
Diagnóstico IMCO

La política social en México, sin rumbo ni destino cierto

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. (IMCO)

—
Fátima Masse

Coordinadora de proyectos del IMCO / fatima.masse@imco.org.mx
@Fatima_Masse

Mariana Olvera

Investigadora del IMCO / mariana.olvera@imco.org.mx
@Mariana_Olza

04.06.19



Bld. Miguel de Cervantes Saavedra 169,
Piso 14 Oficina 103 Granada, CP 11520,
CDMX, México

 www.IMCO.org.mx

 [@IMCOmx](https://twitter.com/IMCOmx)

 [/IMCOmx](https://www.facebook.com/IMCOmx)

—
T. +52(55) 5985 1017
F. +52(55) 5280 1891

 [/IMCOmexico](https://www.youtube.com/IMCOmexico)

DIAGNÓSTICO IMCO. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, SIN RUMBO NI DESTINO CIERTO

RESUMEN EJECUTIVO

El presidente Andrés Manuel López Obrador se comprometió a que “el Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales” en su discurso de toma de protesta. Para ello, su Administración ha destinado 2.6 billones de pesos del presupuesto de 2019 para la función de desarrollo social, que representa un incremento del 5% en términos reales en comparación con el presupuesto de 2018. Asimismo, de acuerdo con la autoridad, se han anunciado cambios en varios programas sociales para reducir la corrupción y eficientar este tipo de gasto.

El objetivo de este diagnóstico es identificar, más allá del discurso oficial, si los cambios recientes en una muestra de 10 programas sociales combaten sus debilidades y si resuelven las preocupaciones que motivaron las modificaciones. Además, se busca explorar las implicaciones que podrían tener los cambios anunciados y ofrecer recomendaciones de política pública para reducir la desigualdad en México.

Para lograr el objetivo, se revisaron las reglas de operación de los programas de 2018 y 2019, así como los sitios web de las instituciones a cargo de los programas (sobre todo para aquellos que no cuentan con reglas de operación). También, se analizaron las declaraciones públicas en torno a los programas y las evaluaciones de los programas más recientes del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la organización Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc).

Tabla 1. Diagnóstico de los 10 programas analizados

PROGRAMA O ESTRATEGIA / GRUPO VULNERABLE	¿TIENE PRESUPUESTO EN EL PEF 2019?	ESTATUS	DIAGNÓSTICO IMCO/ ¿LOS CAMBIOS SON CONSISTENTES CON LAS EVALUACIONES?
PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES / ADULTOS MAYORES	Sí 100 mil mdp*	SIMILAR. Se volvió un programa universal para todas las personas de 68 años y más, aumentó el monto de los apoyos por beneficiario y creció significativamente el presupuesto total.	CONSISTENTES: El programa ha tenido buenos resultados en sus evaluaciones. Es necesario reconsiderar la población objetivo y tomar en cuenta la dinámica demográfica, de no hacerlo el programa podría representar una carga fiscal a lo largo del sexenio.
PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL** (S072) / HOGARES DE BAJOS INGRESOS	Sí 68.5 mil mdp	ELIMINADO. Sustituido por un programa educativo de transferencias no condicionadas, sin los componentes de salud y nutrición.	INCONSISTENTES: De acuerdo con las evaluaciones, el diseño original del programa ha tenido un impacto positivo en la salud, la educación y la nutrición de los beneficiarios. Al perderse la corresponsabilidad, se debe garantizar que los componentes de salud y nutrición sean atendidos a través de otros programas.

<p>IMSS-PROSPERA (S038) / HOGARES DE BAJOS INGRESOS (SALUD)</p>	<p>Sí 11.9 mil mdp</p>	<p>INCIERTO. Cambió de nombre a IMSS-Bienestar. Se desconoce si seguirá cubriendo a los beneficiarios de Prospera (o las becas Benito Juárez).</p>	<p>INCIERTO: El programa no presenta cambios significativos, pero servirá como modelo para el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar. Se requiere medir resultados y aumentar la transparencia para reducir las brechas existentes en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país.</p>
<p>PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES (S174) / MUJERES, NIÑAS Y NIÑOS</p>	<p>Sí 2.3 mil mdp</p>	<p>ELIMINADO. Cambió de nombre y diseño (ahora son transferencias monetarias no condicionadas).</p>	<p>INCONSISTENTES: A pesar de que en general el programa tuvo buenos resultados en sus evaluaciones, éste se convirtió en un programa de transferencias no condicionadas. Con ello, las necesidades de los beneficiarios podrían quedar desatendidas.</p>
<p>PROGRAMA DE ACCIÓN ESPECÍFICO PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y DE GÉNERO (P017) / MUJERES, NIÑAS Y NIÑOS</p>	<p>Sí 1.3 mil mdp</p>	<p>INCIERTO. Actualmente hay una convocatoria abierta para organizaciones civiles, sin embargo se anunció que el Estado tomaría la rectoría de los refugios y ya no se otorgarán subsidios a las OSC.</p>	<p>INCONSISTENTES: Las evaluaciones mostraron anomalías en 8.8% de los recursos, concentradas principalmente en lo destinado a estados y municipios, por lo que los cambios al programa no hacen sentido. El Gobierno debe dar claridad respecto al rol de las OSC en la atención de los refugios, así como definir mecanismos de control y rendición de cuentas para los recursos que se envían a los gobiernos locales.</p>
<p>PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE VIH/SIDA Y OTRAS ITS (P016) / PERSONAS CON VIH-SIDA</p>	<p>Sí 203 mdp</p>	<p>INCIERTO. Los apoyos para organizaciones civiles están en riesgo de desaparecer, no hay convocatoria para 2019. Se desconoce si los estados y los centros de investigación seguirán recibiendo recursos.</p>	<p>INCONSISTENTES: El 94% de las irregularidades encontradas fueron de recursos que se enviaron a los estados y municipios, por lo que no se justificaría la eliminación de los apoyos a las organizaciones civiles. Es necesario contar con una estrategia clara para prevenir y atender el VIH/SIDA y otras ITS, la cual debe incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p>
<p>PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (S070) / VARIOS (A TRAVÉS DE ACTORES SOCIALES)</p>	<p>Sí 136 mdp</p>	<p>RIESGO DE DESAPARECER. No hay reglas de operación 2019. Es muy probable que los apoyos para las OSC desaparezcan, dado las instrucciones del presidente en la Circular Uno.</p>	<p>INCONSISTENTES: Los resultados de las evaluaciones fueron positivas y las anomalías con el ejercicio de los recursos representaron menos del 10% del monto total revisado. Por lo que valdría la pena que, si el programa no se elimina, se incluyan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p>

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (P004) / PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Sí 53.91 mdp	RIESGO DE DESAPARECER.	INCIERTO:
		No hay reglas de operación y la institución a cargo no tiene titular desde noviembre de 2018. Posible sustitución con una pensión para personas con discapacidad.	El programa tiene pocas evaluaciones, pero la que publicó la Secretaría de Desarrollo Social en 2017 mostró retos en su diseño e implementación. Una pensión compensa el ingreso de las personas con discapacidad, pero no resuelve los retos que enfrentan diariamente. Por ello, es necesario incorporar una estrategia para sumar la perspectiva de discapacidad a políticas públicas.
CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE / PERSONAS CON POBREZA EXTREMA ALIMENTARIA	No ***	ELIMINADO.	CONSISTENTES:
		Se anunció su cancelación y no hay sustituto particular para la estrategia.	Se desconocía el presupuesto total asignado a la estrategia y los resultados no fueron claros, por lo que hace sentido que se haya eliminado.
COMEDORES COMUNITARIOS (S279) / PERSONAS CON POBREZA EXTREMA ALIMENTARIA	No 0 pesos	ELIMINADO.	CONSISTENTES:
		No tiene presupuesto ni reglas de operación para 2019.	El programa presentó fallas en la supervisión de los comedores y no tuvo evaluaciones de impacto. Por ello, hace sentido que se haya eliminado.

Fuente: Elaboración propia, con datos del Diario Oficial, Centro Nacional para la Equidad de Género y Salud Reproductiva, Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, y PEF 2019.

Notas: () millones de pesos (mdp). (**) Prospera es el programa de transferencias condicionadas de México, mientras que IMSS-Prospera es el programa del IMSS a través del cual se proveen servicios de salud para los beneficiarios de Prospera. (***) Debido a que la Cruzada Contra el Hambre fue una estrategia a la que se alineaban varios programas sociales es difícil determinar el presupuesto otorgado.*

LOS CINCO HALLAZGOS MÁS IMPORTANTES DE LOS 10 PROGRAMAS ANALIZADOS SON:

- Incertidumbre en el presupuesto. La mayoría de los cambios en los programas se determinaron después de definir el presupuesto para 2019. Ocho de los 10 programas analizados tienen recursos asignados, lo que genera incertidumbre, así como retos para sus evaluaciones posteriores. Los otros dos se eliminaron.
- Detener los recursos para las organizaciones civiles que implementan los programas no garantiza reducir su corrupción. Dos de los programas analizados otorgaron subsidios tanto para los gobiernos locales como para organizaciones civiles (el de atención a víctimas de violencia y el de apoyo a pacientes con VIH/SIDA). En las auditorías de ambos se detectó que

la mayoría de las anomalías era sobre el gasto ejercido por los gobiernos locales (el 78% y el 94%, respectivamente).

- Cuatro de los cinco programas con mayor presupuesto se convirtieron en transferencias monetarias no condicionadas o con requisitos mínimos, lo que no necesariamente resuelve las necesidades de los grupos vulnerados. Aunque la transferencia aumenta su ingreso, no crea instituciones ni genera capacidades para que estos grupos puedan competir con otros más privilegiados.
- El programa Prospera perdió los criterios que garantizaban impactos positivos en sus beneficiarios. Se convirtió en una beca con requisitos mínimos y se eliminó la corresponsabilidad y el monitoreo de los beneficiarios en términos de alimentación y salud.
- Las mujeres, las personas con discapacidad y las personas con VIH/SIDA son los grupos vulnerados más afectados con estos cambios, debido a que no se ha observado una estrategia clara para cumplir con los objetivos de los programas modificados.

Para que el gasto social tenga los mayores rendimientos en términos de bienestar, es fundamental que sea incluyente, se focalice y se destine a las estrategias más eficientes. En ese sentido, el IMCO propone entre otras acciones: 1) incluir a todos los grupos vulnerados definidos por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en la política social, 2) garantizar que las políticas ofrezcan protección contra riesgos sociales y no solo redistribución de ingreso, 3) evaluar la efectividad de los programas con base en metodologías bien definidas y transparentes y 4) continuar con los esfuerzos del Sistema de Información Integral para consolidar un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. HALLAZGOS PRINCIPALES	7
3. ANÁLISIS POR PROGRAMA	10
3.1 PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES (PAM)	10
3.2 PROSPERA, PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL	11
3.3 IMSS-PROSPERA	14
3.4 PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (ESTANCIAS INFANTILES)	15
3.5 PROGRAMA DE ACCIÓN ESPECÍFICO PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y DE GÉNERO (REFUGIOS)	17
3.6 PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE VIH/SIDA Y OTRAS INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL (ITS)	19
3.7 PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS)	20
3.8 PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PPD)	21
3.9 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	23
3.10 PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS (PCC)	24
4. CONCLUSIONES	25
5. IMCO PROPONE	25
6. BIBLIOGRAFÍA	27

1. INTRODUCCIÓN

El presidente López Obrador, en el discurso de toma de protesta, dijo que “el Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno”. Para cumplir con este compromiso, se han anunciado cambios en diferentes programas. Por ejemplo, desapareció la Cruzada contra el Hambre, cambió el diseño del Programa de Estancias Infantiles y se desarticuló el Programa Prospera. Las razones de cambio para cada programa son diferentes, pero la mayoría se asocian al combate contra la corrupción.

En México, hay grupos de personas con características y contextos que limitan tanto su inserción social como su desarrollo personal, lo cual los pone en desventaja frente al resto de la población. De acuerdo con el Conapred¹, estos grupos se denominan como vulnerados e incluyen mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, personas con orientación distinta a la heterosexual y migrantes, entre otros. La situación de estos grupos se exacerba cuando experimentan condiciones de pobreza.

*“La discriminación conlleva impactos negativos no solo en la vida de las personas que la sufren, sino también en la competitividad de un país. Por un lado, las personas se ven privadas de derechos y oportunidades y, por otro, se perpetúan contextos de desigualdad que se materializan en violencia, pobreza y exclusión”.*² Desde un punto de vista económico, alcanzar igualdad de oportunidades es un factor fundamental para que la economía crezca a un mayor ritmo y para combatir la pobreza.³

Los programas que atienden a estos grupos son mecanismos que buscan disminuir las brechas existentes entre los grupos vulnerados y el resto de la sociedad, con el fin de avanzar en la búsqueda de igualdad de oportunidades. No obstante, como se señaló en el Índice de Competitividad Internacional 2017, para que este objetivo se logre, es necesario que todos estos grupos estén atendidos con programas bien focalizados y cuyos resultados puedan ser evaluados.

El objetivo de esta nota es identificar, más allá del discurso, si los cambios recientes en los programas sociales responden a las debilidades y/o fortalezas que se identificaron en evaluaciones pasadas. Asimismo, se busca explorar las implicaciones que podrían tener los cambios anunciados y ofrecer recomendaciones de política pública para fortalecer la búsqueda de igualdad de oportunidades en México.

2. HALLAZGOS PRINCIPALES

Los principales hallazgos son:

- En el presupuesto para 2019 hay recursos asignados para todos los programas analizados, menos para los Comedores Comunitarios, lo que genera incertidumbre. Esta situación además

¹ Grupos en situación de discriminación, “Discriminación en general”, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38

² Melina Ramírez y Regina Portilla, “Discriminación en México: el desafío de evaluar políticas públicas”, en Índice de Competitividad Internacional 2017: Memorandum para el presidente, (México: IMCO, 2017), 76-90.

³ *Ibíd.*

podría dificultar la rendición de cuentas de dichos recursos debido a las posibles duplicidades entre ellos y la definición de los objetivos.

- 6 de los 10 programas analizados se eliminaron o están en riesgo de desaparecer, mientras que se desconoce cómo operarán otros tres.
- 3 de los 6 programas eliminados o en riesgo de desaparecer no son consistentes con los resultados positivos de sus evaluaciones. Es decir, la evidencia no sustenta que debieron haber sido eliminados.
- Solo tres de los cambios fueron consistentes, pues responden a las debilidades señaladas en sus evaluaciones. En el caso del Programa de Adultos Mayores el aumento en el presupuesto y el aumento en la edad de acceso podrían incrementar su cobertura y responder a los cambios en el perfil demográfico (las cuales eran sus principales debilidades). Por el contrario, se entiende la desaparición de la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa de Comedores Comunitarios debido a su falta de resultados y opacidad en la implementación.
- Solo se encontraron auditorías financieras de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para siete programas. El rango del porcentaje de anomalías en el presupuesto revisado fue del 0.1% (para el Programa de Adultos Mayores) al 54% (para el Programa de Prevención y Atención de VIH/SIDA).
- 4 de los 10 programas con cambios se asocian con la decisión de detener recursos públicos para las organizaciones civiles, como se determinó en la Circular Uno.⁴
- 2 programas otorgan subsidios para organizaciones civiles y Gobiernos locales: 1) Programa de Acción Específico Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género y 2) Programa de Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS. Destaca que en las auditorías de la ASF, se encontró que el 78% y el 94% de los recursos con anomalías, respectivamente, corresponden a recursos que se enviaron a Gobiernos locales.
- Prospera, cuyo diseño original ha sido reconocido y evaluado a nivel mundial, se convirtió en un programa educativo. Los beneficiarios quedarán registrados en las Becas Benito Juárez (en su modalidad Básica o Media Superior) y Jóvenes Construyendo Futuro. Con ello, desaparece la corresponsabilidad y el monitoreo de los beneficiarios en términos de alimentación y salud.
- Las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas con VIH/SIDA son los grupos vulnerados más afectados con estos cambios, debido a que no se ha observado una estrategia clara para cumplir con los objetivos de los programas modificados.

Las reglas para recibir la mayoría de estos apoyos no son excluyentes. IMCO hizo un ejercicio sencillo del monto máximo que podría recibir una familia con varios miembros considerados dentro de la población objetivo de los programas que se analizaron. Se encontró que este hogar hipotético podría recibir hasta 6 mil 225 pesos al mes, lo que es casi igual a lo que gana una persona empleada ocho horas, cinco días de la semana (6 mil 144 pesos según ENOE 2019 primer trimestre). Esta cifra no incluye otros programas como los apoyos al campo.

⁴ José Gil Olmos, "Las OSC se defienden ante AMLO: "No todas somos corruptas", *Proceso*, Reportaje especial (2019), <https://www.proceso.com.mx/573660/las-osc-se-defienden-ante-amlo-no-todas-somos-corruptas> (Consultado el 22/03/2019).

Tabla 3. Ejemplo de montos mensuales que podría recibir un hogar hipotético

MIEMBROS CON ACCESO A PROGRAMAS	MONTO MENSUAL
UN NIÑO DE 1-4 AÑOS	\$800
UN NIÑO EN EDUCACIÓN BÁSICA [0- 15 AÑOS] (SÓLO SE ENTREGA UN APOYO POR FAMILIA, AUN CUANDO HAYA MÁS DE UN NIÑO EN EDUCACIÓN BÁSICA)	\$800
UN JOVEN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (ESTAS BECAS SÍ SE ENTREGAN POR BENEFICIARIO, ASÍ QUE EL MONTO PODRÍA SER MAYOR)	\$800
UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD	\$1,275
DOS ADULTOS MAYORES	\$2,250
TOTAL	6,225

Fuente: Elaboración propia con base en diferentes reglas de operación.

Nota: Este cálculo no contempla la recepción de apoyos duplicados donde los programas se empalman. Por ejemplo, niños de 1-4 años que podrían recibir becas Benito Juárez de Educación Básica o niños de 1-6 años con alguna discapacidad que podrían obtener el apoyo a padres trabajadores más la pensión de discapacidad.

Todo el gasto público que se le otorgue a una familia o que se destine a un programa, es dinero que no se podrá usar para invertir en otros rubros (como infraestructura o medicamentos) o que no llegará a las familias que más lo necesitan. Por ello, es fundamental que el gasto social se focalice, con lo que traerá los mayores rendimientos en términos de bienestar.

Desde 2015, el Gobierno Federal creó, con asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, el Sistema de Información Social Integral (SISI) como una herramienta de planeación de la política nacional de desarrollo social en nuestro país. Ésta incluye un sistema de focalización, un padrón único de beneficiarios y una infraestructura de datos espaciales. Con ello, las autoridades pueden visualizar la información geográficamente y usar herramientas de ciencia de datos para tomar mejores decisiones.⁵

En septiembre de 2018, se emitieron los lineamientos del SISI en el diario oficial⁶. Con los datos que se han cargado en el sistema, el público en general tiene acceso a la información sobre las intervenciones (federales y estatales) y beneficiarios únicos reportados (personas físicas o actores sociales), a través del Padrón Único de Beneficiarios. Sin embargo, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social vigente, no es obligatorio para las dependencias y otros órdenes de gobierno subir los datos de sus programas, y en la última actualización presentada (abril 2019) no se encontraron

⁵ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), Sistema de Información Social Integral, <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/Sistema-Informacion-Social-Integral-CONEVAL.pdf>

⁶ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

datos para los programas que se crearon en 2019 como las Becas para el Bienestar Benito Juárez o el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

3. ANÁLISIS POR PROGRAMA

En esta sección se desglosa el análisis de los 10 programas que se evaluaron para esta nota, ordenados por el monto del presupuesto asignado para 2019. Cada apartado describe cómo operaba el programa, cuáles son los cambios que se anunciaron para él y cuáles fueron los resultados de las evaluaciones que se les aplicaron. Para las evaluaciones se consultó principalmente al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (Indep) de Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc). Destaca que no todos los programas han sido evaluados por las tres fuentes, ni la periodicidad de las evaluaciones es la misma. No obstante, esta información permite hacer un diagnóstico con respecto a qué tan alineados están los cambios con la evidencia disponible y cuáles podrían ser sus implicaciones.

3.1 PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES (PAM): MUY PARECIDO

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Este programa otorga pensiones a todos los adultos mayores por concepto de pensión o jubilación, con el fin de mejorar su bienestar económico y social. A través de él, a partir de 2019, se otorga un monto mensual de mil 275 pesos a los beneficiarios y un apoyo único de mil 275 para los familiares en caso de que el beneficiario fallezca.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. El programa cambió de nombre a **Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PAM)**. En las nuevas reglas de operación (publicadas el 28 de febrero de 2019)⁷, se amplió el programa para todos los adultos mayores, pero se incrementó la edad de inscripción de 65 a 68 años cumplidos. Además, se incrementaron los montos de los apoyos: la pensión mensual prácticamente se duplicó, pasando de 580 a mil 275 pesos, y el apoyo único aumentó en 115 pesos, ya que anteriormente se otorgaban mil 160 pesos. Las personas de 65 a 67 años que ya están inscritas en el padrón, seguirán recibiendo el apoyo.

JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO. De acuerdo con el Diario Oficial, el rediseño del programa busca aumentar sustancialmente los recursos de los beneficiarios y convertirse en una pensión no contributiva de tipo universal.

PRESUPUESTO. En 2018 se le otorgaron 39 mil 473 millones de pesos, en tanto que en 2019 recibió 100 mil millones de pesos. El presupuesto otorgado al PAM es 2.5 veces mayor en términos nominales.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. En 2018, la ficha de monitoreo del Coneval⁸ estableció que el apoyo representa una mejora sustancial en el bienestar socioeconómico de la población que atiende. No obstante, advierte que el programa tiene un presupuesto limitado y enfrenta presiones

⁷ Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019

⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política y el Desarrollo Social (Coneval), "Ficha de monitoreo 2017-2018. Pensión para adultos mayores", (2018), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf

demográficas. Asimismo, se comprometió a impulsar sinergias con el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis) para sensibilizar a los servidores públicos respecto a los adultos mayores con discapacidad.

La ASF en el informe de cumplimiento financiero de 2017⁹ dictaminó que en términos generales el PAM cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia. Sin embargo, se encontraron anomalías en el uso de 24.9 millones de pesos, que equivalen a poco menos del 0.1% del monto auditado. Destaca que el 95% de los recursos con anomalías corresponden a pagos otorgados a personas fallecidas. Además, se encontró que 112 mil 817 beneficiarios también recibían pensión contributiva del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de Petróleos Mexicanos (Pemex) o del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

El Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (Indep) de Gesoc es una herramienta que permite conocer el desempeño de los programas públicos sociales del gobierno federal. Este mide tres dimensiones con información pública: 1) si el programa está alineado con las prioridades nacionales, 2) el nivel de avance en los indicadores estratégicos y de gestión, y 3) el grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria. Bajo esta metodología, el PAM se ubicó como un programa con alto potencial de desempeño (con 82.6) debido a que tiene un diseño óptimo pero su cobertura podría mejorar.

DIAGNÓSTICO. Con base en los resultados de las evaluaciones, hace sentido que el programa permanezca, tiene un efecto redistributivo y reduce las carencias de la población atendida. Sin embargo, es incierto cómo se mejorará la cobertura, ya que es señalada como una de las principales debilidades según el Coneval y Gesoc. Aunque su presupuesto creció 2.5 veces, el programa se abrió para todos los adultos mayores incluyendo aquellos que tienen ingresos altos o que ya cuentan con alguna pensión (como el IMSS o del ISSSTE). Se recomienda acotar a la población objetivo, pues los recursos que cubren a beneficiarios que no los necesitan realmente tendrán un costo de oportunidad -es dinero que se dejará de usar para otras actividades como salud o beneficios para otras poblaciones vulneradas-.

3.2 PROSPERA, PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL: **ELIMINADO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Prospera (también llamado Oportunidades y Progresá, en sexenios anteriores) era un programa de transferencias condicionadas para luchar contra la pobreza y mejorar el capital humano. Este programa, reconocido a nivel mundial por sus impactos, otorgaba apoyos monetarios (por concepto de alimentación y becas escolares) a cambio de asistir a servicios de salud preventivos para mejorar salud y nutrición (a través de IMSS-Prospera) y acudir a la escuela.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. En las nuevas reglas de operación se señala que los beneficiarios de Prospera pasarán al **programa Becas para el Bienestar Benito Juárez (Básica y Media Superior)**. Se eliminaron los componentes de salud, alimentación, adultos mayores y el de vinculación. Este nuevo programa proporcionará subsidios directos a los hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado

⁹ Auditoría Superior de la Federación (ASF), "Pensión para adultos mayores", Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0261261-DS", (2017).

sea menor a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos y que cuenten con algún integrante entre 0 y 15 años de edad que esté inscrito a algún grado de educación básica y/o educación inicial¹⁰.

JUSTIFICACIÓN DEL CAMBIO. Como presidente electo, Andrés Manuel López Obrador advirtió que Prospera sería modificado pues no ha cumplido con su objetivo de reducir la pobreza.¹¹ El 27 de febrero de 2019 dijo en conferencia matutina que se encontraron registros fantasma en el padrón, así como entregas de apoyos en menor cantidad de lo debido.¹²

PRESUPUESTO. Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2019 el presupuesto sigue etiquetado como Prospera Programa de Inclusión Social. Sin embargo, tuvo una reducción del 17% en términos nominales pasando de 82.2 mil millones de pesos (mdp) en 2018 a 68.5 mil mdp en 2019. Este monto no toma en cuenta lo asignado a IMSS-Prospera, únicamente suma lo proveniente del Ramo 11 (Educación), el Ramo 20 (Bienestar), y el del Ramo 12 (Salud, recursos destinados al Seguro Popular para los beneficiarios).

Adicional a este presupuesto, en el Ramo 11 hay una partida por 17.3 mil mdp para el programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. La evaluación realizada por el Coneval en 2018 señala que el programa ha logrado que sus beneficiarios asistan a la escuela y se mantengan en ella. Asimismo, tiene una agenda de evaluación externa en colaboración con el Banco Mundial, y en 2017 cambió las reglas de operación para reducir tiempos, costos, cantidad de requisitos y aumentar la claridad de la información para los beneficiarios. A pesar de ello, el programa presentó retos respecto a un componente relativamente nuevo: vinculación (inclusión productiva), cuyo objetivo era acercar a las familias a programas federales de fomento productivo, laboral y financiero.

La ASF¹³ encontró inconsistencias en los padrones, tales como fechas de nacimiento registradas en un rango de años de 1643 a 2050, se desconoce el número de estos casos. Además, en el padrón hubo 2 mil 14 localidades duplicadas (esto último equivale al 1% de las localidades atendidas) y diferencias entre el número de localidades atendidas y las reportadas en el cuarto informe trimestral de Prospera 2016. Sin embargo, el programa permitió que 6.2 millones de familias tuvieran acceso a servicios de salud preventivos. En el componente educativo, se contribuyó a que 4.6 millones de niños y jóvenes accedieran a educación básica, 1.2 millones a educación media superior y 64 mil 300 a educación superior.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación Reglas de operación de Prospera, Programa de Inclusión social, para el ejercicio fiscal 2019. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019

¹¹ Melissa Galván, "No se cancelará Prospera ni ningún programa social: AMLO", ADN político, (2018), <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/10/04/no-se-cancelara-ninun-programa-social-ni-prospera-amlo> (Consultado el 19/03/2019).

¹² Sala de prensa, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 27 de febrero de 2019", Andrés Manuel López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/27/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-3/>

¹³ Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de los Controles Establecidos en el Otorgamiento de Apoyos de PROSPERA Programa de Inclusión Social", Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-5-20G00-02-0270 270-DS", 2017. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0270_a.pdf

Además, en 2015 la ASF hizo una Auditoría Especial del Gasto Federalizado¹⁴ en el componente de salud a nivel federal. Se determinaron recuperaciones por 708 mdp, equivalente al 69.4% del monto revisado. Destacan transferencias de recursos a otras cuentas distintas al programa sin acreditar su destino por 497.7 mdp, en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sonora y Veracruz. Además de falta de documentación comprobatoria del gasto por 141 mdp, en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Veracruz.

Dentro del Índice de Desempeño de Gesoc, se encontró que Prospera se ubicó dentro de la categoría de alto potencial de desempeño con un valor de 76.9. La mayor fortaleza del programa es la calidad de su diseño (93.8). Sin embargo, no ha alcanzado la meta de “Contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza” (69.6).¹⁵

Un estudio de Susan Parker y Petra Todd (2015) analiza más de 100 evaluaciones externas sobre Progres/Oportunidades.¹⁶ Concluye que en general la literatura ha demostrado que los efectos positivos en la nutrición, escolaridad y salud de los beneficiarios. Sin embargo, señala que hacen falta estudios con experimentos más recientes para entender mejor las implicaciones del programa en el largo plazo, así como su impacto en otros temas más complejos (por ejemplo, cómo incide la calidad educativa en el cumplimiento de los fines del programa). Un análisis de Iliana Yaschine concuerda en los impactos en salud, educación y alimentación.¹⁷ Sin embargo, dice que el programa no ha reducido la desigualdad probablemente porque los servicios educativos para los beneficiarios son de baja calidad. Además, los beneficiarios enfrentan discriminación para acceder a mejores trabajos. Por su parte, Santiago Levy, argumenta que las barreras para entrar al mercado laboral no es en sí atribuible al diseño de Prospera, sino al entorno social y económico de México.¹⁸

DIAGNÓSTICO. En las nuevas reglas de operación, el programa Prospera se convirtió en un programa educativo, con lo que se eliminaron los componentes de alimentación, salud, adultos mayores y vinculación. Al ser un programa complejo, vale la pena analizar las implicaciones por componente:

- Se separaron los tres componentes originales que han mostrado impactos positivos: educación, salud y alimentación. Estos tres componentes tienen efectos que se retroalimentan (por ejemplo, una mejor alimentación y un estado más saludable permite que los niños y jóvenes aprovechen mejor su educación) y que explican dichos resultados. Con estos cambios, se pierde la corresponsabilidad de las familias en términos de salud y nutrición.

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, “Prospera. Programa de inclusión social (Componente de salud)”, Auditoría Especial del Gasto Federalizado, 2017, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-PROSPERA%20SALUD_a.pdf

¹⁵ Gestión Social (Gesoc), Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2018 (México: Gesoc, 2018), <http://www.indep.gesoc.org.mx/archivos/indep-2018/Reporte-INDEP-2018.pdf> (Consultado el 05/04/2019).

¹⁶ Susan W. Parker y Petra Todd, “Conditional Cash Transfers: The Case of Progres/Oportunidades”, *Journal of Economic Literature* 55, no. 3 (2015), <https://www.researchgate.net/publication/315477299> (Consultado el 05/04/2019).

¹⁷ Iliana Yaschine, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México* (México, DF: El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), Posición 4310, versión Kindle.

¹⁸ Santiago Levy, *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México* (Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

- Respecto al componente de salud, se podría asumir que los beneficiarios tendrán acceso a un mejor sistema de salud dada la apuesta del gobierno para generar una cobertura universal efectiva. No obstante, es incierto cuándo se concretarán dichas mejoras ni se puede garantizar que las familias beneficiadas acudirán a servicios preventivos.
- Es cierto que la mayoría de las anomalías financieras se observaron en el gasto federalizado para el componente de salud. No obstante, esto sería razón para implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, no para eliminar el componente.
- Respecto al componente de adultos mayores, hace sentido que se haya eliminado de Prospera, pues dicho componente duplica las acciones del PAM.
- Respecto al componente de vinculación quedará desatendido, pero era uno de los que tenía más debilidades.

En resumen, la mayor preocupación está en que al desarticular el programa, aunque se atiendan los pilares por separado, se pierde la corresponsabilidad. Este diseño ha sido evaluado de forma externa por varias instituciones, demostrando que el impacto en salud, educación y nutrición de los beneficiarios ha sido positivo. Más aún, se ha señalado que la pobreza intergeneracional en parte persiste debido a la falta de empleos productivos, lo cual no se resuelve con un cambio en el diseño del programa o en la autoridad a cargo.

3.3 IMSS-PROSPERA: **INCIERTO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Es el programa del IMSS que proporciona servicios de salud a personas que viven en zonas marginadas, basado en un modelo de atención integral a la salud que vincula acciones médicas con acciones comunitarias. A través de este programa se implementaba la mayor parte del componente de salud del programa Prospera (equivalente al 64% del presupuesto para salud).

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. El programa cambió de nombre a IMSS-Bienestar. El 13 de mayo Germán Martínez, director general del IMSS, anunció que firmará un convenio con el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (el cual sustituirá al Seguro Popular) con el fin de que este último retome el modelo de atención primaria y participación comunitaria que el IMSS-Bienestar ha desarrollado por los últimos 40 años.¹⁹ Sin embargo, se desconoce si aumentará el alcance del programa como se mencionó en el anuncio del 14 de diciembre de 2018.

JUSTIFICACIÓN DEL CAMBIO. No se ha dicho mucho respecto a los cambios en este programa, los cuales están sujetos al rediseño de Prospera y las modificaciones en el sector salud.

PRESUPUESTO. Tanto para 2018 como para 2019, este programa tuvo un presupuesto de 11.9 mil millones de pesos millones de pesos.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. De acuerdo con la última ficha de monitoreo del Coneval²⁰ el programa tiene deficiencias, debido a que la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) no tiene

¹⁹ Prensa, Mayo 2019, "IMSS está listo para sumarse a la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar", Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201905/118>

²⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa IMSS-Prospera", (2018), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_19_S038.pdf

indicadores de calidad, lo que limita la evaluación de los atributos y características de los servicios de salud otorgados a la población beneficiaria.

La ASF encontró en 2017 que, en términos generales, el programa cumplió con las disposiciones y normativas en gestión financiera y de cumplimiento. No obstante, se encontraron anomalías en el ejercicio de mil 395 millones de pesos, equivalente al 12% del monto revisado. Destaca que el 97% de este monto se debe a que el programa no cumplió con la obligación de abrir una cuenta para generar rendimientos con recursos que le envió la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

De acuerdo con el Indep de Gesoc, el programa se ubica en la categoría de nivel de desempeño escaso con un valor en el índice de 73.95 debido a que no ha logrado reducir las brechas existentes en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país (calificación en cumplimiento de meta 70). Además mostró deficiencias de desempeño y cobertura con calificaciones de 74.1 y 73.8 respectivamente.

DIAGNÓSTICO. En IMSS-Prospera también se encontraron debilidades por falta de medición en salud y anomalías en el ejercicio del gasto en más del 10% del presupuesto revisado. Esto último se debe corregir, puesto que los anuncios públicos referente al sector salud se perfilan hacia un aumento en el alcance y tamaño del programa IMSS-Bienestar para sustituir gradualmente una parte del Seguro Popular. Si esto último se materializa, es importante que se atiendan las fallas que se detectaron en las evaluaciones previas para aumentar la transparencia y eficacia de sus servicios.

3.4 PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (ESTANCIAS INFANTILES): **ELIMINADO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Este programa buscaba contribuir con la inclusión de mujeres en el mercado laboral o permitir que éstas sigan estudiando²¹. Hasta 2018, el programa de *Estancias Infantiles* ofrecía acceso a los servicios de cuidado infantil, como un esquema de seguridad social, dando recursos directamente a las estancias infantiles. El apoyo se otorgaba bajo dos modalidades: 1) una especie de beca de 950 pesos mensuales por niño o niña (o mil 800 para niños con alguna discapacidad) con al menos 15 asistencias a la estancia y 2) un monto de hasta 70 mil pesos para establecer y operar un centro de cuidado.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. El programa se eliminó y se sustituyó por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras que tiene un diseño diferente. En las nuevas reglas de operación sólo contemplan la primera modalidad de apoyo. Si bien los montos son parecidos (mil 600 pesos bimestrales por niño o 3 mil 600 para los niños con discapacidad), el dinero será entregado directamente a las madres, padres solos o tutores, no al responsable de la estancia²². Para recibir el apoyo, los beneficiarios sólo tendrán que acreditar que están empleados o estudiando y que no tienen acceso a un régimen de seguridad social.

JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO. En el anuncio inicial se mencionaron tres razones: 1) Falta de transparencia en el uso de recursos (trato discrecional en la asignación de estancias, cobros indebidos y usuarios fantasma), 2) Falta de cobertura a usuarios con alta marginación para quienes

²¹ Si bien, dentro de la población objetivo se consideran a los padres solos y tutores, los hombres representan solo el 4% de los beneficiarios.

²² Diario Oficial de la Federación, Reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2019), https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

se crearon originalmente y 3) Falta de acreditación de 300 guarderías.²³ Después, el 4 de abril de 2019, la Subsecretaría de Desarrollo anunció que el recorte presupuestario obedecía a 19 mil 164 menores que ya cumplieron los 4 años y a 97 mil 180 niños denominados como “fantasmas”, con los que se presume se infló el padrón del programa.²⁴

PRESUPUESTO. El presupuesto para este objetivo se redujo a la mitad en términos nominales. En 2018, el programa de *Estancias Infantiles* tuvo un presupuesto de poco más de 4.3 mil millones de pesos, mientras que en 2019 se le asignó un presupuesto de 2.3 mil millones de pesos.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. De acuerdo a la última evaluación del Coneval, el programa de *Estancias Infantiles* se consideraba exitoso debido al buen diseño, planeación y operación. Destaca que el 93.9% de los beneficiarios consideraron que el programa de *Estancias Infantiles* contribuyó a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos²⁵. Se identificó como debilidad la falta de consideración de los padres solos en el diagnóstico del programa y se comprometió para 2018 elaborar una metodología de seguimiento físico y operativo con representatividad nacional.

La evaluación de desempeño (2017) de la ASF concluyó que los diseños normativo, programático, presupuestal, institucional y metodológico del programa fueron congruentes entre sí. A pesar de ello, con las 319 estancias que se acreditaron en 2017 no se priorizaron las localidades con mayores desventajas (solo el 4.7% de ellas se ubican en localidades con alto y muy alto grado de marginación). Dentro de las recomendaciones se incluyó focalizar esfuerzos para beneficiar a la población más necesitada y evaluar resultados.²⁶ En la evaluación financiera (2016), la ASF concluyó que en lo general la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cumplió con las disposiciones legales y normativas, pero encontró anomalías por 70.2 millones de pesos (equivalente al 2.1% de los recursos revisados).²⁷ Destaca que 10 de las 9 mil 515 estancias no presentaron los estados de cuenta bancarios que acreditaran los apoyos para la modalidad 2.

De acuerdo con el Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (Indep), en 2018 el programa presentó alta calidad en su diseño valorando este aspecto con un 96.9, además ha contribuido a “Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan”²⁸ por lo que en el componente de cumplimiento de la meta tiene un valor de 74.3. No obstante, se registró baja cobertura de la población potencial

²³ Prensa, febrero 2019, “Estancias Infantiles seguirán operando bajo nuevos estándares de máximo cuidado y bienestar para niñas y niños mexicanos”, Presidencia de la República, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/estancias-infantiles-seguiran-operando-bajo-nuevos-estandares-de-maximo-cuidado-y-bienestar-para-ninas-y-ninos-mexicanos?idiom=es>

²⁴ Claudia Guerrero y Erika Hernández, “Inscriben estancias 97 mil fantasmas”, Reforma (2019).

²⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa de Estancias Infantiles”, (2018), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf

²⁶ Auditoría Superior de la Federación, “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018265-DS, (2017), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documents/Auditorias/2017_0265_a.pdf

²⁷ Auditoría Superior de la Federación, “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0265265-DS, (2017), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documents/Auditorias/2016_0265_a.pdf

²⁸ Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017

beneficiaria²⁹ (23.2). Por lo anterior se le otorgó al programa un valor de 54.39 dentro del ranking general.

DIAGNÓSTICO. No se encontró evidencia suficiente para respaldar los argumentos del Gobierno pues la ASF solo encontró anomalías en el 2.1% de los recursos revisados. Además, las 319 estancias que no están debidamente acreditadas corresponden solo al 3.4% del total de las estancias. Además, el hecho de que las nuevas estancias no estén en localidades de alta y muy alta marginación no implica que los usuarios no tengan dicho grado de marginación.

Las evaluaciones de las tres fuentes apuntaron a que el programa cumplía con sus objetivos, aunque destacaron áreas de mejora con respecto a la medición de resultados y a los mecanismos de control y seguimiento. Además, se desconoce la fuente de las discrepancias que recientemente publicó la Secretaría de Bienestar. En cualquier caso, el Gobierno pudo haber implementado medidas para transparentar el uso de los recursos, focalizar mejor el programa y evitar errores en el padrón. No obstante, el nuevo diseño del programa no resuelve las fallas detectadas en las *Estancias Infantiles*. Más aún, dificulta la evaluación del cumplimiento de los objetivos del programa, puesto que no hay forma de garantizar que el dinero se use para el cuidado de los niños.

3.5 PROGRAMA DE ACCIÓN ESPECÍFICO PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y DE GÉNERO (REFUGIOS): **INCIERTO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Este programa forma parte de las acciones que implementa el Centro Nacional para la Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR). A través de él se otorgan subsidios tanto a estados y municipios como a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones Públicas (IP) que cuenten con un refugio en operación con instalaciones adecuadas y personal especializado.³⁰

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. Se abrió una convocatoria del 31 de enero al 6 de marzo de 2019 para que las OSC y las IP con capacidad para atender cuando menos a cuatro familias de manera simultánea o que tengan un proyecto para la prestación de estos servicios obtengan el subsidio en 2019.³¹ Ésta presenta algunas diferencias con la convocatoria de 2018³², como que la capacidad de los refugios debe ser mayor y que las organizaciones elegibles deben registrar la coinversión para operar el refugio 365 días al año, las 24 horas del día. También, la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Inmujeres presentó el Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas, que articula acciones para complementar la atención de víctimas de violencia. En el anuncio, se dijo que los refugios siguen operando pero bajo la rectoría del Estado.³³ Sin embargo, no queda muy claro cómo se logrará lo último, ni cómo se repartirán los recursos

²⁹ Gesoc, INDEP, 2018, México 2018.

³⁰ Secretaría de Salud, "Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema", (2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/439248/0_CONVOCATORIA_2019.pdf

³¹ *Ibid.*

³² Secretaría de Salud, "Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema", (2018), <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295649/CONVOCATORIA2018DEF.pdf>

³³ Administrador Regeneración, "Conferencia matutina de AMLO Presidente | 6 de marzo del 2019", Regeneración, (2019), <https://regeneracion.mx/conferencia-matutina-de-amlo-presidente-5-de-marzo-del-2019/> (Consultado el 15/03/2019).

específicamente para la atención en refugios (pues se habló de mandar recursos a estados y municipios).

JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO. Los cambios atienden principalmente a las implicaciones de la circular con fecha del 14 de febrero que envió el presidente Andrés Manuel López Obrador al gabinete legal y ampliado. En ella se define que no se transferirán recursos del presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el fin de terminar con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción³⁴. Sin embargo, las dudas surgen porque la convocatoria estuvo abierta del 31 de enero al 6 de marzo de 2019. Se desconoce si se enviaron o aceptaron propuestas como respuesta a esta convocatoria.

PRESUPUESTO. En 2018, este programa contó con un presupuesto de mil 283 millones de pesos, de los cuales el 2.8% fue destinado para la subcontratación de servicios a terceros, el 31% a subsidios a la prestación de servicios públicos y 66.2% millones para subsidios a las entidades federativas. Mientras que en 2019, el monto presupuestado fue de mil 332 millones de pesos, de los cuales el 3% se destinó a la subcontratación de servicios a terceros, el 29.6% a subsidios a la prestación de servicios públicos y el 67.4% a las entidades federativas. El presupuesto destinado a este programa aumentó en un 4% en términos nominales.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. Al ser un programa de acción específica, ni el Coneval ni Gesoc lo han evaluado. Sin embargo, la ASF realizó una auditoría de cumplimiento financiero³⁵ para el ejercicio fiscal 2015, dentro de lo que destaca que el CNEGSR cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia. El CNEGSR formalizó un total de 45 convenios para el otorgamiento de subsidios para la prestación de servicios de refugio y centros de atención externa, de los que, 33 corresponden a OSC y 12 a IP. La auditoría señala que en general el programa cumple con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia. No obstante, se identificó un probable daño a la hacienda pública por 35.3 millones de pesos (equivalente al 8.8% del monto revisado) por falta de acreditación o documentación para respaldar los gastos. Destaca que el 78% del monto con anomalías corresponde a recursos que no fueron acreditados por 15 entidades federativas ni regresados a Tesorería.

DIAGNÓSTICO. No es muy claro cuál será el rol de las OSC, así como el de los estados y municipios con respecto a la atención de víctimas de violencia. Por ello, a pesar de la política que anunció la Segob y el Inmujeres, es necesario que el gobierno dé certeza sobre la continuidad de los subsidios a los refugios y su dinámica. Esta acción es fundamental para salvar las vidas de aquellas mujeres y niños que sufren violencia extrema. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³⁶ establece que los refugios son espacios de atención multidisciplinaria. Éstos garantizan a los beneficiarios servicios especializados gratuitos, hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicio médico, asesoría jurídica y psicológica, entre otros. Parte de la obligación del Estado es

³⁴ Redacción Animal Político, "Convocatoria para dar recursos a refugios de mujeres sigue abierta; analizan que Segob los opere", *Animal Político*, (2019), <https://www.animalpolitico.com/2019/03/refugios-mujeres-recursos-operados-segob/> (Consultado el 19/03/2019).

³⁵ Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-12L00-02-0251 251-DS", (2017), https://www.asf.qob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0251_a.pdf

³⁶ Diario Oficial de la Federación, *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia* (2015), https://www.qob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales favoreciendo la instalación y mantenimiento de los refugios. Asimismo, es necesario definir mecanismos de control y rendición de cuentas para los recursos que se envían a los gobiernos locales.

3.6 PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE VIH/SIDA Y OTRAS INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL (ITS): **INCIERTO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Este programa está a cargo del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el SIDA (Censida). A través de él, se otorgan subsidios para este fin tanto a estados y municipios como a OSC, Instituciones Académicas (IA) y Centros de Investigación (CI). Cada año el Censida emite convocatorias para que OSC, IA y CI concursen para financiar proyectos innovadores para prevención, atención y control del VIH y otras ITS. Estas acciones buscan contribuir a la prevención, diagnóstico temprano y oportuno, atención, acompañamiento, y canalización de las personas a los programas de gobierno de atención integral de medicamentos.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. Las convocatorias normalmente se emitían en febrero, para publicar los proyectos seleccionados en marzo, y comenzar a ejercer recursos a partir de mayo. Sin embargo, para 2019 no se ha publicado ninguna convocatoria.

JUSTIFICACIÓN DE CAMBIO. Si bien, no se ha dado un anuncio oficial con respecto a los recursos que le destina el Censida a las OSC, por medio de este programa, las dudas surgen por las implicaciones de la circular con fecha del 14 de febrero que envió el presidente Andrés Manuel López Obrador al gabinete legal y ampliado para detener los recursos a las organizaciones civiles. A diferencia del caso del Programa de Acción Específico Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género, en este caso no se emitió ninguna convocatoria lo que eleva el riesgo que desaparezca este componente del programa.

PRESUPUESTO. En 2018 a este programa se le asignó un presupuesto de 295 millones de pesos (mdp), de los cuales el 45% era para subsidios para la prestación de servicios públicos y el 55% mdp para materiales de laboratorio y suministros médicos. En 2019, se destinaron en total 293 millones pesos, de los cuales el 40% era para subsidios para la prestación de servicios públicos y el 60% para lo demás. El monto otorgado para este fin se redujo un 1% en términos nominales.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. La ASF realizó una auditoría³⁷ al Censida para el ejercicio fiscal 2015, sobre el 100% de los recursos para este programa de los cuales 102.5 millones de pesos (o sea, el 49% de los recursos) se destinaron para subsidios a la prestación de servicios públicos a través de 122 proyectos de OSC y IA. El dictamen concluyó que el Censida no cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia. En particular, 112.3 millones de pesos presentaron irregularidades, de los cuales el 94% corresponde a recursos sin mecanismos de seguimiento y control que se entregaron a las 32 entidades federativas. El 6% restante corresponde a recursos que llegaron a OSC e IA que no fueron acreditados adecuadamente.

³⁷ Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-12K00-02-0250 250-DS", (2017), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0250_a.pdf

DIAGNÓSTICO. Al menos en la auditoría de la ASF, se encontró que el programa registró fuertes deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento en la aplicación y comprobación de los recursos (tanto para entidades federativas como organizaciones privadas). No obstante, es fundamental atender a esta población que por su condición constantemente se le niega servicios de salud, de educación y empleo. Por ello, es necesario contar con una estrategia clara para prevenir y atender el VIH/SIDA y otras ITS, la cual debe incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se debe hacer una evaluación sobre los resultados de este programa y hacer ajustes en caso de ser necesarios.

3.7 PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS): **EN RIESGO DE DESAPARECER**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. El PCS busca fortalecer a los actores sociales quienes a través de sus actividades promuevan la cohesión y el capital social de comunidades que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión. El programa otorga subsidios a OSC, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación (denominados Actores Sociales -AS), a través de convocatorias públicas para el desarrollo de diversos proyectos sociales con el fin de favorecer a distintos grupos vulnerables.

Para participar en este programa, los AS debían presentar proyectos para 1) implementar acciones para mejorar las condiciones de vida de la población, 2) mejorar las capacidades, conocimiento, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores o 3) generar conocimiento y metodologías de evaluación en materia de desarrollo social. En principio, los AS aportaban mínimo el 20% del monto total del proyecto. Por la naturaleza del programa, la cartera de proyectos es muy amplia. Los ganadores de 2018 van desde estudios sobre el impacto de las organizaciones en desarrollo social hasta acciones más específicas en términos de conservación ecológica.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. Debido a las declaraciones del presidente López Obrador estos subsidios están en riesgo, sobre todo para aquellos que llegaban a las OSC.³⁸ Además, no hay reglas de operación 2019.

JUSTIFICACIÓN DEL CAMBIO. Si bien, no se ha dado un anuncio oficial con respecto a los recursos para este programa, es muy probable que desaparezca debido a las implicaciones de la circular con fecha del 14 de febrero que envió el presidente López Obrador al gabinete legal y ampliado para detener los recursos a las organizaciones civiles.

PRESUPUESTO. Los recursos otorgados al PCS se redujeron poco más de la mitad para 2019. En 2018 se destinó un monto de 200 millones de pesos a subsidios para la prestación de servicios públicos y 8 millones para pago de honorarios, dando una suma total de 208 millones. Para 2019, solo se contemplaron 136 millones de pesos para subsidios para servicios públicos y no se destinó ninguna partida adicional que corresponda a honorarios.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. El Coneval ha reconocido en su última evaluación que el PCS muestra resultados positivos en el fortalecimiento institucional de los AS para implementar sus proyectos y generar beneficios a su población objetivo. Además, dice que el nivel de confianza de

³⁸ Sala de prensa, "Apoyos se entregarán directamente a beneficiarios, subraya presidente AMLO", Andrés Manuel López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/07/apoyos-se-entregaran-directamente-a-beneficiarios-subraya-presidente-amlo/>

los beneficiarios hacia los actores sociales se situó en 9.8 de 10. Dentro de las debilidades advierte que el PCS no tiene bien definidas las temáticas y tipos de convocatoria en las que pudiese enfocar los esfuerzos prioritarios.³⁹

La ASF⁴⁰ en 2016 determinó anomalías por 27 millones de pesos resultado de 142 proyectos, de los mil 522 apoyados, que no se habían comprobado y finiquitado. Esto representa el 8.4% de los recursos destinados al subsidio de las acciones por parte de los AS.

En el Índice de desempeño de Gesoc, el PCS se encuentra dentro de los programas que representan dispersión de la política social federal, situándose en la posición 80 de 114 con un nivel 51.07 dentro del ranking general. Destaca en el componente de desempeño con una valoración de 91 pero su bajo nivel de cobertura lo lleva a situarse en la posición ya mencionada.

DIAGNÓSTICO. Es incierto qué pasará con este programa. Es muy probable que los apoyos para las OSC desaparezcan, dado las instrucciones del presidente en la Circular Uno. Sin embargo, no es claro si las Instituciones de Educación Superior y los Centros de Investigación seguirán recibiendo recursos. En general, los resultados de las evaluaciones fueron positivas y las anomalías con el ejercicio de los recursos representaron menos del 10% del monto total revisado. Por lo que valdría la pena que si el programa no se elimina, se incluyan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

3.8 PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PPD): EN RIESGO DE DESAPARECER

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. El PPD concentra la mayoría de las acciones del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad (Conadis). Su objetivo es aumentar la baja coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales para el diseño y promoción de las políticas encaminadas a la inclusión de las personas con discapacidad. Dentro de las acciones de coordinación, el Consejo ha firmado convenios con los gobiernos de 30 entidades federativas, dependencias como la Procuraduría General de la República (PGR) y empresas privadas como Uber y Teletón, esto con el fin de promover la inclusión y garantizar los derechos de las personas con discapacidad.⁴¹ El Conadis se creó en 2011, como respuesta a recomendaciones internacionales, para impulsar acciones transversales para que las personas con discapacidad sean incluidas dentro de las políticas sociales.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. Este programa no está sujeto a reglas de operación y no se han anunciado cambios, por lo que se desconoce su estatus. Sin embargo, destaca que desde noviembre 2018 no se ha nombrado titular del Conadis. Diversos organismos han instado a la administración federal a que se designe de manera pronta al responsable de la dependencia. Por ejemplo, el 10 de marzo del presente año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) lanzó un comunicado

³⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Ficha de Monitoreo 2017- 2018 Programa de Coinversión Social", (2018),

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S070.pdf

⁴⁰ Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-20D00-02-0290 290-DS", (2016), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0290_a.pdf

⁴¹ Prensa, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad (2018), <https://www.gob.mx/conadis/es/archivo/prensa>

en donde alerta que la desaparición del Consejo generaría afectaciones directas a los derechos de las personas con discapacidad. El organismo destacó que “*si las causas de las medidas anunciadas eran presuntos actos de corrupción, desvío o indebido uso de los recursos públicos,...* , el gobierno federal puede realizar diagnósticos para verificar si son esos u otros de los problemas que inciden en sudesempeño y, a partir de ellos adoptar medidas de control”. Destaca que en el PEF 2019 hay recursos para el Conadis. No obstante, uno de los asesores de la subsecretaría Ariadna Montiel dijo que el Conadis ya es inviable.⁴²

JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS. No se ha dicho mucho respecto a estos cambios. Sin embargo, en el PEF 2019 se creó la **Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente** con un presupuesto de 8 mil 500 millones de pesos. Por lo que probablemente el gobierno busque sustituir la labor del Conadis con este subsidio directo.

PRESUPUESTO. En 2018, el PPD tuvo un presupuesto de 57 millones de pesos (mdp), mientras que en 2019 esta cifra es de 53.91 mdp. Para el último año, este programa representa el 97% del presupuesto total de la Conadis.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. El programa no ha sido evaluado por el Coneval, ni por la ASF ni por Gesoc. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar) publicó una evaluación de consistencia y resultados en 2018. En ella se concluyó que los componentes del programa son consistentes con la teoría en materia de coordinación y similares a acciones realizadas por otras instituciones en Latinoamérica. No obstante, el Conadis no contó con una base de datos que enliste los productos que da a las demás instituciones para cumplir con sus objetivos. Tampoco contó con un plan estratégico.⁴³

DIAGNÓSTICO. Es incierto qué pasará con este organismo. Sin embargo, de acuerdo con Katia D’Artigues, periodista y activista, sustituirlo con una pensión no elimina las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para realizar sus actividades diarias. Más aún, estas transferencias buscan entregarse a un millón de personas cuando en el país hay más de siete millones afectadas.⁴⁴ La evaluación que se le hizo al programa mostró varios retos en materia de diseño e implementación. No obstante, es necesario que el Gobierno Federal anuncie una política completa para atender esta problemática de forma integral, y si es un hecho que desaparecerá el Conadis se deberá definir con qué se va a sustituir para cumplir con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y reducir la discriminación hacia esta población.⁴⁵

⁴² Redacción Animal Político, “CNDH alerta: Desaparecer el Consejo para Personas con Discapacidad afectaría derechos, debe fortalecerse”, Animal Político, (2019), <https://www.animalpolitico.com/2019/03/consejo-personas-discapacidad-conadis-cndh/> (Consultado el 20/03/2019).

⁴³ Maxefi Consultores, Diagnóstico del Programa P-004 Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad (CONADIS) Reporte Final (México: Sedesol, 2017) https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301455/Diagnostico_P004.pdf (Consultado el 15/03/2019).

⁴⁴ Juan Arvizu y Suzzete Alcántara, “Personas con discapacidad urgen a AMLO a nombrar titular de la Conadis”, El Universal, (2019), <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/personas-con-discapacidad-urgen-amlo-nombrar-titular-de-la-conadis> (Consultado el 14/03/2019).

⁴⁵ Eduardo Buendía y Luz Rangel, “Conadis en el limbo”, Reporte Índigo, (2019), <https://www.reporteindigo.com/reporte/conadis-en-el-limbo-falta-nombramiento-titular-alerta-posible-desaparicion-cndh-organizaciones/> (Consultado el 14/04/2019).

3.9 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: **ELIMINADO**

DESCRIPCIÓN BREVE DE LA ESTRATEGIA. La Cruzada Nacional contra el Hambre fue anunciada en enero 2013 como la principal política social del gobierno de Enrique Peña Nieto. En el decreto con el que se estableció la Cruzada, se estipuló que 70 programas de las diferentes dependencias alinearan sus reglas de operación a esta estrategia, con el fin de reducir la pobreza alimentaria en niños y niñas de cero a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años.

CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA. El presidente López Obrador aclaró que esta estrategia se eliminaría y no se sustituirá con otra similar. En contraste con la administración anterior, dijo que su gobierno va a destinar la mayor parte de los recursos a ayudar a los más pobres.⁴⁶

JUSTIFICACIÓN DEL CAMBIO. Una de las razones del gobierno para eliminar esta estrategia fue la falta de resultados.

PRESUPUESTO. Es difícil conocer el presupuesto total destinado a esta estrategia pues articulaba varios programas, no había una partida específica para este fin dentro del presupuesto de cada programa y no había un documento oficial que precisara los recursos totales de la estrategia.⁴⁷

RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES. En Informe de la Cuenta Pública⁴⁸, la ASF no acreditó que dicha estrategia constituyera una solución estructural y permanente para atender el problema, ya que no logró conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social, privado y académico.

La ASF dictaminó que no se podía sustentar que las 7.5 millones de personas que se identificaron y registraron en el Sistema de Focalización del Desarrollo se encontraran en situación de pobreza extrema alimentaria. Además, ninguna entidad o dependencia reportó los recursos asignados y ejercidos. Adicionalmente se concluyó que ninguna dependencia gubernamental reportó recursos ejercidos en los programas adscritos a la Cruzada.

En el documento Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria⁴⁹, Coneval expone que las expectativas generadas por los integrantes de los comités no podrían ser satisfechas y pese a los esfuerzos logísticos para instalarse, no se generaron nuevos procesos. Los resultados del Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016⁵⁰ señalan

⁴⁶ Jannet López Ponce, "AMLO: todo el gobierno, no sólo un programa, atenderá a pobres", Milenio, (2018), <https://www.milenio.com/politica/gobierno-enfocara-atender-pobres-programa-amlo> (Consultado el 14/04/2019).

⁴⁷ Astrid Rivera, "Desconocen presupuesto para Cruzada contra el Hambre", El Universal, (2017), <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/19/desconocen-presupuesto-para-cruzada-contra-el-hambre> (Consultado el 14/04/2019).

⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación, Informe General Ejecutivo, Cuenta Pública 2017, (2019), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf

⁴⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, "Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación comunitaria en el Marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre", (2014), [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf)

⁵⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, "Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016", https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx

que dada la complejidad en la implementación y la limitación de los instrumentos no es posible generalizar los resultados a toda la población objetivo.

DIAGNÓSTICO. Con base en los resultados de las evaluaciones, tiene sentido que la administración actual haya descartado esta estrategia.

3.10 PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS (PCC): **ELIMINADO**

DESCRIPCIÓN BREVE DEL PROGRAMA. Los comedores comunitarios surgieron a la par de la Cruzada Nacional contra el Hambre y fue uno de los programas más representativos de dicha estrategia. Con él se dotaba de equipamiento necesario para la instalación de comedores y abasto de alimentos no perecederos de manera mensual para ofrecer hasta dos comidas al día por persona por una cuota máxima de hasta 10 pesos a niñas y niños de 0 a 11 años, estudiantes de 12 a 19 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas con discapacidad, personas mayores de 65 años y personas en situación de vulnerabilidad.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA. El programa se eliminó, no cuenta con reglas de operación en 2019.

JUSTIFICACIÓN DEL CAMBIO. En la conferencia matutina del 12 de marzo, se dijo que la eliminación de los comedores comunitarios se debe a que estos formaban parte de los programas con altos grados de corrupción, además de no cumplir con el objetivo de reducir la pobreza⁵¹.

PRESUPUESTO. En 2018, el PCC contó con 3 mil 207 millones de pesos. No se le otorgaron recursos en el presupuesto 2019.

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES. De acuerdo con la ficha de monitoreo, emitida por Coneval en 2018, en las reglas de operación no se especificaba claramente los criterios aplicables para instalar comedores en territorios que no están contemplados. Tampoco están armonizados los documentos del programa. Uno de los aciertos que destacan en la evaluación es la colaboración con la Secretaría de Salud para evaluar nutricionalmente los productos que se proporcionaban en los comedores. Al programa no se le hizo un estudio de impacto. Sin embargo, en 2016 el seguimiento físico y operativo encontró que más del 90% de los beneficiarios consideran que ha mejorado su alimentación y está satisfecho con el servicio.⁵²

Por su parte la ASF en la auditoría de financiera de 2016, determinó que en términos generales en programa cumplió con las disposiciones. Sin embargo, a pesar de que la supervisión fue ineficiente para los 202 comedores seleccionados (un 100% de la muestra), los gastos de operación del programa fueron un 6% superiores a los recursos autorizados para este fin. Además no se acreditó la recepción del abastecimiento de los insumos, ni las listas de asistencias de los beneficiarios por poco más de 33 millones de pesos, equivalentes al 1% del monto revisado.⁵³

⁵¹ Sala de prensa, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de marzo de 2019", Andrés Manuel López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/12/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-51/>

⁵² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa de Comedores Comunitarios", (2018), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S279.pdf

⁵³ Auditoría Superior de la Federación, "Comedores comunitarios", Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-20100-02-0276 276-DS, (2016), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documents/Auditorias/2015_0276_a.pdf

El PCC se situó en la posición 96 de 114 del Índice de Gesoc, siendo uno de los 49 programas con desempeño escaso. Esto se debe principalmente a presenta una insuficiente cobertura. A pesar de ello, la calidad de diseño se encuentra por arriba del promedio.

DIAGNÓSTICO. El programa presentaba fallas de diseño e implementación, además de no haber sido sometido a un estudio de impacto. Por ello, se entiende la desaparición del programa.

4. CONCLUSIONES

El compromiso del presidente López Obrador de disminuir las desigualdades sociales se ve reflejado en la suma del presupuesto para esta muestra de programas, la cual aumentó un 5% en términos reales de 2018 a 2019. Sin embargo, hay incertidumbre con respecto al destino de los recursos presupuestados, pues siete de los nueve programas que se eliminaron o que se desconoce cómo será su operación tienen presupuesto.

Destaca que cuatro de los cinco programas con mayor presupuesto son transferencias monetarias no condicionadas⁵⁴, lo que no necesariamente resuelve las necesidades de los grupos vulnerados que se busca beneficiar. Destaca el caso de las personas con discapacidad que empezarán a recibir una pensión, pero no hay claridad sobre cómo se incluirá la perspectiva de discapacidad en las políticas públicas para reducir la discriminación de este grupo.

Si bien la mayoría de estos programas buscan focalizar sus acciones en las personas con menores ingresos, hay tres grupos que podrían quedar al margen del compromiso del presidente: mujeres, personas con VIH/SIDA y personas con discapacidad.

Por último, eliminar a las organizaciones civiles no garantiza que se reduzcan las oportunidades de corrupción. Hay evidencia de que la opacidad podría ser mayor en los Gobiernos locales, como mostraron las auditorías de los programas de atención a víctimas de violencia y el de apoyo a personas con VIH/SIDA. Por lo que, adicional a los cambios, es fundamental incluir en los programas mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas.

5. IMCO PROPONE

En un marco de austeridad republicana, es fundamental que el gasto en desarrollo social se destine a acciones con los mayores beneficios. Para ello, el trabajo de análisis realizado por el IMCO, concluye las siguientes propuestas:

- Establecer con máxima transparencia los criterios y procesos con los que operarán los programas donde existe incertidumbre.
- Evaluar la efectividad de los programas, con metodologías bien definidas y transparentes. Con base en estas evaluaciones, hacer las modificaciones necesarias. En ese sentido, el trabajo del Coneval y la ASF ha sido muy importante. Incluso se podrían explorar formas de vinculación

⁵⁴ Este conteo incluye a Prospera con las nuevas reglas de operación, que solo requiere que los beneficiarios estén inscritos en una escuela pero desaparece los requisitos en salud y alimentación. También contempla la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente que podría ser un sustituto para el Conadis.

formal entre ambas instituciones, más allá de la aprobación de indicadores de resultados, gestión y servicios para medir la calidad, cobertura e impacto de los programas.⁵⁵

- Continuar los esfuerzos del Sistema de Información Social Integral (SISI) para contar con un padrón único de beneficiarios de programas de desarrollo social federales y estatales. Lo ideal es reformar la Ley General de Desarrollo Social para que las dependencias tengan la obligación, o al menos los incentivos correctos, para reportar sus datos en este sistema. Asimismo, se debería considerar la evolución para asociar la clave de identidad a registros biométricos. En un contexto de austeridad, este esfuerzo institucional es clave para focalizar mejor el gasto social y obtener mayores rendimientos en bienestar social. Asimismo, a diferencia del Censo de Bienestar, es un esfuerzo en el que han contribuido varias dependencias, ya está en operación y podría ayudar a legitimar las decisiones que se tomen en esta materia.
- Garantizar que los programas para reducir desigualdades ofrezcan protección de los riesgos sociales (por ejemplo, desempleo o discapacidad) y no solo redistribución de ingreso. Esto es uno de los principios de la mayoría de los Estados de Bienestar en la Unión Europea⁵⁶ que permite que las personas tengan condiciones más parejas para competir y un nivel de ingreso mínimo ante cualquier adversidad.
- Condicionar las asignaciones presupuestales futuras al cumplimiento de objetivos específicos planteados al inicio de la implementación de los programas.
- Incluir a todos los grupos vulnerados en la política social y evitar que el presupuesto asignado o el diseño de las políticas los discrimine.

⁵⁵ Título Quinto, Capítulo I de la Ley General de Desarrollo Social.

⁵⁶ Kees Van Kersbergen, "The Welfare State in Europe", *Open Mind*, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-welfare-state-in-europe/> (Consultado el 19/03/2019).

6. BIBLIOGRAFÍA

Andrés Manuel López Obrador. “Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 27 de febrero de 2019”. Sala de prensa. <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/27/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-3/> (Consultado el 20/03/2019).

Andrés Manuel López Obrador. “Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de marzo de 2019”. Sala de prensa. <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/12/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-51/> (Consultado el 20/03/2019).

Arvizu, Juan y Suzzete Alcántara. “Personas con discapacidad urgen a AMLO a nombrar titular de la Conadis”. *El Universal*, (2019). <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/personas-con-discapacidad-urgen-amlo-nombrar-titular-de-la-conadis> (Consultado el 14/03/2019).

Auditoría Superior de la Federación (ASF). “Pensión para adultos mayores”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0261261-DS”, (2017).

Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Ejecutivo, Cuenta Pública 2017*, (2019), https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-12L00-02-0251 251-DS”, (2017). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0251_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-12K00-02-0250 250-DS”, (2017). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0250_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-20D00-02-0290 290-DS”, (2016). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0290_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Comedores comunitarios”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-20100-02-0276 276-DS”, (2016). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0276_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Evaluación de los Controles Establecidos en el Otorgamiento de Apoyos de PROSPERA Programa de Inclusión Social”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-5-20G00-02-0270 270-DS”, 2017. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0270_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”. Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018265-DS, (2017). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0265265-DS, (2017). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0265_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. “Prospera. Programa de inclusión social (Componente de salud)”. Auditoría Especial del Gasto Federalizado, 2017. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-PROSPERA%20SALUD_a.pdf

Buendía, Eduardo y Luz Rangel. “Conadis en el limbo”. *Reporte Índigo*, (2019). <https://www.reporteindigo.com/reporte/conadis-en-el-limbo-falta-nombramiento-titulr-alerta-posible-desaparicion-cndh-organizaciones/> (Consultado el 14/04/2019).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa IMSS-Prospera*, (2018), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_19_S038.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa de Estancias Infantiles*, (2018). https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa de Coinversión Social*, (2018). https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S070.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, “Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016”, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, “Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación comunitaria en el Marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre”, (2014), [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política y el Desarrollo Social (Coneval). *Ficha de monitoreo 2017-2018. Pensión para adultos mayores*, (2018). https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), Sistema de Información Social Integral, <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/Sistema-Informacion-Social-Integral-CONEVAL.pdf>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). “Discriminación en general”. Grupos en situación de discriminación. https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38 (Consultado el 00/00/00).

Diario Oficial de la Federación, *Reglas de operación de Prospera. Programa de Inclusión social para el ejercicio fiscal 2019*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019

Diario Oficial de la Federación. *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, (2015). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019

Diario Oficial de la Federación. *Reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*, (2019). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019

Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2018*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017

Galván, Melissa. “No se cancelará Prospera ni ningún programa social: AMLO”, *ADN político*, (2018). <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/10/04/no-se-cancelara-ningun-programa-social-ni-prospera-amlo> (Consultado el 19/03/2019).

Gestión Social (Gesoc). *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2018*. México: Gesoc, 2018. <http://www.indep.gesoc.org.mx/archivos/indep-2018/Reporte-INDEP-2018.pdf>

Gil Olmos, José. “Las OSC se defienden ante AMLO: “No todas somos corruptas”. *Proceso*, Reportaje especial (2019). <https://www.proceso.com.mx/573660/las-osc-se-defienden-ante-amlo-no-todas-somos-corruptas> (Consultado el 22/03/2019).

Guerrero, Claudia y Erika Hernández. “Inscriben estancias 97 mil fantasmas”. *Reforma* (2019).

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). “IMSS está listo para sumarse a la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar”, Prensa, Mayo 2019. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201905/118> (Consultado el 05/04/2019).

Levy, Santiago. *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

López Ponce, Jannet. “AMLO: todo el gobierno, no sólo un programa, atenderá a pobres”. *Milenio*, (2018). <https://www.milenio.com/politica/gobierno-enfocara-atender-pobres-programa-amlo> (Consultado el 14/04/2019).

Maxefi Consultores. *Diagnóstico del Programa P-004 Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad (CONADIS) Reporte Final*. México: Sedesol, 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301455/Diagnostico_P004.pdf

Prensa, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad (2018), <https://www.gob.mx/conadis/es/archivo/prensa>

Presidencia de la República. “Estancias Infantiles seguirán operando bajo nuevos estándares de máximo cuidado y bienestar para niñas y niños mexicanos”. Prensa, febrero 2019. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/estancias-infantiles-seguiran-operando-bajo-nuevos-estandares-de-maximo-cuidado-y-bienestar-para-ninas-y-ninos-mexicanos?idiom=es>

Ramírez, Melina y Regina Portilla. “Discriminación en México: el desafío de evaluar políticas públicas”. En *Índice de Competitividad Internacional 2017: Memorandum para el presidente*. México: IMCO, 2017.

Redacción Animal Político. “CNDH alerta: Desaparecer el Consejo para Personas con Discapacidad afectaría derechos, debe fortalecerse”. *Animal Político*, (2019). <https://www.animalpolitico.com/2019/03/consejo-personas-discapacidad-conadis-cndh/> (Consultado el 20/03/2019).

Redacción Animal Político. “Convocatoria para dar recursos a refugios de mujeres sigue abierta; analizan que Segob los opere”. *Animal Político*, (2019). <https://www.animalpolitico.com/2019/03/refugios-mujeres-recursos-operados-segob/> (Consultado el 19/03/2019).

Regeneración, “Conferencia matutina de AMLO Presidente | 6 de marzo del 2019”, *Regeneración*, (2019), <https://regeneracion.mx/conferencia-matutina-de-amlo-presidente-5-de-marzo-del-2019/> (Consultado el 15/03/2019).

Regeneración. “Conferencia matutina de AMLO Presidente | 6 de marzo del 2019”. *Regeneración*, (2019). <https://regeneracion.mx/conferencia-matutina-de-amlo-presidente-5-de-marzo-del-2019/> (Consultado el 15/03/2019).

Rivera, Astrid. “Desconocen presupuesto para Cruzada contra el Hambre”. *El Universal*, (2017). <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/19/desconocen-presupuesto-para-cruzada-contra-el-hambre> (Consultado el 14/04/2019).

Sala de prensa. “Apoyos se entregarán directamente a beneficiarios, subraya presidente AMLO”. Andrés Manuel López Obrador. <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/07/apoyos-se-entregaran-directamente-a-beneficiarios-subraya-presidente-amlo/>

Secretaría de Salud. “Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema”, (2019). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/439248/0_CONVOCATORIA_2019.pdf

Secretaría de Salud. “Convocatoria pública para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema”, (2018). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295649/CONVOCATORIA2018DEF.pdf>

Van Kersbergen, Kees, “The Welfare State in Europe”, *Open Mind*, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-welfare-state-in-europe/> (Consultado el 19/03/2019).

W. Parker, Susan y Petra Todd. “Conditional Cash Transfers: The Case of Progres/Oportunidades”. *Journal of Economic Literature* 55, no. 3 (2015). <https://www.researchgate.net/publication/315477299> (Consultado el 05/04/2019).

Yaschine, Iliana. *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México, DF: El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. Posición 4310, versión Kindle.