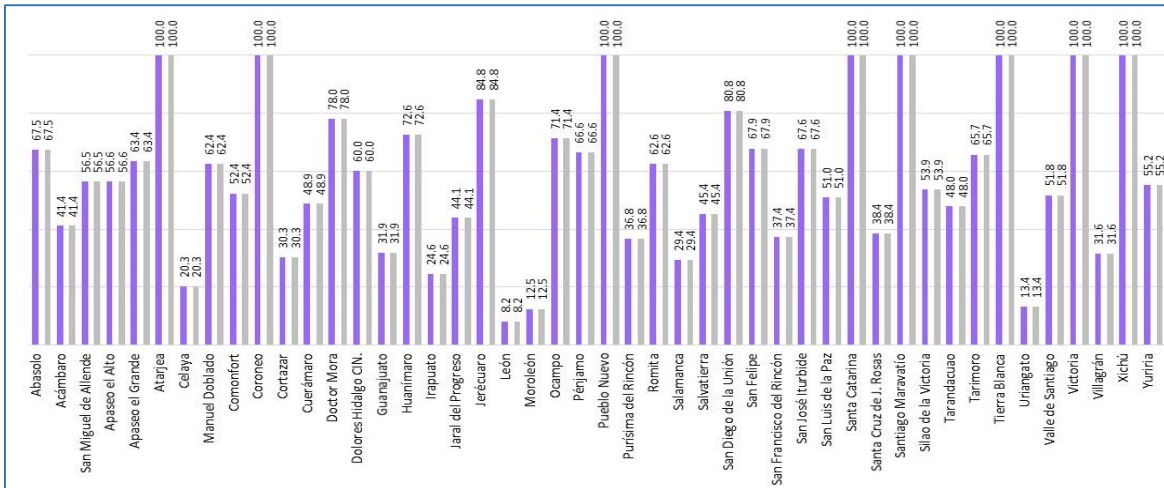


**Gráfica A-4-6. Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

**Gráfica A-4-7. Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes, 2010-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO 2010 y 2015.

## **Anexo 5. Descripción y resultados del indicador pobreza multidimensional en Guanajuato**

La pobreza multidimensional considera indicadores de ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda y grado de cohesión social. Estas dimensiones repercuten de manera directa en el desarrollo social de la población. La periodicidad de la medición y su desagregación territorial tienen la finalidad de proporcionar diagnósticos rigurosos para proveer a los tomadores de decisiones de elementos para mejorar el diseño de las políticas públicas y sobre la calidad de vida de la población (CONEVAL, 2014)

El grande agregado de componentes del grupo de Programas Sociales que integran línea temática Hogar objeto de esta evaluación se espera tengan una incidencia positiva en la mayoría de los indicadores de pobreza multidimensional, sin embargo; dada la población total que requiere el impulso de parte del gobierno a manera de subsidio, visualizando el recurso total que es necesario para generar un impacto positivo a este nivel y considerando además la representatividad de los beneficiarios del conjunto de Programas dentro de la población total con carencias y el aporte que representa el presupuesto asignado de los mismos puede en muchos de los casos dar como resultado que la magnitud de la intervención no sea notoria. Esto sin tomar en cuenta que el desarrollo social es producto no únicamente de la intervención gubernamental mediante la oferta de Programas sino también de otros factores como la inyección de remesas y otras actividades económicas.

### *Indicadores de ingreso*

De acuerdo con los datos de pobreza multidimensional reportados por el CONEVAL durante el periodo de 2010 al 2015, en el estado de Guanajuato la población cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar se redujo en un 3.9%, la proporción de esta población paso de 54.18% a 50.24% en el último año; son 31 los municipios favorecidos, entre ellos Tierra Blanca, Victoria, Doctor Mora, San Miguel de Allende, Silao de la Victoria y Abasolo, con una reducción de esta población desde 8% hasta el 22.1%. Cabe resaltar que, Tierra Blanca y Victoria son considerados como zonas impulso en su totalidad y además zonas prioritarias a nivel federal.

El porcentaje de población que percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, de manera contraria, mostró un ligero aumento durante el mismo periodo 2010-2015, pues esta proporción cambió de 16.46% a 16.83%; este cambio negativo se mostró en 28 de los 46 municipios del Estado siendo los más afectados Santiago Maravatío, Tarandacua, Xichú y Atarjea.

### *Acceso a servicios de salud*

La población con carencia por acceso a los servicios de salud durante el periodo 2010-2015 se redujo en un 10.8% en toda la Entidad, siendo los municipios más beneficiados Manuel Doblado, Uriangato, Valle de Santiago y Apaseo el Alto con 39.0%, 19.7%, 19.3% y 18.8%, respectivamente. Los municipios con menor reducción en su población con esta carencia son: San Felipe, Xichú, Atarjea y Tierra Blanca con una reducción menor de 4.8% de su población afectada por este parámetro de salud durante el periodo de referencia. Aunque los municipios de Xichú (1.1%), Atarjea (3.4%) y Santa Catarina (4.3%) son los que presentaron menor población con esta carencia dentro de los 46 que conforman el Estado en la estimación para el año 2015.

Respecto a la seguridad social existe un alto porcentaje de la población que padece de esta carencia a nivel estatal; en el año 2015 el 57% de la población no tenía acceso a este beneficio, aunque respecto al quinquenio anterior se produjo una reducción del 8.7%. El municipio que muestra los mayores avances en este indicador es Villagrán, pues al año 2015 solamente un 39.7% de su población no cuenta con este derecho y su reducción respecto del 2010 fue del 20%, los municipios subsecuentes son Silao de la Victoria, Acámbaro, Cortazar y Salvatierra con una reducción en este parámetro de salud del 14.5%, 13.7%, 12.6% y 12.2%, respectivamente para cada municipio, aunque estos municipios juntamente con el resto de Estado no superan la reducción de más del 50% de población sin esta carencia social.

### *Acceso a la alimentación*

La carencia por acceso a la alimentación es otro indicador considerado para medir la pobreza multidimensional. Los municipios de Guanajuato que reportan los mayores avances en la reducción de su población cuya carencia es el acceso a dicho bien durante el periodo 2010-2015 son: Santa Catarina, Tierra Blanca, Ocampo y San Miguel de Allende con una disminución del 27.5%, 24.9%, 23.2% y 20.7% respecto a la población que en 2010 que padecía tal dificultad. En la medición de este aspecto es importante señalar que el municipio de Xichú es considerado uno de los menos pobres por esta carencia, ya que para el año 2015 logro reducir su población carente en este aspecto a solo 1.7%, reportando una disminución del 5.6% respecto al 2010. Por otra parte, hay 19 municipios que muestran retroceso en este parámetro con un aumento de su población carente de esta necesidad, entre los que destacan León, Moroleón, Jerécuaro, Celaya, Salvatierra, Tarandacua y Pueblo nuevo, estos siete con un incremento superior del 10.7% de población pobre por acceso a alimentación.

### *Calidad y espacios de la vivienda*

La población con carencia por calidad y espacios en la vivienda al año 2015 muestra una reducción de 01.9% respecto al 2010 en la entidad. Los municipios con mayor avance en esta dimensión de la pobreza son Atarjea, Xichú, Victoria, Apaseo el Grande, Santiago Maravatío y Tierra Blanca con una reducción del 7.7%, 7.7%, 7.2%, 6.0%, 5.9% y 5.8% en su proporción de población con carencia en este ámbito, respectivamente. Los municipios de Moroleón, Coroneo y Tarandacua son los que poseen menos población en esta dimensión de pobreza, pues su cifra superior no supera el 4.7% para el último municipio de esta lista. Sin embargo, los municipios que mostraron retroceso durante el periodo de 2010 al 2015 con un aumento en su población carente de esta bien son: Dolores Hidalgo (2.8%), San Luis de la Paz (1.9%), Yuriria (1.7%), Pénjamo (1.5%) y Purísima del Rincón (1.2%).

### *Grado de cohesión social (nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad)*

El grado de cohesión social considera los siguientes indicadores: Coeficiente de Gini, nivel de concentración que existe en los ingresos de toda la población; Razón de ingreso, medida de la brecha que existe entre el ingreso de la población con pobreza extrema respecto de las personas no pobres y no vulnerables; Grado de polarización social, mide las diferencias de las condiciones de vida de las personas que viven en un mismo municipio y por último el Índice de percepción de las redes sociales, que tan fácil o difícil puede ser para la sociedad contar con el apoyo de sus redes sociales en caso de requerir ayuda (CONEVAL, 2015).

**Cuadro A-5-1. Municipios con alto grado de cohesión social 2010.**

Municipio	Coefficiente de Gini	Razón de ingreso <sup>1</sup>
Villagrán	0.364	0.17
Purísima del Rincón	0.366	0.16
Tarimoro	0.370	0.17
Huanímaro	0.372	0.14
Uriangato	0.375	0.13
Apaseo el Grande	0.380	0.15
Cortazar	0.384	0.17
San José Iturbide	0.386	0.17
Santiago Maravatío	0.398	0.12
Romita	0.399	0.14
Pueblo Nuevo	0.399	0.13
Salvatierra	0.404	0.14
San Francisco del Rincón	0.410	0.13
Moroleón	0.410	0.12
San Felipe	0.411	0.12
Abasolo	0.412	0.09
Coroneo	0.414	0.08
Jaral del Progreso	0.421	0.12
Santa Cruz de Juventino Rosas	0.424	0.12
Comonfort	0.424	0.11
Acámbaro	0.426	0.11
Ocampo	0.429	0.10
Tarandacua	0.431	0.10
Santa Catarina	0.438	0.09
Salamanca	0.441	0.12
Silao	0.443	0.11
León	0.443	0.12
Pénjamo	0.457	0.09
Irapuato	0.460	0.11
Doctor Mora	0.464	0.09
Celaya	0.477	0.12
Guanajuato	0.483	0.11

**Cuadro A-5-2. Municipios con bajo grado de cohesión social 2010.**

Municipio	Coefficiente de Gini	Razón de ingreso <sup>1</sup>
Valle de Santiago	0.409	0.11
Dolores Hidalgo CIN	0.411	0.11
Manuel Doblado	0.417	0.09
Atarjea	0.417	0.11
Apaseo el Alto	0.420	0.11
Jerécuaro	0.421	0.10
Yuriria	0.423	0.10
San Diego de la Unión	0.436	0.09
San Luis de la Paz	0.438	0.10
Xichú	0.439	0.10
Cuerámara	0.442	0.11
Tierra Blanca	0.443	0.10
Victoria	0.460	0.08
San Miguel de Allende	0.502	0.07

Fuente: Retomada de las estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>1</sup>Se determina como el cociente del promedio del ingreso corriente total per cápita de la población en situación de pobreza extrema respecto al promedio del ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable.

## Anexo 6. Descripción y resultados del Índice de desarrollo humano en Guanajuato

Este índice es un parámetro que indica el progreso de una sociedad; sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna. La esperanza de vida al nacer se utiliza como variable para aproximar la dimensión de salud; a nivel nacional es de 74.27 años en 2012<sup>10</sup>; para representar la dimensión de educación, se combina los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización, que fueron de 8.43 y 12.39 en el país en el mismo año<sup>11</sup>; la dimensión de ingreso se calcula utilizando el Ingreso Nacional Bruto per cápita como referencia; éste fue de 19,204.6 dólares estadounidenses (Paridad de Poder de Compra) en 2012<sup>12</sup>. De tal manera que para calcular el IDH primero se construyen los tres indicadores correspondientes a cada dimensión (Índice de salud, índice de educación e índice de ingresos) (PENUD, 2015).

En el año 2012 el IDH nacional fue de 0.746, de 0.830 para la Ciudad de México (antes Distrito Federal) como entidad con mayor desarrollo en el país; en este contexto Guanajuato obtuvo un IDH de 0.717, ocupando así el lugar 27 a nivel nacional, ubicándose en el último cuartil para la asignación de categoría de IDH muy bajo comparable según el PENUD con el nivel de desarrollo humano de Tailandia. Los reportes de años anteriores revelan una ligera tendencia de aumento en el IDH estatal (0.700 para 2008, 0.711 para el 2010 y 0.717 para el 2012) (PENUD, 2015).

Para efectos de la presente evaluación, la información disponible del IDH puede ser limitada para percibir el impacto de la incidencia de los PSE objeto de nuestro estudio. Sin embargo, podría esperarse que los parámetros con los que se construye el IDH hayan sido mejorados en el periodo de estudio 2012-2017. Estudios posteriores del PNUD muestran que México ha tenido avance respecto a las estimaciones realizadas en el 2012, el IDH nacional para el año 2015 fue de 0.762 ligeramente superior al 0.746 de 2012 (PNUD, 2016).

En 2010 los municipios con mayor desarrollo humano en Guanajuato son: Guanajuato, Celaya, León, Irapuato y Salamanca con un IDH de 0.774, 0.765, 0.748, 0.744 y 0.741, respectivamente. En contraste los municipios con un menor desarrollo humano son Xichú, Atarjea, San Diego de la Unión, Ocampo y San Felipe, cuyos IDH estimados no superan el 0.610 (0.582, 0.587, 0.597, 0.607 y 0.610 para cada municipio respectivamente). La brecha de desarrollo entre Guanajuato y Xichú es de 24.8%.

---

<sup>10</sup> CONAPO 2012.

<sup>11</sup> SEP 2012.

<sup>12</sup> Banco Mundial 2012.

Al considerar las dimensiones del desarrollo en la Entidad se hacen evidentes las necesidades del quehacer en materia de desarrollo en cada municipio. Para la dimensión de educación el municipio con mayor desarrollo sigue siendo Guanajuato en contraste con Xichú (0.727 vs 0.435); para la dimensión de salud el más desarrollado es Moreleón y el menos desarrollado es Atarjea (0.900 vs 0.751); finalmente para la dimensión de ingreso contrastan los municipios de Celaya y Xichú (0.739 vs 0.552) (Cuadro A-6-1).

**Cuadro A-6-1. Comportamiento de las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano en Guanajuato, 2012.**

Índice componente	Valores máximos		Valores mínimos		Promedio estatal <sup>1</sup>
	Municipio	Índice	Municipio	Índice	
<b>Educación (IE)</b>	Guanajuato	0.727	Xichú	0.435	0.563
	Celaya	0.704	Ocampo	0.457	
	Irapuato	0.672	Manuel Doblado	0.458	
<b>Salud (IS)</b>	Moreleón	0.900	Atarjea	0.751	0.845
	Uriangato	0.898	Victoria	0.752	
	Villagrán	0.890	San Felipe	0.767	
<b>Ingreso (II)</b>	Celaya	0.739	Xichú	0.552	0.783
	Guanajuato	0.735	Atarjea	0.557	
	León	0.735	Santa Catarina	0.566	

<sup>1</sup> El promedio estatal corresponde al estimado para el año 2012 por el PNUD.

Fuente: Elaboración propia con información de la oficina de Desarrollo Humano, PNUD, México<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>