

# ANÁLISIS DE LA INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2020



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar

Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

# ANÁLISIS DE LA INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2020



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

Lo que se mide  
se puede mejorar



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social 2020

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**  
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100,  
Alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Primera edición: 2021

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social 2020.*  
Ciudad de México: CONEVAL, 2021.

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA CONSEJO ACADÉMICO

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Guillermo Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

**Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Coordinador General de Monitoreo, Entidades  
Federativas y Fortalecimiento Institucional

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Coordinador General de Administración

### COLABORADORES

#### Equipo Técnico

**Karina Barrios Sánchez**

**Liv Lafontaine Navarro**

**Alice Zahí Martínez Treviño**

**Andrea Karenina Torres Waksman**

**Oscar David Mejía Arias**

**Sandra Ramírez García**

**Andrea Guadalupe Espinosa Burguete**

# Contenido

<b>Índice de cuadros y figuras</b> .....	<b>5</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>6</b>
<b>Siglas y acrónimos</b> .....	<b>8</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>10</b>
<b>Capítulo I. Coherencia entre los Programas Integrales de Bienestar</b> .....	<b>14</b>
Caracterización de la política de desarrollo social del Gobierno federal.....	15
Marco conceptual de la integralidad en la política de desarrollo social.....	20
Balance general del análisis de la coherencia de los Programas Integrales de Bienestar.....	62
<b>Capítulo II. Coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar</b> .....	<b>70</b>
Características del análisis de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar .....	71
Metodología de análisis .....	72
La coordinación para la implementación de los programas sociales.....	74
Esquema de coordinación de los programas integrales de bienestar .....	76
Análisis de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar .....	81
Balance general de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar.....	107
<b>Referencias</b> .....	<b>112</b>

# Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Programas Integrales de Bienestar que cumplen con los criterios de selección .....	24
<b>Cuadro 2.</b> Definición operativa de los principales riesgos asociados al curso de vida.....	26
<b>Cuadro 3.</b> Dimensiones y subdimensiones de la autosuficiencia alimentaria.....	29
<b>Cuadro 4.</b> Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la niñez .....	32
<b>Cuadro 5.</b> Coherencia entre objetivos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez.....	32
<b>Cuadro 6.</b> Coherencia entre las poblaciones de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez.....	33
<b>Cuadro 7.</b> Coherencia entre los apoyos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez.....	33
<b>Cuadro 8.</b> Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la adolescencia y juventud (15 a 29 años).....	36
<b>Cuadro 9.</b> Coherencia entre objetivos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la adolescencia y juventud (15 a 29 años) .....	37
<b>Cuadro 10.</b> Coherencia entre las poblaciones de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la adolescencia y juventud (15 a 29 años) .....	38
<b>Cuadro 11.</b> Coherencia entre los apoyos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la adolescencia y juventud (15 a 29 años).....	40
<b>Cuadro 12.</b> Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la adultez.....	42
<b>Cuadro 13.</b> Atributos de los Programas Integrales de Bienestar en cuanto a la autosuficiencia alimentaria.....	46
<b>Cuadro 14.</b> Vinculación de los PIBien y las dimensiones de autosuficiencia alimentaria .....	47
<b>Cuadro 15.</b> Coherencia de los programas vinculados a la producción de alimentos.....	48
<b>Cuadro 16.</b> Priorización de entidades federativas por programa .....	51
<b>Cuadro 17.</b> Coherencia de los programas vinculados a la generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos .....	53
<b>Cuadro 18.</b> Coherencia de los programas vinculados al desarrollo de conocimientos necesarios para elevar la producción de alimentos.....	58
<b>Cuadro 19.</b> Programas Integrales de Bienestar en los que se identificaron mecanismos de coordinación en la operación en su normatividad mediante el análisis de conferencias de prensa o hallazgos derivados de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020.....	73
<b>Cuadro 20.</b> Coordinación en la operación en la planeación de los Programas Integrales de Bienestar .....	83

# Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Proyectos y programas prioritarios .....	18
<b>Figura 2.</b> Riesgos identificados en el curso de vida.....	27
<b>Figura 3.</b> Esquema de coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar .....	79
<b>Figura 4.</b> Funcionamiento de la coordinación en la operación en los Programas Integrales de Bienestar....	82

# Glosario

<b>Autosuficiencia alimentaria</b>	De acuerdo con FAO (2009), es la capacidad de cubrir y satisfacer las necesidades alimenticias de una población, país o región, mediante el aumento de la producción agroalimentaria local
<b>Censo del Bienestar</b>	Estrategia cuyo objetivo radica en verificar la información de los beneficiarios de los principales programas sociales de la Administración Pública Federal 2019-2024, así como del procesamiento de solicitudes para incorporarlos a los Programas Integrales para el Desarrollo y contar con un instrumento para determinar e identificar a los beneficiarios potenciales.
<b>Centros Integradores de Desarrollo/Módulos de atención</b>	Se refieren a las ventanillas de atención disponibles para los programas para el desarrollo, así como a los centros integradores del desarrollo para el fortalecimiento de la cohesión y participación social.
<b>Coherencia</b>	Cejudo y Michel (2016) señalan que la coherencia implica la consistencia en el diseño de las políticas. Una política pública puede tener componentes coherentes entre sí, ser coherente con respecto a otra política o ser parte de un grupo de políticas públicas que guardan coherencia con otro grupo.
<b>Coincidencia</b>	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.
<b>Complementariedad</b>	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
<b>Coordinación</b>	Proceso mediante el cual los miembros de distintas organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la atención de un problema público.
<b>Coordinación General de Programas para el Desarrollo</b>	Es la unidad de apoyo técnico adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República, cuya principal función es la de coordinar las actividades que desempeñan las 32 delegaciones de programas para el desarrollo.
<b>Criterios de elegibilidad</b>	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios que ofrece una intervención pública.
<b>Delegaciones de programas para el desarrollo</b>	El artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las dependencias podrán contar con representaciones en las entidades federativas que coordinen e implementen planes, programas y acciones para el desarrollo integral; atender a la ciudadana, supervisar los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, y dar seguimiento a los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.
<b>Padrón Único de Beneficiarios</b>	Relación oficial de las personas beneficiarias de los programas federales de desarrollo social. El padrón es integrado por la Secretaría de Bienestar por conducto de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, y considera los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operan o ejecutan alguno de los programas de desarrollo social.
<b>Personal operativo/operadores</b>	Personal encargado de la implementación de un programa o acción pública.
<b>Población objetivo</b>	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que, además, cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

<b>Política social integral</b>	Para Cejudo y Michel (2017) conlleva cuatro atributos: coherencia de los programas entre sí, alcance suficiente de los instrumentos para resolver un problema, coordinación efectiva entre los responsables de las intervenciones y toma de decisiones sobre el conjunto de la política.
<b>Reglas de Operación</b>	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
<b>Riesgos asociados al curso de vida</b>	Considera los riesgos presentes en cada una de las etapas del curso de vida (niñez, adolescencia y juventud, adultez y vejez). En términos generales, estos riesgos pueden agruparse en: a) riesgos asociados con la atención médica y b) riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano.
<b>Servidores de la Nación</b>	Son las personas que prestan servicios en apoyo a las tareas para la implementación de los programas para el desarrollo. Entre sus principales funciones se encuentran el levantamiento de información en campo, apoyo en tareas administrativas y de logística, asesoría en módulos de atención y otras actividades encomendadas a través de las delegaciones de programas para el desarrollo.
<b>Tipo de apoyo</b>	Son los bienes o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.
<b>Unidad Responsable</b>	Área administrativa de las dependencias o entidades que tiene la tarea de rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas presupuestarios comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

## Siglas y acrónimos

<b>AGEB</b>	Área Geoestadística Básica
<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>SEBIEN</b>	Secretaría de Bienestar
<b>CAC</b>	Comunidades de Aprendizaje Campesino
<b>CID</b>	Centros Integradores de Desarrollo o Módulos de Atención
<b>CCS</b>	Comités de Contraloría Social
<b>CGPD</b>	Coordinación General de Programas de Desarrollo
<b>CONAGUA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CONAFOR</b>	Comisión Nacional Forestal
<b>CONANP</b>	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONDUSEF</b>	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FUB</b>	Formato Único de Bienestar
<b>IBD</b>	Instituto Belisario Domínguez
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>LDGS</b>	Ley General de Desarrollo Social
<b>LICONSA</b>	Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V.
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>PABNNHMT</b>	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
<b>PBEBBBJ</b>	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
<b>PBUEMSBJ</b>	Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
<b>PCGP</b>	Programa Crédito Ganadero a la Palabra
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PF</b>	Programa Fertilizantes
<b>PIBien</b>	Programas Integrales de Bienestar
<b>PJCF</b>	Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
<b>PJEF</b>	Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro
<b>PMB</b>	Programa Microcréditos para el Bienestar
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Reconstrucción
<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>PPBPAM</b>	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

<b>PPBPD</b>	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
<b>PPG</b>	Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
<b>PPpB</b>	Programa Producción para el Bienestar
<b>PROSECO</b>	Programa Sectorial de Economía 2020-2024
<b>PSADER</b>	Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024
<b>PSB</b>	Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024
<b>PSC</b>	Programa Sectorial de Cultura 2020-2024
<b>PSE</b>	Programa Sectorial de Educación 2020-2024
<b>PSV</b>	Programa Sembrando Vida
<b>PUB</b>	Padrón Único de Beneficiarios
<b>PUBBJG</b>	Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
<b>PUMOT</b>	Programa de Mejoramiento Urbano Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial
<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>SADER</b>	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>SE</b>	Secretaría de Economía
<b>SEDENA</b>	Secretaría de la Defensa Nacional
<b>SEGALMEX</b>	Seguridad Alimentaria Mexicana
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>STPS</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
<b>TELECOMM</b>	Telecomunicaciones de México
<b>TICs</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UR</b>	Unidad responsable

# Introducción

---

La actual Administración Pública Federal (2019-2024) busca implementar una nueva visión de la política social; para lograrlo, apuesta por una estrategia integral que atienda los principales problemas nacionales, en los que los diversos programas de política pública confluyan en un mismo territorio o en una misma población a fin de trabajar de manera coordinada para generar un mayor bienestar, tal como se menciona en el Programa Sectorial de Bienestar:

La nueva política de bienestar que impulsa el Gobierno de México deberá vincular y coordinar todas sus instituciones, estrategias, programas y acciones a fin de generar procesos continuos y entrelazados de desarrollo para promover el bienestar de la población en distintos niveles como son: el nivel individual, familiar y comunitario (Secretaría de Bienestar, 2020a).

En ese sentido, la integralidad de la política nacional de desarrollo social ha sido un tema central en el discurso de la actual administración como un elemento fundamental para alcanzar los objetivos planteados en materia social y señalados en diferentes instrumentos de planeación y programación, como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y los programas sectoriales que de este derivan.

Esta nueva estrategia también busca que los programas sociales se implementen de manera articulada a través de una estructura única cuya coordinación es responsabilidad de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, instancia ajena a la estructura organizacional de cada una de las dependencias públicas y que, dotada de una lógica operativa propia, busca integrar los procesos de los distintos programas sociales.

Esta forma de operar los programas sociales también tiene como objetivo acercarse a la población, ya que el personal que coordina y trabaja en campo generalmente es habitante de las comunidades de incidencia. En palabras de los responsables de implementar esta estrategia, se pretende hacer más eficientes los recursos y, por tanto, reducir el gasto operativo de los programas sociales. Ahora bien, para lograr esta integralidad, se han diseñado diversas intervenciones públicas cuya denominación en su conjunto varía, pues en algunos casos se identifican como Programas Prioritarios para el Bienestar, Programas Integrales para el Desarrollo o Programas Integrales de Bienestar.

Lograr la integralidad de los programas sociales, tanto en el diseño como en su ejecución, no es tarea fácil; sin embargo, de conseguirse, se reducirían las coincidencias y los vacíos de atención en términos de la oferta gubernamental. Por lo anterior, el CONEVAL, en cumplimiento de sus atribuciones, y reconociendo la importancia de la apuesta del Gobierno federal en la materia, llevó a cabo el presente análisis con el fin de generar información que permita enfrentar los retos presentes y alcanzar la meta de contar con una política integral de desarrollo social.

En consecuencia, este análisis busca abordar las siguientes cuestiones: la primera es identificar y describir con claridad cuál es la propuesta gubernamental sobre una "política de carácter integral", es decir, identificar y describir lo que se concibe como una "política integral", cuáles son sus bases, objetivos y alcances. La segunda analiza la integralidad de los diversos programas presupuestarios a nivel de diseño para, finalmente, conocer cómo se coordinan operativamente dichas estrategias para lograr el cumplimiento del objetivo de cada uno de los programas.

Con base en lo anterior se analizaron de forma independiente, más no desarticulada, los dos elementos que se identificaron como parte de la estrategia de integralidad, a saber: el diseño de los programas sociales y la coordinación en su operación, ambos elementos constituyen los dos capítulos del presente documento.

En el primer capítulo se analiza la integralidad en el diseño de los programas denominados prioritarios mediante una propuesta metodológica que permitiera identificar factores determinantes en los programas o políticas sociales para lograr la integralidad. Así, al analizar la coherencia en el diseño de los programas sociales, y con base en sus objetivos, la población a la que buscan impactar y los bienes y servicios que entregan, se identificó la coincidencia de las intervenciones en dos temáticas que son reconocidas como prioritarias en la agenda gubernamental: los riesgos presentes en el curso de vida de la población y la autosuficiencia alimentaria.

Este ejercicio implicó delimitar el objeto de estudio, pues se encontró que hay diversos documentos en los que se hace referencia a programas prioritarios o integrales, y que estos no son coincidentes entre sí. Para realizarlo, el primer paso consistió en consultar diferentes fuentes de información para, posteriormente, revisar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales derivados de este. A partir de la búsqueda en dichos documentos y en el denominado 30 Proyectos y Programas Prioritarios, como segundo paso se delimitó el universo de programas a analizar.

En el segundo capítulo se estudia la integralidad en la implementación de la política social a partir de identificar cómo se coordinan y operan los principales programas prioritarios. Así, teniendo como punto de partida los hallazgos derivados de las 17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020, se analizaron cada uno de los procesos implementados por los programas a fin de identificar la coordinación operativa a través de la instancia creada para dicho fin, es decir la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Al igual que en el primer capítulo, en este también fue necesario hacer un encuadre sobre los programas a analizar. El primer criterio para ello fue retomar los resultados de los 17 programas evaluados por el CONEVAL en el ejercicio 2019-2020 y que fueron aquellos creados por el gobierno de la administración 2019-2024 durante su primer año; el segundo, corresponde a la evidencia normativa que de manera clara señala que en su operación interviene la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, y como último criterio de selección de los programas fue que en la narrativa del personal responsable de su implementación se hiciera evidente la existencia de la operación coordinada, esto último identificado a través del discurso de los responsables de los programas expresado en los informes diarios de los Programas de Bienestar y los referentes a los Créditos para reactivar y estimular la economía.

Además, se delimitó en la revisión de los diversos instrumentos, igualmente normativos, en los que se indican sus atribuciones, actores (delegados, coordinadores regionales y personas servidoras de la nación) e instancias de ejecución (centros integradores de desarrollo).

Los principales resultados de este análisis se retomaron en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*, lo que permitió al CONEVAL emitir recomendaciones sobre cómo mejorar la política pública en el ámbito del desarrollo social y con ello el bienestar de la ciudadanía.

# Capítulo I

## Coherencia entre los Programas Integrales de Bienestar

### Caracterización de la política de desarrollo social del Gobierno federal

La integralidad de la política nacional de desarrollo social ha sido un tema central en los discursos de la actual Administración Pública Federal como un elemento fundamental para alcanzar los objetivos planteados en materia social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. De ahí la necesidad de entender la propuesta del Estado mexicano en torno a este enfoque y su instrumentación a través de los llamados Programas Integrales de Bienestar (PIBien). En tal sentido, el siguiente apartado presenta una caracterización de lo que el gobierno en funciones entiende por integralidad en la política de desarrollo social, a partir de la revisión de documentos oficiales como el PND y los programas sectoriales 2020-2024, los informes de gobierno (2018-2019 y 2019-2020) así como las conferencias de prensa sobre los Programas de Bienestar.<sup>1</sup>

La presente administración, que entró en funciones el 1 de diciembre de 2018, se planteó como objetivo transformar el modelo de desarrollo que, de acuerdo con el PND,<sup>2</sup> había operado en las últimas tres décadas en el país generando diversos problemas sociales. Para su atención, el Gobierno federal determinó impulsar “una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar” basada en la participación social sin exclusión, en donde el Estado no fuera un gestor de oportunidades, sino un garante de derechos con una idea de desarrollo que “subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno” (Gobierno de México, 2019a, p. 44).

En este mismo sentido, el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (PSB) señala que la nueva política social del país se centra en la construcción de un Estado de Bienestar que reconozca a todas las personas como sujetos de derecho, a través de “articular acciones de política social con un modelo de universalismo garantista, donde el Estado garantice de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población, sin discriminación de ninguna índole y promueva la construcción de mecanismos con un enfoque de derechos humanos que contribuyan a que sean ejecutables y exigibles” (Bienestar, 2020a, p. 15). En dicho instrumento de planeación se define el concepto de bienestar como:

<sup>1</sup> Conferencias diarias iniciadas el 13 de mayo de 2020 dirigidas al público y la prensa para dar a conocer los avances de los Programas Integrales de Bienestar.

<sup>2</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 12 de julio de 2019.

...el acceso efectivo a los derechos humanos como condición fundamental para el desarrollo de las personas. Debe, además, ser más social y humano, distinto a la visión en la que basta con garantizar pisos mínimos de derechos e ingresos sino en el desarrollo de las capacidades que tiene cada persona para poder hacer efectivos sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” (Bienestar, 2020a, p. 24).

De esta manera, el PSB propone un enfoque de la política social que gire en torno al concepto de bienestar y que englobe las siguientes características: “basado en la universalidad de derechos humanos, el ciclo de vida de las personas, la participación social y comunitaria, la perspectiva territorial, la pertinencia cultural, la transparencia y honestidad” (Secretaría de Bienestar, 2020a, p.25). En ese sentido, se busca transitar de una asignación de recursos a programas y acciones focalizados en algunos derechos a un paradigma de desarrollo “centrado en el bienestar humano, a partir de la conformación de un sistema de bienestar que asigne eficientemente los recursos y atienda de manera integral los diversos derechos humanos en todo el ciclo de vida de las personas a través de los programas para el desarrollo” (Secretaría de Bienestar, 2020a, p. 28).

Así, mediante el análisis de los principales documentos de planeación nacional, es posible observar que la propuesta de la política social del actual Gobierno federal gira en torno al concepto de bienestar que se finca en el acceso efectivo a los derechos humanos a través de una serie de programas para el desarrollo que buscan atender de manera integral a las personas en todo el curso de vida y que se distancia de la atención de necesidades focalizadas a “una política de bienestar universal” (Secretaría de Bienestar, 2020a, p. 25).

## Política integral

Con base en lo anterior y para lograr el acceso a un mayor bienestar para todas las personas durante su trayectoria de vida, la presente administración plantea una política social integral en la que los diferentes programas y acciones se complementen, fortalezcan y que, de manera conjunta, trabajen para dar solución de raíz a los complejos problemas sociales que enfrenta el país. Al respecto, el PSB menciona:

La nueva política de bienestar que impulsa el Gobierno de México deberá vincular y coordinar todas sus instituciones, estrategias, programas y acciones a fin de generar procesos continuos y entrelazados de desarrollo para promover el bienestar de la población en distintos niveles como son: el nivel individual, familiar y comunitario (Secretaría de Bienestar, 2020a, p. 25).

De acuerdo con esta perspectiva, la integralidad es entendida como “la relación que hay entre los diferentes programas y acciones, así como la forma en que estos se fortalecen entre sí en una sola estrategia de gobierno” (Gobierno de México, 2020a), es decir, busca ser “un todo combinado para tener buenos resultados en la política del bienestar” (Gobierno de México, 2020b).

El proyecto de una política social integral se encuentra plasmado en diferentes documentos de planeación nacional y en los discursos pronunciados por diversos funcionarios encargados de diseñar y ejecutar la política social del país en cada uno de sus ámbitos de competencia. Ejemplos de ello son el Programa Sectorial de Economía (PROSECO) que enuncia que “el desarrollo económico solo podrá lograrse con la suma de esfuerzos y el diseño conjunto de soluciones integrales, con reglas claras y acciones estratégicas” (SE, 2020a, p. 13).

El Programa Sectorial de Educación menciona que para erradicar los problemas sociales persistentes “se requiere de una estrategia integral que atienda los síntomas y, sobre todo, las causas de raíz” (SEP, 2020, p. 196). De igual manera, el Programa Sectorial de Cultura menciona que la coordinación entre dependencias representa “una oportunidad para incidir en el desarrollo de políticas integrales que impulsen, además de la creación artística y cultural, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las personas y comunidades ...” (Cultura, 2020, p. 7).

Cabe señalar que, en el documento *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México* del CONEVAL (CONEVAL, 2018c), se analizan otras experiencias que el Gobierno Federal ha promovido con anterioridad para contar con la implementación de políticas integrales como una posible respuesta a los complejos problemas sociales.

## Programas Integrales de Bienestar

El Gobierno federal cuenta con diversos programas sociales, denominados Programas Integrales de Bienestar que plantean colocar en el “corazón” de su acción a las personas y sus familias, y de esa forma buscar implementar una política integral de desarrollo social. Estos programas —de acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que modera las conferencias sobre los Programas de Bienestar— cuentan con cinco características fundamentales (Gobierno de México, 2020a):

1. Dirigidos a garantizar derechos
2. Primero los pobres
3. Entregas son directas y sin intermediarios
4. Gobierno en territorio
5. Integralidad

Al respecto, en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019 se identificó a un grupo de programas que operan bajo los criterios descritos y son denominados Programas Integrales de Bienestar y son los siguientes:

1. Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
2. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
3. Sembrando Vida
4. Programa Nacional de Reconstrucción
5. Programa de Mejoramiento Urbano
6. Jóvenes Construyendo el Futuro
7. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez

Cabe señalar que además de los siete programas mencionados, el PND incluye dos más que son Jóvenes Escribiendo el Futuro y Tandas para el Bienestar (ahora llamado Programa de Microcréditos para el Bienestar).

Aunado a lo anterior, en el segundo semestre de 2019 se anunciaron 30 proyectos y programas prioritarios que, de acuerdo con el Gobierno de México, fueron diseñados para apoyar a las personas con mayores carencias y reactivar la economía desde abajo y para todos. Entre estos programas figuran algunos de los mencionados anteriormente y otros relacionados con el ámbito social (ver figura 1).<sup>3</sup>

**Figura 1.** Proyectos y programas prioritarios

01 100 Universidades Públicas	02 Programa de Apoyo Para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	03 Beca Bienestar Educación Básica	04 Beca Bienestar Educación Media	05 Beca Bienestar Educación Superior
06 Producción para el Bienestar	07 Caminos Rurales	08 Canasta Básica de Alimentos	09 Construcción Refinería Dos Bocas	10 Crédito Ganadero a la Palabra
11 Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	12 Fertilizantes para el Bienestar	13 Internet para Tod@s	14 Jóvenes Construyendo el Futuro	15 Atención Médica y Medicamentos Gratuitos
16 Mejoramiento Urbano	17 Rehabilitación de Refinerías	18 Modernización del Aeropuerto de la Ciudad de México	19 Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	20 Pensión para Personas con Discapacidad
21 Pensión Universal para Personas Adultas Mayores	22 Precios de Garantía a Productores del Campo	23 Plan Nacional de Energía Eléctrica	24 Plan Nacional de Gas y Petróleo	23 Reconstruyendo Esperanza
26 Rescate del Lago de Texcoco	27 Sembrando Vida	28 Tandas para el Bienestar	29 Tren Maya	30 Zona Libre de la Frontera Norte

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Gobierno de México (2019c).

<sup>3</sup> Los 30 proyectos y programas prioritarios pueden consultarse en <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

Al revisar el discurso gubernamental a partir de los instrumentos de planeación y los medios oficiales de difusión, no es sencillo determinar cuáles son los Programas Integrales de Bienestar, pues se observa que esta clasificación no es consistente. Sin embargo, se asume que estos programas son la expresión concreta de las prioridades y el énfasis de la política social de la administración actual y que la heterogeneidad de esta política (en términos de los programas sociales que la conforman) está marcada por la complejidad de los problemas sociales que buscan atender.

Ahora bien, como parte de esta política social, el Gobierno federal plantea una estrategia territorial que busca concentrar la acción de los programas sociales en zonas con alto o muy alto grado de marginación, con altos índices de violencia y con población mayoritariamente indígena y afromexicana (Gobierno de México, 2019b; Bienestar, 2020a). Con ello, se propone reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios del país a través de una atención prioritaria a las personas que habiten en estas zonas, con el objetivo de que "a mayor pobreza, más cantidad de programas en esas regiones y más cantidad de programas de un mismo beneficiario" (Gobierno de México, 2020a).

Así, la propuesta de integralidad planteada busca que la atención de los problemas sociales que dan origen a los PIBien no ocurra de manera aislada, sino que, de manera conjunta, distintos programas puedan ser recibidos por una misma familia con el fin de complementarse. Por ejemplo, y de acuerdo con lo mencionado en las conferencias de los Programas de Bienestar, una familia conformada por abuelos, jóvenes y niños o niñas puede recibir la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, Producción para el Bienestar o Sembrando Vida (si trabajan en el campo), Jóvenes Construyendo el Futuro y la Beca de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (Gobierno de México, 2020a).

Sin embargo, a pesar de que en la planeación nacional se mencionan los principales problemas públicos que habrán de ser prioritarios para este gobierno, no se identifica una estrategia clara para su atención, por lo que es difícil determinar de qué manera la consecución de los objetivos individuales planteados en el propósito de cada uno de los PIBien se suman para atender integralmente la diversidad de causas que dan origen a los complejos problemas sociales.

La relación que existe entre unos programas y otros, se considera parte importante de los programas integrales: "en estos programas [Sembrando Vida] participan aprendices de Jóvenes Construyendo el Futuro y así se van relacionando unos programas con otros, los jóvenes como aprendices, los sembradores y campesinos como sus tutores [...] se va generando esta comunidad que va fortaleciendo los programas en las propias comunidades" (Gobierno de México, 2020). Además, de acuerdo con lo presentado en las conferencias sobre los Programas de Bienestar, Sembrando Vida colabora con las siguientes instancias: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Coordinación General de Programas para el Desarrollo y Banco del Bienestar (Gobierno de México, 2020b).

Lo anterior muestra la importancia que se da al tema de la integralidad en la política de desarrollo social o política de bienestar. Sin embargo, es necesario reconocer que, para mejorar los niveles de bienestar de las personas, se requieren de otros elementos que van más allá de la política social, por ejemplo, de las condiciones del mercado laboral, de las características y adecuado funcionamiento de los sistemas de protección social, de la política fiscal, el crecimiento económico, entre otros (CONEVAL, 2018b).

## Marco conceptual de la integralidad en la política de desarrollo social

Al considerar la visión del Ejecutivo Federal en torno a la importancia de implementar una política social integral, en esta sección se presenta el marco teórico-conceptual que será utilizado para analizar los programas prioritarios y que sustenta el estudio de las políticas integrales. Con ello se identificarán sus elementos característicos, se delimitará el análisis a atributos concretos de interés y se contrastará su presencia o ausencia en el diseño de los PIBien. Lo anterior se realizará mediante el análisis de la normatividad de los programas, las evaluaciones de las que han sido objeto y otras fuentes de información, como las conferencias de prensa que presentan información relevante para este fin.

### Definición y características de las políticas integrales

La necesidad de la integración de las políticas públicas surge en respuesta a la forma fragmentada en que los gobiernos, en sus distintos órdenes, han trabajado y que ha impedido la solución de problemas públicos complejos. En lugar de una política social integrada existen múltiples intervenciones que muchas veces se duplican o empalman y dependencias responsables con una coordinación débil entre sí. Una política social fragmentada resulta en intervenciones aisladas, ineficientes y con una eficacia limitada (Cejudo, Michel y Sobrino, 2017).

Aunado a lo anterior, la evidente multidimensionalidad de las problemáticas demanda intervenciones que, lejos de limitarse a la asistencia y a mitigar los síntomas del deterioro social, se dirijan a resolver un reto más complejo: una política social integral que apunte a superar o minimizar las causas generadoras de los problemas sociales. Esto implica, por tanto, la articulación coherente de esfuerzos entre diversas dependencias y entidades que piensen y actúen como un todo y así estén en condiciones de lograr objetivos más amplios (Cunill-Grau, 2014).

La integración de políticas ha sido conceptualizada como el proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas que abordan un problema más amplio, en lugar de enfrentar por separado dimensiones específicas del problema (Candel y Biesbroek, 2016; Cejudo y Michel, 2017). Este proceso requiere definir un cuerpo de toma de decisiones las cuales se dan a lo largo de todas las etapas del proceso de políticas y en todos los niveles de gestión. En suma, plantea una nueva lógica en la que las políticas y la organización actúan en conjunto y desde sus particularidades, por un nuevo objetivo general, tomando decisiones en función de las necesidades y prioridades derivadas del problema público más amplio. (Cejudo y Michel, 2017).

Es posible identificar diversas dimensiones y elementos que caracterizan a las políticas integrales. De acuerdo con Cejudo, Lugo y Michel (2018), una política social integral implica, cuando menos, cuatro atributos: a) alcance suficiente de los instrumentos para resolver el problema, b) coordinación efectiva entre los responsables de las intervenciones, c) toma de decisiones sobre el conjunto de la política, y d) coherencia de los programas entre sí.

En lo referente al atributo de *alcance suficiente de los instrumentos para resolver el problema*, es necesario que los programas en su diseño tengan un alcance suficiente para incidir, en conjunto, en el problema público que presenta la población y que se proponen resolver (Cejudo, Michel, y Sobrino 2017). En este sentido, la suficiencia y alcance de las intervenciones se observa, generalmente, a través de variables como la cobertura y los tipos de apoyo que entregan, es decir, si los apoyos se complementan para cambiar la situación que los programas buscan atender en conjunto y si estos llegan a toda la población que presenta el problema. Uno de los resultados que se puede obtener mediante el análisis de la suficiencia y alcance de los programas, sería identificar vacíos en la oferta programática para atender un problema público dado.

Por lo que toca a la *coordinación efectiva entre los responsables de las intervenciones*, una política integral requiere de espacios que faciliten la toma de decisiones conjunta entre los distintos actores involucrados en el diseño y ejecución de la política social, es decir, que permitan la articulación de esfuerzos orientados al logro de los objetivos estratégicos. Por coordinación entendemos “un proceso mediante el cual los miembros de distintas organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la atención de un problema público” (CONEVAL, 2018c, p. 14).<sup>4</sup>

En cuanto a la *toma de decisiones sobre el conjunto de la política*, la integración implica también contar con una plataforma de decisión, como mencionan Cejudo, Lugo y Michel (2018), este espacio es actualmente definido en la ley como la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Al respecto, en el artículo 47 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se establece lo siguiente:

La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Asimismo, en el artículo 48 de la misma ley se señala que “La Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social”.

<sup>4</sup> En el documento *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México* del CONEVAL se aporta más información sobre el tema de coordinación (CONEVAL, 2018c).

Estos espacios implican, además, el intercambio de información y conocimiento generado por las dependencias y entre más abundante es ese intercambio, mayor es el conocimiento que tienen unas sobre las acciones, políticas y recursos de otras, lo que puede permitir la consolidación de acciones conjuntas para atacar problemas complejos. Sin embargo, de acuerdo con los autores citados: "sería necesario que [en] este espacio [se] tomaran las decisiones estratégicas para que las acciones de los programas de cada ámbito de gobierno fueran efectivamente complementarias y contribuyeran a los objetivos de la política" (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, p. 21).

En relación con el último atributo, relativo a la *coherencia de los programas*, esta implica la consistencia en el diseño de las políticas. En la coherencia es posible identificar tres niveles relevantes para una política pública: 1) la coherencia interna (la teoría causal), 2) la coherencia entre espacios de política pública, y 3) la coherencia entre políticas.

Al respecto, conviene destacar que nuestro análisis se desarrolla a partir de la *coherencia entre políticas*. En tal sentido, podemos decir que las políticas son coherentes *entre sí* por su capacidad para resolver problemas amplios en combinación (Cejudo y Michel, 2016). La coherencia entre políticas implica que dentro de un mismo espacio diferentes intervenciones del Estado no solo coexisten unas con otras, sino que interactúan.

De esta manera, la interacción entre programas que se orientan a la atención de un problema público se identifica a través de su coherencia en tres tipos o elementos: 1) la solución de un mismo problema mediante diferentes apoyos (*coherencia entre los instrumentos*), 2) la consistencia en sus objetivos (*coherencia entre objetivos*) y 3) si focalizan o priorizan en la misma población (*coherencia entre poblaciones objetivo*) (Cejudo y Michel, 2016).

En cuanto a la *coherencia entre instrumentos*, el análisis se centra no en la idoneidad de los programas y acciones para atender un problema público dado, sino en la complementariedad que existe entre los diferentes instrumentos para alcanzar un objetivo más amplio pero común. De acuerdo con Cejudo y Michel (2016) "la coherencia en este sentido se refiere a la existencia de una serie de políticas, cada una orientada a dar solución a una dimensión de un determinado problema social mediante distintas formas de apoyo" (p. 13).

La *coherencia entre objetivos* se refiere a la consistencia entre el objetivo individual de cada una de las intervenciones enfocadas a lograr un objetivo más amplio u orientadas al fin de una política dada; es decir, se trata de determinar si, con el logro de todos los objetivos de las políticas que conviven dentro de un mismo espacio, se alcanza el objetivo general sin dejar huecos, pero sin caer en duplicidades. (Cejudo y Michel, 2016).

El último tipo refiere a la *coherencia entre poblaciones objetivo*, esto implica que cada una de las intervenciones que buscan el logro de un objetivo particular, al atender a una población específica (población objetivo), contribuya mediante la atención de cada una de estas a un propósito mayor común, sin que parte de la población que padece cierto problema específico quede excluida en el proceso.

Con base en lo anterior, al tomar como referente la prioridad explícita del Gobierno federal de implementar programas de carácter integral a través de los PIBien, dicha integralidad se analizó a partir del concepto de coherencia, en específico la coherencia entre políticas, ya que brinda un marco analítico para identificar si las diversas intervenciones logran o no la integralidad en los tres tipos o elementos propuestos. Esto es en cuanto a sus objetivos, poblaciones (población objetivo) e instrumentos de cada programa (bienes o servicios) y si son coincidentes con la intención del Ejecutivo Federal de implementar políticas que generen bienestar considerando el curso de vida de las personas. El alcance del análisis, sin embargo, no abarca la revisión del enfoque de derechos y la universalidad que opera en las intervenciones, temas que quedan pendientes de analizar y que resultan de gran relevancia al formar parte de la propuesta del Estado mexicano.

## Metodología de análisis

Para llevar a cabo este análisis, es necesario identificar los diferentes instrumentos o programas que el Ejecutivo Federal ha puesto en marcha para atender los problemas en materia de desarrollo social. Como se mencionó al inicio de este documento, las fuentes consultadas no son coincidentes al definir a aquellas intervenciones consideradas dentro de los PIBien; en ese sentido, para delimitar el objeto de estudio del presente análisis, se utilizaron los siguientes criterios de selección:

1. Los programas definidos como programas prioritarios y que se incluyan en la página de Proyectos y programas prioritarios del Gobierno Federal o en el PND 2019-2024,
2. Los programas que sean del ámbito de desarrollo social identificados a partir del Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019, elaborado por el CONEVAL, y
3. Los programas que cuenten con presupuesto asignado para su operación en los años 2019 y 2020.

Con arreglo a los criterios anteriores, en el cuadro 1 se presenta el resultado de la selección:

**Cuadro 1.** Programas Integrales de Bienestar que cumplen con los criterios de selección

Dependencia	Nombre del programa	Modalidad y Clave*	Documento en el que aparece		Presupuesto 2019-2020	Evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020
			Proyectos y Programas Prioritarios	PND		
 SADER	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG)	U020	✓	✓	✓	✓
	Crédito Ganadero a la Palabra (PCGP)	U021	✓	✓	✓	✓
	Fertilizantes (PF)	U022	✓	✓	✓	✓
	Producción para el Bienestar (PPpB)	U023	✓	✓	✓	✓
	Agromercados Sociales y Sustentables	U025				✓
 CULTURA	Cultura Comunitaria	E043				✓
 SE	Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB)	U006	✓	✓	✓	✓
 EDUCACIÓN	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (PUBBJG)	U083				✓
	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (PBUEMSBJ)	U084	✓	✓	✓	✓
	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (PBEBBJ)	S072	✓	✓	✓	✓
	Jóvenes Escribiendo el Futuro (PJEF)	U280	✓	✓	✓	✓
 STPS	Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF)	U280	✓	✓	✓	✓
 SEDATU	Programa de Mejoramiento Urbano Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT) <sup>1</sup>	S273	✓	✓	✓	✓
	Programa Nacional de Reconstrucción (PNR)	U281	✓	✓	✓	✓
 BIENESTAR	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PPBPDP)	U009	✓	✓	✓	✓
	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT)	S174	✓		✓	✓
	Sembrando Vida (PSV)	U010	✓	✓	✓	✓
	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PPBPAM)	S176	✓	✓	✓	✓

\*De acuerdo con el Listado CONEVAL Acciones y Programas Federales de Desarrollo Social 2019.

<sup>1</sup> Antes S282-Programa de Fomento a la Planeación Urbana Metropolitana y el Ordenamiento Territorial.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de los Gobierno de México (2019c), Gobierno de México, 2019a, CONEVAL, 2020a.

Se identificaron en total 16 programas de desarrollo social que son operados por diversas dependencias, de los cuales 15 son de nueva creación. Aunque el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no es una intervención creada en esta administración, se incluye por ser componente estratégico de la política social de acuerdo con el PND 2019-2024 y con los Programas y proyectos prioritarios en el tema de adultos mayores.

Una vez realizada esta selección, es necesario determinar los espacios en los que son o podrían ser intervenciones integrales. A partir del estudio de la normatividad de estos programas y de diferentes documentos administrativos (informes de gobierno) y de planeación, como el PND y los programas sectoriales, y algunas declaraciones en las conferencias sobre los Programas del Bienestar, se identificaron dos temas prioritarios que constituyen el espacio de la política pública en la que los diferentes instrumentos convergen para lograr un fin común: *atención de las personas en todas las etapas del curso de vida y la autosuficiencia alimentaria*. Por lo anterior, el presente análisis se delimita a estas prioridades de la estrategia de integralidad planteada por el Ejecutivo Federal.

Estas dos categorías constituyen el espacio de política pública donde los diferentes instrumentos convergen para lograr un fin más amplio y común. Al respecto —y dado que el actual Plan Nacional de Desarrollo no propone de manera específica los objetivos últimos de la política que los programas en conjunto deben contribuir a realizar (objetivos de fin en sus matrices de indicadores)— fue necesario identificar, con base en los objetivos, poblaciones y bienes o servicios que entregan los propios programas, los espacios en los cuales se da o podría darse la integralidad. En este sentido, cuando se cuenta con objetivos claramente definidos a nivel de la planeación nacional (con metas e indicadores adecuados), es posible vincular a los programas presupuestarios con el cumplimiento de dichos objetivos nacionales, a través del objetivo de propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas y, de esta manera, hacer más factible la identificación de cómo contribuye cada uno a alcanzar las metas propuestas para el desarrollo nacional.

Conviene aclarar que esta propuesta no busca ser exhaustiva en el sentido que pretenda demostrar una única forma en la que los PIBien pueden ser integrales entre sí o que la coherencia entre intervenciones deba darse de forma exclusiva entre programas que pertenezcan a la misma categoría de análisis. En contraste, lo que se pretende es ejemplificar de qué manera es posible que las distintas intervenciones pueden interactuar de forma armónica para lograr un objetivo de mayor alcance, definido por la categoría de análisis o espacio de la política y, con ello, provocar reflexiones sobre cómo puede atenderse mejor un problema de política pública.

### Atención de las personas en todas las etapas del curso de vida

Como se mencionó anteriormente, el Programa Sectorial de Bienestar (2020) alude a la necesidad de crear “un sistema de bienestar universal basado en derechos efectivos que pueda hacer frente a los riesgos sociales y económicos a los cuales se enfrentan la población, creando un sistema equitativo de bienestar con cobertura completa en todo el ciclo de vida de las personas” (Bienestar, 2020a, p. 23). En este sentido, la atención de las personas en todas las etapas del curso de vida considera todas aquellas acciones cuyo objetivo esté orientado a la prevención, mitigación y atención de ciertos riesgos presentes en cada una de las etapas del curso de vida, con el objeto de reducir su vulnerabilidad ante la ocurrencia de estos (CONEVAL, 2018b).

En términos amplios, estos riesgos pueden agruparse en dos grandes categorías: riesgos asociados con la atención médica y riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y el desarrollo humano (CONEVAL, 2019). A partir de la propuesta anterior, en el cuadro 2 se presenta la definición operativa de los riesgos identificados:

**Cuadro 2.** Definición operativa de los principales riesgos asociados al curso de vida

Etapa del curso de vida	Riesgos asociados	Definición
Niñas y niños (0 a 14 años)	Asociados a la atención médica	
	Limitada estimulación física y psicológica de niñas y niños	Falta de acceso a los servicios de cuidado y desarrollo infantil temprano (DIT) para todas las niñas y niños entre 0 y 5 años.
	Enfermedad	Efecto sobre el estado de salud en la población infantil por falta de acceso o utilización de los servicios preventivos y curativos de salud.
	Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano	
	Pérdida del sostén de la familia por orfandad	Falta de atención a las necesidades del desarrollo de los niños y niñas por pérdida de ingreso familiar por orfandad
	Abandono escolar	Dificultad para continuar los estudios por pérdida de ingresos en el hogar
	Discapacidad	Gastos adicionales en el hogar por discapacidad permanente o temporal de un niño o niña.
Adolescencia y juventud (15 a 29 años)	Asociados a la atención médica	
	Maternidad (embarazo, parto y puerperio)	Falta de atención médica a las mujeres en edad fértil durante el embarazo, parto y puerperio
	Enfermedad	Efecto sobre el estado de salud por falta de acceso y utilización de los servicios preventivos y curativos de las personas entre los 15 y 29 años
	Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano	
	Pérdida del sostén de la familia por orfandad	Falta de atención a las necesidades del desarrollo de los y las jóvenes entre 15 y 29 años por pérdida de ingreso familiar debido a orfandad
	Desempleo	Falta de ingreso laboral
	Discapacidad	Gastos adicionales y pérdida de ingreso por discapacidad temporal o permanente que deriva en dependencia total o parcial
Abandono escolar	Dificultad para continuar estudios por pérdida de ingreso en el hogar	
Maternidad/paternidad	Disminución en el ingreso familiar por falta de participación laboral de las mujeres y los hombres dada su responsabilidad en el cuidado de las hijas o los hijos	
Adultos (30 a 64)	Asociados a la atención médica	
	Maternidad (embarazo, parto y puerperio)	Falta de atención médica a las mujeres en edad fértil durante el embarazo, parto y puerperio
	Enfermedad	Efecto sobre el estado de salud por falta de acceso y utilización de los servicios preventivos y curativos de las personas adultas (30 a 64 años)
	Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano	
	Desempleo	Falta de ingreso laboral
	Discapacidad	Gastos adicionales y pérdida de ingreso por discapacidad temporal o permanente que deriva en dependencia total o parcial.
Maternidad/paternidad	Disminución en el ingreso familiar por falta de participación laboral de las mujeres y los hombres dada su responsabilidad en el cuidado de las hijas o los hijos.	
Adultos mayores (65 y más)	Asociados a la atención médica	
	Enfermedad	Efecto sobre el estado de salud por falta de acceso y utilización de los servicios preventivos y curativos de las personas adultas mayores
	Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano	
Inactividad laboral	Pérdida de ingreso por vejez	

Nota: Los riesgos mencionados y sus definiciones son una adaptación de los riesgos asociados a la protección social y a la seguridad social derivados de la Evaluación Integral de protección social y de la Evaluación estratégica de protección social.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de CONEVAL (2018b; 2019).

Una vez definido lo anterior, se propone un análisis que persigue dos objetivos principales. Por un lado, identificar, entre los PIBien, aquellos que por su objetivo, población o tipo de apoyo se vinculen con la atención de los riesgos identificados en cada una de las etapas de vida y, por el otro, valorar la coherencia entre ellos para su atención integral (figura 2). De esta manera, se identificaron complementariedades, coincidencias y posibles vacíos en la atención de las personas en todas las etapas del curso de vida.

**Figura 2.** Riesgos identificados en el curso de vida



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de CONEVAL (2018b; 2019).

De acuerdo con lo anterior, la coherencia se valorará en términos de la complementariedad que existe entre los distintos instrumentos de política para la atención de un problema social. En este sentido, evaluar la coherencia entre los instrumentos de política supone el análisis del diseño de cada uno a partir de lo siguiente:

1. *Coherencia entre los objetivos.* El logro de sus objetivos, en lo individual, refuerza la consecución de los objetivos de los otros instrumentos de política o, por lo menos, no lo obstaculizan.
2. *Coherencia entre poblaciones objetivo.* Cada uno de los instrumentos busca atender a un tipo de población distinto de acuerdo con los riesgos asociados a cada etapa de vida. De esta forma, todas las personas en riesgo (según la etapa de vida en la que se encuentren) reciben los bienes y servicios para resolver algún problema social.
3. *Coherentes por sus componentes.* Si tienen diferentes instrumentos de política social que busquen atender a un mismo tipo de población y que brinden bienes o servicios distintos, pero complementarios para resolver algún problema público.

## Autosuficiencia alimentaria

La autosuficiencia alimentaria es descrita por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) (FAO, 2009) como la capacidad de cubrir y satisfacer las necesidades alimenticias de una población, país o región, mediante el aumento de la producción agroalimentaria local. De esta manera, el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (PSADER) 2020-2024 caracteriza la autosuficiencia alimentaria en una triple dimensión: 1) producción de los alimentos que se consumen; 2) generación de los insumos y los elementos que se requieren para la producción de alimentos; y 3) desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder efectivamente a las necesidades alimentarias de la población actual y futura.

La categoría de autosuficiencia alimentaria permite agrupar y analizar la coherencia entre las políticas con una orientación predominante a impulsar el desarrollo del campo y el aumento de la productividad, específicamente entre los pequeños productores, esto en concordancia con lo mencionado en el PND 2019-2024 y el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (PSADER) 2020-2024.

De acuerdo con la FAO, en México, los sectores agropecuario, forestal y pesquero han tenido un ritmo de crecimiento menor al de la economía nacional, lo que ha impactado en el abasto y la seguridad alimentaria de la población. El bajo nivel de productividad es señalado como una de las causas del escaso crecimiento agropecuario y es atribuido a la situación que enfrentan los productores de pequeña escala, quienes representan la mayor parte de la población dedicada a actividades agrícolas (FAO, 2019). Estos se caracterizan por un escaso uso de tecnología, un bajo acceso a servicios financieros, asistencia técnica, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e innovaciones tecnológicas; además son, en su mayoría, personas de edad avanzada y con baja escolaridad (FAO, 2019).

El incremento de la productividad en el campo es señalado en el PND 2019-2024 como un medio para lograr el bienestar general de la población. En consecuencia, se propone implementar una política pública integral y transversal que contribuya a "alcanzar las metas de producción de alimentos saludables y de calidad para el país, al tiempo que se incrementen los ingresos de los productores rurales" (SADER, 2020a: p. 14). Una política integral para el desarrollo del campo plantea la necesidad de articular las distintas fases de la cadena productiva agropecuaria y acuícola pesquera, desde la producción y entrega de insumos, hasta el acopio, distribución y comercialización de alimentos (Gobierno de México, 2020c).

Con el propósito de analizar la coherencia entre los programas que forman parte de la estrategia de la autosuficiencia alimentaria, además de las tres dimensiones propuestas por el PSADER,<sup>5</sup> para este estudio se identificaron otras subdimensiones que surgieron de la política integral para el desarrollo del campo, planteada por la SADER, y que se suponen necesarias para alcanzar los objetivos propuestos (ver cuadro 3).

<sup>5</sup> En el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 se mencionan tres dimensiones de la autosuficiencia alimentaria, para efectos de este análisis llamaremos subdimensiones a aquellas acciones y estrategias que se integran con cada una de estas.

**Cuadro 3.** Dimensiones y subdimensiones de la autosuficiencia alimentaria

Dimensiones de la autosuficiencia alimentaria	Subdimensiones identificadas
Producción de los alimentos que se consumen	Aumento de la productividad agropecuaria y acuícola pesquera
	Inclusión de pequeños y medianos productores
	Atención diferenciada a las regiones de mayor rezago
Generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos	Aumento de la disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos
	Aumento del acceso a maquinaria, equipo e infraestructura
	Aumento en el acceso a financiación
	Incentivar la comercialización y la vinculación a mercados
Desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder a las necesidades alimentarias de la población actual y futura	Acompañamiento técnico y asesoría especializada
	Incorporación de prácticas de producción sostenible
	Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, (SADER, 2020).

Una vez definido lo anterior, se propone utilizar la misma metodología de análisis por etapa del curso de vida con el fin de identificar entre los PIBien aquellos que, por su objetivo, población o tipo de apoyo, se vinculen con la atención de las subdimensiones identificadas en cada una de las dimensiones de autosuficiencia alimentaria, así como valorar la coherencia entre los distintos instrumentos (PIBien) para la atención integral de las dimensiones, para así identificar complementariedades, coincidencias y posibles vacíos entre los programas que buscan impulsar el desarrollo del campo y el aumento de la productividad. En este sentido, el supuesto es que, si hay coherencia entre los programas relacionados con la atención de cada una de las dimensiones, mayor será el resultado de las intervenciones sobre el objetivo más amplio de lograr la autosuficiencia alimentaria.

## Análisis de la coherencia de la política de desarrollo social en los Programas Integrales de Bienestar

En este apartado se presenta de manera sintética el resultado del análisis de la coherencia de los PIBien con relación a dos grandes objetivos planteados por la actual administración: la *Atención de las personas en todas las etapas del curso de vida* y la *Autosuficiencia alimentaria*.

## Coherencia de los Programas Integrales de Bienestar en la atención de las personas en todas las etapas del curso de vida

Como ya se ha mencionado, la atención de las personas durante todas las etapas del curso de vida debe considerar aquellas acciones cuyo objetivo esté orientado a la prevención, mitigación y atención de los riesgos presentes en cada una de estas etapas, con la finalidad de reducir su vulnerabilidad ante la ocurrencia de los riesgos. En este sentido, y para cumplir con este fin, los instrumentos de política pública propuestos por el Estado mexicano supondrían la cobertura total de estos riesgos mediante una articulación coherente entre sus objetivos, poblaciones y los apoyos que otorgan. Sin embargo, cabe aclarar que lo anterior no supone que deba existir un programa específico dedicado a la atención de cada uno de estos riesgos, sino que, mediante una articulación efectiva, de todos los instrumentos las personas puedan encontrarse protegidas ante la emergencia de ciertos riesgos contingentes de manera integral.

De esta manera, el marco analítico propuesto en este texto nos permite identificar la forma en la que los PIBien responden a los riesgos de cada etapa del curso de vida a través de una articulación coherente de sus atributos, identificación de posibles vacíos de atención y complementariedades entre las intervenciones.

En este punto es importante precisar que este análisis no pretende ser exhaustivo en cuanto a todos los instrumentos de política pública con los que cuenta el Estado, sino entender de qué manera los PIBien contribuyen a prevenir, mitigar y atender los riesgos presentes en cada etapa del curso de vida. Se reconoce que existen programas o estrategias que, a la fecha, están siendo diseñados e implementados por el Ejecutivo Federal y que podrían complementar el presente análisis, como es el caso del Instituto de Salud para el Bienestar, pero que al no cumplir con los criterios de inclusión señalados anteriormente no fue posible su incorporación.

Además, existen instrumentos del sistema contributivo,<sup>6</sup> que no serán incluidos en este estudio, como los correspondientes a los regímenes de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otros, que atienden distintos riesgos mediante intervenciones presupuestales (programas presupuestales) y no presupuestales (prestaciones por ley, seguros y apoyos en especie).<sup>7</sup>

Es importante reiterar que una de las características de estos programas es que buscan avanzar hacia la universalidad del acceso efectivo a los derechos humanos al procurar el máximo beneficio de

<sup>6</sup> Los sistemas contributivos de protección social se financian principalmente con aportaciones del trabajador, empleador y gobierno, y son un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos (salud, vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo y guarderías) y es obligatorio para todos los trabajadores con una relación laboral subordinada y representan derechos laborales. En cambio, los sistemas no contributivos se financian mediante impuestos generales u otras fuentes de recursos públicos que no son impuestos laborales a cargo la población beneficiaria de la seguridad social y cubren riesgos específicos en forma separada (por ejemplo, salud o vejez), son voluntarios y están dirigidos tanto a población que formalmente no tiene que afiliarse al IMSS como a los trabajadores no afiliados que por ley deberían estarlo (mercado no regulado de trabajo) (CONEVAL, 2012).

<sup>7</sup> En el documento Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho a la seguridad social del CONEVAL (CONEVAL, 2019), se aporta más información sobre este tema.

las personas menos favorecidas (Secretaría de Bienestar, 2020a). En este sentido, los PIBien buscan priorizar principalmente, aunque no exclusivamente, a la población que habita en municipios con alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados (de acuerdo con su normatividad).

Lo anterior, en el contexto de austeridad y de las restricciones presupuestales bajo el que opera la actual administración, podría significar que, a pesar del objetivo de universalidad, se deje fuera a la población que no cumpla con los criterios de prelación, pero que sí estén en situación de vulnerabilidad por vivir en condición de pobreza o porque no estén dentro de los sistemas contributivos como los antes referidos. Es importante mencionar que gran parte de la población no pertenece a ningún sistema contributivo debido a las características del mercado laboral mexicano, el cual tiene altos niveles de informalidad.

Por lo antes indicado, será necesario considerar que cuando hablamos de atención a toda o a una parte de la población es bajo el supuesto de que los programas analizados cubren a la totalidad de la población objetivo y no únicamente a la que es considerada como prioritaria. Un análisis sobre la cobertura efectiva de los programas está fuera del alcance de este documento, pero lo que sí se identificó fueron los segmentos de poblaciones que potencialmente no estarían siendo atendidas, debido tanto a las condicionantes que deben cumplir los beneficiarios y que fueron definidas desde el diseño de las intervenciones, como por las restricciones presupuestales a las que están sujetos los programas.

### Niñas y niños (0 a 14 años)

A partir de la definición de los riesgos señalados para esta etapa del curso de vida, fue posible identificar que, actualmente, entre los PIBien estudiados no existen intervenciones específicas diseñadas a atender los riesgos asociados a la atención médica de los niños y niñas de 0 a 14 años, en específico, respecto a la limitada estimulación física y psicológica y atención de enfermedades (ver cuadro 4). Si bien, esto no significa que no exista una oferta institucional fuera de la oferta programática incluida en los Programas Integrales de Bienestar que facilite el acceso a esta población a los servicios médicos, es posible advertir un vacío en el diseño de programas sociales prioritarios que se dirijan a mitigar los riesgos específicos en la atención médica en esta etapa de vida.

En cuanto a los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano, se identificaron tres intervenciones que, a partir de sus distintos atributos, se vinculan con la atención de los riesgos referidos. Estos son: el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (PBEB-BBJ) a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y ejecutado por la Coordinación Nacional de Becas (órgano desconcentrado de la SEP), el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PPBPDP) dirigido por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) a cargo de la Dirección General de Políticas Sociales, ambos de la Secretaría de Bienestar (ver cuadro 4).

**Cuadro 4.** Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la niñez

Riesgo asociado con la etapa del curso de vida	Programa vinculado	Atributos para la coherencia		
		Objetivo	Población	Tipo de apoyo
<b>Asociados a la atención médica</b>				
Limitada estimulación física y psicológica de niñas y niños	No se identificaron intervenciones			
Enfermedad	No se identificaron intervenciones			
<b>Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano</b>				
Pérdida del sostén de la familia por orfandad	PBEBBBJ		X	X
Abandono escolar	PBEBBBJ	X	X	X
Discapacidad	PPBPDP	X	X	X
	PBEBBBJ		X	X
	PABNNHMT			X

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

En conjunto, estos programas se orientan a garantizar un ingreso familiar mínimo, ante la presencia de contingencias específicas y, de esta manera, disminuir la vulnerabilidad de las y los niños ante riesgos específicos.

**Cuadro 5.** Coherencia entre objetivos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez

Atributo	PBEBBBJ*	PPBPDP	PABNNHMT
Objetivo del programa	Fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias en condición de pobreza, marginación o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.	Las personas con discapacidad permanente, de 0 a 64 años que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y personas 30 a 67 años de edad que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas, aumentan sus ingresos monetarios para reducir la brecha de ingresos monetarios respecto a las personas sin discapacidad.	No aplica

\* Conforme al "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020", publicado el 28 de septiembre de 2020 (SEP, 2020a).

Fuente: Elaboración CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

En cuanto a la *coherencia de objetivos*, como se muestra en el cuadro 5, los programas Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, buscan garantizar la seguridad en el ingreso y el desarrollo de las niñas y niños mediante la entrega de un apoyo económico de diferentes montos ante dos de los tres tipos de riesgos identificados en esta categoría (abandono escolar y discapacidad), por lo que se considera que por sus objetivos, estos instrumentos son coherentes entre sí para mitigar estos riesgos. En cuanto al riesgo por orfandad, es necesario señalar que, aun cuando el Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez puede vincularse con la atención a este, a través de un criterio de priorización de su población y el tipo de apoyo que entrega, no existe una intervención entre los PIBien analizados cuyo objetivo se dirija a este propósito en particular, por lo que la atención o no de dicho riesgo quedaría sujeta a la adecuada aplicación de los criterios de priorización del Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y solo cubriría a su población objetivo.

**Cuadro 6.** Coherencia entre las poblaciones de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez

Atributo	PBEBBBJ	PPBPDP	PABNNHMT
Población objetivo y prioritaria	Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica (I) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).  Criterio de priorización: "Niñas, niños y/o adolescentes en orfandad que hayan perdido a alguno de sus padres".  Familias con integrantes con alguna discapacidad, de conformidad con lo señalado en la fracción XXI del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.	La población mexicana, con discapacidad permanente de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años cumplidos; personas de treinta a sesenta y cuatro años cumplidos que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas; y, personas adultas de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas.	No aplica

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

En relación a la *coherencia entre las poblaciones*, el cuadro 6 nos muestra que el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente contempla en su objetivo y en la definición de su población objetivo a las personas que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y personas que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, lo que significa que con su diseño actual la población que no habita en territorios con estas características estaría imposibilitada de participar de la intervención y, por tanto, no se atendería a toda la población infantil con discapacidad a nivel nacional que se encuentra en el rango de edad de referencia.<sup>8</sup>

**Cuadro 7.** Coherencia entre los apoyos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la niñez

Atributo	PBEBBBJ	PPBPDP	PABNNHMT
Tipo de apoyo	Beca: \$800 pesos mensuales por familia.	Pensión de \$1,310.00 pesos mensuales entregados de manera bimestral.	Económico a la Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo, con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años: \$3,600.00 bimestrales, por cada niña o niño.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

Ahora bien, por lo que toca a la *coherencia de los apoyos (procedimental)* (cuadro 7), es posible dilucidar que los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente coinciden al atender a una misma población objetivo y prioritaria en el mismo rango de edad (niñas y niños entre 0 y 14 años) y con el mismo tipo de apoyo (económico) ante la amenaza de una caída abrupta en el ingreso familiar por orfandad o el gasto incrementado que refiere la atención de un infante con discapacidad. En ese sentido, se identifica que estos apoyos son complementarios para evitar vulneraciones en el desarrollo de los niños y niñas cuando estos riesgos ocurren, ya que estos pueden presentarse de manera simultánea.

<sup>8</sup> A partir de la reforma del 8 de mayo de 2020 al artículo 4º constitucional que vuelve un derecho exigible el contar con una pensión para toda la población con discapacidad permanente y que dé prioridad a las personas menores de 18, de acuerdo con lo expresado en el Decreto de reforma, obliga al PPBPDP a replantear su diseño y operación para adaptarse a las nuevas disposiciones que le demande en su momento la Ley reglamentaria; sin embargo, cabe aclarar que dichas disposiciones aún no han sido efectivas por lo que el análisis aquí presentado refiere a la normatividad vigente del programa.

En el caso del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras es necesario especificar que, aun cuando el programa no tiene por objetivo la atención de este grupo etario, esta se puede dar de manera indirecta, ya que considera como prioridad de atención a las madres, padres o tutores a cargo de infantes con alguna discapacidad. Además, el apoyo económico adicional y la extensión en el criterio de edad de los menores para la incorporación de la población objetivo de este programa,<sup>9</sup> lo vuelve pertinente en cuanto a la atención de los riesgos asociados a la discapacidad.

Por último, si bien los programas analizados contribuyen a aliviar la insuficiencia de ingresos en el hogar ante contingencias como la orfandad o la discapacidad de los niños y las niñas y a mitigar el riesgo de abandono escolar, la implementación conjunta de estos programas no atiende de manera integral todos los riesgos de esta etapa de vida, toda vez que no se identificó, entre los PIBien analizados, intervenciones diseñadas para atender los riesgos asociados con la atención médica de las y los niños, lo que indica una cobertura parcial más no integral en esta etapa.

En relación con lo antes expuesto, una política integral de la niñez debe avanzar hacia una cultura de derechos de la infancia, donde la acción pública sea orientada por el deber legal de garantizar el ejercicio de los derechos (UNICEF, 2018). Por ello, y para avanzar hacia el objetivo de lograr una política integral de bienestar, resulta necesario continuar los esfuerzos en pos de la construcción de una estrategia integral de desarrollo de la infancia con el fin de promover un enfoque no solo de atención al ingreso familiar, sino que considere también la formación física, mental, emocional y social de los niños en condiciones de igualdad (CONEVAL, 2020a).

En este sentido, los tres programas analizados coinciden en entregar un apoyo económico para garantizar un ingreso mínimo en el hogar, sin embargo, no es posible asegurar que estos apoyos se utilicen de manera efectiva para atender las necesidades específicas de este grupo; por ejemplo, los Programas Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras podrían facilitar el acceso a servicios de salud y cuidados de las y los niños con discapacidad, no obstante, si solo se entrega un apoyo económico sin establecer otro tipo de mecanismos como de sensibilización o seguimiento, no es posible contar con la certeza de asegurar que dichos apoyos se utilicen para los fines mencionados y, en ese sentido, es difícil determinar en qué manera estas medidas mitigan las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

Una alternativa ante esta situación es la oportunidad de incorporar a los PIBien apoyos dirigidos a garantizar el acceso a diversos servicios necesarios para atender a esta población; por ejemplo, en el caso del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras puede valorarse la posibilidad de incorporar un componente que vincule a las y los beneficiarios con instancias que hayan pasado por un proceso de verificación de calidad de los servicios de cuidado y atención a la población infantil.

<sup>9</sup> En comparación con el apoyo otorgado a la misma población a cargo de un niño o niña sin discapacidad que es de \$1,600.00 pesos bimestrales y en un rango de 1 y hasta un día antes de cumplir los 4 años.

En el caso del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, como ya se mencionó, al definir como objetivo del programa y población objetivo a las personas que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y aquellas que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, se está excluyendo desde el diseño del programa a las niñas y niños que no viven en territorios con estas características, sin considerar que la vulnerabilidad por padecer una discapacidad permanente no se circunscribe a las características del territorio en el que habitan las personas; en ese sentido, se podría ampliar el objetivo del programa para asegurar que todas las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos y buscar priorizar a ese sector más vulnerable, pero no diseñar la estrategia solo para dicho sector, pues entonces no se lograría la universalidad en la atención, prioridad también del actual Gobierno federal.

### Adolescencia y juventud (15 a 29 años)

El análisis de los PIBien que atienden los riesgos asociados con esta etapa del curso de vida mostró que únicamente el PJCF cuenta con un tipo de apoyo que se vincula con la atención de los riesgos asociados con la atención médica en esta etapa de vida, al proveer de un seguro médico a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a las y los aprendices mientras se encuentran en capacitación, con la cobertura por las prestaciones en especie que otorgan los seguros de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

En cuanto a los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano, se identificaron nueve intervenciones que se vinculan por uno o más de sus atributos con cada uno de los riesgos definidos en esta categoría, y que son los siguientes: 1) Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, 2) Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, 3) PSV, 4) Programa Microcréditos para el Bienestar, 5) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, 6) Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, 7) Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, 8) Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez, 9) Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras a cargo de diferentes Secretarías como la SEP, STPS, Bienestar y SE. El cuadro 5 muestra la vinculación de las intervenciones por tipo atributo y tipo de riesgo que atienden.

**Cuadro 8.** Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la adolescencia y juventud (15 a 29 años)

Riesgo asociado con la etapa del curso de vida	Programa vinculado	Atributos para la coherencia		
		Objetivo	Población	Tipo de apoyo
Asociados a la atención médica				
Maternidad (embarazo, parto y puerperio)	PJCF			X
Enfermedad	PJCF			X
Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano				
Pérdida del sostén de la familia por orfandad	PBEBBBJ		X	X
Desempleo	PJCF	X	X	X
	PSV	X	X	X
	PMB	X	X	X
Discapacidad	PPBDDP	X	X	X
	PBEBBBJ		X	X
Abandono escolar	PBEBBBJ	X	X	X
	PBUEMSBJ	X	X	X
	PJEF	X	X	X
	PUBBJG	X	X	X
Maternidad/paternidad	PABNNHMT	X	X	X
	PBEBBBJ		X	X

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

Al analizar la *coherencia entre los objetivos* de los distintos programas vinculados con los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano, que es la categoría que define su espacio de atención, se observa que, a excepción del riesgo por pérdida del sostén de la familia por orfandad,<sup>10</sup> todos los riesgos se encuentran contemplados en los objetivos de una o más de las intervenciones analizadas. Esto significa que, en términos de su diseño, estas intervenciones se complementan para cubrir la mayoría de los riesgos contingentes que podrían vulnerar a las personas en esta etapa de vida. Asimismo, es posible advertir que ninguno de los PIBien presenta duplicidades en cuanto sus objetivos, como puede observarse en el cuadro 9.

<sup>10</sup> De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 123 señala que la edad mínima para trabajar es a partir de los 15 años, por lo que los menores podrían estar en condiciones de procurarse un ingreso propio en el mercado laboral de manera legal; sin embargo, esto incrementa la probabilidad de ocurrencia de otros riesgos, por ejemplo, el del abandono escolar.

**Cuadro 9.** Coherencia entre objetivos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la adolescencia y juventud (15 a 29 años)

Atributo	PBEBBBJ*	PBUEMSBJ	PJEF	PUBBJG	PPBDDP
Objetivo del programa	Fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias en condición de pobreza, marginación o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.	Lograr que los/as alumnos/as inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior (PEMS) de modalidad escolarizada o mixta o en otras Instituciones de Educación Media Superior (EMS) de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria, permanezcan y concluyan de este tipo educativo, mediante una beca.	Lograr que los/as alumnos/as inscritos en una IPES considerada con cobertura total, cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos o en otras IES que cuenten con convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y otorguen una beca académica del 100% al alumno/a solicitante y este/a cumpla con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.	Garantizar la ejecución de proyectos y acciones para la instalación/rehabilitación y equipamiento de las sedes educativas del Organismo con procedimientos de autoconstrucción, a fin de contar con la infraestructura física necesaria para la prestación de los servicios educativos del tipo superior de calidad en comunidades sin acceso o con acceso insuficiente a estudios universitarios.	Las personas con discapacidad permanente, de 0 a 64 años de edad que habitan en municipios o localidades indígenas o afroamericanas y personas 30 a 67 años de edad que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afroamericanos, aumentan sus ingresos monetarios para reducir la brecha de ingresos monetarios respecto a las personas sin discapacidad.
	<b>PJCF</b>	<b>PSV</b>	<b>PMB</b>	<b>PABNNHMT</b>	
	Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.	Las/os sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien (Modalidad Mes 13 JCF) o cuenten (Modalidad Consolidación) con un Micronegocio a través de Apoyos mediante financiamiento y, posteriormente, de Apoyos mediante asesoría y capacitación.	Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que buscan empleo, trabajan o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.	

\* Conforme al "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020", publicado el 28 de septiembre de 2020 (SEP, 2020a).

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

Respecto de la *coherencia entre poblaciones*, se puede observar en el cuadro 10 que las poblaciones objetivo y prioritarias de los programas analizados alcanzan a cubrir a la población en esta etapa de vida en la diversidad de riesgos asociados al ingreso.



Por último, la población objetivo de los programas de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, los cuales atienden el riesgo por maternidad/paternidad, coincide en el rango de edad ya que el primero señala los 15 años como edad de ingreso y hasta los 18 años, que es la edad límite del segundo, y es en este periodo en el cual quienes se convierten en padres jóvenes y se encuentran estudiando podrían participar de ambos apoyos.

Por lo que toca a la *coherencia procedimental o de apoyos*, se identifica de manera general complementariedad entre todos programas que atienden esta etapa del curso de vida, al otorgar apoyos económicos a la población de 15 a 29 años a través de distintas modalidades (becas, créditos y apoyos directos), para afrontar los diferentes riesgos relacionados con la seguridad en el ingreso y el desarrollo humano (ver cuadro 11).

**Cuadro 11.** Coherencia entre los apoyos de los programas vinculados con la atención de los riesgos asociados a la adolescencia y juventud (15 a 29 años)

Atributo	PBEBBBJ	PBUEMSBJ	PJEF	PUBBJG	PPBPD
Tipo de apoyo	Beca: \$800.00 pesos mensuales por familia.	Beca: \$800.00 pesos mensuales entregados bimestralmente.	Beca: \$2,400.00 pesos mensuales entregados bimestralmente.	Apoyos para edificación, gastos complementarios y rehabilitación de sedes.	Pensión de \$1,310.00 pesos mensuales entregados de manera bimestral.
	PJCF	PSV	PMB	PABNNHMT	
	Capacitación y beca (apoyo económico por \$3,748.00 entregados de manera mensual por un periodo máximo de 12 meses) más seguro médico.	I. Apoyo económico (\$5,000.00 pesos entregados de manera mensual).  II. Apoyos en especie.  III. Acompañamiento técnico.	I. Apoyo mediante financiamiento.  II. Apoyo mediante asesorías y capacitación.	Económico a la madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años por \$1,600.00 pesos bimestrales, por cada niña o niño.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

De manera particular, por lo que refiere a las intervenciones vinculadas con el riesgo por desempleo, el Programa Microcréditos para el Bienestar se complementa con Jóvenes Construyendo el Futuro, como ya se indicó, al proveer de un apoyo mediante financiamiento para las y los jóvenes que deseen emprender una actividad productiva por cuenta propia una vez terminada su participación en Jóvenes Construyendo el Futuro. En cuanto Sembrando Vida, además del apoyo económico que otorga, cuenta con apoyos en especie y acompañamiento técnico que facilitan a la población beneficiaria a cumplir con el objetivo del programa; además, tanto Jóvenes Construyendo el Futuro como Sembrando Vida contemplan la complementariedad de sus apoyos en sus Reglas de Operación 2020. Al respecto, se menciona que "en el caso de aquellos jóvenes registrados, que no cuenten con vinculación previa, y decidan postularse para capacitarse como parte del Programa Sembrando Vida, tendrán acceso a la beca y la cobertura del seguro médico del IMSS del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro por un periodo máximo de (24) veinticuatro meses" (Bienestar, 2020b), mientras que Sembrando Vida contempla fortalecer su operación a través de la incorporación de becarios de Jóvenes Construyendo el Futuro para capacitarlos como Técnicos Sociales y Técnicos Productivos.

Es importante destacar que la población de Jóvenes Construyendo el Futuro puede acceder por única ocasión al apoyo durante los periodos ya mencionados; por lo que posteriormente, el único apoyo que estaría disponible para esta población que vive en localidades urbanas sería el del Programa Microcréditos para el Bienestar, cuyas Reglas de Operación especifican que el "número máximo de apoyos que se podrá recibir por parte del programa es de cuatro (uno inicial y tres subsecuentes)". (Economía, 2020)

De esta manera, se observa complementariedad entre los programas antes señalados para atender el riesgo de desempleo, pero esta se encuentra limitada a la duración del apoyo que especifica el programa o a la cantidad de ocasiones que se puede acceder a estos.

En cuanto al riesgo por abandono escolar, como ya se mencionó, los tres programas que otorgan becas se complementan atendiendo a la población en este grupo etario que cursa los distintos niveles educativos. Asimismo, existe complementariedad entre el Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez, cuyo objetivo es dotar de infraestructura física para la prestación de servicios educativos del tipo superior en comunidades sin acceso o con acceso insuficiente a estudios universitarios, y el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para la continuidad y permanencia de los estudios a nivel superior a través de la beca que otorga.

Referente a los apoyos de los programas que atienden el riesgo por maternidad/paternidad, como ya se indicó, aun cuando se registra coincidencia entre las poblaciones de 15 a 18 años de los programas Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, esto no necesariamente implica duplicidad en sus instrumentos porque, aun cuando ambos entregan el mismo tipo de apoyo (económico directo), la agregación de condiciones limitantes al ser madre o padre adolescente para insertarse en el mercado laboral o continuar con los estudios justifica, a su vez, la suma de apoyos para mitigar dicha vulnerabilidad.

Finalmente, en relación con los riesgos vinculados a la Salud, se encontró que Jóvenes Construyendo el Futuro sí otorga un seguro médico a través del IMSS; sin embargo, solo cubre como máximo un año en esta etapa de vida, pues está condicionado a que la población beneficiaria del programa se encuentre en su proceso de capacitación.<sup>13</sup> Por lo anterior, es importante asegurarse que este riesgo esté protegido con otras intervenciones del ámbito federal.

Además, como en el caso de la etapa de vida anterior, los PIBien que cubren los riesgos relacionados con esta etapa de vida se concentran en atender los riesgos relacionados con el ingreso y el desarrollo humano a través de apoyos económicos a los jóvenes y las familias (en el caso del subgrupo entre 15 y 18 años), sin que esto garantice de manera clara que la condición de vulnerabilidad que da origen a los riesgos puede ser superada a través de los apoyos que proveen estas intervenciones. Un ejemplo de esto es Jóvenes Construyendo el Futuro que ofrece una vinculación temporal por 12 meses con un apoyo mensual para recibir capacitación en un centro de trabajo, sin embargo, el programa no es el encargado de proveer la capacitación y carece de mecanismos para garantizar que la capacitación

<sup>13</sup> Ver referencia al respecto en la nota al pie número 10.

que reciben quienes se desempeñan aprendices es adecuada o suficiente para mejorar sus condiciones de empleabilidad una vez terminando el programa, por lo que es posible argumentar que la intervención ofrece una mitigación temporal del riesgo en el corto plazo pero no necesariamente implica un efecto de alcance posterior al periodo de la intervención (CONEVAL, 2020b).

Otro punto a considerar es que, al realizar un análisis transversal de los riesgos en esta etapa de vida, es posible observar que entre los PIBien existen intervenciones que son coincidentes en el rango de edad y aunque sus objetivos resulten coherentes, sus apoyos pueden generar incentivos que se contraponen; tal es el caso de los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro cuyos apoyos pudieran competir entre sí al compartir un mismo grupo etario con incentivos económicos en montos diferentes y que son mutuamente excluyentes, lo que puede ocasionar que un sector de esta población se decante por el programa que ofrece el apoyo de mayor monto, en este caso Jóvenes Construyendo el Futuro, y de esta manera, decida no continuar o suspender sus estudios por la gratificación inmediata de un incentivo económico más alto.

### Adultos (30 a 64 años)

En esta etapa de vida, nuevamente se observa la inexistencia de intervenciones entre los PIBien analizados que se vinculen con los riesgos asociados a la atención médica.

En cuanto a los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano, se identificaron cuatro intervenciones: Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, a cargo de la Secretaría de Bienestar y Microcréditos para el Bienestar, a cargo de la Secretaría de Economía. Estas se vinculan con la atención de los tres riesgos que conforman esta categoría a través de sus tres atributos, como se muestra en el cuadro 12.

**Cuadro 12.** Vinculación de los programas asociados con la atención de los riesgos en la adultez

Riesgo asociado con la etapa del curso de vida	Programa vinculado	Atributos para la coherencia		
		Objetivo	Población	Tipo de apoyo
Asociados a la atención médica				
Maternidad (embarazo, parto y puerperio)	No se identificaron intervenciones			
Enfermedad	No se identificaron intervenciones			
Asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano				
Desempleo	PSV	X	X	X
	PMB	X	X	X
Discapacidad	PPBPDP	X	X	X
Maternidad/paternidad	PABNNHMT	X	X	X

Fuente: Elaboración CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

Referente al riesgo por desempleo, los dos programas vinculados son Sembrando Vida y Microcréditos para el Bienestar, este último de forma específica a través de su Modalidad de Consolidación al brindar un apoyo para el financiamiento de los solicitantes mayores de edad que declaren contar

con un micronegocio con más de seis meses de operación.

Los riesgos de discapacidad y maternidad/paternidad, como ya se ha mencionado, se encuentran cubiertos por un programa cada uno: el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el riesgo por discapacidad y el Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para maternidad/paternidad, cuyos atributos de vinculación ya fueron descritos en la etapa de vida anterior.

Respecto del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, se ha documentado que en la práctica prioriza a la población entre 0 y 29 años (CONEVAL, 2020c), por lo que el acceso de las personas con discapacidad en este grupo etario estaría limitado por priorizar a la población antes mencionada, además de las consideraciones ya presentadas en cuanto a los criterios de participación enunciados en su objetivo, población objetivo y relacionadas con el territorio.

Ahora bien, con relación a la *coherencia entre objetivos*, se observa que todos los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano<sup>14</sup> se encuentran cubiertos por cuando menos un programa, que contempla de manera específica en su objetivo reducir la vulnerabilidad ante la ocurrencia de alguno de los riesgos señalados (Sembrando Vida, Microcréditos para el Bienestar, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras).

Además, como ya se ha observado, entre Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras no hay duplicidad puesto que sus objetivos son diferentes.

Por lo que toca a la *coherencia entre poblaciones*, Sembrando Vida contempla, como ya se mencionó, a sujetos de ámbitos agrarios mayores de edad, propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales, por lo que sus apoyos se limitan a la población que cumple con estos criterios; mientras que Microcréditos para el Bienestar atiende, en su Modalidad de Consolidación, a personas mayores de edad que ya cuenten con un micronegocio de al menos seis meses en operación, por lo que, en conjunto, estos programas no cubrirían el riesgo por desempleo de las personas en esta etapa de vida que, por ejemplo, sean sujetos agrarios con menor propiedad de tierra a la requerida por el programa o que no cuenten con un micronegocio ya en operación y que buscan iniciar con una actividad económica por cuenta propia.

En cuanto a la *coherencia entre apoyos*, se observa un criterio en las Reglas de Operación 2020 del Programa Microcréditos para el Bienestar, y que se mantiene en el acuerdo modificatorio (Economía, 2020c), que puede interferir una posible complementariedad entre este y Sembrando Vida al excluir de los apoyos para financiamiento de los micronegocios a las actividades agropecuarias, lo que limita el acceso de las personas que participan del PSV y desean escalar la intervención a través de un apoyo crediticio.

<sup>14</sup> Para esta etapa de vida, la información con la que se cuenta para valorar los riesgos para el desarrollo humano, específicamente los asociados con la escolaridad, es escasa y los riesgos no se consideran por ser menores a lo que representa para las etapas de vida anteriores.

### Adultos mayores (65 años y más)

Por lo que toca a esta etapa de vida, el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se identifica como el único programa diseñado para atender a la población en este grupo etario. El propósito se enuncia como: "La población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más mejora su situación de protección social", mismo que se vincula por sus tres atributos con la atención al riesgo por inactividad laboral, asociado a la seguridad en el ingreso, al proveer de un apoyo económico directo (pensión) de \$1,310.00 pesos mensuales, entregados de manera bimestral, a las personas en este grupo poblacional.

Asimismo, no fue posible identificar, entre los PIBien, intervenciones que atiendan los riesgos asociados con la atención médica de este grupo de edad, es decir, los riesgos por enfermedad o discapacidad desde la perspectiva de mejorar el acceso a los servicios de atención médica, lo que plantea una situación compleja dado que el deterioro funcional que presenta el adulto mayor se agrava cuando padece una enfermedad y esto, a su vez, se traduce en una mayor demanda de servicios de atención médica (Salcedo, Torres y Zarza, 2010).

En lo que refiere al objetivo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, este considera el ingreso a la pensión a partir de los 65 años para la población indígena y afroamericana, mientras que el ingreso para las personas no indígenas o afroamericanas es a partir de los 68 años. Si se analiza el corte de edad en el que el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente deja de apoyar a la población con discapacidad (ver cuadros anteriores) se muestra que existe una continuidad en los apoyos entre los programas Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

En cuanto a la población a la que atiende, si bien, desde el 8 de mayo de 2020 este programa fue elevado a rango constitucional y su acceso es considerado un derecho irrestricto para todas las personas a partir de la edad definida por el mismo, es pertinente reflexionar sobre las necesidades especiales de las personas en esta etapa de vida y que van más allá de garantizar un piso mínimo de ingreso. Ejemplo de estos son los cuidados de largo plazo, que son los servicios requeridos por una persona que sufre de dependencia permanente dada la pérdida de autonomía para realizar las actividades básicas e instrumentales y que, en México, es escasa, fragmentada y generalmente sin remuneración, ya que es principalmente provista por familiares, amigos o vecinos (CONEVAL, 2018a).

A manera de cierre, podemos identificar una intención por parte del Estado mexicano para construir un sistema de bienestar universal que brinde protección a todas las personas ante riesgos presentes durante todas las etapas del curso de vida (Secretaría de Bienestar, 2020a), sin embargo, a partir del análisis de coherencia de los PIBien vinculados a este fin, podemos corroborar una clara tendencia hacia la seguridad en el ingreso de los hogares y de las personas a través de instrumentos que transfieren apoyos económicos directos sin que estos provean necesariamente capacidades para hacer frente a los diversos riesgos presentes en las distintas etapas de vida.

Un enfoque de protección integral debe incluir aspectos de prevención, mitigación y atención de los distintos riesgos con objeto de reducir su ocurrencia, la severidad del riesgo, así como la vulnerabilidad de las personas al momento de registrarse algún evento. Además, se requiere que las acciones gubernamentales atiendan no únicamente los resultados negativos del desarrollo sino también la promoción de oportunidades más equitativas entre todos los grupos de población (CONEVAL, 2018b).

En lo referente a la universalidad de los PIBien para construir un sistema incluyente de protección para todas las personas, se puede observar que algunas intervenciones como Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez utilizan como criterio para definir su objetivo y población características territoriales (como índice de marginación y localidades con población predominantemente indígena y afroamericana), dejando fuera a sectores de la población en diferentes etapas del curso de vida que, por condición de pobreza, también son vulnerables a los riesgos por falta de ingresos para continuar con sus estudios o por discapacidad.

### Coherencia de los Programas Integrales de Bienestar en cuanto a la autosuficiencia alimentaria

De acuerdo con la metodología planteada, la categoría de autosuficiencia alimentaria considera las intervenciones orientadas a impulsar el desarrollo del campo y el aumento de la productividad, principalmente entre pequeños y medianos productores. Para alcanzar este fin, en el PSADER se definen tres dimensiones características de la autosuficiencia alimentaria:

1. producción de los alimentos que se consumen;
2. generación de los insumos y los elementos que se requieren para la producción de alimentos;
3. desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder efectivamente a las necesidades alimentarias de la población actual y futura.

Además, en el PSADER, se identificaron subdimensiones de acciones que pretenden dar respuesta en conjunto a las tres dimensiones planteadas. Por lo tanto, para lograr la autosuficiencia alimentaria, dichas dimensiones y subdimensiones deberán ser atendidas de manera integral por los Programas Integrales para el Bienestar de la actual administración.

De nueva cuenta se aclara que, debido a que este análisis se limita a los PIBien, es posible que no exista un programa particular que atienda cada uno de los elementos definidos anteriormente, sino que se busca valorar la coherencia entre las intervenciones para atender de manera efectiva el objetivo de autosuficiencia alimentaria. Se reconoce que pueden existir otros programas que, a la fecha, atiendan estos elementos, pero no son materia de este análisis por no cumplir con los criterios de inclusión mencionados en la parte metodológica de este documento.

Al igual que el análisis por etapa de vida, aquí se analiza la interrelación de las intervenciones a través de la coherencia en los tres atributos ya conocidos: objetivo del programa, población objetivo y tipos de apoyo. En el cuadro 13 se describe el conjunto de programas vinculados a las dimensiones de autosuficiencia alimentaria en donde se señala cuál es su objetivo, el tipo de apoyo que ofrecen y a quienes están dirigidos.

**Cuadro 13.** Atributos de los Programas Integrales de Bienestar en cuanto a la autosuficiencia alimentaria

Atributo de coherencia	Programas Integrales de Bienestar				
	PCGP*	PPpB	PPG	PF	PSV
Objetivo	Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.	Incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores.	Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche.	Incrementar la producción de los cultivos prioritarios de los productores de pequeña escala.	Las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.
Población Objetivo	Pequeños productores pecuarios, que se definen como aquellos que poseen de 1 a 35 Unidades Animal de ganado bovino o su equivalente en otras especies, de las entidades federativas con actividad pecuaria.	Productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíca, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.	La población objetivo está conformada por productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación. <sup>15</sup>	Productores agrícolas de pequeña escala, <sup>16</sup> dedicados a la producción de cultivos prioritarios, ubicados en el Estado de Guerrero y zonas de atención estratégica de los Estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.
Apoyos	<p>I. Componente de repoblamiento de hato pecuario (Repoblamiento Bovino, Repoblamiento Ovino y/o Caprino Vía rescate de triponas, Repoblamiento Porcino, Repoblamiento Apícola).</p> <p>II. Componente de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria (Equipamiento y obras de infraestructura pecuaria para bovinos, ovinos, caprinos y porcinos, Equipamiento apícola para protección, manejo y extracción).</p> <p>III. Componentes de complementos alimenticios (Rehabilitación de praderas y producción de forrajes, Rehabilitación de pastizales y otros., Suplementos alimenticios y otros).</p> <p>IV. Componente de servicios técnicos (atención de problemáticas de los pequeños productores pecuarios, acompañamiento técnico, seguimiento técnico).</p>	<p>I. Apoyo económico directo.</p> <p>Productores de granos: Productor de Productores de granos: pequeña escala (Hasta 5 ha de temporal y hasta 0.2 ha de riego) – Cuota por ha de \$1,600.00</p> <p>Productores de mediana escala (Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal y Mayor de 0.2 y hasta 5 hectáreas de riego) – Cuota por ha de \$1,000.00</p> <p>Productores de café y caña de azúcar: Productor de café con hasta 20 ha de temporal o hasta 5 ha de riego – Cuota por productor de \$5,000.00</p> <p>Productor de caña de azúcar con hasta 20 ha de temporal o hasta 5 ha de riego – Cuota por productor de \$7,300.00</p> <p>Complementarios a los apoyos directos del Programa: se implementan estrategias focalizadas de inducción a la productividad, a través de las vertientes de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo, así como de fomento al acceso al financiamiento formal.<sup>17</sup></p>	<p>I. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche, que venden sus productos a Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).</p> <p>Los conceptos de apoyo de los precios de garantía, son de acuerdo con el ciclo agrícola en que aplica, el límite de superficie y el volumen máximo de compra para cada pequeño productor.</p> <p>- Maíz para consumo humano – hasta 5 ha de temporal – \$5,610 por tonelada (Volumen máximo 20 t)<sup>18</sup></p> <p>- Frijol – hasta 30 ha de temporal o hasta 5 ha de riego - \$14,500 (Volumen máximo 15 t)</p> <p>- Arroz - \$6,120 (Volumen máximo 120 t)</p> <p>- Trigo panificable - \$5,790 (Volumen máximo 100 t)</p> <p>- Leche - \$8.20/litro (Volumen máximo 25 litros por vaca).</p> <p>II. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de trigo panificable y arroz, que venden sus productos en el canal de comercialización productor - industrial.<sup>19</sup></p>	<p>I. Paquete de Fertilizantes</p> <p>Hasta 600 Kg por productor.<sup>20</sup></p>	<p>I. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho: Apoyo ordinario: \$5,000.00 de los cuales, \$500.00 se destinará como ahorro de la/el sujeto de derecho; de esta cantidad, \$250 deberán ser destinados a una inversión de ahorro en una institución financiera, y \$250 deberán ser destinados al Fondo de Bienestar.</p> <p>II. Apoyos en especie para la producción agroforestal: plantas y semillas, insumos, herramientas, viveros comunitarios, biofábricas, viveros y centros de formación Sembrando Vida.</p> <p>III. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales: acompañamiento social para el desarrollo comunitario y el acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las/los sujetos agrarios y la implementación de los sistemas agroforestales, será realizado por las/los técnicos(as) sociales y productivos(as) a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino.</p>

\*En el PEF 2020 el PCGP está contemplado dentro del Anexo 25 Programas Sujetos a Reglas de Operación, sin embargo, el programa no contó con normatividad publicada para el ejercicio fiscal 2020. Por lo anterior, para este análisis se usaron los Lineamientos 2019, debido a que no cuenta con normatividad más reciente.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

<sup>15</sup> Estos criterios son los siguientes: estar en un padrón de beneficiarios, brindar identificación oficial, presentar documento con datos bancarios, comprobar posesión del predio sembrado (SADER, 2020b, 2020c).

<sup>16</sup> Define el productor de pequeña escala como: "Persona física con actividad agropecuaria, y demás actividades económicas vinculadas al medio rural, que manejan parcelas de hasta 0.2 hectáreas de riego o hasta 5 hectáreas de temporal" (Economía, 2020c).

<sup>17</sup> Complementario a las acciones del Programa se pueden otorgar servicios de vinculación productiva: precios de garantía, fertilizantes, crédito ganadero a la palabra, acompañamiento técnico-organizativo, servicios de financiamiento, entre otros (SADER, 2020d).

<sup>18</sup> Se otorga un apoyo económico a productores de maíz para el traslado de su grano, de la unidad de producción al centro de acopio. Dicho apoyo consiste en un monto de \$150 por tonelada, sin exceder el costo de traslado de 20 t por ciclo (SADER, 2020e).

<sup>19</sup> Los apoyos de trigo panificable y arroz contemplan la entrega de incentivos por productividad (SADER, 2020e).

<sup>20</sup> La cantidad y dosis de fertilizante variará conforme al cultivo y la zona, por lo que los detalles de cada paquete entregado a la población beneficiaria se especificará en cada una de las convocatorias del programa (Economía, 2020c).

Posteriormente, se realizó un ejercicio de vinculación para analizar si los PIBien permiten responder a las dimensiones de autosuficiencia alimentaria a través de la atención de sus subdimensiones. Los resultados se muestran en el cuadro 14 y serán desarrollados en los siguientes apartados.

**Cuadro 14.** Vinculación de los PIBien y las dimensiones de autosuficiencia alimentaria

Dimensiones autosuficiencia alimentaria	Programas vinculados				
	Producción para el Bienestar (SADER)	Fertilizantes (SADER)	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (SADER)	Crédito Ganadero a la Palabra (SADER)*	Sembrando Vida (Bienestar)
Producción de los alimentos que se consumen					
Aumento de productividad agropecuaria y acuícola pesquera	X	X	X	X	X
Inclusión de pequeños y medianos productores	X	X	X	X	X
Atención diferenciada a las regiones de mayor rezago					X
Generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos					
Aumento de disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos		X			X
Aumento del acceso a maquinaria, equipo e infraestructura				X	X
Aumento acceso a financiación	X				
Incentivar la comercialización y la vinculación a mercados			X		
Desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder a las necesidades alimentarias de la población					
Acompañamiento técnico y asesoría especializada	X			X	X
Incorporación de prácticas de producción sostenible	X				X
Fortalecimiento de capacidad de las organizaciones de productores					X

\*Se usaron los Lineamientos 2019 debido a que no se cuenta con normatividad más reciente.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

## Producción de alimentos que se consumen

Esta dimensión contempla el aumento de productividad, inclusión de pequeños y medianos productores, y la atención diferenciada entre zonas de mayor rezago. Así, se identificó que, entre los PIBien, son cinco los vinculados a la producción de alimentos: Producción para el Bienestar, Fertilizantes, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos Programa Crédito Ganadero a la Palabra, Sembrando Vida, como puede verse en el (ver cuadro 15).

**Cuadro 15.** Coherencia de los programas vinculados a la producción de alimentos

Dimensión de autosuficiencia alimentaria			
Producción de los alimentos que se consumen			
Programa	Objetivo	Población	Tipo de apoyo
PCGP*	Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.	Pequeños productores pecuarios, que se definen como aquellos que poseen de 1 a 35 Unidades Animal de ganado bovino o su equivalente en otras especies, de las entidades federativas con actividad pecuaria.	I. Componente de repoblamiento de hato pecuario. II. Componente de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria. III. Componentes de complementos alimenticios. IV. Componente de servicios técnicos.
PPpB	Incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores.	Productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíca, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.	I. Apoyo económico directo.  Complementario a las acciones del Programa se pueden otorgar servicios de vinculación productiva: precios de garantía, fertilizantes, crédito ganadero a la palabra, acompañamiento técnico-organizativo, servicios de financiamiento, entre otros.
PPG	Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche.	La población objetivo está conformada por productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación.	I. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche, que venden sus productos a SEGALMEX. II. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de trigo panificable y arroz, que venden sus productos en el canal de comercialización productor-industrial.
PF	Incrementar la producción de los cultivos prioritarios de los productores de pequeña escala.	Productores agrícolas de pequeña escala, dedicados a la producción de cultivos prioritarios, ubicados en el estado de Guerrero y zonas de atención estratégica de los Estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.	I. Paquete de Fertilizantes Hasta 600 kg por productor
PSV	Las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.	I. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho II. Apoyos en especie para la producción agroforestal III. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales

\*Se usaron los Lineamientos 2019 debido a que no se cuenta con normatividad más reciente.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

El análisis de los atributos de los programas mostró que estos son *coherentes en sus objetivos*, puesto que el logro individual de cada uno de estos no obstaculiza la consecución de los objetivos de los otros y, en términos generales, se enfocan a la producción de alimentos. Por un lado, los programas Fertilizantes, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar tienen como objetivo incrementar la productividad de granos básicos (maíz, arroz, trigo, frijol) y otros cultivos (caña de azúcar y café) entre productores de pequeña y mediana escala. Lo hacen a través de sus apoyos que consisten en subsidios a los precios de las cosechas, en el caso de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, y la entrega de fertilizantes por parte del Programa Fertilizantes. Mientras que el programa Producción para el Bienestar se centra en la entrega de un apoyo directo a los productores y otros complementarios dirigidos al mismo objetivo.

Por otro lado, el Programa Crédito Ganadero a la Palabra es el único programa que atiende a productores pecuarios y apicultores, y busca incrementar su productividad a través de la entrega de animales, para el repoblamiento del hato pecuario, equipamiento y obras de infraestructura pecuaria, complementos alimenticios y acompañamiento técnico.

El Programa Sembrando Vida, es la única intervención de Bienestar que se vincula al objetivo de autosuficiencia alimentaria, y busca lograr que los campesinos de zonas rurales mejoren sus ingresos para hacer productiva la tierra y, de esa forma, contribuir a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de la población y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país (CONEVAL, 2020f).

El programa contempla el desarrollo de proyectos forestales que combinan cultivos anuales tipo milpa básicamente para el autoconsumo, árboles frutales que, se pretende, en pocos años den cosecha también para autoconsumo y comercialización, y árboles maderables que constituyen una inversión a largo plazo, por lo que resulta oportuno analizar en qué medida los proyectos forestales que impulsa el PSV pueden contribuir a aumentar la producción de alimentos en una escala que realmente sume a la autosuficiencia alimentaria nacional.

Aquí es importante mencionar que los programas Producción para el Bienestar y Sembrando Vida, contemplan la entrega de apoyos monetarios que buscan ofrecer un piso mínimo de ingreso para los productores de pequeña y mediana escala. En el mismo sentido, el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos entrega apoyos mediante precios de garantía al tener como uno de sus objetivos específicos "incrementar principalmente los ingresos de los pequeños productores agropecuarios más pobres, con superficies o hatos pequeños". Sobre esto, se reconoce que el aumento en el ingreso de productores de pequeña escala, a través de transferencias directas, contribuyen a dar liquidez y a mitigar los efectos de choques exógenos (CONEVAL, 2015); sin embargo, aún no se cuenta con evidencia suficiente sobre cómo las transferencias directas inciden en el aumento de la productividad del campo.

Los programas analizados suman, en cierta medida, al logro de la producción de los alimentos que se consumen, aunque lo hacen desde sus objetivos específicos. Al respecto, se identifican coincidencias entre los objetivos de los programas Fertilizantes, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar, por lo que es posible generar sinergias entre estos. Los programas Sembrando Vida y Crédito Ganadero a la Palabra funcionan con una lógica propia, pero que igualmente abonan a la atención de los diferentes problemas presentes en el sector agropecuario.

Por otro lado, la *coherencia entre poblaciones objetivo*, como se ha mencionado en diversas ocasiones, implica que cada instrumento considera a un tipo de población de forma que, en conjunto, todas las personas atendidas son las que padecen el problema público. Así, se encontró que los programas analizados cubren, en términos generales, a pequeños y medianos productores agropecuarios y pecuarios en el caso de Programa Crédito Ganadero a la Palabra, de granos básicos en el caso de Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Precios de Garantía a Productos Alimentarios

Básicos; y sujetos agrarios para participar en un proyecto agroforestal en el caso de Sembrando Vida. Sin embargo, se detecta un vacío de atención a los productores acuícolas pesqueros, pues, aunque estos forman parte de la estrategia de autosuficiencia alimentaria del Ejecutivo Federal, no son atendidos por ninguno de los PIBien que son parte de este análisis.

Ampliando lo anterior, se encontró que las poblaciones entre los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Fertilizantes y Producción para el Bienestar coinciden en su definición de población objetivo al incluir a pequeños productores de cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz), quienes poseen hasta cinco hectáreas de temporal y hasta 0.2 hectáreas de riego. Además, el Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos incluye a productores de frijol con hasta 30 hectáreas de temporal o hasta cinco de riego, y el Programa Producción para el Bienestar atiende también a productores de mediana escala quienes poseen entre 0.2 y hasta cinco hectáreas de riego, y más de cinco y hasta 20 hectáreas de temporal. Esta definición en común es una fortaleza en el diseño de los programas que permitiría a la población objetivo acceder a las tres intervenciones en caso de cumplir con los criterios de elegibilidad.

El Programa Crédito Ganadero a la Palabra tiene como población objetivo a pequeños productores pecuarios, definidos como aquellos que poseen de 1 a 35 unidades animal de ganado bovino o su equivalente en otras especies, o que poseen hasta 200 colmenas en el caso de los apicultores. En los Lineamientos de Operación 2019 se menciona que estos, además, deberán de contar con capacidad para dar alojamiento, abastecimiento de agua y alimentación para sus semovientes incluyendo los solicitados. Esto implica que, aun cuando el programa entrega entre sus componentes apoyos para equipamiento, infraestructura, y complementos alimenticios, por la definición de su población objetivo excluye a los pequeños productores pecuarios que no cumplan con este requisito y que justamente son la población que necesitan de esta política.

El Programa Sembrando Vida define su población objetivo como sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. En sus ROP 2020, caracteriza a los sujetos agrarios como ejidatarios(as), comuneros(as), posesionarios(as), pequeños(as) propietarios(as), avecindados(as), jornaleros(as) agrícolas, colonos, poseedores(as) de terrenos baldíos o nacionales o campesinos(as); quienes deben acreditar la propiedad o posesión de las 2.5 hectáreas, o cuando no se tenga disponibles 2.5 hectáreas, ya sea por no contar con tierras o porque no completa dicha superficie, deberá firmarse un contrato de aparcería. Asimismo, menciona que dará prioridad a jóvenes en edad productiva, a mujeres campesinas, personas de pueblos originarios y afroamericanas y a sujetos agrarios que no participen en otro programa federal con fines similares. Sin embargo, en sus ROP 2020 no queda claro qué programas son considerados similares puesto que esto podría excluir a la población beneficiaria de acceder, por ejemplo, a programas de la SADER que atienden también a pequeños propietarios agrícolas y que entregan apoyos similares.

Una característica en común de los PIBien analizados es el uso de criterios territoriales para identificar a su población beneficiaria. Las entidades federativas que cada uno de los programas prioriza y

sus criterios se muestran en el cuadro 16. Por un lado, el Programa Fertilizantes atiende a población de municipios el estado de Guerrero y zonas de atención estratégica en Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México. Mientras que, los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar tienen cobertura nacional y dan prioridad a habitantes de zonas de alta y muy alta marginación.

De manera similar el Programa Crédito Ganadero a la Palabra tiene cobertura nacional, pero se implementa prioritariamente en ciertos estados. Por último, Sembrando Vida limita su cobertura a 20 entidades federativas del país consideradas prioritarias (ver cuadro 16). Estos criterios de priorización territorial imposibilitan que las y los pequeños productores, que viven en localidades diferentes a las definidas en cada uno de los programas accedan a ellos y que pueden también presentar problemas para contribuir a la producción de alimentos, al mismo tiempo que limitan una posible complementariedad entre programas, lo cual resultaría contradictorio a la propuesta de integralidad de la administración actual.

**Cuadro 16.** Priorización de entidades federativas por programa

Programa	Entidades federativas priorizadas	Criterios de priorización
PCGP*	Cobertura Nacional, priorizando los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.	Principales zonas ganaderas de las Entidades federativas prioritarias.
PPpB	Cobertura nacional.	Territorios de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el Índice de marginación del Consejo Nacional de Población.
PPG	Cobertura nacional.	Territorios de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el Índice de marginación del Consejo Nacional de Población.
PF	Guerrero y zonas de atención estratégica en los estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.	Zonas definidas como estratégicas por el programa.
PSV	Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.	Municipios con niveles de medio a muy alto grado de Rezago Social, de acuerdo con el Índice de Rezago Social del CONEVAL.

\*Se usaron los Lineamientos 2019 debido a que no se cuenta con la normatividad más reciente.  
Fuente: Elaboración CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020.

Por otra parte, el análisis de la vinculación de los programas con las dimensiones (ver cuadro 14) revela que únicamente Sembrando Vida contempla la atención diferenciada a zonas de mayor rezago, priorizando municipios con niveles de medio a muy alto grado de Rezago Social, de acuerdo con el Índice de Rezago Social del CONEVAL<sup>21</sup> (ver cuadro 16). Mientras que, como ya se mencionó, los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar concentran sus acciones en territorios de alta y muy alta marginación, definidos de acuerdo con el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) con datos de 2010, los cuales pueden coincidir con las regiones de mayor rezago, pero que al utilizar una metodología diferente

<sup>21</sup> El Índice de Rezago Social incorpora las variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la vivienda y de activos en el hogar. No se trata de una medición de pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación, pero permite tener información de indicadores sociales desagregados a nivel nacional, estatal, municipal, localidad y Área Geoespacial Básica Urbana (AGEB) (CONEVAL, 2014).

y desactualizada pueden resultar en entidades y localidades diferentes. Por último, los territorios de atención de Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra son definidos de acuerdo con criterios no relacionados a las regiones de mayor rezago, sino que se atiende a la población objetivo que habita en zonas definidas como estratégicas en el caso de Fertilizantes y a las principales zonas ganaderas de 13 entidades federativas definidas como prioritarias en el caso de Crédito Ganadero a la Palabra. Por ello, se considera fundamental que se haga uso de una única metodología para la definición de territorios de atención de los programas con el fin de potenciar las posibles coincidencias entre áreas de atención y promover sinergias entre las intervenciones.

Otro aspecto por considerar en lo referente a la atención diferenciada por regiones o territorios es la implementación de acciones orientadas a corregir disparidades entre las distintas regiones del país. Esto debería traducirse en la entrega de apoyos diferenciados que respondan a las necesidades de los grupos de productores agropecuarios y regiones del país, lo que puede incluir, por ejemplo, la entrega de más insumos o subsidios mayores en zonas de mayor rezago.

Se identifica que los PIBien analizados no distinguen, en cuanto a los apoyos entregados, los diferentes contextos y territorios en los que se encuentran las poblaciones objetivo, ya que se busca solucionar estas disparidades con la concentración de programas en ciertas regiones del país, no siempre coincidentes como ya se mencionó, lo cual podría representar un reto en lograr atender las especificidades de las diversas regiones. Al respecto, se encontró que el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos otorga apoyos dependiendo del volumen de producción que entrega el productor, lo que podría representar un riesgo de regresividad (CONEVAL, 2020g), por lo que es importante que los programas que buscan concentrar sus recursos disponibles en otorgar apoyos a productores de bajos ingresos, establezcan mecanismos para ofrecer una atención diferenciada a partir de regiones típicas en tamaño y productividad.

Sobre las poblaciones que atienden los programas dirigidos a la autosuficiencia alimentaria, cabe señalar que contar con un padrón único facilitaría la identificación de las poblaciones objetivo de los programas, sus principales características, los territorios en donde se localizan, así como los apoyos que reciben por parte de cada programa; lo que permitiría contar con información útil y necesaria para lograr una coordinación efectiva entre intervenciones y la articulación coherente de sus apoyos (CONEVAL, 2015).

Al respecto, se identifica en la normatividad de los programas que estos utilizan diferentes padrones; por un lado, los programas Producción para el Bienestar y Fertilizantes tienen entre sus criterios de elegibilidad el estar inscritos en el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, mientras que los beneficiarios del Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos deben estar inscritos en alguno de los siguientes padrones: Censo del Bienestar, Producción para el Bienestar o los propios que tenga o genere SEGALMEX (como el de LICONSA). El Programa Crédito Ganadero a la Palabra requiere que los sujetos de derecho estén registrados en el Padrón Ganadero Nacional, en el Censo del Bienestar o estar registrados en el Padrón Único de Beneficiarios de la SADER. Finalmente, el Sembrando Vida conforma un padrón a través de sus técnicos y utilizando una plataforma propia.

Utilizar padrones diferentes puede ser un elemento que obstaculice el acceso a más de una intervención por parte de los pequeños productores y, por ende, dificultar la integralidad de las diversas intervenciones. En caso de continuar con la estrategia de priorización territorial, resulta importante vincular los padrones de beneficiarios de los distintos programas que operan en las mismas regiones y comunidades y, a partir de ello, identificar oportunidades de alineamiento y sinergia que fortalezcan los resultados, para de esta manera favorecer una implementación más integral de la estrategia de autosuficiencia alimentaria en estos territorios.

Sumado a esto, los criterios de elegibilidad relacionados a los tipos de cultivos, la extensión de superficie y los diferentes tipos de riego pueden impedir el acceso a las intervenciones a productores en condiciones similares a las de la población objetivo, pero que al no cumplir con estos criterios quedar excluidos. En este sentido, se considera que los programas no son coherentes entre sus poblaciones puesto que en conjunto no alcanzan a atender a todas las personas que padecen el problema público.

En materia de los distintos tipos de apoyos que otorgan los programas, estos resultan coherentes al atender a productores agropecuarios de pequeña y mediana escala a través de distintos bienes o servicios que suman para lograr responder a la producción de alimentos que se consumen. Estos programas comparten como elemento común el ofrecer transferencias de ingresos a través de diferentes vías (monetarias, en especie y mediante subsidios a precios), que atienden problemáticas específicas presentes en el fomento al desarrollo agroalimentario. En ese sentido, su participación en la atención de la dimensión de producción de alimentos puede ser complementaria.

### Generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos

A continuación, se analiza la coherencia de los instrumentos de política que el Estado mexicano tiene para responder a la generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos. Esta dimensión se compone de las siguientes subdimensiones: aumento de disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos; aumento del acceso a maquinaria, equipo e infraestructura; aumento al acceso a financiación; así como incentivos a la comercialización y vinculación a mercados.

**Cuadro 17.** Coherencia de los programas vinculados a la generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos

Dimensión de autosuficiencia alimentaria			
Generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos			
Programa	Objetivo	Población	Tipo de apoyo
PCGP*	Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.	Pequeños productores pecuarios, que se definen como aquellos que poseen de 1 a 35 Unidades Animal de ganado bovino o su equivalente en otras especies, de las entidades federativas con actividad pecuaria.	I. Componente de repoblamiento de hato pecuario II. Componente de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria III. Componentes de complementos alimenticios IV. Componente de servicios técnicos

Dimensión de autosuficiencia alimentaria			
Generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos			
Programa	Objetivo	Población	Tipo de apoyo
PPpB	Incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores.	Productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chí, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.	I. Apoyo económico directo. Complementario a las acciones del Programa se pueden otorgar servicios de vinculación productiva: precios de garantía, fertilizantes, crédito ganadero a la palabra, acompañamiento técnico-organizativo, servicios de financiamiento, entre otros.
PPG	Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche.	La población objetivo está conformada por productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación.	I. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche, que venden sus productos a Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) II. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de trigo panificable y arroz, que venden sus productos en el canal de comercialización productor - industrial.
PF	Incrementar la producción de los cultivos prioritarios de los productores de pequeña escala.	Productores agrícolas de pequeña escala, dedicados a la producción de cultivos prioritarios, ubicados en el estado de Guerrero y zonas de atención estratégica de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.	I. Paquete de Fertilizantes Hasta 600 kg por productor
PSV	Las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.	I. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho II. Apoyos en especie para la producción agroforestal: Plantas y semillas, insumos, herramientas, viveros comunitarios, biofábricas, viveros y centros de formación Sembrando Vida III. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales

\*Se usaron los Lineamientos 2019 debido a que no se cuenta con la normativa más reciente.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 de cada uno de los programas.

El análisis de la *coherencia de los objetivos* permite identificar que el objetivo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra se vincula con esta dimensión a través de la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva, lo cual incluye equipamiento, obras de infraestructura y complementos alimenticios. Por otro lado, el objetivo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos busca el establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche lo que responde al incentivo a la comercialización y vinculación a mercados.

En cuanto a los programas que buscan el aumento del ingreso de los productores (Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Sembrando Vida), se considera que estos pueden resultar en el incremento de acceso tanto a fertilizantes como a maquinaria, equipo e infraestructura, por lo que resultan coherentes con la subdimensión de generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos. Mientras que el Fertilizantes se vincula directamente con la subdimensión de aumento de disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos, al tener como objetivo específico el entregar fertilizantes en zonas de atención estratégicas para la producción de alimentos.

Respecto a la subdimensión aumento al acceso a financiación, se encontró que Producción para el Bienestar en su objetivo específico y apoyos cuenta con un componente complementario de servicios de vinculación, el cual incluye acciones para fomentar el acceso al financiamiento formal.

Por lo anterior, se considera que en lo general el conjunto de políticas públicas analizadas, en lo que refiere a su objetivo, son coherentes en cubrir las diferentes subdimensiones para la generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos.

Por otro lado, en cuanto a la *coherencia entre poblaciones*, se identificó que, en términos generales, los programas atienden a pequeños y medianos productores los cuales pueden presentar el problema de falta de insumos, infraestructura, acceso a financiamiento, y la falta de incentivos para la comercialización y vinculación de mercados. Sin embargo, como se identificó en el apartado anterior, por su diseño actual hay personas que pueden presentar estos problemas, pero debido a los criterios de priorización territorial, no estarían en posibilidades de acceder a estos programas.

El análisis de la *coherencia entre tipos de apoyos* que otorgan los programas mostró que la subdimensión de aumento de disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos es atendida por los programas Fertilizantes, Sembrando Vida y Producción para el Bienestar.

La primera intervención cuenta con un único componente (apoyo en especie) que consiste en la entrega de fertilizantes químicos y biológicos cuya cantidad máxima es de 600 kg de fertilizante por productor, dependiendo de la zona y tipo de cultivo apoyado. Mientras que, Sembrando Vida proporciona, en localidades seleccionadas, materiales, insumos, equipos y herramientas para la instalación y operación de biofábricas en las que se elaboran biofertilizantes y otras sustancias agroecológicas con su respectivo acompañamiento técnico.

En cuanto al Producción para el Bienestar, este implementa acciones que buscan vincular a sus beneficiarios con otros programas y servicios, incluyendo Fertilizantes. Tanto el Producción para el Bienestar como el Fertilizantes contemplan la complementariedad entre sus apoyos en sus Reglas de Operación 2020, puesto que, en términos generales, atienden a la misma población objetivo y comparten el propósito de incrementar la producción de granos básicos. Si bien podemos argumentar la complementariedad entre los apoyos que buscan aumentar la disponibilidad de fertilizantes, esta se limita a la población que habita en los territorios de priorización de ambos programas (ver cuadro 16). Por ello, es relevante que se definan procesos de coordinación en las zonas de atención coincidentes de ambos programas con el fin de facilitar la entrega de los apoyos, el cruce de información de los padrones y la entrega de un "paquete" integral de insumos y servicios a los beneficiarios (CONEVAL, 2020d).

Por lo que toca a Sembrando Vida, es un programa que entrega tres componentes: un apoyo económico mensual de 5,000 pesos, apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales, el cual se desarrolla en las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), que constituyen el sujeto colectivo del programa, integradas por un promedio de 25 sujetos de derecho para el intercambio de experiencias y conocimientos a través del diálogo de saberes. Ya que Sembrando Vida es un pro-

grama de la Secretaría de Bienestar es importante generar y valorar mecanismos de coordinación principalmente con los programas Fertilizantes y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de la SADER, los cuales cuentan con objetivos semejantes en las mismas regiones de atención, con el fin de fortalecer y lograr la integración en la implementación de Sembrando Vida y otros programas relevantes en el sector agropecuario y en el ámbito rural (CONEVAL, 2020f).

En relación con la dotación de maquinaria, equipo e infraestructura, únicamente los programas Crédito Ganadero a la Palabra y Sembrando Vida otorgan estos apoyos entre sus componentes. Así, el Programa Crédito Ganadero a la Palabra al ser el único PIBien que atiende a productores pecuarios, contempla la provisión de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria, así como de complementos alimenticios y acompañamiento técnico que en conjunto el programa identifica como elementos necesarios para el impulso a la productividad de los pequeños productores pecuarios. Mientras que, como ya se mencionó, Sembrando Vida incluye el desarrollo de viveros comunitarios, biofábricas y centros de formación para los cuales ofrece apoyos para su construcción, además de entregar materiales, insumos, equipos y herramientas para la instalación y operación de estos. Por ello, se considera que estos apoyos son complementarios al atender a diferentes poblaciones objetivo con diferentes apoyos, pero que responden al aumento del acceso a maquinaria, equipo e infraestructura.

En cuanto a los incentivos a la comercialización, esta subdimensión es únicamente atendida por el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, el cual otorga apoyos económicos directos a través de precios de garantía a los pequeños productores de granos básicos y leche. Al respecto, es importante considerar establecer mecanismos de articulación con otros programas que incidan directamente en la producción, como es el caso de Producción para Bienestar y Fertilizantes, ya que, dado el diseño del programa, por sí solo no resultaría suficiente para atender el doble objetivo de mejorar el nivel de vida de los productores y simultáneamente aumentar la producción agropecuaria con el propósito de reducir las importaciones de alimentos al país (CONEVAL, 2020d).

Asimismo, es relevante considerar la vinculación de las compras de las cosechas por parte de SEGALMEX a los sujetos de derecho de los programas ya mencionados. Por ello, es fundamental establecer y normar mecanismos para articular los distintos programas de la SADER con el fin de evitar duplicidades y brindar una atención integral a los pequeños productores agrícolas. Asimismo, es necesario fortalecer las estrategias de vinculación con otros mercados, puesto que los precios de garantía otorgados por el programa Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos sirven como un piso mínimo de venta de las cosechas de los pequeños productores, pero no sustituyen la necesidad de una solución sostenible que les permitan acceder a mercados que les garanticen mejores precios y condiciones para la venta de sus cosechas (Patiño, 2019).

En cuanto al aumento de acceso a financiación, se encontró que Producción para el Bienestar atiende parcialmente a sus beneficiarios con una estrategia focalizada de fomento al acceso de crédito formal, prioritariamente a los que reciben capacitación o acompañamiento técnico-organizativo. Sin

embargo y de acuerdo con sus ROP 2020, el presupuesto asignado a este servicio es únicamente del 1 % de su presupuesto, por lo que se considera que es un apoyo limitado al que solo una pequeña parte de los beneficiarios puede acceder. Además del programa antes referido, entre los PIBien no hay otros programas que faciliten el acceso a crédito y financiamiento para los pequeños y medianos productores agropecuarios; en este sentido, es posible argumentar que el programa de Microcréditos para el Bienestar, de la Secretaría de Economía podría otorgar financiamiento a este tipo de proyectos. Sin embargo, en sus ROP se estipula que las actividades agropecuarias serán excluidas, lo que es una limitante para que esta población acceda a otro tipo de apoyos de financiamiento que les permita incrementar su productividad. Por lo anterior, se considera importante reforzar las acciones que dan acceso a financiación y considerar la posibilidad de que el Programa Microcréditos para el Bienestar atienda también a pequeños productores agropecuarios, ofreciéndoles la oportunidad de escalar sus proyectos atendiendo uno de los principales obstáculos que estos enfrentan y limitan el incremento de productividad (FAO, 2019).

### Desarrollo del conocimiento para la producción de alimentos

La tercera dimensión de la autosuficiencia alimentaria es el desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder a las necesidades alimentarias de la población actual y futura. Esta dimensión se caracterizó por los elementos de acompañamiento técnico y asesoría especializada, la incorporación de prácticas de producción sostenibles y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores.

**Cuadro 18.** Coherencia de los programas vinculados al desarrollo de conocimientos necesarios para elevar la producción de alimentos

Dimensión de autosuficiencia alimentaria			
Desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder a las necesidades alimentarias de la población			
Programa	Objetivo	Población	Tipo de apoyo
PCGP*	Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.	Pequeños productores pecuarios, que se definen como aquellos que poseen de 1 a 35 unidades animal de ganado bovino o su equivalente en otras especies, de las entidades federativas con actividad pecuaria.	I. Componente de repoblamiento de hato pecuario II. Componente de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria III. Componentes de complementos alimenticios IV. Componente de servicios técnicos
PPpB	Incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores.	Productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chia, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.	I. Apoyo económico directo. Complementarias a los apoyos directos del Programa: se implementan estrategias focalizadas de inducción a la productividad, a través de las vertientes de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo y de fomento al acceso al financiamiento formal.
PPG	Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche.	La población objetivo está conformada por productores que acuden a SEGALMEX para obtener el beneficio y cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación.	I. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche, que venden sus productos a SEGALMEX II. Precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de trigo panificable y arroz, que venden sus productos en el canal de comercialización productor - industrial.
PF	Incrementar la producción de los cultivos prioritarios de los productores de pequeña escala.	Productores agrícolas de pequeña escala, dedicados a la producción de cultivos prioritarios, ubicados en el Estado de Guerrero y zonas de atención estratégica de los Estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.	I. Paquete de fertilizantes
PSV	Las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.	I. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos de derecho II. Apoyos en especie para la producción agroforestal. III. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales

\*Se usaron los Lineamientos 2019 debido a que no se cuenta con la normativa reciente.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las Reglas de Operación 2020 para cada uno de los programas.

Al analizar la *coherencia entre los objetivos* de los distintos programas vinculados con el desarrollo del conocimiento necesario para el aumento de la producción, se observa que, el objetivo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra se contempla los elementos de acompañamiento técnico al mencionar la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva.

Sobre los elementos de incorporación de prácticas de producción sostenible y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores, no fueron identificados en ninguno de los objetivos de los PIBien analizados. Al respecto, Sembrando Vida considera los elementos anteriores en su diseño, pero no forman parte de su objetivo, por ello, se considera que, en general, las intervenciones no son suficientes al atender el espacio de política pública referente a esta dimensión.

Por lo que toca a la *coherencia entre poblaciones*, las intervenciones analizadas atienden a diferentes grupos de productores de pequeña y mediana escala para impulsar el desarrollo del conocimiento

necesario para elevar la producción. Sin embargo, como ya se mencionó y dado que los recursos son escasos, se priorizan ciertos territorios por lo que no existe una cobertura total para atender este problema público en toda la población afectada y esto es necesario considerarlo en un proyecto de gobierno que busca atender a todos los sujetos de derecho y no limitarse a intervenciones asistenciales. Aun así, se considera que los programas vinculados a la subdimensión analizada (Sembrando Vida, Producción para el Bienestar y Crédito Ganadero a la Palabra) son coherentes al perseguir objetivos diferentes a través de la atención de diferentes poblaciones.

En el caso del análisis de la *coherencia entre los tipos de apoyo*, se encontró que únicamente los programas Sembrando Vida, Producción para el Bienestar y Crédito Ganadero a la Palabra cubren mediante sus componentes la subdimensión de "acompañamiento técnico y asesoría especializada". Al respecto, Sembrando Vida a través de su apoyo de acompañamiento técnico, otorga acompañamiento social para el desarrollo comunitario y acompañamiento técnico para la implementación de los sistemas agroforestales mediante procesos de capacitación y formación. Debido a que el programa se propone la implementación de sistemas agroforestales, lo cual puede significar el cambio en las prácticas habituales de los productores, se considera un acierto del programa el potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos del programa, a la vez que se busca mejorar e incrementar sus cultivos para garantizar el autoconsumo de forma sustentable (CONEVAL, 2020f).

Asimismo, Crédito Ganadero a la Palabra otorga orientación técnica mediante la intervención de profesionistas pecuarios quienes brindan seguimiento y monitoreo directo a los semovientes entregados, aspecto fundamental para garantizar que los beneficiarios cuenten con los conocimientos y condiciones adecuadas para el desarrollo y reproducción de estos (CONEVAL, 2020m). En ese sentido, es importante garantizar que se asegure el otorgamiento de este servicio de manera adecuada, además de que se cuente con el personal técnico suficiente y el presupuesto necesario para atender a los beneficiarios del programa.

Con respecto al Producción para el Bienestar, se encontró que contempla, como apoyo complementario, estrategias focalizadas de inducción a la productividad que incluyen capacitación y acompañamiento técnico-organizativo. Sin embargo, esta se considera limitada debido a que en sus ROP 2020 especifica que se asigna únicamente 2% del presupuesto del programa a este servicio. El fortalecimiento de este aspecto resultará relevante para potenciar los resultados del programa en el incremento de la productividad, así como establecer claramente cuáles son los criterios de focalización en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas para la selección de quienes acceden a este servicio. También, es importante considerar qué pasaría con los productores que no pueden acceder a este beneficio y la manera en la esto pueda afectar el logro del objetivo del programa.

Además, se encontró que el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores es atendido parcialmente por Sembrando Vida, el cual considera a la organización comunitaria como un tema central en su diseño. El fortalecimiento de la organización comunitaria forma parte de los objetivos que se pretenden lograr a través de las Comunidades de Aprendizaje, sin embargo, no

está definido claramente en las ROP cómo se traduce eso en la operación del programa, lo que hace difícil asegurar si este objetivo se cumple a partir de la implementación del programa y en qué medida.<sup>22</sup> Dado que el PSADER 2020-2024 se propone promover la asociatividad y organización económica-productiva que permitan a los pequeños y medianos productores incorporarse en las cadenas de valor, asociarse entre ellos, o vincularse estratégicamente con empresas que les permitan el acceso a los grandes mercados desde lo local (SADER, 2020a), es importante que se definan estrategias claras sobre cómo se incluyen las organizaciones de productores y otras formas de organización comunitaria, tanto en Sembrando Vida como para otros programas.

En este mismo sentido, es necesario mencionar que pertenecer a una organización ofrece a los pequeños productores importantes beneficios que les permiten compensar carencias o desventajas individuales, por ejemplo, falta de infraestructura, baja escolaridad, falta de liquidez. Entre sus ventajas se ha documentado la oportunidad de tener condiciones más favorables para acceder a créditos, préstamos y el aseguramiento de su producción; el contar con infraestructura de almacenamiento; mejores condiciones de comercialización, entre otros (Rodríguez, 2016). Sin embargo, también existen aspectos negativos de los procesos organizativos que las intervenciones deben tomar en cuenta como, por ejemplo, el acaparamiento de información o de los recursos otorgados por los programas de gobierno (Rodríguez, 2016). Por ello, es recomendable implementar estrategias de supervisión que busquen evitar que se presenten los riesgos antes mencionados.

Otro tema fundamental que logra distinguirse en cuanto a los apoyos otorgados es que la mayoría de los subsidios, no solo los relacionados con la generación de los insumos y elementos para la producción de alimentos, sino en general, se canalizan a bienes privados en detrimento de inversiones en bienes públicos que, por definición, tienden a beneficiar a grupos de productores generando bienes o servicios altamente estratégicos para el desarrollo del sector, como los vinculados con la investigación y transferencia de tecnología, la información, la sustentabilidad ambiental, la organización de productores y obras de infraestructura de uso colectivo (CONEVAL, 2016).

El caso de Sembrando Vida constituye un esfuerzo por ofrecer bienes que puedan ser aprovechados por grupos de productores a través de los Centros de Aprendizaje Comunitario, al tiempo que busca recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos del programa para mejorar e incrementar sus cultivos y garantizar el autoconsumo de forma sustentable.

Es por ello que resulta importante valorar la posibilidad de ser tomado en cuenta entre las estrategias de otros programas con el fin de invertir los recursos disponibles en acciones que atiendan a un mayor número de productores.

<sup>22</sup> En el documento *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020* del CONEVAL (CONEVAL, 2020f) se aporta más información sobre este tema.

Por otro lado, se considera que los programas Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar y Sembrando Vida brindan bienes y servicios distintos que en términos de diseño resultan complementarios para cubrir los elementos de acompañamiento técnico y asesoría especializada, y de fortalecimiento de organizaciones de productores relacionados con esta dimensión de autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, se observa que la incorporación de prácticas de producción sostenibles se vincula de una manera parcial a los apoyos entregados de los programas Sembrando Vida y Producción para el Bienestar.

Sembrando Vida menciona en sus ROP 2020 el compromiso por impulsar el desarrollo sostenible bajo la consideración de una participación efectiva en el desarrollo rural integral, no obstante, es necesario una revisión de la medida en la que los proyectos agroforestales que impulsa responden a una producción sostenible. Por otro lado, Producción para el Bienestar menciona que su estrategia de acompañamiento técnico busca promover la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables que tienen la posibilidad de impulsar una producción sostenible de alimentos, pero que como ya se mencionó, este es un apoyo complementario al que no todos los beneficiarios pueden acceder por lo que su alcance es limitado.

Así, se considera que hay *coherencia entre los tipos de apoyo* puesto que los programas Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar y Sembrando Vida atienden a diferentes poblaciones y generan complementariedades entre ellos para responder al aumento de desarrollo del conocimiento necesario para elevar la producción y responder a las necesidades alimentarias de la población.

Para lograr el desarrollo del conocimiento para la producción de alimentos, es conveniente considerar la generación de un plan integral de capacitación y asistencia técnica, con objetivos y metas claras que contemple las distintas necesidades de los productores y sus comunidades a lo largo del ciclo productivo, y con ello lograr el objetivo de autosuficiencia alimentaria. Asimismo, resulta importante considerar en la implementación de los programas, la adopción de prácticas de producción que favorezcan el uso sostenible de los recursos naturales, principalmente en los que contemplan entre sus apoyos el acompañamiento técnico.

Para cerrar con el análisis de la autosuficiencia alimentaria, se encontró que el Gobierno federal busca implementar una política agropecuaria dirigida a impulsar el desarrollo del campo y el aumento de la productividad, específicamente entre los pequeños productores, con el fin de alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país y al mismo tiempo promover la mejora de las condiciones de bienestar de la población rural (Gobierno de México, 2019a). En este sentido, el análisis de la coherencia de los PIBien vinculados con este fin mostró que las intervenciones buscan atender las tres dimensiones de la autosuficiencia alimentaria pero la falta de mecanismos de articulación entre estas impide una atención integral de todas las subdimensiones necesarias para alcanzar un objetivo más amplio. Los escenarios complejos que enfrentan los productores rurales requieren ser abordados desde distintas aristas en su conjunto, esto supone la necesidad de articular sectores, programas e iniciativas que puedan generar sinergias entre ellas y potenciar integralmente el desarrollo del campo.

## Balance general del análisis de la coherencia de los Programas Integrales de Bienestar

En materia de política social el Gobierno federal se ha propuesto como objetivo que al final de su administración "la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar". Para lograr su cumplimiento, el Programa Sectorial de Bienestar señala la necesidad de conformar un sistema enfocado en el bienestar humano, que atienda de manera integral los derechos humanos en todo el curso de vida de las personas a través de diversas intervenciones que promuevan su desarrollo.

En este sentido, el presente análisis se centró en documentar de qué manera los programas prioritarios implementados por el Gobierno federal en el tema social, denominados Programas Integrales de Bienestar o PIBien, llevan a cabo esta visión de integralidad y se articulan para atender los complejos problemas sociales que afectan al país.

Con la intención de identificar la integralidad de los PIBien, se analizó la coherencia entre las intervenciones respecto a sus objetivos, poblaciones y apoyos, en dos ámbitos distintos: por un lado, en la atención de los diferentes riesgos presentes en las distintas etapas de vida; y, por el otro, para atender las tres dimensiones y subdimensiones que permiten la autosuficiencia alimentaria.

También en la revisión de los diferentes documentos de planeación nacional y los discursos pronunciados por diversos actores del Estado se identifica que existe una propuesta de implementar una política social integral que se propone alcanzar los objetivos nacionales a través de la vinculación y coordinación entre instituciones, estrategias, programas y acciones. Sin embargo, no fue posible identificar, con precisión y de forma homogénea en las distintas fuentes oficiales, lo que para este gobierno supone una política integral de desarrollo social o de bienestar integral, cuáles son sus características y cómo debe instrumentarse a partir los propósitos explícitos definidos en los instrumentos de planeación para darle consistencia al proyecto de bienestar.

Al no ser la primera vez que se promueve desde el Gobierno federal la implementación de políticas integrales, resulta necesario tomar en cuenta las lecciones aprendidas y buenas prácticas de administraciones anteriores en este tema.

En relación con lo anterior, existen problemas públicos identificados como prioritarios que los PIBien buscan atender de manera integral en los distintos instrumentos de planeación nacional; sin embargo, para poder analizarlos, fue necesario definir espacios de política en los que estos programas pudieran convergir y, con base en ello, llevar a cabo el análisis de la coherencia entre sus objetivos, poblaciones y tipos de apoyo.

Al respecto, entre las prioridades nacionales que la política social busca atender en conjunto y que se encuentran presentes tanto en el discurso del Ejecutivo Federal como el PND y los Programas Sectoriales, no fue posible distinguir una estrategia clara para su atención con objetivos de mediano y largo alcance para el conjunto de los PIBien, más allá de los que plantea su propósito inmediato, ya que no

cuentan con indicadores de fin que les permita articular las intervenciones y el aporte de cada uno de estos a la atención integral de las múltiples causas que dan origen a los problemas sociales.

Por lo antes mencionado, es importante que los problemas sociales estén claramente identificados, delimitados y cuantificados, pero, principalmente, es importante que se señale a través de qué estrategias (programas, políticas o acciones sociales) se atenderán, para con ello facilitar la planeación, diseño e implementación de las intervenciones y lograr su complementariedad, evitar duplicidades y facilitar la atención efectiva y resolutive de los complejos problemas sociales.

En el análisis se encontró que no existe una definición única de los PIBien, ya que diferentes fuentes hacen alusión a distintos programas y no son coincidentes. Para el presente análisis, fue necesario construir, a partir del cruce de las fuentes, lo que se entiende por Programas Integrales de Bienestar, esto probablemente como consecuencia de la falta de claridad en los problemas que se buscan atender a través de estas intervenciones en conjunto, por lo que, en la medida en que se logre avanzar en la definición de los problemas sociales prioritarios y sus causas, será posible plantear cuáles son las principales intervenciones que, de manera articulada, atiendan a las principales problemáticas para lograr un bienestar social.

En relación con la información necesaria para la planeación y el diseño de una política integral desde su origen, es prioritario contar con un sistema de información que logre la integración y articulación de los padrones de beneficiarios de los distintos PIBien, para así identificar los programas que operan en las mismas regiones y comunidades, su población beneficiaria y, a partir de ello, señalar oportunidades de alineación y sinergias que fortalezcan su capacidad resolutive de manera integral.

Un hallazgo más es que las restricciones presupuestales a las que están sujetos los programas limitan su alcance y cobertura; por ello se establecen criterios de priorización con la finalidad de llegar a la población con mayores necesidades. Sin embargo, algunos de estos mecanismos, como los que parten de características territoriales (niveles de marginación, municipios o localidades indígenas y afromexicanas, entre otros), pueden no ser lo más adecuados, pues dejan fuera a las personas que no habitan en estas localidades y presentan condiciones de pobreza y exclusión, pero también pueden ser un elemento que impida que los programas prioritarios actúen de manera integral para atender a una misma población. Por ello, es importante analizar con detalle los espacios en los cuáles las distintas intervenciones pueden coincidir para atender desde diversos frentes las principales problemáticas presentes en la población más vulnerable.

Por lo que toca al análisis realizado a los PIBien que atienden los distintos riesgos de las personas en todas las etapas del curso de vida, específicamente se identifican algunos aciertos en cuanto a su diseño que abonan a la visión de integralidad propuesta para estas intervenciones. Al respecto, algunos contemplan una continuidad en sus apoyos de acuerdo con el grupo etario o etapa de vida; en este caso se encuentran los programas de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. El primero plantea

una edad límite para participar de sus apoyos de 64 años para población indígena o afroamericana, y de 67 años para la población distinta a la mencionada; estos cortes de edad para egresar del programa corresponden con la edad de inicio del segundo programa que se menciona (65 años para la población indígena y afroamericana, y 68 años para el resto de la población), de esta manera se asegura que las personas con discapacidad permanente que participan del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente puedan continuar recibiendo el apoyo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores una vez cumplido el límite de edad normado en sus Reglas de Operación.

Otro ejemplo de integralidad en la atención a las etapas en el curso de vida se encuentra en los programas de becas: Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro. Si bien, sus poblaciones no están definidas de manera excluyente entre las diversas intervenciones como en el caso anterior, la integralidad se logra en tanto que existe un apoyo educativo que sigue la trayectoria educativa de los beneficiarios en los distintos niveles escolares. Por ello, sería relevante contar con información sobre dichas trayectorias educativas para así poder también buscar la integralidad de otras intervenciones que ayuden a atender los diversos riesgos presentes en las distintas etapas de vida de la población estudiantil.

Por otro lado, también fue posible observar algunos retos que plantean obstáculos o limitan el alcance de integralidad de los PIBien. En este sentido, uno de los más relevantes es el relacionado con la universalidad de los apoyos, ya que esta supone el acceso irrestricto de la población en cada etapa de su vida a la protección contra los riesgos cubiertos por cada uno de los PIBien. Sin embargo, esto no siempre sucede debido a los siguientes factores:

1. La forma en que los programas definen sus objetivos y a sus poblaciones y con ello, excluyen, desde su diseño, a porciones importantes de la población que podría estar en situación de vulnerabilidad con relación a los principales problemas sociales identificados por el actual gobierno
2. Los mecanismos que se utilizan para priorizar en función de las distintas restricciones presupuestales de las que son sujetos, lo cual supone que, aun cuando en su diseño mantenga una vocación universalista, es decir, buscan cubrir a toda la población que presenta una característica determinada, los programas tengan que identificar segmentos dentro de esta población a las cuales atender de manera prioritaria.

En el análisis por curso de vida, se encontró que los PIBien atienden principalmente los riesgos asociados con la seguridad en el ingreso y el desarrollo humano a través de transferencias económicas directas; sin embargo, no se encontraron mecanismos de seguimiento a los apoyos que permitan garantizar que estos se destinen de manera efectiva para lograr cumplir con los objetivos de los programas. Es por ello que será importante revisar la conveniencia de establecer mecanismos de condicionalidad en los apoyos o estrategias de seguimiento o de sensibilización para garantizar que los bienes entregados abonen a la reducción de la incidencia de determinados problemas sociales.

En relación con los riesgos asociados con la atención médica, solo el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro cuenta con un componente para su atención, en específico en la etapa de vida correspondiente a la adolescencia y juventud (15 a 29 años) a través de un seguro médico proporcionado por el IMSS y cuya cobertura abarca enfermedades y maternidad, así como riesgos de trabajo. Este seguro es efectivo únicamente durante el periodo en que la población beneficiaria se encuentra activa en el programa (12 meses en general y 24 meses para los aprendices vinculados al Programa Sembrando Vida).

Al respecto, queda pendiente analizar el papel que el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y sus mecanismos, tendrá en el acceso de la población a los servicios de atención médica y la cobertura de dichos riesgos en cada una de las etapas de vida, una vez que su normatividad sea publicada e identificar, con base en este ejercicio, los posibles huecos de atención para buscar cubrirlos con alguna otra intervención.

De manera específica, durante la etapa de vida de la niñez, se encontró que los programas Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras —vinculados con la atención de los riesgos asociados a la seguridad en el ingreso y desarrollo humano en esta etapa de vida— entregan un apoyo para garantizar un ingreso mínimo en el hogar; sin embargo, con el diseño actual de los programas, no es posible saber con certeza que estos apoyos efectivamente se utilicen para atender de manera integral las necesidades de la niñez, así como recibir una adecuada estimulación física y psicológica o facilitar su acceso a servicios de atención médica y, con ello, reducir su nivel de vulnerabilidad.

Una alternativa para lo anterior es considerar la oportunidad de incorporar a los PIBien apoyos dirigidos a garantizar el acceso de los servicios necesarios en esta población. En el caso del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras puede contemplarse la posibilidad de incorporar un componente que vincule a las y los beneficiarios con instancias que hayan pasado por un proceso de verificación de calidad de los servicios de cuidado y atención a la población infantil.

Igualmente, es aconsejable replantear algunas características en el diseño de los programas que puedan estar limitando su alcance, Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente que plantea como su objetivo y población a las personas que habitan en municipios o localidades indígenas o afroamericanas y aquellas que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, ya que desde su diseño se estaría excluyendo a las niñas y niños que no viven en territorios con estas características, sin tomar en cuenta que el nivel de vulnerabilidad de la niñez con discapacidad es independiente a las características del territorio en el que habitan. Así, es aconsejable replantear el criterio territorial como un criterio de prelación y no como parte del objetivo y característica de la población que busca atender el programa, esto para no excluir, en caso de contar con más recursos, desde su diseño a las y los niños con discapacidad que habitan en localidades que no cumplen con los criterios señalados y así buscar atender a todas las personas con discapacidad a nivel nacional.

En la etapa de la adolescencia y juventud (15 a 29 años) es en la que se identifican la mayor cantidad de programas vinculados a la atención de sus riesgos, 9 en total (Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Microcréditos para el Bienestar, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras).

Asimismo, se vuelve más evidente la posible exclusión de subgrupos importantes dentro de este grupo etario debido a la temporalidad de los apoyos de los programas y a la definición de sus poblaciones objetivo. Por ejemplo, en el caso del Programa Microcréditos para el Bienestar, la población objetivo para este grupo etario son aquellas personas que inician la modalidad Mes 13 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, así como personas mayores de edad que cuenten con un micronegocio con más de seis meses en operación, cuya actividad no sea agropecuaria; por lo que es posible decir que el acceso a los apoyos de Microcréditos para el Bienestar se circunscribe únicamente a las personas en esta etapa de vida que hayan egresado de Jóvenes Construyendo el Futuro y aquellas que ya cuenten con un micronegocio con al menos seis meses de operación, en este sentido, se considera que este criterio es una limitación en la cobertura del riesgo por desempleo para una parte importante de la población en esta etapa de vida que no cumple con los criterios citados.

Jóvenes Construyendo el Futuro cubre a las y los jóvenes en esta etapa de vida por una única ocasión en un periodo máximo 12 meses (con excepción de los aprendices vinculados a Sembrando Vida en cuyo caso la cobertura se extiende por 24 meses). Además, tanto Microcréditos para el Bienestar como Jóvenes Construyendo el Futuro, solo cubren el riesgo de pérdida de ingreso en una sola ocasión, por lo que se considera que dichas intervenciones, a pesar de que son integrales, no cubren el total de la etapa de vida, puesto que el riesgo indicado puede estar presente o reincidente en diversos momentos en la vida de una persona en este rango de edad.

En cuanto al Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, al definir su objetivo y a su población beneficiaria a través de características territoriales como: localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación, supone barreras de acceso a los apoyos a aquellos alumnos que vivan en localidades que no tienen estas características pero que sí son vulnerables al riesgo de abandono escolar por la falta o pérdida de ingresos en su hogar al vivir en condición de pobreza.

Siguiendo con la etapa de vida de la adolescencia y juventud, se ilustra como una mayor cantidad de intervenciones vinculadas eleva la complejidad de las interacciones entre los programas y vuelve aún más necesario el análisis de coherencia entre atributos de los programas para conocer de qué manera estas podrían complementarse o generando incentivos que se contraponen. Al respecto, se identificó una falta de integridad entre Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro, ya que sus apoyos pueden competir al compartir un mismo grupo etario con incentivos económicos en montos diferentes y que son mutuamente excluyentes, lo que podría ocasionar que

un sector de esta población se decante por el programa que ofrece el apoyo de mayor monto, en este caso es Jóvenes Construyendo el Futuro, y, de esta manera, decida no continuar o suspender sus estudios por la gratificación inmediata de un incentivo económico más alto.

Otro de los hallazgos principales en el análisis de las etapas del curso de vida fue que para el grupo de adultos mayores (65 años y más) la única intervención vinculada con su atención es el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Este considera un piso mínimo de ingreso (pensión) para las personas que han cumplido con la edad normativa establecida por el programa; sin embargo, es pertinente reflexionar sobre las necesidades especiales de las personas en esta etapa de vida y que van más allá de garantizar este mínimo de ingreso como, por ejemplo, los cuidados de largo plazo, que son servicios requeridos por una persona que sufre de dependencia permanente dada la pérdida de autonomía para realizar las actividades básicas e instrumentales y que, ante la velocidad del cambio demográfico que experimenta nuestro país, es cada vez más pertinente su discusión.

En cuanto al análisis de la coherencia de los PIBien vinculados con la autosuficiencia alimentaria se encontró que los programas analizados cubren, en términos generales, a pequeños y medianos productores agropecuarios y pecuarios en el caso de Crédito Ganadero a la Palabra; de granos básicos en los casos de Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos; mientras que Sembrando Vida a sujetos agrarios para participar en un proyecto agroforestal.

Además, los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Fertilizantes y Producción para el Bienestar coinciden, en términos generales, en su definición de población objetivo al incluir a pequeños productores de cultivos básicos, por lo que se considera una fortaleza en el diseño de estos programas que puede permitir crear sinergias para atender a su población de una manera integral y durante diferentes etapas del ciclo productivo.

Una característica en común de los programas analizados entorno a la autosuficiencia alimentaria, es el uso de criterios territoriales para definir e identificar a su población beneficiaria. Por ejemplo, territorios con alta densidad de población indígena o altos niveles de violencia e inseguridad, esto con el fin de disminuir las brechas de desigualdad de las diferentes regiones del país.

Sin embargo y como ya se mencionó, estos criterios delimitan a ciertos territorios específicos la operación del programa (Sembrando Vida y Fertilizantes) o priorizan de manera específica sobre estos, lo que podría restringir la participación de otros sujetos de derecho del programa, es decir, que las y los pequeños productores que viven en localidades diferentes a las definidas en el diseño de las intervenciones o sobre las cuales no se prioriza, presenten barreras para acceder a los apoyos, aunque presenten también el problema público que los PIBien buscan atender. Asimismo, la revisión de los criterios de priorización de cada uno de los programas analizados mostró que los territorios de atención de los PIBien son definidos utilizando metodologías diferentes, lo que dificultaría la coherencia en el diseño de las intervenciones, específicamente en lo que refiere a la identificación, cuantificación y selección de sus poblaciones objetivo.

Por un lado, mediante el Índice de Rezago Social del CONEVAL, Sembrando Vida prioriza municipios con niveles de medio a muy alto grado de rezago social, por otro lado, los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Producción para el Bienestar concentran sus acciones en territorios de alta y muy alta marginación definidos de acuerdo con el Índice de Marginación de la CONAPO. Los programas Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra atienden en zonas definidas como estratégicas mediante criterios propios que no se relacionan con los índices mencionados, por lo que se considera oportuno que se haga uso de una sola metodología para la definición de territorios de atención con el fin de facilitar una estrategia territorial más articulada entre las áreas prioritarias de atención.

Otro aspecto a considerar es el referente a la atención diferenciada en las regiones de mayor rezago. Se encontró que los PIBien no distinguen, en cuanto a los apoyos que entregan, los diferentes contextos y territorios en los que se encuentran las poblaciones objetivo. En su lugar, buscan concentrar las intervenciones en ciertas regiones del país, pero al definir los territorios de atención con diferente metodología, se dificulta el logro de este propósito. En este sentido, es importante considerar la entrega de apoyos diferenciados que respondan a las distintas necesidades de los productores y con base en el contexto de las regiones del país en donde se entregan para, con ello, evitar los posibles riesgos de regresividad que representa la no diferenciación.

En materia de los distintos tipos de apoyos que otorgan los programas, estos comparten como elemento común la entrega de transferencias de ingresos a través de diferentes vías (monetarias, en especie y precio), que atienden problemáticas específicas presentes en el fomento al desarrollo agroalimentario. Se detectó que, de los programas analizados, Sembrando Vida, Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra atienden algunos de los aspectos de la primera etapa de la cadena productiva, sin embargo, es necesario fortalecer la atención de la falta de acceso a mercados y la dificultad de comercialización, aspectos que son atendidos en una pequeña proporción por el Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. De igual manera, es importante atender elementos como la falta de acceso a financiamiento, la incorporación de prácticas de producción sostenible y la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago.

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida no depende solo de los resultados de la política social, sino también de las condiciones del mercado laboral y del sistema de protección social (CONEVAL, 2018b), la política fiscal, el desempeño de la economía e incluso de otros elementos como la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. En ese sentido, la política social, por lo menos como ha sido construida en México, sí tiene un papel como instrumento para garantizar los derechos básicos de las personas (Cejudo, Lugo y Michel, 2016) y de ahí la relevancia de analizarla como conjunto desde la propuesta de integralidad de la administración actual.

La necesidad de la integralidad de las políticas públicas responde a la multicausalidad de las problemáticas sociales y la demanda por intervenciones dirigidas a resolver problemas amplios del desarrollo social de una manera eficiente. Una política social integral, tal y como lo plantea la actual administración, requiere de la articulación coherente de esfuerzos entre dependencias y entidades

que piensen y actúen como un todo, en función de las necesidades y prioridades derivadas del problema público más amplio. Así, una atención integral del curso vida requiere de intervenciones capaces de cubrir diversos aspectos de prevención, mitigación y atención de los distintos riesgos con objeto de reducir la probabilidad y severidad de estos eventos, así como la vulnerabilidad de las personas cuando estos ocurren (CONEVAL, 2018b).

De igual manera, los escenarios complejos que los productores rurales enfrentan, requieren de una política proactiva que atienda las causas estructurales que limitan el crecimiento y desarrollo de las actividades productivas en el medio rural, por lo que es importante que sean abordados desde distintas aristas en conjunto, lo que supone la necesidad de articular sectores, programas e iniciativas que generen sinergias y potencien sus resultados en pos de lograr el objetivo de autosuficiencia alimentaria para mejorar las condiciones de los pequeños productores.

Finalmente, conviene destacar que los espacios de política analizados no existen de manera aislada, sino que interactúan y forman parte de una propuesta más amplia que busca una política social integral y universal, en donde se garantice la efectividad de los derechos sociales y el bienestar de las personas mediante diversas estrategias de política pública durante el curso de vida de las personas.

# Capítulo II

## Coordinación en la Operación de los Programas Integrales de Bienestar

### Características del análisis de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar

El Gobierno federal ha construido una propuesta de política social que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), los Programas Sectoriales, así como en el discurso oficial por medio de las conferencias de prensa realizadas por algunos funcionarios de alto nivel de la presente administración. Dicha política busca tener una lógica de integralidad al estar vinculada y coordinada "...con todas las instituciones, estrategias, programas y acciones a fin de generar procesos continuos y entrelazados de desarrollo para promover el bienestar de la población" (Bienestar, 2020a).

La integralidad no se refiere solo a la coherencia en el diseño de las políticas públicas (análisis realizado en el capítulo anterior), sino que además se relaciona con el funcionamiento de algunos de los programas de desarrollo social mediante una estructura operativa que no depende directamente de las unidades responsables de cada intervención. Así pues, las políticas públicas integrales dependen principalmente de dos elementos: a) la coherencia en el diseño y b) la coordinación para la implementación de las diferentes intervenciones de desarrollo social.

El apartado que se presenta a continuación se enfoca en analizar este último componente, con el objeto de identificar y caracterizar la operación entre la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD) y los PIBien, y con ello, valorar la pertinencia y eficiencia de este modelo en su funcionamiento.

Para ello, primero se identificaron los programas que operan bajo el esquema coordinado y que son el referente para el presente análisis; posteriormente, se abordaron las principales diferencias operativas que se observaron entre la actual propuesta y las existentes en sexenios anteriores para la implementación de programas sociales, a fin de establecer los elementos que distinguen el modelo de implementación del actual Gobierno federal (2018-2024).

Posteriormente se analizó cómo la actual administración busca lograr la integralidad en la operación de las intervenciones públicas a partir de la existencia de un modelo operativo que se conforma de una serie de mecanismos cuya responsabilidad recae en la CGPD, en colaboración con la Secretaría de Bienestar. Después se presenta el marco teórico a través del cual se hará el análisis de la coordinación referida. Consecutivamente se estudia la coordinación en la operación de los PIBien, a partir de contrastar los elementos normativos existentes tanto de la CGPD como de los programas analizados, así como con los hallazgos identificados en las conferencias de prensa de los Programas de Bienestar y Créditos para estimular y reactivar la economía, y las Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020 en los que se identifica la participación de dicha institución.

Finalmente, se hizo un balance general con el objetivo de propiciar una mejor coordinación para el funcionamiento de los PIBien y, con ello, lograr una mayor integralidad en la implementación de los programas sociales en los que interviene la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

## Metodología de análisis

El proyecto de integralidad se encuentra plasmado en diferentes documentos normativos que hacen referencia a algunas de las características de diversos mecanismos que vinculan las actividades de los PIBien con el funcionamiento de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo a través de las instancias operativas, que se describen más adelante, y que son las delegaciones de programas para el desarrollo, las coordinaciones regionales y los servidores de la nación.

Para identificar las diversas atribuciones y actividades que se desempeñan en materia de coordinación entre los actores antes mencionados y las unidades responsables de cada programa, se revisaron las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas Integrales de Bienestar, el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros.

Además de la revisión normativa, se identificó cómo estos elementos de coordinación funcionan en la práctica. Al respecto, primero se sistematizó la información recabada de las conferencias de prensa de los Programas del Bienestar y Créditos para estimular y reactivar la economía del 24 de abril al 21 de julio de 2020. En segundo lugar, también se incorporaron a este estudio los hallazgos de las Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020, pues en ellas se analiza a profundidad el funcionamiento de los 17 programas prioritarios de reciente creación.<sup>23</sup>

En resumen, en este documento se abordan los diferentes mecanismos que integran la coordinación en la operación de la actual política de desarrollo social mediante el análisis de tres fuentes

<sup>23</sup> El CONEVAL realizó 17 Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020, con el objetivo de acompañar durante el primer año de operación a los programas prioritarios de reciente creación. Estas evaluaciones están disponibles para su consulta en la siguiente dirección: <https://bit.ly/3fSdxog>. El trabajo de campo de dichas evaluaciones arroja información valiosa sobre las actividades que se realizan para el funcionamiento de estas intervenciones; no obstante, es importante mencionar que el objetivo de estas no fue analizar la operación de los diferentes mecanismos de coordinación a los que referimos en esta sección. Aun así, algunos de los hallazgos son útiles para explicar las acciones de coordinación en la operación.

de información: 1) **normativa**, que refiere a las ROP o Lineamientos para el ejercicio fiscal 2020 de los PIBien y lo correspondiente a la CGPD, 2) **informativa** que recopila la información que se proporciona en las conferencias sobre los "Programas de Bienestar" y "Créditos para reactivar la economía", abarcando el periodo del 24 de abril al 21 de julio de 2020, y 3) **de evaluación**, con base en los principales hallazgos relacionados con la coordinación para la implementación de los PIBien, identificados durante el trabajo de campo de las 17 evaluaciones publicadas por el CONEVAL.

Por lo anterior, se tomaron en consideración solo aquellas intervenciones en las que se identificaron hallazgos de coordinación en la operación en cualquiera de las tres fuentes de información normativa, informativa y de evaluación. Se descartó para este estudio a la vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano, el Programa Cultura Comunitaria y Agromercados Sociales y Sustentables porque no se identificó evidencia de que su operación se vincule con las actividades de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

**Cuadro 19.** Programas Integrales de Bienestar en los que se identificaron mecanismos de coordinación en la operación en su normatividad mediante el análisis de conferencias de prensa o hallazgos derivados de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020.

Dependencia	Clave	Programa	Normatividad <sup>1</sup>	Informativo <sup>2</sup>	Evaluaciones
	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	✓	✓	✓
	U010	Sembrando Vida	✓	✓	✓
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓	✓	✓
	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	✓	X	✓
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra	*	**	✓
	U022	Fertilizantes	✓	✓	✓
	U023	Producción para el Bienestar	*	✓	✓
	U025	Agromercados Sociales y Sustentables	*	**	X
	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez	✓	✓	***
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	✓	X	✓
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	✓	X	✓
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro	✓	X	✓
	U281	Nacional de Reconstrucción	✓	**	✓
	S282	Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano	X	X	X
	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	✓	✓	✓
	E043	Cultura Comunitaria	*	X	X
	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓	✓	✓

<sup>1</sup> Corte al 1 de agosto 2020

<sup>2</sup> Cubre el periodo del 24 de abril al 21 de julio 2020.

\* No hay ROP/Lineamientos 2020

\*\* No hay conferencias de prensa

\*\*\* No se llevó a cabo trabajo de campo

X No se encontraron hallazgos de coordinación en la operación

Programas en gris: no se identificó el funcionamiento de la intervención un mecanismo de coordinación operativa en ninguna de las 3 fuentes consultadas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de las fuentes consultadas.

Una vez identificados los programas a analizar, los hallazgos de las tres fuentes de información fueron clasificados y adaptados con base en el Modelo General de Procesos del CONEVAL, el cual propone diez categorías para la descripción y análisis de los procesos de los programas: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos, 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, 9) contraloría social y satisfacción de usuarios y, 10) monitoreo y evaluación (CONEVAL, 2017). Lo anterior con el fin de delimitar las actividades, los insumos y los productos que se identificaron al analizar las tres fuentes de información.

## La coordinación para la implementación de los programas sociales

En sexenios anteriores, el funcionamiento de los programas sociales se basaba en un esquema diferenciado que dependía, principalmente, de la lógica adoptada por cada una de las unidades responsables de los programas de desarrollo social, y, en algunos casos, conforme a las pautas establecidas por diversas estrategias de coordinación interinstitucional en la que diferentes secretarías de Estado, por medio de planes y programas, colaboraban en la consecución de objetivos estratégicos como por ejemplo, la atención de problemas de la población en situación de pobreza. Lo anterior, con la finalidad de que programas como Microrregiones Programa para el Desarrollo Local (2001-2006), 100x100 (2007-2012), Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2018) y la Estrategia Nacional de Inclusión (2016-2018) fueran más eficientes y eficaces (CONEVAL, 2018c).

El modelo operativo que se adoptó anteriormente obedecía a un criterio de descentralización política donde cada dependencia y entidad de la APF contaba con delegaciones en las entidades federativas para revisar el cumplimiento de las funciones y la implementación de los planes y programas de su competencia (Gris y Ramírez, 2019).

En este sentido, algunas dependencias federales, a través de sus representaciones estatales y su personal operativo, desplegaba en el territorio la acción pública por cada una de las intervenciones del sector; por ejemplo, gran parte de los programas a cargo de la Secretaría de Bienestar, antes de Desarrollo Social, operaba por medio de sus delegaciones y subdelegaciones estatales, mientras que la Secretaría de Educación Pública lo hacía, principalmente, a través de las autoridades educativas locales y representaciones estatales.

Según Gris y Ramírez (2019) esta delegación de funciones en los estados de la república, en principio, permite mejorar la gestión de las dependencias federales al "focalizar la atención de los trámites y asuntos a su cargo, así como prestar una mejor atención a los ciudadanos que acuden ante estas oficinas a realizar sus diligencias" (Delgado, 2018, p. 10). Asimismo, en opinión de Gris y Ramírez, este esquema ayudó a desempeñar las actividades que requieren de una presencia permanente de las autoridades federales en el ámbito local y microrregional como la implementación, la coordinación y la supervisión de los planes y programas de desarrollo social.

De acuerdo con la información disponible en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, para 2018 existían 2,300 delegaciones, subdelegaciones y oficinas de representación de dependencias y entidades de la APF que para ese mismo año tuvieron un gasto operativo de \$4,836.7 millones de pesos, así como un presupuesto para servicios personales de \$16,905.1 millones de pesos (Senado de la República, 2018).

Asimismo, en conferencia de prensa, el presidente de la república hizo mención sobre la estructura de este modelo operativo, el cual tenía hasta 30 o 40 delegados en algunos estados del país (Gobierno de México, 2019d).

No obstante, como parte de las medidas de austeridad en el uso de los recursos públicos que se comunicó mediante el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" a finales de 2018 se propuso reorganizar esta estructura operativa de los programas de desarrollo a fin de buscar un esquema de gestión más eficiente y eficaz en el diseño e implementación de políticas públicas en México (Senado de la República, 2018). En la exposición de motivos de dicha la iniciativa, el entonces diputado Mario Delgado señaló que el aparato burocrático ya no necesariamente respondía a las prioridades del actual Gobierno Federal, por lo que la Iniciativa para la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) estableció lo siguiente:

La Administración Pública Federal se materializa en un conjunto de entidades que responden ante el ciudadano al brindar un servicio, construir una obra, aplicar una norma, emitir un acto jurídico, que vinculan al ciudadano con la autoridad. A lo largo de la historia del México moderno la administración ha sufrido modificaciones en cuanto a su conformación, estructura, organización, presupuesto y recursos humanos y materiales, y si bien estas modificaciones, con menor o mayor profundidad, han pretendido responder a la visión del gobierno en turno, El Ejecutivo federal que encabezaré la Cuarta Transformación está comprometido a que, sin provocar incertidumbre ni alterar la marcha del gobierno, los cambios que propone en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal rindan resultados muy palpables y concretos en el más corto plazo posible (Delgado, 2018, p. 2).

En este sentido, la LOAPF fue reformada, con la finalidad de establecer las bases para la reorganización institucional en la que se destaca el adelgazamiento de las instituciones gubernamentales, la centralización de las funciones y la redistribución de competencias (Gris y Ramírez, 2019). Asimismo, se transformó el modelo operativo anterior, con el que cada una de las dependencias de la APF se apoyaban principalmente para su operación en sus oficinas estatales y regionales, por un modelo donde se delegaron parte de sus funciones operativas en una sola institución: la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

El nuevo esquema plantea retos asociados a la adaptación de cambios organizacionales pues algunas dependencias adquirieron nuevas responsabilidades que eran competencia de otras. Aunado a ello, se hace necesario el fortalecimiento de aspectos como la colaboración entre todas las unidades

responsables y las instancias que participan en el funcionamiento de los PIBien al adoptar nuevas relaciones jerárquicas y de coordinación entre los actores involucrados en este proceso.

En opinión de Hammerschmid, *et al.* (2017), la reducción del aparato gubernamental, que tiene como base el esquema de la nueva gestión pública, generalmente enfrenta una realidad compleja, ya que al menos en el contexto europeo ha representado una mejora en materia de eficiencia, pero un retroceso en otras dimensiones de desempeño como la calidad de los servicios proporcionados, principalmente en aquellas acciones que representan un reto a nivel técnico y de especialización.

Por su parte, Gris y Ramírez (2019) han señalado que este nuevo esquema parecería ser una medida de austeridad, pero su instrumentación se plantea de forma homogénea sin que exista un diagnóstico organizacional sobre las necesidades en términos de recursos humanos y materiales, así como las especificaciones técnicas de cada dependencia.

Por lo anterior, la reforma a la LOAPF incorporó un artículo transitorio en el que las dependencias y entidades tendrían 180 días para presentar al titular del Poder Ejecutivo un análisis de costo-beneficio sobre la necesidad y la viabilidad de contar con representaciones estatales. Al respecto, se pudo observar, por medio del trabajo de campo de las Evaluaciones de Diseño de algunos PIBien que aquí se analizan, cuentan con personal operativo y representaciones estatales propios que coadyuvan en la consecución de los objetivos de estas intervenciones.<sup>24</sup>

En resumen, durante los gobiernos anteriores cada dependencia y entidad de la APF contaba con un modelo organizacional propio para la implementación de sus programas. No obstante, en el actual gobierno, dicho modelo se complementa con la configuración de un nuevo esquema integral para el funcionamiento de los planes y programas de desarrollo que pretende simplificar el quehacer público en la operación de los PIBien.

## Esquema de coordinación de los Programas Integrales de Bienestar

El Programa Sectorial de Bienestar 202-2024 señala que la política de desarrollo no puede ser únicamente un componente de la política pública, sino que debe ser el eje rector de la acción gubernamental para constituirse en una política de Estado. Así pues, se menciona que el Gobierno federal debe vincular y coordinar las instituciones, estrategias, programas y acciones para obtener procesos continuos y entrelazados de desarrollo que promuevan el bienestar de la población a nivel individual, familiar y comunitario. Para lograrlo, la política de bienestar debe:

<sup>24</sup> En específico, y a pesar de que no se cuenta con más información al respecto, en las Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo se identificó que para 2019 los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social contaban con representaciones estatales, personal técnico y operativo.

... sentar las bases para una coordinación efectiva entre las delegaciones de programas para el desarrollo, dependencias y entidades para la articulación de un esquema que permita garantizar íntegramente la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes (Bienestar, 2020a, p. 26).

El enfoque de integralidad de la política de desarrollo de la actual administración está centrado en una lógica de implementación conjunta de los diferentes Programas de Bienestar con una serie de mecanismos que, con base en la coordinación de diversos actores, buscan contribuir en su operación y, por ende, en la consecución de sus objetivos.

Esta forma de abordar la coordinación adopta un enfoque organizacional y de gestión que engloba diversas actividades implementadas por medio de una estructura operativa en común. El objetivo de este esquema es hacer más eficiente y pertinente la implementación de los PIBien al reducir el número de intermediarios, sin importar el sector en el que esté adscrito el plan o programa de desarrollo en cuestión, tal como se estipula en el artículo 8 fracción III del "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de los programas para el Desarrollo".

Al respecto, de acuerdo con el artículo 17 Ter de la LOAPF, la organización y el funcionamiento del esquema de coordinación de dependencias y entidades de la APF para la ejecución de planes, programas y acciones en materia de desarrollo social está a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en colaboración con la Secretaría de Bienestar, concretamente mediante los titulares de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, quienes tienen a su cargo a los coordinadores regionales y a los servidores de la nación para la realización de sus funciones.<sup>25</sup>

La Coordinación General de Programas para el Desarrollo se creó el 30 de noviembre de 2018 a partir de la mencionada reforma, como una unidad de apoyo técnico adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República, y su principal función es coordinar las actividades que desempeñan las Delegaciones de Programas para el Desarrollo ubicadas en las 32 entidades federativas. Concretamente, el Artículo 17 Ter de la citada Ley menciona lo siguiente: "Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo [...] el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del presidente de la República" (LOAPF, 1976).

De acuerdo con el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo desempeña, en conjunto con la Secretaría de Bienestar,<sup>26</sup> acciones de planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones que implementen cada una de las delegaciones.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> El Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República señala que la persona que encabeza la CGPD puede apoyarse de las unidades administrativas de la Secretaría de Bienestar que se establezcan en su Reglamento Interior (Gobierno de México, 2019e). No obstante, hasta el día 18 de septiembre de 2020 no se había actualizado dicho reglamento, por lo que no se sabe cuáles son las áreas administrativas que colaboran con la CGPD. La versión disponible del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social es la que corresponde a la última reforma publicada en el DOF el 24 de abril de 2018.

<sup>26</sup> En los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo se señala que las y los delegados deben mantener informados a la Secretaría de Bienestar y a la CGPD, por conducto de la Unidad de Coordinación de Delegaciones de la Secretaría, sobre la implementación de los programas.

<sup>27</sup> Concretamente en el Artículo 32 fracción IV del mencionado Reglamento señala lo siguiente "Coordinar, en conjunto con la Secretaría de Bienestar, la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones que implementen las Delegaciones" (Gobierno de México, 2019e).

Las delegaciones tienen, entre otras atribuciones: a) la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral; b) la atención ciudadana; c) la supervisión de los programas y servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y d) la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población. En el artículo 3 del "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo" se señala que las y los delegados llevarán a cabo las siguientes actividades:

1. Proveer de información a la Secretaría de Bienestar y a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo para la planeación e implementación de los Programas Integrales de Bienestar.
2. Dar seguimiento a la operación de los módulos de atención o Centros Integradores de Desarrollo (CID) respecto a la información, atención y servicios que se brinda a la población beneficiada.
3. Atender a las personas que habiten en zonas prioritarias (mayoritariamente indígenas, de alto o muy alto grado de marginación o con altos niveles de violencia) y apoyar en la implementación de los PIBien en estas localidades.
4. Integrar un Padrón Único de Beneficiarios mediante la información obtenida a través de entrevistas domiciliarias, visitas de campo y del registro e inscripción de conformidad con lo establecido en cada programa de desarrollo social.
5. Realizar actividades que permitan identificar a los beneficiarios de los PIBien.
6. Coadyuvar en la coordinación, supervisión y seguimiento para el cumplimiento de las Reglas de Operación o Lineamientos de los programas.
7. Brindar asesoría a las oficinas de las dependencias y entidades para mejorar la implementación y ejecución de los programas de desarrollo.

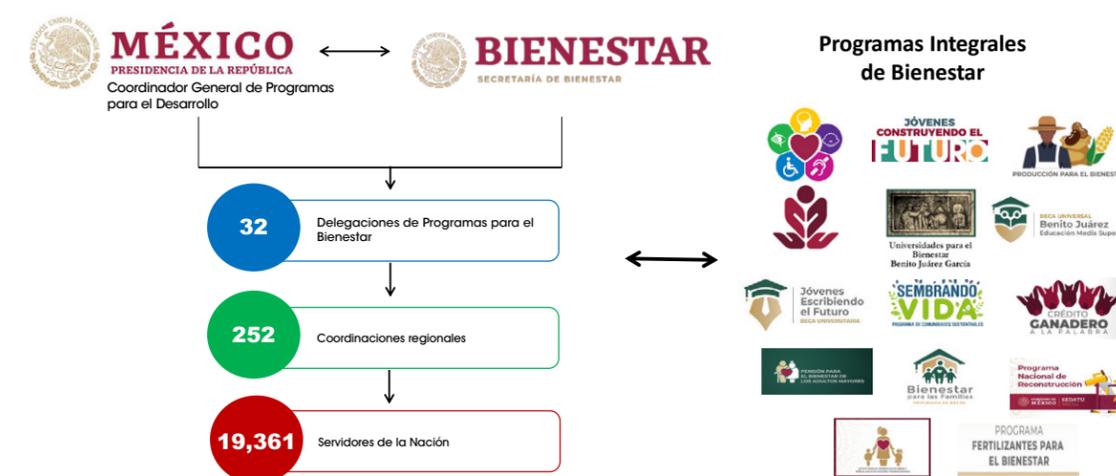
Las delegaciones son dirigidas por una persona titular que ocupa el cargo de delegado o delegada. Operan en campo con 252 coordinadores regionales, mismos que organizan el trabajo de quienes se desempeñan como servidores de la nación siguiendo un sistema jerárquico para el apoyo en la implementación de los distintos PIBien. Respecto a la figura de los coordinadores regionales, es importante mencionar que no se identificó una fuente de información pública sobre sus funciones, por lo que en este análisis no se profundizará sobre sus actividades en el esquema de coordinación en la operación de los programas integrales de desarrollo.

Por otro lado, el personal que integra los servidores de la nación son prestadores de servicios profesionales por honorarios y están adscritos a la Secretaría de Bienestar. Ellos realizan actividades relacionadas con diferentes procesos en la implementación de los PIBien y entre sus principales funciones se encuentra el levantamiento de información en campo, apoyo en tareas administrativas y de logística, asesoría en módulos de atención y otras actividades encomendadas a través de las Delegaciones (Secretaría de Bienestar y CGPD 2019).

De acuerdo con información obtenida, en el periodo del 16 al 31 de agosto de 2020 en la página Nómina Transparente de la Administración Pública Federal,<sup>28</sup> se tenía un registro de 18,821 enlaces de prestación de servicios a la nación y 373 honorarios servidores de la nación, dicho personal se encuentra distribuido en las diferentes localidades donde operan los Programas Integrales de Bienestar, lo que suma un total de 19,194 servidores de la nación distribuidos en campo (SFP, 2020).

Asimismo, este mismo portal registra 74 personas como departamento de apoyo administrativo y 93 subdirectores de apoyo a la operación del Centro Integrador (SFP, 2020), sin embargo, no se cuenta con más información sobre las actividades que desempeña este personal en el esquema operativo. En total 19,361 personas se reportan como servidores de la nación en el portal de Nomina Transparente de la Administración Pública Federal (ver figura 3).

**Figura 3.** Esquema de coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la SFP (2020) y con datos obtenidos de la conferencia de prensa sobre los Centros Integradores del Desarrollo el 17 de junio de 2020.

Como parte de las acciones integrales de operación, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar han establecido espacios de atención en los denominados Módulos de Atención o Centros Integradores de Desarrollo (CID),<sup>29</sup> definidos en los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, artículo segundo, numeral séptimo, como "...las ventanillas de atención de los Programas para el Desarrollo, y como centros integradores del desarrollo para el fortalecimiento de la cohesión y participación social" (Secretaría de Bienestar y CGPD, 2019).<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Este dato corresponde al total de personas que cuentan con un contrato de prestación de servicios profesionales bajo el régimen de honorarios registrado en el apartado denominado "servidores de la nación", para el periodo del 16 al 31 de agosto de 2020 disponible en la página Nómina Transparente de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, que se puede consultar en <https://nominatransparente.rhnef.gob.mx/>

<sup>29</sup> En el Programa Sectorial de Bienestar, se hace referencia a los Centros Integradores de Desarrollo como Módulos de Atención. No obstante, en el presente estudio se les llamará Centros Integradores para el Desarrollo, ya que es así como se refieren los coordinadores de los Programas Integrales de Bienestar a este espacio de atención (Bienestar 2020a).

<sup>30</sup> De acuerdo con los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2020, con los recursos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, cuya finalidad es fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, es posible realizar proyectos construcción, rehabilitación, mantenimiento, ampliación, reconstrucción y equipamiento de los Centros Integradores de Desarrollo (Bienestar, 2020c).

En este sentido, los CID son espacios donde se atiende a la población con la finalidad de brindar atención coordinada y articulada de todos los esfuerzos del Gobierno federal en territorio. Asimismo, se encargan de atender las necesidades en materia de política social, promover la participación ciudadana y proporcionar información sobre los programas, brindar capacitación bancaria, entre otros servicios (Secretaría de Bienestar 2020a). La importancia de los Centros radica en que se busca acercar el gobierno a la población.

De igual forma, el PSB menciona que los CID se apoyarán en las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, y que estos centros son operados por las y los servidores de la nación que se encuentran en dicha localidad. El Gobierno federal tiene planeado establecer 13,000 centros que darán atención a más de 180,000 comunidades del país y microrregiones rurales, priorizando las zonas más alejadas con la finalidad de acercar el gobierno a la población (Bienestar, 2020a). Respecto al avance en la instalación, en 2019 se contaba con 9,977 CID en 9,643 localidades pertenecientes a 2,233 municipios (CONEVAL, 2020a).

Además del apoyo en los Centros Integradores de Desarrollo, también es clara la participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo en diversas tareas medulares para la implementación de los programas integrales como el ejercicio de levantamiento de información, denominado *Censo de Bienestar*, mismo que, como se verá más adelante, fue un insumo para la generación de los padrones de los programas (y por tanto del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de cada una de las intervenciones). Asimismo, la implementación de dichos programas se apoya mediante la recopilación de información a través del Formato Único de Beneficiarios, que es un formulario común entre algunos programas el cual es utilizado para la integración de personas para ser beneficiarias (solicitud de apoyo), para la corrección o actualización de datos de los beneficiarios y la baja voluntaria de las intervenciones.

En resumen, la propuesta de coordinación en la operación del actual gobierno se basa en una estrategia conjunta a través de la cual se apoyan e implementan los distintos Programas Integrales de Bienestar, en colaboración con una instancia externa a las dependencias o instituciones responsables de cada uno de los programas sin importar el sector o la dependencia de adscripción. Lo que este esquema busca es que el funcionamiento de las intervenciones de desarrollo social no sea de manera aislada, sino que, a partir de una misma estructura operativa, se complementen los diferentes procesos para su funcionamiento.

En opinión de Gris y Ramírez, esta configuración prevista para el funcionamiento de la Política de Desarrollo Social puede representar dificultades en materia de implementación:

...mientras que el control político de estas delegaciones se plantea ubicar en la Oficina de la Presidencia, su subordinación a la Secretaría de Bienestar tendrá implicaciones para la gestión, aspectos que pueden entrar en conflicto si los intereses de ambas instituciones no están alineados. Esto puede derivar en un mandato confuso y dividido que limite la obtención de resultados” (Gris y Ramírez, 2019, p. 18).

En ese sentido, este estudio busca identificar aquellos espacios en donde se pretende la integralidad de la política por medio de la coordinación en la operación entre la CGPD y los PIBien y, con base en ello, valorar su pertinencia para hacer más eficiente la implementación de estas intervenciones.

## **Análisis de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar**

La coordinación es un proceso por el cual distintas organizaciones delimitan tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el objetivo de hacer más eficientes los programas de desarrollo orientados a la atención de un problema público (CONEVAL, 2018c). En los últimos años, la colaboración entre distintas organizaciones y ámbitos de gobierno se ha convertido en uno de los componentes fundamentales para la resolución de problemas derivados de las estructuras institucionales del sector público, sin embargo, en pocas ocasiones la coordinación se plantea desde el diseño de las políticas públicas o se hace efectiva en la implementación (Peters, 2015).

Autores como Cejudo y Michel (2017) han señalado que la coordinación depende de tres características: la primera está relacionada con la existencia de las reglas del juego y la asignación de responsabilidades entre todas las partes involucradas, la segunda tiene que ver con los procedimientos para el intercambio de conocimiento e información y la tercera recae en la efectiva articulación de todos los esfuerzos para el logro de un objetivo común, que en este caso es que “toda la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar” (Gobierno de México, 2019a).

Para Ernesto Stein (2017), economista principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, la coordinación permite una mejor gestión en los programas y al mismo tiempo evita la duplicidad en sus funciones. Asimismo, la generación de sinergias entre diferentes instituciones, aprovechando las ventajas comparativas de cada una de ellas, es un factor clave para implementar políticas públicas de mayor calidad al beneficiarse de otras dependencias para cumplir sus objetivos. Por su parte, Ramírez y Peñaloza (2006), agregan que existen una serie de condiciones necesarias para el surgimiento y desarrollo de una coordinación efectiva: el diálogo, la interacción permanente y la confianza entre los diferentes actores involucrados.

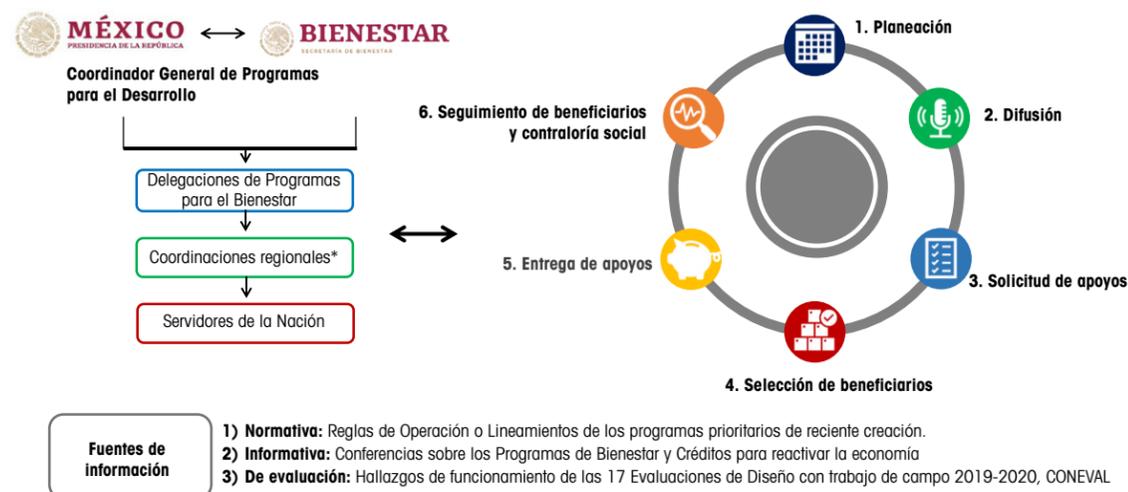
Para el análisis del esquema de integralidad por medio de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar se usa como base el Modelo General de Procesos de CONEVAL; sin embargo, no en todos los casos los procesos de dicho Modelo fueron coincidentes con las fuentes de información analizadas. En algunos programas se identificó que hay procesos adicionales y, en otros, hay procesos que no se llevan a cabo. Por ejemplo, no se observaron hallazgos sobre la participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo en dichas intervenciones para la producción de bienes y servicios, y monitoreo y evaluación.

Asimismo, como se verá más adelante en este documento, por la similitud de los espacios existentes para el *seguimiento a beneficiarios* y *de contraloría social* se hizo una sola categoría para describir el funcionamiento de este esquema de integralidad entre los programas integrales ya identificados

en el cuadro 1. De igual forma, se advierten algunos hallazgos relacionados con el proceso de distribución de bienes y servicios que, por criterios comparativos para este análisis, se decidió agruparlos como entrega de apoyos.

Se identificaron mecanismos de coordinación en la operación en los PIBien de los siguientes procesos: planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, entrega de apoyos, y uno que, para este ejercicio, se denominó seguimiento a beneficiarios y contraloría social (ver figura 4).

**Figura 4.** Funcionamiento de la coordinación en la operación en los Programas Integrales de Bienestar



\* No se cuenta con información sobre el involucramiento de las coordinaciones regionales en el funcionamiento de los programas analizados. Nota: El Modelo de Procesos del CONEVAL fue adaptado conforme a los hallazgos para esta investigación. Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de CONEVAL, 2017.

Es importante señalar que la adaptación al Modelo General de Procesos del CONEVAL se hizo con base en los hallazgos de las tres fuentes de información (normativa, informativa y de evaluación), por lo que el vínculo entre las unidades responsables y los mecanismos de coordinación en la operación de dichos programas podría estar sujeta a cambios, debido a que la lógica de implementación está en constante ajuste de acuerdo con las necesidades que se presentan durante el funcionamiento de cada intervención.

## Planeación

De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, la *planeación* es el proceso en el que se determinan la misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa (CONEVAL, 2017).

En relación con la coordinación, la *planeación* se analiza a partir de su incidencia en el funcionamiento de los PIBien; proceso que involucra a actores clave, como la Coordinación General de Programas de Desarrollo y la Secretaría de Bienestar, a fin de consensuar con las unidades responsables

los objetivos, las metas, el plan de trabajo y los mecanismos disponibles para la implementación de cada una de las intervenciones.

Al respecto, en las fuentes de información no se encontró evidencia del involucramiento que tiene la Coordinación General o la Secretaría de Bienestar durante el proceso de planeación.

Aunque cabe señalar que sí es pertinente que en este proceso se involucre a los diferentes actores implicados en el diseño e implementación de las intervenciones a fin de conformar un plan de trabajo factible e integral, que sea adecuado a las metas y los recursos con los que cuentan cada PIBien, sobre todo si el logro de los objetivos depende de estructuras externas al programa. Con ello se busca evitar el posible riesgo de una desvinculación entre la definición de los objetivos de cada una de estas intervenciones y su factibilidad en la implementación, especialmente, al momento de elaborar las actividades y las metas en campo.

El Programa de Microcréditos para el Bienestar de la Secretaría de Economía fue la única excepción a esta regla ya que, de acuerdo con sus ROP 2020, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar tienen una participación en el Consejo Directivo, es decir, en el "... cuerpo colegiado que norma condiciones operativas y vigila el cumplimiento de sus fines" (SE, 2020c).

Sin embargo, no se cuenta con más información sobre las actividades que se hayan realizado en coordinación con los actores mencionados para el proceso de planeación (ver cuadro 20).

**Cuadro 20.** Coordinación en la operación en la planeación de los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información		
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones
BIENESTAR	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras			
	U010	Sembrando Vida			
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente			
SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos			
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra			
	U022	Fertilizantes			
	U023	Producción para el Bienestar			
EDUCACIÓN	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez			
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior			
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez			
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro			
SEDATU	U281	Nacional de Reconstrucción			
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro			
SE	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓		

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

En resumen, las fuentes consultadas permiten señalar que, durante el proceso de *planeación*, la participación de todas las instancias que se involucran en el funcionamiento de los PIBien es prácticamente nula. Sin embargo, como ya se indicó, la colaboración entre todos los actores implicados en la operación de estas intervenciones es un elemento estratégico que tendría que ser incorporado, a fin de garantizar el logro de los objetivos planteados. Incorporar las perspectivas, los objetivos, los alcances y los recursos (económicos, materiales y humanos) de instituciones clave como la Coordinación General de Programas de Desarrollo y la Secretaría de Bienestar debería ser una actividad inherente desde la planificación del presupuesto, pasando por la elaboración de las metas y los indicadores, hasta el establecimiento de los planes de trabajo, con el fin de que estos elementos sean adecuados para todas las partes involucradas en la operación de cada una de las intervenciones.

## Difusión

De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL (2017), la *difusión* es la actividad sistemática e institucionalizada de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción.

A partir de la revisión de las tres fuentes de información, es posible decir que una de las principales actividades en el esquema de coordinación en la operación de los PIBien es la *difusión*. Este proceso se realiza en colaboración con los titulares de las delegaciones y los servidores de la nación, quienes apoyan en la divulgación de información a la población susceptible de recibir el apoyo, es decir, la población objetivo.<sup>31</sup> En este proceso, quienes se desempeñan como servidores de la nación realizan actividades operativas en campo, como lo realizaron durante el levantamiento del Censo del Bienestar, así como durante las actividades que realizan en los Centros Integradores de Desarrollo, tal como se describió en conferencia de prensa:

Un Centro Integrador es donde brindamos todo tipo de información a la sociedad acerca de los programas del Gobierno Federal. Sirve para hacerle llegar todo este tipo de programas a las personas de escasos recursos y en las personas que lo necesitan, personas con discapacidad, adultos mayores [...] becas para los niños, todo tipo de programas [...]. Es un punto de contacto y comunicación directa del Gobierno de México con la población. Es una ventanilla donde se da seguimiento y supervisión de los programas del Gobierno de México de manera directa y sin intermediarios (Gobierno de México, 2020i).

En la normatividad de los programas se encontró que Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Fertilizantes y el Programa Nacional de Reconstrucción señalan con claridad actividades de coordinación con los servidores de la nación para llevar a cabo actividades de *difusión*. Sin embargo, en estos documentos, la participación de los actores que se encuentran involucrados en el proceso se menciona de forma general sin especificar acciones puntuales, responsabilidades o plazos para ejecutar el proceso analizado.

<sup>31</sup> La actividad de difusión de las delegaciones se establece en el Artículo 17 Bis inciso E de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 1976).

Un ejemplo de cómo está normada la participación de los delegados en el proceso de *difusión* se encuentra en las ROP del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, las cuales señalan que, “[...] las delegaciones de Programas para el Desarrollo, en coordinación con la UR 211 [Dirección General de Políticas Sociales], serán las encargadas de realizar la promoción del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019b).

En el caso del Programa Nacional de Reconstrucción, en el capítulo 5. Numeral 5.1 de las ROP se menciona que “Con el propósito de ampliar la difusión y para garantizar que en las localidades en las que se lleven a cabo las acciones del programa, la población cuente con más información, se buscará el apoyo de los delegados estatales de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, y sus áreas operativas” (SEDATU, 2020).

Al respecto, se sugiere que en el esquema que se adopte para la coordinación en la operación se señalen con claridad, en los distintos instrumentos normativos u operativos, las tareas que le toca desarrollar a cada uno de los actores involucrados, por ejemplo, indicando la instancia que generará la información, los responsables de su difusión, los mecanismos y los medios para ello, las personas o el área encargada de atender diversas dudas sobre la información de los programas, así como los responsables de verificar que el mensaje dado a los beneficiarios o posibles beneficiarios sea claro y preciso respecto de la operación de cada uno de los PIBien, entre otras acciones. Con lo anterior, se busca evitar posibles riesgos al transmitir mensajes que no sean claros, oportunos y pertinentes.

Además de los elementos normativos de coordinación identificados anteriormente, en las conferencias de prensa y en las Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020 se encontró que los programas en los que también participan los delegados, servidores de la nación junto con los responsables de las intervenciones para el proceso de difusión son Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Microcréditos para el Bienestar.<sup>32</sup>

En los hallazgos del trabajo de campo de las evaluaciones ya referidas se identificó que la participación de los servidores de la nación en el proceso de *difusión* tiene aspectos positivos como llegar a zonas rurales alejadas, conocer la lengua que se habla en la comunidad, las costumbres y el territorio donde brindan servicios, ya que generalmente son personas que habitan dentro o cerca de las zonas donde se realizan los procesos de implementación de los diversos programas.

En el Anexo D de la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020, se encontró que “Esta figura operativa [los servidores de la nación] había hecho recorridos en zonas rurales y de difícil acceso de todo el territorio nacional para dar a conocer los objetivos y criterios de elegibilidad del Programa [...]” (CONEVAL, 2020b, p. 68).

<sup>32</sup> No se identificó la participación de las delegaciones o de los servidores de la nación para el proceso de difusión en el Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Sumado a lo anterior, en el Anexo D de la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020 también se encontraron aspectos positivos sobre la participación de los servidores de la nación para el proceso de *difusión*: "Es de resaltarse aquí como algo positivo que los servidores de la nación son personas locales, lo que en muchas ocasiones se traduce en que conocen la lengua y pueden comunicar mejor los mensajes" (CONEVAL, 2020d, p. 29).

Además de las ventajas de contar con una *difusión* más cercana a la población, como ya se expuso, también se identificaron algunos retos operativos en el proceso que podrían evidenciar áreas de mejora, en específico en materia de capacitación y comunicación entre todos los actores involucrados.

En cuanto a la capacitación para difundir la información del programa, se identificó, —a través de las personas entrevistadas con relación al programa de Jóvenes Construyendo el Futuro—, que "la información que les proporcionaron [los servidores de la nación] fue poco precisa" (CONEVAL, 2020b, p. 98).

Con respecto al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, en el Anexo D se mencionan las dificultades que externaron los servidores de la nación debido a la falta de capacitación o información por parte del programa, relacionadas con la identificación de las personas con discapacidad permanente: "Surgen varias dudas porque existen personas que solo tienen lesiones o enfermedades y no sabemos cómo decirles que no entran o que sí" (CONEVAL, 2020c, p. 37).

En el caso de Sembrando Vida las personas entrevistadas mencionaron que "...hubo lugares en los que los servidores de la nación hicieron contacto con los sujetos de derecho previamente a que los técnicos del Programa lo hicieran y que en algunos casos también desinforman a la población respecto al Programa, los apoyos que ofrecía y su operación en general, desincentivando la participación" (CONEVAL, 2020f [Anexo D], p. 49).

Otro caso relacionado a problemas sobre la información proporcionada por los servidores de la nación se encontró en la Evaluación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, en la que se señala que las familias conocieron los cambios del programa (Prospera) durante los trabajos de levantamiento de información del Censo y los operativos de entrega de medios de pago. Al respecto, se menciona lo siguiente: "La información otorgada durante el Censo del Bienestar se caracterizó por ser incompleta y en ocasiones confusa [...] no les dieron información del programa y solo les señalaron que estuvieran pendientes" (CONEVAL, 2020h, p. 69).

Además de considerar mejoras de capacitación en la estrategia de coordinación con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, también se debe incluir la participación de otros actores clave en la implementación de diversos procesos; tal es el caso de la importancia que tienen las autoridades educativas para la consecución de los objetivos de los tres programas de becas a cargo de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Al respecto, en la Evaluación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, el personal de los planteles mencionó que "Su primer contacto con la información del programa fue cuando llegaron los

servidores de la nación a levantar o a pedirles ayuda con el levantamiento del Censo del Bienestar" (CONEVAL, 2020i [Anexo D], p. 97).

Es importante mencionar que algunas de estas dificultades operativas se presentaron durante 2019, que fue el primer año de implementación de estas intervenciones, y es posible que hayan sido atendidas al momento de esta publicación. No obstante, las lecciones aprendidas pueden ser útiles en la implementación de otros programas o en nuevas intervenciones.

En síntesis, en materia de *difusión*, se reconoce el esfuerzo de la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo por implementar acciones que permitieran acercar el gobierno a la población, como es el caso de la instalación de los Centros Integradores de Desarrollo. Asimismo, es relevante que los servidores de la nación estén involucrados en la difusión de los programas, ya que su cercanía con la población y su experiencia en campo podría facilitar la transmisión de mensajes más pertinentes y adecuados a los contextos y las características de las diferentes regiones del país.

Sin embargo, para lograr una adecuada difusión de los PIBien, es fundamental mejorar la coordinación entre los diversos actores que intervienen en aspectos clave como la capacitación —particularmente para la profesionalización y especialización de quienes se desempeñan como servidores de la nación—, así como especificar en la normatividad las acciones relacionadas con este proceso y las responsabilidades de cada uno de los participantes, e implementar esquemas de supervisión para verificar que la información brindada sea pertinente y se encuentre apegada a la normatividad de los programas. Esto, con la finalidad de hacer más eficiente su implementación (ver cuadro 21).

**Cuadro 21.** Coordinación en la difusión de los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Instrumentos de coordinación	Espacios
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación		
	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	✓		✓	✓	✓		✓
	U010	Sembrando Vida			✓		✓		
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓		✓	✓	✓		✓
	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos							
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra			✓				✓
	U022	Fertilizantes			✓	✓	✓		
	U023	Producción para el Bienestar			✓		✓		✓

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Instrumentos de coordinación	Espacios
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación		
	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez							
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior			✓		✓	✓	
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez			✓		✓	✓	
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro			✓		✓	✓	
	U281	Nacional de Reconstrucción	✓			✓			
	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro		✓	✓		✓		✓
	U006	Microcréditos para el Bienestar			✓				✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en de las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

## Solicitud de apoyos

La coordinación para la *solicitud de apoyos* de la mayoría de los PIBien se basa en un conjunto de acciones e instrumentos que tienen como objetivo registrar y sistematizar la información de los posibles beneficiarios (CONEVAL, 2017). El esquema de incorporación en algunas intervenciones involucra la participación de los delegados a través de los servidores de la nación por medio de actividades que son clave para el funcionamiento de este proceso.

De acuerdo con la información recopilada, los servidores de la nación reciben las solicitudes de apoyo en las localidades donde desempeñan sus funciones, ya sea con visitas domiciliarias, en espacios públicos o mediante los Centros Integradores de Desarrollo. Los servidores envían la información sistematizada a las oficinas de las delegaciones para que posteriormente se entreguen a las unidades responsables para su validación.<sup>33</sup>

Para ello, el documento Censo del Bienestar sirvió como base para identificar a estos posibles beneficiarios, principalmente durante 2019 y en programas como Pensión para el Bienestar de las Perso-

<sup>33</sup> De acuerdo con el artículo 4, fracción I de los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones estas deberán "Recibir las demandas y peticiones de la población que se relacionen con los Programas para el Desarrollo, a efecto de asegurar su debida atención por parte de las Dependencias y Entidades competentes; (Bienestar y CGPS, 2019, ). Asimismo, en el artículo 7 se establece que "para el ejercicio de las funciones de los delegados, que impliquen captar la demanda ciudadana y el acercamiento directo con las personas en sus comunidades y sus domicilios, éstos se auxiliarán del personal de campo y de los módulos de atención que, en su caso, se establezcan por la Secretaría".

nas con Discapacidad Permanente, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Crédito Ganadero a la Palabra y Microcréditos para el Bienestar. Inclusive, en el caso de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Crédito Ganadero a la Palabra y Microcréditos para el Bienestar se incorpora en sus ROP 2020, como uno de los requisitos para la inscripción, el haber sido incorporado en este ejercicio de levantamiento de información por algún servidor de la nación.

Al respecto, el objetivo general del denominado Censo del Bienestar consistió en verificar la información de los beneficiarios de los principales programas sociales vigentes en 2018, así como en procesar solicitudes para las incorporaciones a los PIBien. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Verificar la información de beneficiarios de los programas sociales de transferencias monetarias y con mayor número de beneficiarios, vigentes en agosto de 2018 de la APF.
- Identificar a la población potencial de los Programas Integrales para el Desarrollo.
- Diagnosticar problemas públicos.
- Aportar elementos diagnósticos para la planeación y el diseño de los programas gubernamentales (CGPD, 2020).

Adicionalmente, este instrumento incluyó una batería de preguntas que fueron clave para este proceso, ya que permitió identificar a las personas que expresaron su interés por recibir el apoyo de programas como Jóvenes Construyendo el Futuro y Microcréditos para el Bienestar.<sup>34</sup> Así lo señala el Coordinador General de Programas de Desarrollo, Gabriel García, en conferencia de prensa:

Pues este es el otro gran universo de toda la gente que sobre todos los que vienen de la cultura del esfuerzo, los pequeños negocios familiares, los microempresarios. Es ahí en donde gracias al Censo del Bienestar que pudimos realizar el año pasado, pudimos identificar muchos de estos negocios, obtener su teléfono y es la manera en la que hemos estado desde el pasado 17 de abril contactándolos directamente, a través de los servidores de la nación (Gobierno de México, 2020j).

No obstante, como se verá más adelante, uno de los principales contratiempos para el uso del Censo del Bienestar como un producto para el funcionamiento de los programas aquí mencionados, podría estar relacionado con el momento en el que se hizo el levantamiento de información antes y durante el diseño de los PIBien, por lo que los datos recabados por los servidores de la nación no necesariamente cumplieron con todos los objetivos de dichas intervenciones.<sup>35</sup> Ejemplo de ello fue el Programa Producción para el Bienestar, en el que se identificó, durante el trabajo de campo de la evaluación de diseño, lo siguiente:

<sup>34</sup> El cuestionario del Censo del Bienestar fue parte de la información remitida al CONEVAL el 12 de noviembre de 2019 por la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Bienestar por medio del oficio núm. BIE/UPRI/613/458/2019.

<sup>35</sup> El levantamiento de información se llevó a cabo por aproximadamente 18,000 servidores de la nación en dos etapas: la primera del 29 de septiembre al 30 de noviembre de 2018 y la segunda de 1 de diciembre de 2018 al 30 de abril de 2019 (CGPD, 2020).

...en la realización de los censos y las asambleas comunitarias para determinar la cantidad de superficie de las parcelas en localidades indígenas que no cuentan con la evidencia documental de su propiedad. Al respecto, una percepción generalizada de los técnicos de las ventanillas de SADER entrevistados es que los servidores de la nación no georreferenciaban (solamente tomaban unas fotos al punto que señalaba el productor como la ubicación del predio o al croquis a mano alzada que realizaba el agricultor), lo cual asociaban a una falta de conocimiento técnico del procedimiento (CONEVAL, 2020d, p. 27).

Al respecto, en conferencia de prensa, la entonces titular de la Secretaría de Bienestar, María Luisa Albores González, mencionó que se encontraban actualizando la información del Censo del Bienestar a fin de identificar nuevas incorporaciones a los programas (Gobierno de México, 2020k), sin embargo, no se cuenta con más información sobre este proceso.

Al detectarse algunos casos en los que personas interesadas en recibir el apoyo de alguno de los programas no hubieran sido "censadas" o su registro presentara inconsistencias u omisiones, fue necesario implementar acciones que mejoraran la información de los posibles beneficiarios. Al respecto, intervenciones como Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Microcréditos para el Bienestar, incorporaron el uso del Formato Único de Bienestar (FUB), un formulario en el que la persona interesada entrega al personal operativo los datos necesarios para ser considerada susceptible del beneficio de alguno de estos programas.

El Formato Único de Bienestar puede ser entregado por la persona interesada a los servidores de la nación durante sus visitas a las localidades donde brindan sus servicios, en los Centros Integradores de Desarrollo o en las oficinas de las delegaciones. Los hallazgos de la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente resaltan el uso de este instrumento como un aspecto positivo, ya que contiene toda la información que la unidad responsable necesita para identificar a aquellos posibles beneficiarios que cumplen con los criterios para su incorporación (CONEVAL, 2020c).

En suma, productos como el Censo y el Formato Único de Bienestar han sido las dos principales herramientas que han utilizado los programas para la recepción de nuevas solicitudes de apoyo de posibles beneficiarios. En ese sentido, las actividades que desempeñan los servidores de la nación en la recepción de dichas solicitudes es un elemento medular para garantizar el funcionamiento de este proceso (ver cuadro 22).

**Cuadro 22.** Coordinación en la solicitud de apoyos de los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Instrumentos de coordinación		Espacios	
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación	Censo de Bienestar	FUB	Delegaciones	CID
	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras									
	U010	Sembrando Vida									
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	✓		✓			✓			
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra	✓		✓		✓	✓			
	U022	Fertilizantes									
	U023	Producción para el Bienestar									
	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez									
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior									
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez									
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro									
	U281	Nacional de Reconstrucción									
	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro		✓	✓		✓		✓		✓
	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

Entre las categorías de las que depende la coordinación, una tiene que ver con los procedimientos y otra con el intercambio de conocimiento e información; por ello, es importante garantizar una sistematización eficiente y la calidad en la información, a fin de que este proceso no se convierta en un cuello de botella en el funcionamiento de estas intervenciones (Cejudo y Michel, 2017).

### Selección de beneficiarios

La *selección de beneficiarios* es el proceso que llevan a cabo las unidades responsables de los programas integrales para identificar los hogares o las personas que recibirán el apoyo que se otorga (CONEVAL, 2017). Para este proceso, la mayoría de las intervenciones se coordinan con las delegaciones que organizan el trabajo de los servidores de la nación en las localidades donde operan.

Algunos de los PIBien se apoyan de la estructura de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo para llevar a cabo el proceso de *selección de beneficiarios*, tal es el caso de los programas de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Producción para el Bienestar, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Nacional de Reconstrucción, Jóvenes Construyendo el Futuro y Microcréditos para el Bienestar.

En este proceso, la información derivada del Censo del Bienestar y del Formato Único de Beneficiarios ha sido clave, ya que ha servido como base para una primera *selección de beneficiarios* de las intervenciones (ver cuadro 23).

**Cuadro 23.** Coordinación en el proceso de selección de beneficiarios en los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Instrumentos de coordinación		Espacios	
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación	Censo de Bienestar	PUB	Delegaciones	CID
BIENESTAR	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras									
	U010	Sembrando Vida									
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	✓		✓			✓			
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra	✓		✓		✓	✓			
	U022	Fertilizantes									
	U023	Producción para el Bienestar									
EDUCACIÓN	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez									
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior									
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez									
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro									
SEDATU	U281	Nacional de Reconstrucción									
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro		✓	✓		✓	✓			✓
SE	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

En algunos programas, como es el caso de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior y Producción para el Bienestar, con ayuda de los servidores de la nación, autoridades educativas y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, fue necesario llevar a cabo un segundo levantamiento de información en escuelas de educación media superior y comunidades indígenas, respectivamente, con el objeto de complementar la información para esta primera etapa (CONEVAL, 2020i; CONEVAL, 2020d).

Para llevar a cabo el proceso de *selección de beneficiarios*, de acuerdo con la normatividad de los programas, los servidores de la nación realizan visitas domiciliarias o citan al posible beneficiario en el Centro Integrador de Desarrollo de su localidad, a fin de validar la información, garantizar que el hogar o la persona cumpla con los criterios de selección, así como recopilar la documentación solicitada que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos por cada uno de los PIBien.

La *selección de beneficiarios* concluye con la conformación, validación y actualización del padrón de cada uno de los programas, que, a su vez, es un insumo para la elaboración del documento denominado Padrón Único de Beneficiarios,<sup>36</sup> herramienta "[...] que contiene de forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de las personas Beneficiarios [sic] de los Programas Sociales de la Administración Pública Federal" y está a cargo de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la Secretaría de Bienestar, cuyo fin es conocer las características de las personas beneficiarias, homologar y simplificar la operación de programas de desarrollo social, hacer eficiente el otorgamiento de subsidios y servicios, entre otros" (Bienestar, 30 de julio de 2020d). En la integración del padrón también participan las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, además, verifican que se realicen las altas, bajas y cambios de acuerdo con la normatividad (Bienestar y CGPD, 2019).<sup>37</sup>

La coordinación para la *selección de beneficiarios* ha sido de utilidad, principalmente por la falta de personal operativo de los programas integrales; ejemplo de ello se identificó en la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa de Fertilizantes: "...se presentó un obstáculo mayor rápidamente: la congestión de los DDR (Distrito de Desarrollo Rural) y CADER (Centro de Apoyo al Desarrollo Rural) para recibir la documentación de apoyo, hizo extremadamente lenta esta actividad", por lo que se recurrió a los servidores de la nación con la finalidad de agilizar la recepción de documentos de los productores interesados en ser apoyados por la intervención (CONEVAL, 2020e).

<sup>36</sup> De acuerdo con los Lineamientos para la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del Padrón de Beneficiarios, este se integra con "los padrones constituidos con la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias que participen en cada programa, por lo cual se presenta una estructura de datos específica. Estos datos deberán ser reportados por los enlaces operativos, previa validación de los responsables, a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, una vez que los apoyos hayan sido entregados a los beneficiarios." (Bienestar, 2020). De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, la Secretaría deberá integrar un Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social que contenga información estructurada, actualizada y sistematizada.

<sup>37</sup> En el PUB se integra información de los beneficiarios de programas de Bienestar, Agricultura, Educación, Economía, Trabajo y Desarrollo Territorial, es público y puede consultarse en: <https://pub.bienestar.gob.mx/pub>

De acuerdo con los hallazgos de algunas Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020, la coordinación entre los responsables y las delegaciones ha sido fluida y no ha presentado mayores inconvenientes. Específicamente, esto se señala en el Anexo D correspondiente a la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos:

Para la realización de las actividades del proceso (selección de beneficiarios) y, desde la forma de organización institucional, se identifican mecanismos claros de coordinación entre actores; entre estos destaca la SB (Secretaría de Bienestar) en el nivel federal, con la participación de las delegaciones estatales de programas para el desarrollo y el PSN (personal servidor de la nación) en las microrregiones (CONEVAL, 2020j, p. 44).

De igual forma, en el Anexo D de la Evaluación del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras se comentó que:

Se ha establecido un mecanismo de coordinación de la Dirección de Operación con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo [...] la colaboración entre ambos actores (Programa y Delegaciones de Programas para el Desarrollo), ha resultado fluida y no ha presentado mayores inconvenientes (CONEVAL, 2020j, p. 64).

Respecto al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, es importante mencionar que, el Censo del Bienestar "... sirvió para la identificación de los potenciales beneficiarios del programa. Si bien este proceso no estuvo a cargo del programa, si arrojó los insumos empleados por este para la identificación de potenciales beneficiarios y recepción de solicitudes" (CONEVAL, 2020c, p. 35).

Otra práctica identificada durante 2019 para la *selección de los beneficiarios* fue el caso de los programas de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (CONEVAL, 2020h) y Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (CONEVAL, 2020k), en donde se les dio prioridad de atención a aquellos hogares que eran apoyados por el Programa de Inclusión Social (Prospera) y Estancias Infantiles, por lo que, en ambos casos, el Censo no fue el insumo prioritario, pero sí complementario para este proceso.

A pesar de que se valora la participación de los servidores de la nación en la operación de este proceso, se identificaron ciertas áreas de oportunidad en la coordinación de todos los actores que se involucran en la *selección de beneficiarios*. Por un lado, durante la realización del trabajo de campo de las Evaluaciones de Diseño, se observó la necesidad de una constante colaboración entre las unidades responsables y los operadores de los programas, principalmente en aquellos en los que se requiere tener conocimientos técnicos o especializados para la verificación de información. Un ejemplo de ello se encuentra en la evaluación del Programa Fertilizantes en el que se señala la necesidad de conocer a profundidad los aspectos específicos que caracterizan al programa:

...se tomaron medidas de emergencia tales como solicitar la participación de la Secretaría de Bienestar para que los servidores de la nación colaboraran tanto en la recepción de expedientes como en la distribución de vales, lo que en buena medida ocurrió. Sin embargo, este último personal con frecuencia no tenía experiencia en la operación de programas agrícolas ni conocimiento de los productores rurales. Por ello, aunque su intervención fue vital para que operara el PF (Programa Fertilizantes), también ha sido cuestionada debido a que, por un lado, los servidores de la nación no aseguraron que se reuniera la documentación completa y, después, distribuyeron vales sin control a beneficiarios que no contaban con el respaldo del expediente correspondiente (CONEVAL, 2020e, p. 20).

Aunado a ello, en el caso del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, se comentó lo siguiente:

Los servidores de la nación que realizaron las visitas domiciliarias tuvieron problemas para identificar si la persona que solicitaba ser registrada en el programa presentaba una situación de discapacidad permanente, temporal, incapacidad o enfermedad; también existieron confusiones debido a que no tenían muy clara la definición de discapacidad permanente notoria o evidente (CONEVAL, 2020c, p. 36).

Por otro lado, se observaron inconvenientes con los datos recopilados para la selección de beneficiarios. Tal es el caso del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior en el que los "...primeros ejercicios de recolección de información de estudiantes, donde participaban los servidores de la nación y las escuelas en el censo, tuvieron como resultado información poco confiable y generaron incertidumbre" (CONEVAL, 2020i, p. 112). Por lo anterior, fue necesario realizar un nuevo levantamiento de información sobre la población objetivo del programa, lo cual denota que la información derivada del censo no tuvo la misma utilidad para todas las intervenciones que se analizan en este documento.

La Evaluación de Jóvenes Escribiendo el Futuro también señala las complicaciones que se presentaron durante el levantamiento del Censo del Bienestar, pues la unidad responsable del programa no tuvo participación alguna en el censo, por lo que, como se ejemplifica a continuación, los datos no fueron del todo útiles:

...la baja calidad e inconsistencia de la información presentada en el censo y el desfase de tiempo entre su levantamiento y el proceso de selección de becarios del programa que se basa en la condición de que el aspirante esté debidamente matriculado en un IES en el periodo escolar vigente, cuestión que el censo no captó pues fue levantado a finales de 2018 y el programa inició estos procesos con información escolar de 2019 (CONEVAL, 2020l [Anexo D], p. 104).

Otro problema identificado en los programas de becas durante el trabajo de campo en 2019 fue que algunos alumnos no recibieron el apoyo a pesar de cumplir con los requisitos de acceso, aunque, en el mismo plantel, otros estudiantes sí recibieron los apoyos del programa. Al respecto, uno de los hallazgos de Jóvenes Escribiendo el Futuro dice lo siguiente:

Otro hallazgo tuvo que ver con la falta de claridad en la publicación de los resultados de la solicitud y la circulación de esta información por medios, mayoritariamente, informales. Aunado a esto, los solicitantes no seleccionados no recibieron ninguna respuesta de parte del programa sobre el rechazo, aun cuando sus condiciones sociales y de estudio eran similares a compañeros que sí fueron seleccionados (CONEVAL, 2020I, p. 37).

Por lo anterior, es importante garantizar la comunicación entre las unidades responsables, el personal operativo y otros actores relevantes con el objetivo de que los procesos de selección sean transparentes, para evitar inconformidad entre las posibles personas beneficiarias. Para resolver este inconveniente, la unidad responsable del programa podría aprovechar la participación de los servidores de la nación para comunicar a los beneficiarios y no beneficiarios de forma eficiente y pertinente sobre el proceso y los resultados de selección, y así reducir la inconformidad entre todas las personas interesadas en recibir el apoyo.

En este sentido, la selección de beneficiarios en la mayoría de los programas analizados opera en un contexto institucional determinado por la intervención de las dependencias responsables y el esquema de operación de la Coordinación General de Programas de Desarrollo. En particular, este proceso tiene como principal insumo la información que se recopila y valida por los servidores de la nación y con la que se conforman y actualizan los padrones de los PIBien. Esto es relevante, ya que, debido a la austeridad en el ejercicio del gasto público, para el funcionamiento de dichas intervenciones, esta actividad sería poco factible sin la colaboración de los servidores de la nación.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que la coordinación y la comunicación constante entre las unidades responsables de los programas, el personal de las delegaciones y los servidores de la nación es fundamental para garantizar que los datos recopilados sean oportunos y de calidad, debido a su relevancia para el alcance de los objetivos. Para ello, es importante que el personal operativo esté capacitado por el personal de cada programa con pleno conocimiento de los objetivos y los detalles técnicos de cada PIBien. En este mismo sentido, también se sugiere las siguientes actividades a fin de fortalecer la relación que existe entre ambos actores involucrados en la operación de los programas:

- Es indispensable que las unidades responsables realicen labores de supervisión en la tarea de levantamiento de la información a fin de que la contribución del personal involucrado en el esquema operativo tenga un valor significativo en cada intervención.
- Las fuentes de información deben ser herramientas públicas confiables que incluyan el número de acciones ejecutadas y el número de beneficiarios.
- Deben contar con la información socioeconómica que permita identificar las características y necesidades de la población objetivo y la población atendida.
- Deben tener instrumentos únicos de información para la detección de la población objetivo, ya que, en algunos casos, se detectaron discrepancias en la información, según la fuente consultada.

- Para el correcto funcionamiento de los sistemas, se requirió del intercambio de información socioeconómica y de padrones entre las diferentes dependencias y entidades federativas, por lo que la coordinación fue un elemento clave.
- La autenticidad y calidad de la información era responsabilidad de cada programa de desarrollo social, es decir obedecía al principio de inalterabilidad.
- Información confiable que permita identificar todos los errores de inclusión y exclusión de los programas.
- La emisión de diferentes instrumentos normativos que garanticen la generación, el seguimiento y el uso de la información (CONEVAL, s/f).

## Entrega de apoyos

En el Modelo General de Procesos del CONEVAL, la *entrega de apoyos* es el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo de cada intervención (CONEVAL, 2017).

Sobre este proceso se identificó que la operación de gran parte de los PIBien analizados se coordina con el personal de las delegaciones y los servidores de la nación para la realización de las actividades correspondientes (ver cuadro 24).

**Cuadro 24.** Operación en el proceso de entrega de apoyos de los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Espacios
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación	
	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	✓		✓	✓	✓	
	U010	Sembrando Vida						
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos						
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra			✓		✓	
	U022	Fertilizantes			✓		✓	
	U023	Producción para el Bienestar		✓	✓		✓	

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Espacios
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación	CID
	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez						
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior			✓		✓	
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	✓		✓		✓	
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro			✓		✓	
	U281	Nacional de Reconstrucción						
	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro						
	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓		✓		✓	✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

Al respecto, se cuenta con evidencia sobre la participación de los titulares de las delegaciones, quienes se encargan de coordinar las actividades realizadas en campo por los servidores de la nación para el desarrollo de este proceso. Cabe resaltar que el artículo 5 de los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo establece que los delegados tendrán a su cargo "Vigilar y asegurar que los beneficios económicos y en especie de los Programas para el Desarrollo se entreguen de manera directa y sin intermediarios a los beneficiarios, de conformidad con la normativa aplicable, y preferentemente por instrumento bancario [...]" (Bienestar y CGPD, 2019).

De igual forma, se encontró evidencia sobre el uso de las instalaciones de los Centros Integradores de Desarrollo para la *entrega de los apoyos* de los diversos programas, tal como se mencionó en conferencia de prensa:

...son 22 millones [de personas atendidas], pero cuatro puntos un millón de ellos no tienen acceso a Internet, están en las comunidades, etcétera, son los que atendemos en los Centros Integradores, y funcionan normalmente cuando hay operativo de pago, que significa que se instalan las mesas en esos lugares y ahí asiste la gente para recibir sus programas (Gobierno de México, 2020i).

De acuerdo con las fuentes de información consultadas, los apoyos que entregan las intervenciones analizadas para este ejercicio pueden ser: a) en especie, como en el caso de Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra, o b) económicos (transferencias monetarias directas) como lo es en la mayoría de estos programas.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Además de la entrega de apoyos en especie o económicos, el Programa de Microcréditos para el Bienestar incluye beneficios de capacitación mediante asesorías en temas como presupuesto, ahorro, crédito, administración, plan de negocios, mercadotecnia, ventas, entre otros, de manera presencial, con el de los servidores de la nación y de los Centros Integradores (Secretaría de Economía, 2020b).

Respecto a la entrega de apoyos en especie, por ejemplo, en el caso del Programa Crédito Ganadero a la Palabra, el personal de las delegaciones se involucra en la toma de decisiones en aspectos relacionados con la definición de fecha y lugar de *entrega de los apoyos*, entre otros aspectos. No obstante, uno de los hallazgos de la Evaluación de diseño es que, en opinión de los responsables de dicha intervención, este proceso se ha desarrollado en instalaciones inadecuadas para la realización del acopio y entrega de ganado, por ejemplo, canchas de fútbol (CONEVAL, 2020m).<sup>39</sup>

La participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, también se observa en este programa ya que la Delegación de Programas para el Desarrollo forma parte de un Comité de Seguimiento el cual se integra por representantes del programa, de la representación estatal de la SADER, del gobierno del estado, de los profesionistas pecuarios y el agente técnico responsable de la entrega del ganado.

En cuanto a los apoyos monetarios, se tiene evidencia de que este proceso se basa en tres esquemas que dependen, principalmente, de las características de las localidades y municipios donde habitan los beneficiarios. Al respecto, vale la pena señalar que, de acuerdo con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, la política de desarrollo social se basa en cinco principios entre los que se encuentran la entrega de los apoyos económicos y en especie "de manera directa sin intermediarios, de manera preferente por un instrumento bancario" (Bienestar, 2020a, p. 26).

A continuación, se hará una breve descripción de dichos esquemas:

### Transferencia de los recursos a una tarjeta bancaria

Como ya se mencionó, la principal apuesta de la política de desarrollo social del Gobierno federal es entregar los apoyos de manera directa, preferentemente a través de un instrumento bancario, la actividad principal de este proceso es la entrega de tarjetas bancarias a aquellos beneficiarios que no cuentan con una.<sup>40</sup> La asignación de los medios de pago se ha llevado a cabo en las instalaciones de los Centros Integradores de Desarrollo, en espacios públicos mediante la instalación de mesas para su entrega o en los domicilios de las personas, principalmente a aquellas que cuentan con alguna discapacidad; en donde las Delegaciones organizan los operativos de entrega y también participan las y los servidores de la nación.

Este esquema genera ventajas operativas para las unidades responsables de los diferentes programas, ya que la entrega de tarjetas se hace una sola vez, al momento de incorporar al beneficiario, siempre y cuando no sea necesario cambiarla por daño o extravío. Esto reduce costos del programa para el proceso de dispersión de recursos, ya que dicho proceso se hace de manera automatizada para la transferencia bancaria. Sin embargo, este medio de pago podría suponer costos para los beneficiarios ya que, en algunas ocasiones, deben recorrer largas distancias y pagar por el traslado o cubrir cuotas por servicios financieros, como la que se paga en algunos cajeros automáticos para disponer de efectivo.

<sup>39</sup> En la Evaluación de diseño con Trabajo de Campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020 se mencionan estos hallazgos en el proceso de "distribución de bienes y servicios", no obstante, debido a criterios comparativos para este análisis se hace la distinción que estas actividades se relacionan con la "entrega de apoyos" (CONEVAL, 2020m).

<sup>40</sup> En el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, los beneficiarios tienen la posibilidad de proporcionar los datos de su propia cuenta bancaria para la transferencia electrónica de las becas (CNBBJ, 2020i).

Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), con datos del Banco de México para abril de 2020, retirar dinero en efectivo en un cajero automático de una institución financiera a la que no pertenece la tarjeta bancaria puede llegar a costar hasta 40 pesos y una consulta de saldo de hasta 12 pesos, dependiendo del banco (CONDUSEF, 2020).

Asimismo, la entrega directa de los apoyos sin intermediarios, a través de algún instrumento bancario, aún representa un reto importante, debido a que no hay ni una sucursal bancaria en 1,877 municipios, principalmente, donde habita la población objetivo (rural, indígena, dispersa), por esta razón, ha sido necesario hacer la entrega de los apoyos por medio de órdenes de pago o en efectivo (Gobierno de México, 2020).<sup>41</sup>

### Entrega de órdenes de pago

Diferentes intervenciones entregan órdenes de pago para la entrega del apoyo, las cuales son documentos en los que se señala el nombre de la persona beneficiaria, programa, monto que recibirá y periodo al que corresponde. Para ello, las delegaciones realizan operativos de entrega en colaboración con los servidores de la nación y personal del programa. Estos pueden realizarse en lugares públicos, mediante la instalación de mesas para la entrega o en los espacios disponibles en los Centros Integradores de Desarrollo o en los domicilios de las personas beneficiarias. Las órdenes de pago se pueden cobrar en Telecomunicaciones de México (TELECOMM), Banco Azteca o supermercados.

Esta es una alternativa que favorece a los beneficiarios que no disponen de infraestructura bancaria cercana, pero en la implementación representa complicaciones debido a que se deben organizar operativos periódicos para la entrega de las órdenes de pago y, con ello, una amplia movilización de recursos tanto humanos como materiales.

En el caso de los beneficiarios, en ocasiones pierden días de trabajo o de clases para asistir a las mesas a recoger sus órdenes de pago, por lo que este tipo de entrega de apoyos tiene algunas áreas de oportunidad, como agilizar el tiempo de atención a las personas a través de mejorar su organización, lo cual se puede lograr con una mejor coordinación operativa entre los distintos actores involucrados.

### Pago en efectivo

Los apoyos en efectivo se entregan mediante operativos en los que se instalan mesas de pago, en estos participan las y los servidores de la nación y personal del programa. También se entregan apoyos en los domicilios de las personas beneficiarias, principalmente de aquellas que cuentan con algún tipo de discapacidad. Al respecto, en conferencia de prensa se ha mencionado lo siguiente:

<sup>41</sup> El Gobierno federal tiene planeada la construcción de 2,700 sucursales del Banco del Bienestar con la finalidad de ofrecer servicios bancarios a las personas beneficiarias de los programas y eliminar el manejo de efectivo en la entrega de los recursos, con ello, será posible reducir la distancia y el tiempo de trasladado a dichas sucursales. Actualmente, el Banco de Bienestar tiene 433 sucursales en el país (Gobierno de México, 2020).

... conocemos muchos de los casos en la que nuestros servidores de la nación, por ejemplo, cuando es el pago lo llevan a su casa de manera regular, no solamente por la [...] por la emergencia sanitaria, sino que lo hacen de manera permanente en medida de que no pueden salir de su casa y están solos y no tienen quien les ayude [las personas con alguna discapacidad] (Gobierno de México, 2020).

Este esquema de entrega de apoyos favorece a la población beneficiaria ubicada en localidades rurales y alejadas que no disponen de infraestructura bancaria y a las personas con discapacidad. Sin embargo, también implica dificultades operativas, así como la movilización constante de personal y de recursos. La entrega en efectivo de los apoyos además requiere de la participación de otros actores, como el personal del Banco de Bienestar, así como integrantes del ejército o seguridad pública del municipio donde se realice la entrega para asegurar que el dinero llegue a los destinatarios.<sup>42</sup>

En la normatividad de los diferentes programas como Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Producción para el Bienestar, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior y Jóvenes Escribiendo el Futuro, no se hace referencia a la coordinación que existe entre la Coordinación General de los Programas para el Desarrollo y los responsables de los programas para la entrega de los apoyos, y solamente se menciona, aunque breve, en programas como Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y Microcréditos para el Bienestar.

En las ROP del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente se identificó que los beneficiarios que tuvieran alguna dificultad física podían nombrar a una persona que acudiera a los Módulos de Atención o Centros Integradores de Desarrollo en su representación (Bienestar, 2020e). En contraste, los hallazgos del trabajo de campo de las evaluaciones dan cuenta de aspectos positivos y buenas prácticas de coordinación para la *entrega de apoyos*. Ejemplo de esto es el caso de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, ya que la entrega de tarjetas bancarias u órdenes de pago la hacen los servidores de la nación en los domicilios de las personas beneficiarias y también se entregan en los Centros Integradores de Desarrollo. (CONEVAL, 2020c, p. 67).

De igual forma, con la finalidad de facilitar la recepción de las órdenes de pago, los servidores de la nación entregan a domicilio el Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y son flexibles en caso de que se presente alguna dificultad ya que, en ocasiones, es posible que no coincidan con las madres, padres o tutores beneficiarios, principalmente, por los horarios laborales. Así pues, se procede de la siguiente forma:

<sup>42</sup> Al respecto, en conferencia de prensa del 3 de diciembre de 2019 el presidente de la República dio a conocer que los funcionarios que distribuyen los recursos públicos de programas sociales en zonas rurales han enfrentado por lo menos 10 asaltos con violencia, por lo que el mandatario señaló que es prioridad para la administración federal la construcción de 13 mil sucursales del Banco del Bienestar (Gobierno de México, 2019). No obstante, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para enero y junio de este año el Banco de Bienestar registró 150 carpetas de investigación por robo en sucursales, cifra superior a los reportados en el mismo periodo al resto de los bancos privados en conjunto (Fuentes y Jiménez, 2020).

Las órdenes de pago son siempre entregadas por un servidor o servidora de la nación en propia mano y, por lo general, en los domicilios de las beneficiarias, de ser posible se les llama previamente por teléfono y se acuerda una hora de entrega, de no ser el caso se acude directamente al domicilio, hasta dos veces si es necesario, en cada visita se deja una nota informando de la visita, si al cabo de las dos visitas no se encuentra a la beneficiaria en la notificación se le solicita asistir a las oficinas de la Coordinación del Programa o delegación en el municipio para la entrega de la orden de pago (CONEVAL, 2020k, p. 66).

También en el Anexo D de la Evaluación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra se identificó una buena práctica al respecto, ya que durante la entrega de ganado "Los servidores de la nación apoyaron orientando a los beneficiarios sobre el procedimiento y verificando la documentación para la salida de vehículos [con el ganado entregado]. Esta mecánica operativa permitió un proceso dinámico y sin incidentes" (CONEVAL, 2020m, p. 75).

A pesar de la buena coordinación en algunos programas para la entrega de apoyos, en las evaluaciones también se identificaron algunas complicaciones en este proceso, tal es el caso de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, en el que se mencionó que en los primeros operativos se realizaron "mesas integrales" para la entrega de medios de pago y apoyos en efectivo a las personas beneficiarias de varios PIBien. Sin embargo, de acuerdo con lo que se observó durante el trabajo de campo, "... estuvieron mal planeados, desorganizados, no se tuvo claridad del proceso y de la dimensión del operativo. Muchos funcionarios de diversas instituciones tomaban decisiones en tiempo real y con evidente falta de coordinación", por lo que la unidad responsable del programa decidió realizar su propia *entrega de apoyos*, mediante la instalación de "mesas paralelas" en los mismos eventos, "con la finalidad de tener el control y poder coordinar sus propios operativos" (CONEVAL, 2020h, [Anexo D], p. 112).

En el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior, se identificó la participación de los servidores en los operativos de entrega de medios de pago, apoyando en el registro o actualización de datos, recepción de documentos y entrega de órdenes de pago. Sin embargo, el involucramiento de un mayor número de personas también generó dificultades como en la conciliación de órdenes entregadas y en la información generada en el operativo, tal como se advierte en el Anexo D de dicha evaluación. (CONEVAL, 2020i, p. 88). Esta información es relevante porque es un insumo para los diferentes reportes que debe generar la unidad responsable y, al no tener un adecuado control sobre los apoyos entregados, es posible que se genere información incorrecta.

Además, en el caso del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (ver Anexo D), se expresó que las personas beneficiarias tuvieron que esperar aproximadamente dos horas para recibir los apoyos en uno de los operativos de entrega (CONEVAL, 2020j, p. 70).

Otro aspecto relevante en el proceso es la *difusión* de los calendarios de entrega de apoyos, por ejemplo, en Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, las personas entrevistadas comentaron que, al no contar con un calendario de pago, no sabían cuándo recibirían la beca (CONEVAL, 2020h).

En Producción para el Bienestar, los beneficiarios tampoco conocían las fechas de entrega por lo que "... tuvieron que realizar varios viajes a la sucursal bancaria de San Cristóbal de las Casas porque los servidores de la nación les proporcionaron fechas incorrectas sobre cuándo estaría el depósito del apoyo del programa" (CONEVAL, 2020d, [Anexo D], p. 35).

En el Anexo D de la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020, se mencionó que las y los servidores de la nación notificaron a los beneficiarios sobre la entrega del apoyo "con un día de anticipación o el mismo día del evento, lo cual eleva los costos del transporte para los beneficiarios [...]. Algunos contrataron servicios de transporte con proveedores de otros beneficiarios, por lo cual, debían esperar a que el transporte regresara para recibir su ganado" (CONEVAL, 2020m, p. 76).

Por lo anterior, es necesario resolver aspectos como la difusión de los calendarios de entrega de apoyos, reducir el tiempo de espera durante los operativos de entrega y mejorar la comunicación entre los diferentes actores (unidades responsables, Delegaciones y servidores de la nación) para que esta sea clara y oportuna. Una vez atendidas estas áreas de oportunidad, se podría contribuir a la consolidación de la entrega de apoyos a través del esquema único de implementación de los PIBien.

Se considera que dos de los aspectos fundamentales en este proceso son la delimitación, descripción precisa y clara de las actividades y la capacitación de los actores involucrados en la operación de los programas para que realicen sus tareas de forma correcta, oportuna y eficiente. Especialmente, la de los servidores de la nación, debido a que, como ya se mencionó, participan en actividades muy diversas, como en la entrega de medios de pago o tarjetas bancarias; o en la organización de la entrega de apoyos en especie, como en el caso de Crédito Ganadero, y apoyan en las capacitaciones del Programa Microcréditos para el Bienestar.

Asimismo, es importante que tanto el personal de los programas y el personal de las delegaciones como las y los servidores de la nación determinen cuáles son las actividades en las que participará cada uno, con la finalidad de agilizar la *entrega de los apoyos*, ya que se identificaron áreas de oportunidad en cuanto a la organización y coordinación de los diferentes operativos.

Finalmente, se resaltan las buenas prácticas para flexibilizar los diferentes medios para adecuar la *entrega de apoyos* dependiendo de las localidades en donde habitan los beneficiarios o de su condición, principalmente la de aquellas personas que tienen dificultades para transportarse, lo cual reduce las complicaciones y gastos de traslado que tendrían que realizar para recibir el beneficio.

### Seguimiento a beneficiarios y contraloría social

Para el presente análisis, se entiende como *seguimiento a beneficiarios*, la atención ciudadana y la captación de las solicitudes como la actualización de datos de las personas beneficiarias, altas, bajas o cambios en los padrones de las intervenciones y reportes sobre medios de pago. De acuerdo con el Modelo General de Procesos, la *contraloría social* es el mecanismo a través del cual los beneficiarios pueden realizar quejas o denuncias sobre la operación del programa (CONEVAL, 2017).

Como se mencionó anteriormente en este documento, una de las funciones sustantivas de las delegaciones es la atención ciudadana.<sup>43</sup> En esta materia, las oficinas delegacionales, a través de su personal y de los servidores de la nación, para asegurar la atención de los beneficiarios, deben 1) recibir las demandas y peticiones de la población que se relacionen con los programas; 2) brindar asesoría a la población sobre los PIBen, apoyos y requisitos; 3) canalizar las demandas ciudadanas a las instancias correspondientes; entre otras (Bienestar y CGPD, 2019).

La revisión de las tres fuentes de información permitió constatar que la mayoría de los programas se coordina con el personal de las delegaciones y con los servidores de la nación para el desarrollo de actividades relacionadas con el *seguimiento a beneficiarios y la contraloría social*. Estos programas son: Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Fertilizantes, Producción para el Bienestar, Nacional de Reconstrucción, Jóvenes Construyendo el Futuro, Microcréditos para el Bienestar, Sembrando Vida y Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (ver cuadro 25).

**Cuadro 25.** Operación en el proceso de seguimiento a beneficiarios y contraloría social de los Programas Integrales de Bienestar

Dependencia	Clave	Programa	Fuente de información			Actores involucrados		Instrumentos de coordinación		Espacios
			Normatividad	Informativo	Evaluaciones	Delegados (as)	Servidores (as) de la Nación	Censo de Bienestar	PUB	
BIENESTAR	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	U010	Sembrando Vida			✓					
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	✓		✓	✓			✓	✓
SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos								
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra								
	U022	Fertilizantes			✓	✓				
	U023	Producción para el Bienestar			✓		✓			
EDUCACIÓN	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez	✓	✓			✓			
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior								
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez			✓					
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro								
SEDATU	U281	Nacional de Reconstrucción	✓		✓	✓		✓		
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro		✓			✓			✓
SE	U006	Microcréditos para el Bienestar			✓		✓			

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

<sup>43</sup> Artículos primero, tercero y cuarto de los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo (Bienestar y CGPD, 2019).

En este sentido, en el trabajo de campo para las evaluaciones de diseño realizado en 2019 e inicios de 2020 (en algunos casos), no se pudo observar el funcionamiento de los comités de contraloría social ni el involucramiento de los servidores de la nación en esta actividad, específicamente en los casos de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Fertilizantes y Microcréditos. En la Evaluación de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras se menciona lo siguiente:

La Fase Dos de los Centros Integradores, es que tengamos ya ubicados ahí servidores de la nación, digamos, haciendo base, que ya no se gaste en viáticos ni pasajes de largas distancias, que pertenezcan a la comunidad y ahí vamos a trabajar lo que le llamamos a "ABC"; Altas, Bajas y Cambios, de todos los programas integrales (Gobierno de México, 2020i).

En cuanto a las quejas y denuncias sobre fraudes cometidos por personas ajenas a los programas, en conferencia de prensa se mencionó que, en el caso de la Secretaría de Bienestar se reciben denuncias por parte de los delegados, quienes tienen contacto directo con los 266 coordinadores regionales en las entidades y con las y los servidores de la nación (Gobierno de México, 2020n).

En cuanto a la *contraloría social*, en Microcréditos para el Bienestar se mencionó que participan el Consejo Directivo del programa como Instancia Normativa; la Secretaría de Economía, a través de la Coordinación del Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar como Instancia Ejecutora; servidores de la nación; las personas beneficiarias y los comités de contraloría social constituidos (CONEVAL, 2020j [Anexo D]).

Es importante mencionar que se tiene poca información sobre la operación de la *contraloría social* en los PIBen, ejemplo de ello se señaló en la Evaluación de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, donde se mencionó lo siguiente:

... se conoció una instrucción de parte de la SFP [Secretaría de la Función Pública] para no continuar con las tareas de Contraloría Social, puesto que para 2020, la Contraloría Social se va a transformar de forma importante. Por lo que la CNBBB [Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez] esperará las definiciones en la materia para proceder conforme sea indicado por las instancias competentes (CONEVAL, 2020h, p. 66).

En algunos casos, durante el trabajo de campo para las evaluaciones de diseño, no se observó de manera directa el funcionamiento de los comités de contraloría social ni el involucramiento de los servidores de la nación en esta actividad, específicamente en Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Fertilizantes y Microcréditos. En este sentido en el Anexo D de la Evaluación de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras se menciona lo siguiente:

En el trabajo de campo no se encontraron evidencias de integración de CCS bajo esta modalidad y ninguna de las participantes de los grupos focales participaba o conocía de la integración de estos comités (CONEVAL, 2020k, pág. 47).

De igual forma, en el Anexo D, uno de los hallazgos de la Evaluación de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente menciona lo siguiente:

... durante el trabajo de campo realizado en 2019, no se obtuvo ninguna información sobre estos documentos y procedimientos relativos a la Contraloría Social, ni se conoció ningún caso de formación de los comités. Solamente en una entrevista con la DGAGP para conocer la operación en 2020, se obtuvo información de que se estaban conformando, sin detallar más al respecto (CONEVAL, 2020c, p. 80).

En la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar, se detectó que la mayoría de los beneficiarios entrevistados desconocían con quién o a dónde dirigirse para aclarar sus dudas o presentar quejas o denuncias. Situación que se complicó con la participación de las y los servidores de la nación, al evidenciar falta de coordinación entre la SADER y Bienestar, puesto que al inicio había poca claridad sobre de las funciones de cada una de las secretarías en la operación del programa, lo que causó la impresión entre los productores de una doble ventanilla de atención (CONEVAL, 2020d, pág. 51).

Se considera un acierto que la actual política de bienestar incluya el seguimiento a beneficiarios en las localidades más alejadas a través de los servicios brindados por los Centros Integradores de Desarrollo, ya que acerca a las instituciones públicas a las personas beneficiarias y a la población en general. Sin embargo, es fundamental que se garantice la calidad de los servicios que se ofrecen en estos espacios, a fin de generar una cultura de confianza y proximidad entre el personal que atiende y la población.

Para este estudio, no se contó con la evidencia necesaria sobre los procesos de capacitación y los insumos disponibles para garantizar la oferta de un servicio adecuado y eficiente en los CID. Sin embargo, es necesario que todas las instancias participantes en el funcionamiento de los PIBien se coordinen a través de los canales de comunicación adecuados para evitar posibles cuellos de botella en el intercambio de información.

En resumen, la *contraloría social* es un mecanismo fundamental para promover el proceso de mejora continua de cada uno de los programas. Por ello, es importante garantizar su funcionamiento a fin de facilitar la participación de las personas beneficiarias en la verificación de la aplicación de los recursos y el cumplimiento de las metas de los programas.

Además, es de gran importancia que se difunda la información sobre los canales formales para presentar quejas y denuncias. Asimismo, es relevante que en este nuevo esquema de contraloría social, se defina cómo será la participación de los actores involucrados en la coordinación operativa de los PIBien (unidades responsables, Bienestar, delegaciones, la CGPD y las y los servidores de la nación).

## Balance general de la coordinación en la operación de los Programas Integrales de Bienestar

El esquema de coordinación del actual Gobierno federal conjunta una serie de mecanismos que colaboran con las áreas responsables del funcionamiento de cada uno de los PIBien. A partir de la revisión de las intervenciones consideradas para este estudio, se identificó la contribución de la estructura operativa, servicios y productos en diferentes momentos del Modelo General de Procesos de CONEVAL, como se muestra en el cuadro 26 que se presenta a continuación.

**Cuadro 26.** Programas Integrales de Bienestar y procesos de funcionamiento en los que se involucra la estructura, los servicios o productos del esquema de coordinación en la operación

Dependencia	Clave	Programa	1. Planeación	2. Difusión	3. Solicitud de apoyos	4. Selección de beneficiarios	5. Entrega de apoyos	6. Seguimiento a beneficiarios y contraloría social
	S174	Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras		✓		✓	✓	✓
	U010	Sembrando Vida		✓				✓
	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente		✓	✓	✓	✓	✓
	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos			✓			
	U021	Crédito Ganadero a la Palabra		✓	✓	✓	✓	
	U022	Fertilizantes		✓		✓	✓	✓
	U023	Producción para el Bienestar		✓		✓	✓	✓
	U083	Universidades para el Bienestar Benito Juárez						✓
	U083	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior		✓		✓	✓	
	U084	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez		✓		✓	✓	✓
	U280	Jóvenes Escribiendo el Futuro		✓		✓	✓	
	U281	Nacional de Reconstrucción		✓		✓		✓
	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro		✓	✓	✓		✓
	U006	Microcréditos para el Bienestar	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las tres fuentes de información consultadas para la elaboración del presente análisis.

A diferencia de gobiernos anteriores, en los que cada dependencia contaba con su propio modelo organizacional para la consecución de sus objetivos, la conceptualización del esquema de operación de la actual Política Integral de Bienestar tiene una lógica de implementación en la que las unidades responsables de cada una de las intervenciones aquí mencionadas deben coordinarse con actores ajenos a su estructura organizacional.

La adaptación a este modelo de gestión integral puede constituir un acierto ya que, de esta forma, todos los programas de desarrollo operarían bajo un mismo esquema, hecho que puede propiciar una organización más eficiente, al menos en términos administrativos. Asimismo, este enfoque podría simplificar la gestión del quehacer gubernamental al lograr una mayor proximidad de los servicios a las comunidades más alejadas en el territorio nacional por medio de una figura local como son los servidores de la nación a través de los Centros Integradores de Desarrollo.

No obstante, también se observaron áreas de oportunidad que se tienen que tomar en cuenta para garantizar la integralidad en la coordinación para la implementación de los diferentes programas. En la organización institucional existen áreas de mejora ya que, en ocasiones, facilita la colaboración entre los actores involucrados, pero en otras impide acciones integrales.

Asimismo, se advierte que el adelgazamiento y la reorganización de la estructura administrativa no debe poner en riesgo la calidad de los servicios, principalmente, en aquellos que requieren el manejo de conocimientos profesionales y técnicos como se constató en el trabajo de campo de la Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar para las Personas con Discapacidad Permanente, por mencionar un caso. Asimismo, se reconoce que queda pendiente un análisis organizacional a profundidad que dé cuenta de la eficiencia y la eficacia, así como de la pertinencia del desempeño de dicho modelo de gestión en el que participan actores que no necesariamente forman parte de la unidad responsable de cada uno de los programas.

En otras palabras, el buen desempeño del esquema operativo de la actual administración depende de una coordinación efectiva y eficiente entre todas las instancias participantes para garantizar la consecución de los objetivos y de las metas planteadas en cada una de las intervenciones.

Este estudio pretende abrir la puerta al análisis de un esquema de operación que se distingue del modelo de gestión de gobiernos anteriores y se basó en un ejercicio de reconstrucción de tres fuentes de información que dieron cuenta de la dinámica de cooperación entre los diferentes Programas Integrales de Bienestar, la en los que, Bienestar y las delegaciones de los Programas para el Desarrollo. No obstante, a excepción de algunas conferencias de prensa, el objetivo general de las Evaluaciones de Diseño con trabajo de campo 2019-2020 no era describir a profundidad la participación de estos actores en el funcionamiento de las intervenciones aquí estudiadas. A razón de ello, este documento procura describir la coordinación en la operación de los PIBien, sin embargo, también deja abiertas muchas otras preguntas que están relacionadas con el funcionamiento organizacional de la Coordinación General de Programas de Desarrollo, el proceso de toma de decisiones, el alcance de los diferentes mecanismos de coordinación en la operación aquí identificados, la eficiencia y la eficacia de este modelo de operación, entre otros temas.

Uno de los hallazgos más relevantes de este documento fue que no se encontró inconsistencia en las tres fuentes de información consultadas para reconstruir el funcionamiento de los diferentes mecanismos de coordinación de los programas integrales. Sin embargo, se requiere de un documento

rector que defina, a detalle, las actividades, las responsabilidades y el intercambio de información de cada uno de los actores, servicios y productos que se involucran en este esquema de coordinación en la operación para la implementación de los PIBien, con la finalidad de dar certeza a todos los involucrados, así como a las y los beneficiarios. Además de este instrumento normativo, es necesario que los diferentes actores mantengan comunicación y retroalimentación constante en ambas direcciones para que se puedan alcanzar los objetivos tanto de los programas, como los de la política de bienestar.

También se pudo observar el involucramiento de distintos actores que, en términos operativos, podrían tener niveles jerárquicos similares en el proceso de toma de decisiones: la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, Bienestar y las unidades responsables de los Programas Integrales de Bienestar; las delegaciones de los Programas de Desarrollo y las representaciones estatales; quienes ejercen como servidores de la nación y el personal operativo de los programas. Por ello, se recomienda delimitar las responsabilidades y actividades de cada uno de los involucrados en el proceso de implementación a fin de fortalecer la coordinación, evitar la duplicidad de funciones e incluir diferentes canales de comunicación que incidan en el buen funcionamiento de los PIBien.

Asimismo, sería pertinente hacer un análisis de costo-eficiencia que compare el funcionamiento del esquema operativo adoptado por anteriores administraciones y el modelo de coordinación que se describe en este documento, ello permitiría contar con evidencia suficiente para complementar el proceso de toma de decisiones e identificar las áreas de mejora.

Respecto a los procesos analizados en los programas se puede mencionar lo siguiente:

En cuanto a la *planeación* no se pudo constatar, en las fuentes de información consultadas, evidencia sobre la participación de todos los actores involucrados en los programas de desarrollo que se involucran durante este proceso de implementación. Por ello, es recomendable impulsar la colaboración de todas las instituciones que intervienen a fin de fortalecer, de forma integral, los planes de trabajo para el logro de sus objetivos y que, al mismo tiempo, se tomen en cuenta los recursos humanos, materiales y económicos disponibles para ello.

En la *difusión* se identificó que la participación de quienes se desempeñan como servidores de la nación es un elemento modular para el funcionamiento de los PIBien, ya que conocen la lengua y las características de las comunidades en las zonas más alejadas de nuestro país. No obstante, durante el trabajo de campo, en algunas de las evaluaciones, se identificó que los canales de comunicación entre el personal operativo y las personas beneficiarias no siempre fueron efectivos, ya que los mensajes llegaban incompletos o poco precisos.

Por ello, se sugiere garantizar canales de comunicación adecuados entre todos los actores involucrados a fin de que los mensajes sean adecuados, hecho que podría propiciar un ambiente de confianza entre la población, el personal operativo y las instancias gubernamentales. Aunado a lo anterior,

este proceso de *difusión* no debe quedarse solo en los esquemas formales de implementación, sino que, se podría involucrar a otros actores y niveles de gobierno que podrían ser aliados y fortalecer la coordinación microrregional como las escuelas de diferentes niveles educativos, las autoridades ejidales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores relevantes.

En lo que respecta a la *solicitud de apoyos* se identificó que la participación de las y los servidores de la nación (por medio del censo, el Formato Único de Bienestar o en los Centros Integradores de Bienestar), es una actividad medular para el funcionamiento de los programas, debido a su proximidad con la población objetivo. Aunque no se encontró ninguna problemática en el proceso, es importante que todos los actores involucrados garanticen la eficiencia y la calidad en la sistematización y el envío de la información, a fin de que esta actividad no se convierta en un cuello de botella en el funcionamiento de estas intervenciones.

Este proceso concluye con la conformación del llamado Padrón Único de Beneficiarios (PUB). Al respecto, en cada una de las intervenciones que usan el PUB se pudo observar que la participación de las y los servidores de la nación y el personal de las delegaciones es necesaria para su elaboración, validación y actualización de este elemento. Se sugiere tomar en cuenta experiencias previas de otras administraciones federales para la conformación de padrones similares en temas como la confiabilidad de las fuentes de información, instrumentos únicos para la detección de la población objetivo, la coordinación en el intercambio de información entre los actores involucrados y la emisión de documentos normativos. Lo anterior, con el fin de identificar lecciones aprendidas y con ello conformar un padrón confiable y pertinente, elementos indispensables para la mejora continua de las intervenciones y el fomento a una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, se reconoce el esfuerzo de llevar a cabo diferentes acciones para la identificación e incorporación de las y los posibles beneficiarios a los PIBien, como el levantamiento del censo, los recorridos de las y los servidores de la nación y los servicios prestados en los Centros Integradores de Desarrollo, con la finalidad facilitar el acceso a los apoyos de las diferentes intervenciones. Con estas acciones, los ciudadanos no tienen que trasladarse a las oficinas delegacionales ni incurrir en gastos para realizar la solicitud de apoyo u otros trámites relacionados con los programas.

Asimismo, el trabajo colaborativo para la *selección de beneficiarios* es coherente con el esquema operativo del actual gobierno al reducir el personal en campo de cada intervención. Sin embargo, se requiere mejorar la coordinación para supervisar y validar la información necesaria para cumplir los objetivos de cada intervención, fortalecer la participación de otros actores que podrían complementar el funcionamiento de este proceso, como las autoridades educativas en el caso de los Programas de Becas, así como la capacitación de las y los servidores de la nación a fin de que cuenten con las herramientas y los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar todas sus actividades.

Respecto a la *entrega de apoyos*, se observaron buenas prácticas como la entrega de los medios de pago en los domicilios de las personas con discapacidad y la flexibilidad por parte de las y los servidores de la nación para la entrega de estos a las madres trabajadoras, quienes tienen dificultades

para coincidir con ellos por sus horarios laborales. No obstante, también es necesario atender áreas de oportunidad como la difusión de calendarios de entrega de apoyos, reducir el tiempo de espera en operativos y capacitar al personal involucrado en el proceso.

El *seguimiento a beneficiarios* y la atención ciudadana es uno de los aspectos que mayor relevancia tiene en el esquema de coordinación para la operación adoptado por el actual gobierno. Sin embargo, en el proceso de seguimiento a beneficiarios y contraloría social, un hallazgo relevante fue que muchos beneficiarios desconocían las instancias a las que se podrían dirigir para presentar sus dudas o quejas. Esta situación se podría explicar por los cambios organizacionales recientemente realizados, no obstante, es necesario implementar una campaña de difusión para exponer los espacios disponibles y los tipos de servicios que se pueden realizar en ellos.

En cuanto a la *contraloría social*, durante el trabajo de campo de las Evaluaciones de Diseño aquí consultadas, no se encontró evidencia sobre el funcionamiento de este mecanismo que permite la mejora continua de cada una de las intervenciones. Por ello, se sugiere garantizar la operación de dichos Comités, con la finalidad de promover la participación de los beneficiarios en el proceso de verificación y seguimiento en la operación de los Programas Integrales de Bienestar.

Además de la cobertura, es importante garantizar la calidad de los servicios que ofrecen las y los servidores de la nación en los Centros Integradores de Desarrollo o durante su trabajo en campo. Sin embargo, se tiene evidencia de que, al menos durante el primer año de implementación, para algunos programas, este personal tuvo ciertas dificultades para adecuar sus actividades en las que se requería de un conocimiento específico o técnico. Por ello se recomienda un proceso de capacitación continuo y adecuado, así como de seguimiento y labores de supervisión en campo por parte de las unidades responsables de cada intervención.

Finalmente, se considera que, al atender las diferentes áreas de oportunidad señaladas a lo largo de este documento, será posible fortalecer la integralidad en el esquema de coordinación en la operación impulsado para la implementación de los PIBien y, con ello, se podría contribuir con el bienestar en la población: objetivo primordial del actual Gobierno federal.

# Referencias

- Candel, J.J. L. & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences* 49(3): 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>.
- Cejudo, G. M., Michel, C. L. y Lugo, D. I. (2018). *Hacia una política social integral*. Ciudad de México: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Po%CC%81iticaSocial.pdf>
- Cejudo, G. M., Michel, C. L. y Sobrino, A. (2017). *La política social en los estados: un análisis de integración*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31406.61762>.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. *Gestión y Política Pública* XXV(1), 31. [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/287/1/000124951\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/287/1/000124951_documento.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences* 50(4): 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef). (2020). *Conoce cuánto cuesta utilizar un Cajero Automático que no pertenece al Banco emisor de tu tarjeta de crédito o débito*. <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=1398&idcot=1>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Ciudad de México: CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>
- \_\_\_\_\_. (2020b) *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020c). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Con Discapacidad Permanente 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/3.PPBPDP.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PPBPDP.zip)
- \_\_\_\_\_. (2020d). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020e). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/6.PF.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF.zip)
- \_\_\_\_\_. (2020f). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020g) *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020h). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/11.PBEBBJ.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBJ.zip)
- \_\_\_\_\_. (2020i). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/10.PBUEEMS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip)
- \_\_\_\_\_. (2020j). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED\\_TC\\_19\\_20/17.PMB.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip)
- \_\_\_\_\_. (2020k). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020l). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2020m) *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Diseño\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2019). Evaluación Integral de los programas vinculados al derecho a la seguridad social. Ciudad de México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, Segunda edición. Ciudad de México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2018c). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Terminos de Referencia de la Evaluación de procesos*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Procesos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx) [interinstitucional.aspx#:~:text=En%20el%20documento%2040%20a%C3%B1os,de%20acciones%20de%20pol%C3%ADtica%20social](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/interinstitucional.aspx#:~:text=En%20el%20documento%2040%20a%C3%B1os,de%20acciones%20de%20pol%C3%ADtica%20social).
- \_\_\_\_\_. (2015). *Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas postcosecha*. México, DF: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2016) *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento del sector alimentario y pesquero, 2014-2015*. Ciudad de México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. México, DF: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_. (s.f.). *Experiencias en Integración de Padrones y Sistemas de Información para el Desarrollo Social*. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion\\_Padrones\\_SI.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion_Padrones_SI.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cpeum). (Última reforma 11 de marzo de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD). (2020). *Estrategia y metodología Censo del Bienestar. Diagnóstico de las necesidades de México*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552532/CENSO\\_DEL\\_BIENESTAR\\_19\\_05\\_2020\\_hapf.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552532/CENSO_DEL_BIENESTAR_19_05_2020_hapf.pdf)
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
- Delgado, M. (2018). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria* (número 5138-II).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2018). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: <https://www.unicef.org/mexico/media/1791/file/SITAN-UNICEF.pdf>
- Fuentes, Víctor y Jiménez, Benito. (28 de junio de 2020). *Padece 150 robos Banco de Bienestar*. *Reforma*.
- Gobierno de México. (2020a). *Balance Programas del Bienestar*. [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión

Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/balance-programas-del-bienestar-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020b). Sembrando Vida [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria de Trabajo y Previsión Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/sembrando-vida-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es> (Consultado 20/07/20)

\_\_\_\_\_. (2020c). Segundo Informe de Gobierno 2018-2019. <https://presidente.gob.mx/segundo-informe-de-gobierno-2020/>

\_\_\_\_\_. (2020d). Jóvenes Construyendo el Futuro [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/jovenes-construyendo-el-futuro-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020e). Avances y Resultados de los #ProgramasBienestar y reactivación económica [Presentación de Luisa María Alcalde, Secretaria del Trabajo y Previsión Social]. <https://youtu.be/Kxo5BkRff7E>

\_\_\_\_\_. (2020f). Políticas Públicas para el Bienestar de las Mujeres. [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/politicas-publicas-para-el-bienestar-de-las-mujeres-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-247939?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020g). Políticas Públicas para el Bienestar de las Juventudes. [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/politicas-publicas-para-las-juventudes-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es> (Consultado 20/07/20)

\_\_\_\_\_. (2020h). Impacto de los Programas Integrales [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/balance-bienestar-impacto-de-programas-integrales-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020i). Centros Integradores del Desarrollo. [Presentación de Gabriel García, coordinador General de Programas para el Desarrollo en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. México. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/centros-integradores-del-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020j). Microcréditos para el Bienestar. [Presentación de Gabriel García, coordinador General de Programas para el Desarrollo en la conferencia sobre los Programas del Bienestar]. México].

\_\_\_\_\_. (2020k) Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas, Niños Hijos de Madres Trabajadoras [Conferencias sobre Programas del Bienestar. México] <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-ninas-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-246436?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020l). Banco del Bienestar. [Presentación de Rabin-dranath Salazar, director general del Banco del Bienestar en la conferencia sobre los Programas del Bienestar] <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/banco-del-bienestar-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020m). Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad. [Presentación de María Luisa Albores, secretaria de Bienestar en la Conferencia sobre Programas del Bienestar] <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/pension-para-el-bienestar-de-personas-con-discapacidad-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020n). Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. [Presentación de María Luisa Albores, secretaria de Bienestar]. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-ninas-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020ñ). Avances y Resultados de los #ProgramasBienestar y Reactivación Económica. [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social] México. <https://youtu.be/Kxo5BkRff7E> (Consultado 20/07/20)

\_\_\_\_\_. (2020o). Jóvenes Construyendo el Futuro. [Presentación de Luisa María Alcalde, Secretaria del Trabajo y Previsión Social conferencias sobre Programas del Bienestar. Versión Estenográfica. México] <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/jovenes-construyendo-el-futuro-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020p). Políticas Públicas para el Bienestar de las Mujeres. [Presentación de Luisa María Alcalde, Secretaria del Trabajo y Previsión Social en las conferencias sobre Programas del Bienestar. Versión estenográfica. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/politicas-publicas-para-el-bienestar-de-las-mujeres-conferencias-sobre-programas-del-bienestar-247939?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020q). Políticas Públicas para el Bienestar de las Juventudes. [Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en las conferencias sobre Programas del Bienestar. Versión Estenográfica. México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/politicas-publicas-para-las-juventudes-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es> (Consultado 20/07/20)

\_\_\_\_\_. (2020r). Políticas Públicas para el Bienestar de las Mujeres. Presentación de Luisa María Alcalde, secretaria del Trabajo y Previsión Social en las conferencias sobre Programas del Bienestar. <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/politicas-publicas-para-el-bienestar-de-las-mujeres-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es> (Consultado 20/07/20)

\_\_\_\_\_. (2020s). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

\_\_\_\_\_. (2019b). *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/primerinforme>

\_\_\_\_\_. (2019c). *Proyectos y Programas prioritarios*. Obtenido de <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

\_\_\_\_\_. (2019d). *Conferencia de prensa del presidente, Andrés Manuel López Obrador*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-marzo-de-2019?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2019e). *Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República*. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 9 de diciembre de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09%2F12%2F2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09%2F12%2F2019)

\_\_\_\_\_. (2019f). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del martes 3 de diciembre de 2019. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-3-de-diciembre-2019>

\_\_\_\_\_. (2019g). *Coordinación General de Programas para el Desarrollo*. <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabriel-garcia-hernandez>

\_\_\_\_\_. (2019h). *Temas Estratégicos No. 73. El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

\_\_\_\_\_. (2017). *New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey*. *International Review of Administrative Sciences*, 1-35.

\_\_\_\_\_. (2004). *Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). Última reforma 25 de junio de 2018*. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

\_\_\_\_\_. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (29 de diciembre de 1976). Última reforma 22 de enero de 2020. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf)

\_\_\_\_\_. (2009). *Glosario de Agricultura Orgánica*. <https://web.archive.org/web/20210601171051/http://www.fao.org/3/as989t/as989t.pdf>

\_\_\_\_\_. (2019). *El sistema alimentario en México-Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. Ciudad de México.

\_\_\_\_\_. (2019a). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación* Publicado el 11 de enero de 2019. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019)

\_\_\_\_\_. (2019b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019)

\_\_\_\_\_. (2019c). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 18 de julio de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019)

\_\_\_\_\_. (2019d). Programa Sectorial de Cultura 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020)

\_\_\_\_\_. (2020a). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). (2020). Acuerdo en el que se establecen Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/2020)

\_\_\_\_\_. (2020a). Programa Sectorial de Economía (SE). (2020a). Programa Sectorial de Economía 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020)

\_\_\_\_\_. (2020b). Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020)

\_\_\_\_\_. (2020c). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Publicado el 11 de junio de 2020. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5594807&fecha=11/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594807&fecha=11/06/2020)

\_\_\_\_\_. (2020). Programa Sectorial de Educación (SEP). (2020). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020)

\_\_\_\_\_. (2020a). ACUERDO número 19/09/20 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020, emitidas mediante diverso número 29/12/19, publicado el 29 de diciembre de 2019. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601333&fecha=28/09/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601333&fecha=28/09/2020)

\_\_\_\_\_. (2020). Nómina Transparente de la Administración Pública Federal. <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/>

\_\_\_\_\_. (2018). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-22-1/assets/documentos/Dic\\_Gobernacion\\_diversas\\_LOAPF.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-22-1/assets/documentos/Dic_Gobernacion_diversas_LOAPF.pdf)

\_\_\_\_\_. (2017). La coordinación, clave para el éxito de las políticas públicas. *Ideas que cuentan*. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/3672/>

\_\_\_\_\_. (2019). *Los precios de garantía: avances y retos en la implementación*, Cuaderno de Investigación No. 4, DGD-YP/IBD, CDMX.

\_\_\_\_\_. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Kansas: University Press of Kansas.

\_\_\_\_\_. (2006). *La coordinación de las políticas sociales. Elementos e institucionalidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [https://www.researchgate.net/publication/274248355\\_La\\_coordinacion\\_de\\_las\\_politicas\\_sociales/link/55192ed20cf2a241f355b2b4/download](https://www.researchgate.net/publication/274248355_La_coordinacion_de_las_politicas_sociales/link/55192ed20cf2a241f355b2b4/download)

\_\_\_\_\_. (2018). Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación* (última reforma publicada el 28 de agosto de 2018). <http://wwwordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo88529.html>

\_\_\_\_\_. (2016). La oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016. Mimeo.

\_\_\_\_\_. (2010). Uso de servicios de salud por adultos mayores y calidad de la atención de enfermería. *Revista Conamed*, 15(2), 92-98.

\_\_\_\_\_. (2020a). Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). (2020a). Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020)

\_\_\_\_\_. (2020b). Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 24 de febrero de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020)

\_\_\_\_\_. (2020c). Primer Acuerdo Modificatorio de las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 13 de abril de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591535&fecha=13/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591535&fecha=13/04/2020)

\_\_\_\_\_. (2020d). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 7 de febrero de 2020. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020)

\_\_\_\_\_. (2020e). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fertilizantes, para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 24 de marzo de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590178&fecha=24/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590178&fecha=24/03/2020)

\_\_\_\_\_. (2019a). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 22 de febrero de 2019. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5550950&fecha=22/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550950&fecha=22/02/2019)

\_\_\_\_\_. (2019b). Blog. ¿A qué nos referimos con autosuficiencia alimentaria? <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/a-que-nos-referimos-con-autosuficiencia-alimentaria?idiom=es>

\_\_\_\_\_. (2020a). Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020)

\_\_\_\_\_. (2020b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020. Publicado el 30 de marzo de 2020. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020)

\_\_\_\_\_. (2020c). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589457&fecha=13/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589457&fecha=13/03/2020)

\_\_\_\_\_. (2020d). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del Padrón de Beneficiarios. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5597492&fecha=30/07/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597492&fecha=30/07/2020)

\_\_\_\_\_. (2020e). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación* [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020)

\_\_\_\_\_. (2019a). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación* Publicado el 11 de enero de 2019. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019)

\_\_\_\_\_. (2019b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583303&fecha=31/12/2019)

\_\_\_\_\_. (2019c). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 18 de julio de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019)

\_\_\_\_\_. (2019d). Programa Sectorial de Cultura 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596142&fecha=03/07/2020)

\_\_\_\_\_. (2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). (2020). Acuerdo en el que se establecen Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590998&fecha=02/04/2020)

\_\_\_\_\_. (2020a). Programa Sectorial de Economía (SE). (2020a). Programa Sectorial de Economía 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020)

\_\_\_\_\_. (2020b). Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020)

\_\_\_\_\_. (2020c). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Publicado el 11 de junio de 2020. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5594807&fecha=11/06/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594807&fecha=11/06/2020)

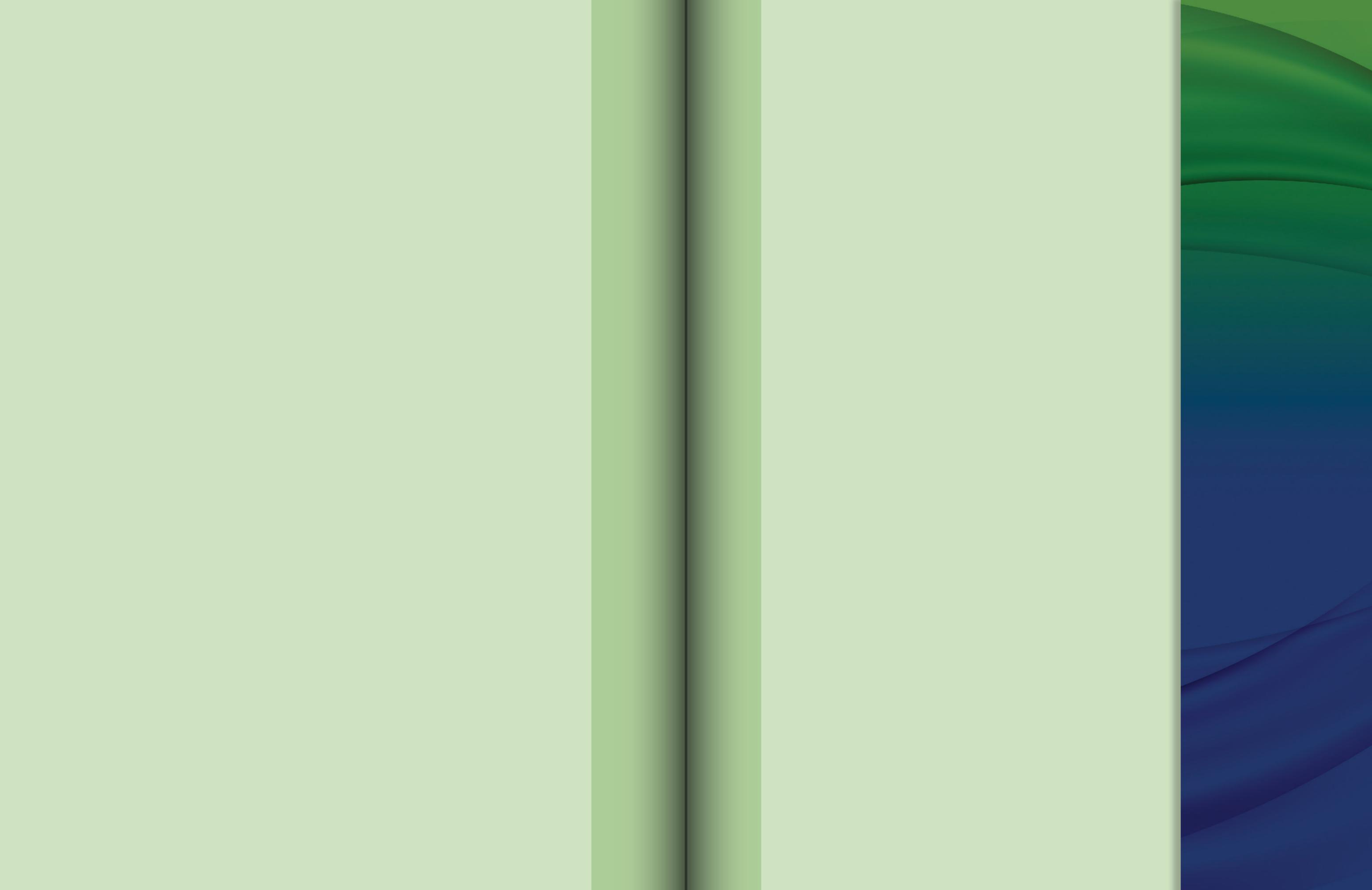
\_\_\_\_\_. (2020). Programa Sectorial de Educación (SEP). (2020). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020)

\_\_\_\_\_. (2020a). ACUERDO número 19/09/20 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020, emitidas mediante diverso número 29/12/19, publicado el 29 de diciembre de 2019. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601333&fecha=28/09/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601333&fecha=28/09/2020)

\_\_\_\_\_. (2020). Nómina Transparente de la Administración Pública Federal. <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/>

\_\_\_\_\_. (2018). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-22-1/assets/documentos/Dic\\_Gobernacion\\_diversas\\_LOAPF.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-22-1/assets/documentos/Dic_Gobernacion_diversas_LOAPF.pdf)

\_\_\_\_\_. (2017). La coordinación, clave para el éxito de las políticas públicas. *Ideas que cuentan*. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/3672/>



El propósito de la política social de la administración actual (2019-2024), y que está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que de él derivan, es lograr la integralidad de los programas sociales, es decir, que funcionen de manera articulada con una única estructura y que operen de manera cercana a los beneficiarios de la política social. El propósito no es sencillo tanto en el diseño como en la ejecución, pero, de conseguirse, como se señala en el Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social 2020, se reducirían las coincidencias y los vacíos de atención de la oferta gubernamental.

# CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,  
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,  
Ciudad de México.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



[blogconeval.gob.mx](http://blogconeval.gob.mx)