

COMUNICADO No.19
Ciudad de México, 31 de julio de 2020

**AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR
DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERMANENTE**

- La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.
- El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores.
- El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PPBPDP) ha incrementado la visibilidad de la problemática de pobreza y exclusión que padece la población con discapacidad permanente. Además, es la única intervención federal que brinda un apoyo económico directo a este grupo poblacional.
- Si bien puede considerarse que la intervención atiende parcialmente las necesidades más inmediatas en materia de acceso a recursos monetarios, tiene el potencial de constituirse en un elemento clave para la articulación de distintos esfuerzos para mejorar la situación de las personas con discapacidad permanente.
- El programa no logra reflejar, en sus diferentes instrumentos normativos, de forma clara y consistente el problema que se busca atender, los objetivos que espera conseguir y los criterios de priorización de su población objetivo.
- Es importante que el programa defina y caracterice adecuadamente a su población y que dicha definición sea consistente en sus diferentes documentos normativos, ya que actualmente se utilizan de forma indistinta los términos discapacidad y discapacidad permanente cuando éstos no son sinónimos. Lo anterior contribuiría a que el programa cuente con información más precisa sobre el universo de la población que presenta el problema público que quiere atender y, a partir de ahí, definir estrategias de cobertura en el corto, mediano y largo plazos, así como dar cuenta de los alcances de la intervención y el cambio que tiene el propósito provocar en su población de interés.
- Considerando que se trata de un programa que otorga apoyos monetarios para incrementar el ingreso de las personas con discapacidad permanente, sería adecuado incluir en futuros ejercicios de Reglas de Operación criterios de elegibilidad

relacionados con el nivel de ingresos y otros aspectos socioeconómicos de las personas solicitantes y su familia u hogar.

- La reforma al artículo 4to constitucional del pasado 8 de mayo de 2020, en donde se establece como derecho exigible el contar con una pensión para toda la población con discapacidad permanente, dando prioridad a las personas menores de 18 años, ofrece la oportunidad para que el PPBPDP se consolide como una política de Estado para la atención de este grupo de población.
- El PPBPDP ha indicado en su posición institucional acciones de mejora realizadas a partir del proceso de evaluación, en específico, menciona que atenderá 8 de 12 de los hallazgos y recomendaciones derivadas de la evaluación.

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios de la presente administración federal, cuyo propósito principal fue valorar y comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a personal directivo del programa, operadores encargados de su implementación como a beneficiarios, con el fin de incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de éste.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito: 1) impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y 2) profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas para comprender la manera cómo operan en el territorio y cómo abordan la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020. La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente fueron consensuadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Bienestar (SEBIEN), por lo que el CONEVAL reconoce el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de funcionarios de alto nivel que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERMANENTE

El objetivo del programa es aumentar los ingresos monetarios de las personas con discapacidad permanente para reducir la brecha de ingresos monetarios respecto a las personas sin discapacidad, a través de un apoyo económico de \$1,310 pesos mensuales entregados de manera bimestral.

Su población objetivo, de acuerdo con las Reglas de Operación 2020, es la población mexicana de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años cumplidos; personas de 30 a 64 años que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y personas adultas de 30 a 67 años que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas con discapacidad permanente.

La pensión se entrega a través de los siguientes medios de pago: 1) transferencias bancarias para cobro en cajero con tarjeta bancaria; 2) cobro en ventanilla de Telecomm; 3) cobro directo en Mesa de Atención durante los operativos bienestar. Durante 2019, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente tuvo un presupuesto original de 8,500 millones de pesos, pero este fue modificado a 8,348 millones, de los cuales se ejercieron 8,295 millones de pesos. Para 2020, el programa cuenta con un total de 14,197 millones de pesos aprobados, que representa un incremento de 67 por ciento en términos nominales respecto del presupuesto aprobado del año anterior.

De acuerdo con las Reglas de Operación 2020, la instancia ejecutora y responsable del programa es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la Secretaría de Bienestar, mientras que las Delegaciones Estatales, a través de las Coordinaciones Estatales del programa, son las responsables de coordinar e implementar el programa en las 32 entidades federativas. Para su operación, los Coordinadores Estatales del Programa se apoyan, por un lado, en la red de Servidores de la Nación para realizar las visitas domiciliarias; la atención en los Centros Integradores de Bienestar (CIB), y durante los operativos bienestar; y, por otro, para la organización de los operativos de pago y la operación en campo se apoyan de la estructura del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Durante el desarrollo de esta evaluación, el programa experimentó cambios tanto en su diseño como en su mecánica de operación:

1. En 2020, el programa establece como su principal documento normativo las Reglas de Operación, en 2019 eran los Lineamientos de Operación.
2. Se modificó el objetivo general del programa; en 2019 consistía en contribuir al bienestar social e igualdad mediante la implementación de una pensión dirigida a las personas con discapacidad permanente para la disminución de la pobreza; y en 2020 se definió como: las

personas con discapacidad permanente [...] aumentan sus ingresos monetarios para reducir la brecha de ingresos monetarios respecto a las personas sin discapacidad.

3. En 2020, se establecieron criterios de priorización (personas que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena o afromexicana, zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia), mientras que en 2019 éstos no se señalaban.
4. De 2019 a 2020 se incrementó el monto de la pensión, al pasar de \$1,275.00 a \$1,310.00. También se añade el pago de marcha (pago único que se entrega en caso de fallecimiento de la persona beneficiaria a su representante o adulto auxiliar registrado en el programa).
5. De 2019 a 2020 se inicia el uso del Formato Único de Bienestar (FUB), documento que sustituye a la Solicitud de Incorporación a los Programas de Desarrollo y que sirve para solicitar pago de marcha, corrección o actualización de datos, revisión de datos en el padrón y trámites relativos al medio de cobro.

¿Cómo se hizo la evaluación?

Para esta evaluación se combinaron diferentes técnicas de corte cualitativo, como análisis de gabinete y trabajo de campo. Se consultó el diagnóstico del programa, los Lineamientos 2019, las Reglas de Operación 2020 y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020, así como otros documentos normativos y de trabajo proporcionados por el programa. El análisis se enriqueció con información recuperada mediante entrevistas a las y los servidores públicos de oficinas centrales de la Secretaría de Bienestar y a los beneficiarios, así como de la información captada en el trabajo de campo en las diferentes entidades federativas visitadas.

Para realizar el trabajo de campo se definió una muestra analítica para observar en un número limitado de casos, la máxima heterogeneidad de situaciones y contextos en que se encuentra operando el programa, a fin de retroalimentar su diseño y operación. La muestra incluyó tres entidades: Puebla, Oaxaca y Chihuahua. Para la prueba piloto de los instrumentos de recolección de información se seleccionó al estado de Hidalgo.

Hallazgos

- El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PPBPDP) ha incrementado la visibilidad de la problemática de pobreza y exclusión que padece la población con discapacidad permanente. Además, es la única intervención federal que brinda un apoyo económico directo a este grupo poblacional.
- Si bien puede considerarse que la intervención únicamente atiende parcialmente las necesidades más inmediatas en materia de acceso a recursos monetarios, tiene el potencial

de constituirse en un elemento clave para la articulación de distintos esfuerzos para mejorar la situación de las personas con discapacidad permanente.

- Una de las fortalezas del PPBPDP es contar con la Guía para el Operativo Bienestar, que registra de manera clara y concisa las actividades a desarrollar durante los operativos de pago, lo que es esencial para el proceso de entrega de apoyos. Además, el programa cuenta con una adecuada coordinación al interior de la Secretaría de Bienestar y con las instituciones bancarias para la elaboración de listas de pago, la generación de traspasos a las instituciones bancarias y las cuentas por cobrar.
- El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente ha implementado acciones de mejora para la solicitud de apoyos y selección de los beneficiarios, a través de capacitaciones dirigidas al personal encargado de identificarlos, y que no cuentan con perfil médico, buscando estandarizar sus conocimientos y habilidades. Sin embargo, aún falta estandarizar los procesos en la materia, mediante manuales de procedimientos, así como mejorar sus estrategias de capacitación.
- El programa no logra reflejar, en sus diferentes instrumentos normativos (diagnóstico, Reglas de Operación y MIR), de forma clara y consistente el problema que tiene el propósito de atender, los objetivos que espera conseguir y los criterios de priorización de su población objetivo; tampoco define y caracteriza adecuadamente a su población, ya que se usa de manera indistinta la denominación de persona con discapacidad y persona con discapacidad permanente.
- Además, la población potencial del programa no aparece de manera explícita en el diagnóstico ni en las Reglas de Operación 2020, salvo en la Metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo del programa; sin embargo, su definición y cuantificación corresponde a la población con discapacidad y no a la población con discapacidad permanente.
- El programa no presenta en su diagnóstico evidencia teórica o empírica que sustente que las transferencias monetarias no condicionadas a población en situación de vulnerabilidad son una medida efectiva para la reducción de las brechas de ingreso en las personas con discapacidad permanente. Tampoco plantea un análisis detallado de las causas que dan origen al problema público que busca atender y que son esenciales para determinar el objetivo y alcance de la intervención.
- En cuanto a las Reglas de Operación 2020, se detectaron inconsistencias en los criterios de prioridad u orden de preferencia entre los diferentes apartados que refieren a este tema. De igual forma, mencionan que el orden de incorporación se realizará conforme a la fecha de registro y a la disponibilidad presupuestal, lo que resulta incompatible con los criterios de priorización que establece.

- El PPBPD ha indicado en su posición institucional acciones de mejora realizadas a partir del proceso de evaluación; específicamente menciona que atenderá 8 de 12 de los hallazgos y recomendaciones derivadas de la evaluación.

Recomendaciones

- Es importante que el programa defina y caracterice adecuadamente a su población y que esta sea consistente en sus diferentes documentos normativos ya que actualmente se utilizan de forma indistinta los términos discapacidad y discapacidad permanente cuando éstos no son sinónimos. Esto contribuirá a que el programa cuente con información más precisa sobre el universo de la población que presenta el problema público que quiere atender y, a partir de ahí, definir estrategias de cobertura en el corto, mediano y largo plazos, así como dar cuenta de los alcances de la intervención y el cambio que busca provocar en su población de interés.
- La solicitud de los apoyos presentó retos durante el primer año de implementación del programa, específicamente por la dificultad de identificar a las personas con discapacidad permanente sin contar con la obligatoriedad de un certificado que avalara dicha condición, a la falta de criterios claros sobre lo que habría o no de considerarse como una discapacidad permanente o porque los perfiles de los actores involucrados en la tarea de identificación no eran adecuados y/o recibieron capacitación insuficiente. Por ello, es conveniente considerar la coordinación con instituciones de salud, para simplificar el trámite del certificado de discapacidad y para llevar a cabo brigadas de visitas domiciliarias a la población preseleccionada para confirmar la presencia de discapacidad permanente.
- Considerando que se trata de un programa que otorga apoyos monetarios para incrementar el ingreso de las personas con discapacidad permanente, sería adecuado incluir en las Reglas de Operación criterios de elegibilidad relacionados con el nivel de ingresos y otros aspectos socioeconómicos de las personas solicitantes y su familia u hogar.
- En relación con la selección de los beneficiarios, es importante que el próximo ejercicio de actualización de las Reglas de Operación considere la incorporación a detalle de los criterios utilizados por el programa para llevar a cabo la incorporación de los solicitantes al mismo, ya que esto contribuiría a la transparencia del proceso.
- Dado que el programa se apoya de manera importante en los Servidores de la Nación para la operación de procesos clave en su funcionamiento, como la difusión, solicitud y entrega de apoyos, y que éstos dependen, en última instancia, de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, es necesario que el programa establezca mecanismo de coordinación con dicha instancia para mejorar, a través del presupuesto disponible para gastos de operación, las condiciones de trabajo de este personal, proveyéndoles de los insumos y recursos económicos necesarios para realizar sus funciones.



- Implementar actividades específicas para la notificación de los resultados a los solicitantes tanto de aquellos que fueron incorporados como a los que no y así reducir el riesgo de que se presenten inconformidades por no contar con información clara sobre este proceso.
- La reforma al artículo 4to constitucional del pasado 8 de mayo de 2020, en donde se establece como derecho exigible el contar con una pensión para toda la población con discapacidad permanente, dando prioridad a las personas menores de 18 años, ofrece la oportunidad para que el PPBPDP se consolide como una política de Estado para la atención de este grupo de población, independientemente del partido político en el poder, por lo que las recomendaciones señaladas por la evaluación pueden ser de gran utilidad para contribuir a la consolidación del programa y su fortalecimiento y con ello a un mejor cumplimiento de su mandato constitucional.

El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente** está disponible en: <https://bit.ly/38odxdv> para su consulta.

--o000o--

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.org.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contactos:

Julieta Castro Toral
Directora Ejecutiva de Información
jcastro@coneval.org.mx
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120



Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx