



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO  
ESTRATÉGICO**

**La Política Social como estructura de corresponsabilidad Estado-Sociedad e impulsora de participación ciudadana en la planeación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en México 2016 – 2018**

**Tesina para obtener el grado de Maestría en:  
Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión  
Estratégica**

**Presenta:**

**Guadalupe Alejandra Cano García**

**Directora de Tesina:**

**Dra. Claudia Rivera Hernández**

**Asesores de Tesina:**

**Dra. Araceli Espinosa Márquez**

**Dr. Mario Miguel Carrillo Huerta**

**Septiembre, 2020**

## **Agradecimientos**

*A mis papás, mi familia, por siempre su apoyo incondicional en cada decisión que he tomado, por nunca dudar de mí y siempre alentarme a ir por más, muchos de mis logros se los debo a ustedes.*

*A la Auditoría Puebla y a mi jefe, José Acevedo, por las facilidades y apoyo otorgados; a la Doctora Claudia Rivera, por su basta paciencia, colaboración y sapiencia en la elaboración de este trabajo.*

*A mi generación, vaya grupo para hacer de la maestría un posgrado maravilloso y lleno de retroalimentación pero en especial al team: Liz, Are, Joaquín y Faus, más que compañeros ahora amigos, sin ustedes, nuestras bromas, trabajos en equipo... Estos dos años no hubieran sido los mismos, de cada uno me llevo algo significativo.*

*Finalmente, a mis amigos cercanos que tuvieron paciencia y comprensión en el lapso que duró el posgrado pero en especial a una persona inesperada en este proceso, Lari, que influyó en demasía en la conclusión de este logro, por tu apoyo, tu insistencia, por impulsarme pero sobre todo, gracias, por creer en mí.*

# Índice

Resumen .....	3
Palabras clave.....	3
I. Introducción .....	4
II. Marco Teórico .....	7
III. Metodología.....	19
IV. Análisis de las Reglas de Operación del programa PROSPERA 2016 - 2018.....	22
b) Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 - 2018 .....	28
c) Tipos de apoyo .....	31
d) Apoyo de gestión a vocales .....	36
e) Montos de apoyo .....	37
f) Compromisos de la población beneficiaria .....	38
g) Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias.....	39
h) Entrega de apoyos.....	40
i) Evaluación .....	41
j) Atención e información a las familias beneficiarias .....	42
k) Capacitación y orientación .....	43
l) Objetivos e indicadores de desempeño .....	43
m) Mecánica de operación .....	47
n) Derechos de la población beneficiaria .....	48
o) Suspensión de apoyos.....	50
p) Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias ..	51
q) Instancias ejecutoras.....	51
r) Instancia normativa .....	52
s) Coordinación interinstitucional .....	53
t) Modelo de operación por zonas .....	53
u) Procedimiento de incorporación.....	54
Conclusiones .....	55
Bibliografía .....	58
Anexos.....	62
Tabla 1. Evolución del programa social para combatir la pobreza en México (1988 - 2018).....	62
Tabla 2. Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 – 2018 para el estado de Puebla .....	64

Tabla 3. Presupuesto Nacional PROSPERA por componente 2016 - 2018.....	64
Tabla 4. Monto mensual de Apoyos educativos del Modelo Urbano vigentes desde el segundo semestre del 2014.....	65
Tabla 5. Evaluaciones del programa PROSPERA 2016 - 2018 .....	65
Tabla 6. Objetivos del Programa Presupuestario de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 – 2018 .....	66
Tabla 7. Cumplimiento de indicadores de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 - 2018 .....	67
Tabla 8. Operación del Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social .....	67
Tabla 9. Medios de comunicación programa PROSPERA.....	69
Gráfica 1. Presupuesto nacional PROSPERA por componente 2018 .....	69
Ilustración 1. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Alimentario).....	70
Ilustración 2. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Educativo) .....	70
Ilustración 3. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Salud).....	71
Ilustración 4. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Vinculación) .....	71

## **Resumen**

En México, 4 de cada 10 ciudadanos son pobres, es decir el 41.9% de la población vive en condiciones precarias y con poco o nulo acceso a los servicios básicos, tales como la educación, salud y seguridad social. En cifras publicadas por el CONEVAL en 2018, durante el periodo de 2008 a 2018, el incremento de la población en pobreza se elevó en 2.9 millones, es decir, de 49.5% a 52.4% de pobres. Lo anterior, ha obligado al gobierno federal a invertir para el ejercicio 2019 poco más de 150 mil 606 millones de pesos en la política social, cuyo fin es atender a la población en situación de pobreza extrema y mejorar sus condiciones de vida.

Aunque los gobiernos federales impulsan programas y políticas sociales muy específicos para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y disminuir la desigualdad social, los resultados esperados han sido poco visibles, tal como se aprecia en el incremento de la pobreza en la última década, por lo que podemos inferir que los esfuerzos realizados para revertir esa situación no están bien estructurados desde su planeación, son carentes en el involucramiento efectivo y fortalecimiento de la participación ciudadana y los resultados de éstos, poco benefician a la población vulnerable.

Por ello, se presenta este análisis comparativo de las Reglas de Operación para los años 2016, 2017 y 2018, de uno de los programas sociales más significativos de México, PROSPERA Programa de Inclusión Social; con la finalidad de evidenciar la incidencia que tienen estos programas sociales en el impulso de mecanismos de participación ciudadana a fin de generar una nueva estructura en la política social, basada en los tipos de apoyos otorgados, específicamente del programa PROSPERA, los cuales generen en la población beneficiaria las condiciones necesarias para poder salir de la condición de pobreza.

## **Palabras clave**

Política social; Pobreza; Programa de Inclusión social; Participación Ciudadana, Políticas Públicas.

## **I. Introducción**

Hoy en día la pobreza es un problema social que aqueja a un gran sector de la población en México; 4 de cada 10 personas se encuentran en situación de pobreza, es decir, 52.4 millones de mexicanos, lo que representa el 41.9% de la población total; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) define que la pobreza se presenta cuando una persona tiene al menos una carencia social, lo que no le permita satisfacer sus necesidades básicas tales como: de alimentación, acceso a los servicios de salud, educación, seguridad social, entre otros. (CONEVAL, s.f.).

Los registros más altos de pobreza se presentan en el sureste del país, estados como Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas y Campeche son zonas que concentran mayor población vulnerable, adultos mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, niños y adolescentes; siendo Chiapas el estado más pobre de toda la República con un porcentaje del 76.4% para el año 2018, mientras que Nuevo León, su contraparte, presenta un 14.5% de población en pobreza. (INEGI, 2018)

En cifras publicadas por el CONEVAL, durante el periodo de 2008 a 2018, muestran que el incremento de la población en pobreza se elevó en 2.9 millones, es decir, el número de pobres pasó de 49.5% a 52.4%, destacando que, en el año 2016, 53.4 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, representando un 43.6% de la población mexicana. Este escenario convierte el tema de pobreza en un problema central en las agendas de gobierno ya que de él derivan consecuencias como la delincuencia, migración, desempleo, deserción escolar, desnutrición, problemas de salud, entre otros.

Según los hallazgos de la evaluación de las políticas de desarrollo social realizados por el CONEVAL en el año 2018, los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación

de pobreza extrema (CONEVAL, 2018, p. 7). Lo anterior, es resultado, por un lado, de la reducción de la mayoría de las carencias sociales, aunque las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación todavía son altas.

La carencia por acceso a los servicios de salud tuvo la mayor reducción entre 2008 y 2016 (alrededor de 24 millones de personas), seguida de la carencia de calidad y espacios de la vivienda (5 millones de personas menos). La carencia de acceso a la seguridad social disminuyó en 4.1 millones de personas, pero todavía 68.4 millones la presentan. La carencia de acceso a la alimentación prácticamente no tuvo cambios, producto de un incremento entre 2008 y 2010 y, posteriormente, de una reducción de casi la misma magnitud entre 2010 y 2016. En 2016 había 24.6 millones de personas sin acceso a los servicios de salud.

Por ello, la pobreza ha sido contextualizada en escenarios históricos, culturales, políticos y sociales, debido a que su forma de medición ha ido evolucionando, permitiendo un enfoque de estudio multidimensional que, de acuerdo al CONEVAL, no solo implica considerar el bajo o nulo ingreso de recursos económicos sino también implica medir la vulnerabilidad de los derechos sociales los cuales, se garantizan al otorgar a la sociedad acceso a la educación, alimentación, vivienda, salud, seguridad; carencias relacionadas para medir el grado de pobreza de una población.

Este enfoque fue establecido en una metodología elaborada por el mismo Consejo para medir la pobreza con base en la insuficiencia de recursos económicos y la falta de acceso a estas carencias, mismas que están directamente relacionadas con la política social. Por lo que, al darles atención y seguimiento, además de fomentar la creación de nuevas políticas que aminoren su existencia, se esperaría el impulso de la participación activa de la sociedad para construir una nueva estructura de la política social en la que los mismos beneficiarios, con los apoyos que reciban de ésta, sean los que puedan generar las condiciones necesarias para poder salir de la condición de pobreza.

La relevancia de las políticas sociales radica en que propician un desarrollo integral a la sociedad a fin de elevar su calidad de vida, así como generar los mecanismos de participación ciudadana para facilitar la incursión de los ciudadanos no solo en la exigencia de la rendición de cuentas al gobierno, sino también para conocer el desempeño y la funcionalidad de dicha política social, coadyuvando con ello a cumplir la finalidad de ésta: mejorar las condiciones de vida y disminuir la desigualdad social.

Pero, ¿qué tanto las administraciones públicas establecen mecanismos de participación ciudadana en los programas sociales?, ¿cuál ha sido la evolución del programa PROSPERA en este tema respecto a sus Reglas de Operación?, ¿qué estructuras genera PROSPERA dentro de sus Reglas de Operación para habilitar a su población beneficiaria (incentivar la creación de capacidades) y no sea meramente un programa asistencial-caritativo?

El análisis a las Reglas de Operación de este programa de política social, contribuirá a dar respuesta a las interrogantes planteadas en nuestra investigación ya que si bien, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (INEGI, 2016), las administraciones públicas estatales cuentan con un 62.5% de espacios para la participación y/o consulta ciudadana en temas de desarrollo social.

Sin embargo, esto no basta para promover la participación ciudadana, sino que también se requiere de mecanismos que impulsen, faciliten y propicien dicha participación y que además se encuentren reconocidos en la normativa (Reglas de Operación) de los programas sociales, en particular, el caso específico de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

## II. Marco Teórico

La participación ciudadana es un concepto muy recurrente en el ámbito gubernamental, ya que tiene una relación directa en el proceso de las políticas públicas; constituye un elemento fundamental para la gobernanza democrática y un mecanismo para el empoderamiento social. La correlación de estos dos términos es muy estrecha pues la participación ciudadana se define como un elemento esencial para influir en las decisiones políticas, mientras que las políticas públicas son esas respuestas a demandas elaboradas por la ciudadanía. (Castillo, 2017).

Existen distintas formas de participación, en las que destacan el involucramiento ciudadano para mejorar la gestión, evaluación y seguimiento de programas, así como para hacer válidos sus derechos políticos. Asimismo, se encuentra la participación que está enfocada a atender problemas específicos con el involucramiento de los distintos sectores de la población. No obstante, desde las perspectivas de autores como Bolos y Ziccardi, se coincide en el hecho que, ya sea para mejorar la gestión, tomar decisiones más consensadas o para obtener respuesta a ciertas demandas sociales, esta participación debe incluir en su estructura a dos personajes indispensables: el gobierno y la sociedad. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, s.p.).

De manera que, la participación ciudadana se asocia con mecanismos de democracia directa, por ejemplo, iniciativas de ley, referéndum, plebiscito, consulta pública, revocación del mandato, así como la integración de consejos ciudadanos en organismos públicos para el diseño y reorientación de políticas públicas. Gamboa (2007) define algunos mecanismos de participación ciudadana de la siguiente manera:

- **La Iniciativa de ley o iniciativa popular:** es la facultad con la que cuenta la ciudadanía para presentar al poder legislativo propuestas que tienen como propósito la abrogación, adición o regulación de una ley en particular.

- **Referéndum:** Es una consulta realizada a través de una votación en donde se busca la aprobación o rechazo de textos legales, reglamentarios o constitucionales. De igual manera los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar, modificar, adicionar o rechazar alguna propuesta de ley.
- **Plebiscito:** se define como una consulta directa a los ciudadanos en materia política de gran importancia, ya sea aceptar o rechazar una propuesta, que debido a la legitimidad que necesita es ineludible consultar al pueblo. (Gamboa, 2007, p. 5).

Por su parte, el gobierno, de manera formal y constitucional<sup>1</sup>, establece algunos mecanismos para la participación a fin de mejorar la toma de decisiones públicas y legitimar ciertas acciones gubernamentales, no obstante, la complejidad que tienen estos mecanismos para hacerlos efectivos, tal como la solicitud, trámite, número de solicitantes para hacer procedente la consulta, la resolución de la autoridad administrativa, entre otros, desaniman a la ciudadanía a recurrir a estas formas de participación, expresión y consentimiento ciudadano.

Bajo este argumento, se piensa que las acciones para impulsar, o en su caso construir la participación, deben de estar vinculadas a objetivos que motiven el involucramiento de la ciudadanía, es ahí la relevancia de incorporar a la participación ciudadana en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de programas sociales ya que de lo contrario se contarían con distintos niveles de intensidad en dicha participación; teniendo que esta intensidad *puede ir desde la más simple —en la que el ciudadano es un mero espectador—, hasta la más intensa —cuando los ciudadanos ejercen directamente el poder—*. (Díaz, 2017, p. 21).

Así, el gobierno como actor principal para asegurar esta intensidad en la participación, debe generar situaciones de corresponsabilidad en los programas sociales, mismos que incrementen la efectividad de la acción social en lo público,

---

<sup>1</sup> Estos mecanismos de participación ciudadana directa, se reconocen de manera implícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 6; 9; 35; fracciones I, III, VII y VIII; 36, fracción III; 39; y 41, fracción 1.

aún más tratándose de programas de atención a la pobreza que requieren de una corresponsabilidad más compleja al tener como objetivo el que por medio de estos programas sociales el gobierno logre que las personas en situación de vulnerabilidad se conviertan en agentes de cambio, es decir, generar capacidades, a través de los apoyos recibidos, para que salgan de esa condición.

Según Cunill (2010) para el caso específico de la reducción de la pobreza, se requiere participación activa e informada de las personas en situación de vulnerabilidad en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias de reducción de la pobreza. En términos generales, el principio de la participación ciudadana es consubstancial a todas las políticas sociales con enfoque a derechos.

Dada esta premisa, la participación ciudadana es aquella en donde los ciudadanos se involucran de manera directa en las acciones públicas, esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado. En términos generales, este concepto, según Cunill (1991), ha sido definido como *la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público*.

De manera que, *en el campo de las políticas sociales, esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado* (Ziccardi, 2004, p. 10), con la particularidad que, de hacerlo así, mejoraría la relación entre gobierno-sociedad y se avanzaría en la construcción de ciudadanía.

La relevancia de contar con nuevos mecanismos de participación, permitirá el involucramiento de la ciudadanía en la elaboración de programas públicos que tienen por finalidad disminuir la vulnerabilidad de los grupos sociales poco favorecidos. La atención a dichas demandas en temas de educación, salud, seguridad, vivienda, entre otros, deriva en un conjunto de programas sociales desarrollados por el Estado y ejecutados por su administración pública, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la sociedad y disminuir la

desigualdad social; esta acción permanente toma forma a través de la política social de un país.

Entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas respecto a los bienes y/o servicios que otorgan los programas de desarrollo social. Si antes la sociedad sólo exigía que su voto contara, ahora demandan beneficios asociados con la llamada democracia sustantiva, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la creación y definición de las políticas sociales.

Las políticas sociales son aquellos programas institucionales que el mismo Estado desarrolla y se encarga de su gestión, administración y operación; los cuales están enfocados en resolver problemáticas de orden público, tal como la educación, salud, vivienda, seguridad social, empleo, entre otros, así que se concibe como una solución a las problemáticas sociales de cierta región.

Las políticas públicas son el instrumento a través del cual la política social se materializa, éstas surgen como el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y transformaciones económico-sociales. Asimismo, surgen como la principal fuente de presión para promover la renovación de la actividad pública y la reforma del estado. (Tommasini, 1996, p. 27). En este sentido, las políticas públicas, y en particular aquellas que integran la política social, pueden ser analizadas en cinco planos:

a) **Desde un punto de vista estratégico**, las políticas contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que éstas se reflejan, Marcan las condiciones dentro de las cuales es posible desarrollar esas transformaciones, fijan los márgenes de maniobra de la sociedad a este respecto y revelan los grados de consenso o disenso que ésta muestra frente a aquellos temas.

b) **Desde un punto de vista institucional**, las negociaciones, formulación y aplicación de las políticas muestran la configuración del poder en un momento y una

sociedad determinada, particularmente tratándose de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica que caracterizan o condicionan la acción del estado.

c) **Desde un punto de vista político**, ellas tienen la virtud, por esencia, de provocar el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o de antagonismo, y sus posibilidades de conflicto o de alianzas.

d) **Desde el punto de vista de la sociedad civil**, las políticas públicas reflejan y determinan los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador para la integración de intereses y dan un contenido o signo real al concepto de representación.

e) **Desde un punto de vista valórico**, las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto -casi el único- para enfrentar a la comunidad y a las personas con sus verdaderos intereses, opciones y valores, focalizando alternativas respecto de situaciones específicas.

No obstante, la política social no ha sido vista únicamente como esa solución a los intereses o problemas sociales que aquejan a la sociedad sino, en un plano superior, también ha sido concebida como modelo de gestión dentro de un sistema capitalista, tal como lo describe Titmus (1981, pp. 39-40), éstos son:

a) *Modelo residual de la política social de bienestar*, en el que existen dos caminos para que los individuos satisfagan sus necesidades, el mercado y la familia, por lo que el Estado de Bienestar enseña a los individuos a convivir sin él.

b) *Modelo de la política social basado en el logro personal*, las instituciones del gobierno con atribuciones para encargarse del bienestar social son simplemente auxiliadoras en el sistema económico, provocando que la satisfacción de necesidades se logre por medio de méritos en el trabajo y la productividad, destacando con ello los incentivos, la recompensa y el esfuerzo.

c) *Modelo de política social institucional-redistributivo*, a diferencia de los modelos anteriores, éste considera al bienestar como un elemento fundamental del sistema social, por lo que proporciona de manera complementaria servicios relativos al mercado a través de programas y políticas sociales, ya que supone que la relación entre individuos-mercado no es suficiente para asegurarle a la sociedad la satisfacción de sus necesidades.

De acuerdo a estos modelos de gestión y con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se estima que para esta época el modelo que permeaba en el país era el *modelo de política institucional-redistributivo* ya que con esta promulgación se estableció un estilo de gestión en las políticas sociales para hacer de la justicia y el bienestar social prioridades del Estado.

Bajo este contexto, las políticas y la seguridad social se vieron mayormente reforzadas con el desarrollo industrial que se vislumbró en el año de 1940, dando pie a la creación de dos institutos sociales que a la fecha siguen permeando las prestaciones de los trabajadores en México, el Instituto del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Así, estas políticas se vieron reflejadas en el ámbito laboral, específicamente en las prestaciones sociales, hecho que representó para el país, durante un tiempo, una importante base de bienestar social.

Entre 1958 y finales de los setentas, los problemas sociales obligaron al Estado a efectuar cambios considerables en materia de política laboral, lo que obligó a la clase trabajadora a participar en las organizaciones sindicales oficiales a fin de afianzar sus derechos a la seguridad social. Por esta razón, la política social se constituyó como pilar de la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo, rasgo esencial del Estado benefactor. (Moyado, 1996, pp. 8-9).

En el gobierno de Miguel de la Madrid, el derecho a la salud se elevó a rango constitucional, lo que llevó a expedir una nueva ley de salud, asimismo y con el afán

de lograr una sociedad más igualitaria, se diseñaron los Programas Nacionales de educación, cultura, deporte, recreación y alimentación, consolidando con ello la instauración de la política social en México. Así, para la década de los ochenta, la política social se centró en atender problemas que las tradicionales políticas de bienestar social (políticas asistenciales) habían provocado.

Desde ese momento histórico, se instrumentaron programas emergentes para atender problemas específicos, al dirigir acciones a problemáticas de la sociedad desde sus diferentes dimensiones, es decir, programas creados para necesidades específicas, tal como la disminución del poder adquisitivo, el crecimiento de actividades informales y el aumento del desempleo. No obstante, aunque estos programas focalizados tuvieron una designación importante del presupuesto nacional, la crisis económica que estaba latente en esa década no permitió que se logaran los resultados y el impacto esperado con su implementación.

El resultado de esa etapa en la política social del país, evidenció que ésta no solamente se debía concentrar en crear una estrategia para desarrollar programas sociales que atiendan las necesidades y problemáticas sociales sino también debía involucrar de manera importante la participación social para fortalecerla en el orden de gobierno más cercano a la sociedad: el orden municipal.

En su artículo publicado en la revista Nueva Sociedad 215, Rolando Cordera (2008) menciona que:

“En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado, en la economía y la sociedad, marcado por las grandes crisis de los 80 y 90, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico”. (Cordera, 2008, s.p.)

Situación que abre los cuestionamientos acerca de si la política social de los años 80 y 90 sigue permeando en el siglo XXI, al solo centrarse en ser un instrumento asistencial-caritativo que deja de lado la apertura estratégica de la economía y el brindar la protección de los vaivenes económicos a los ciudadanos.

Agustín Rojas y Felipe Torres (2015), argumentan que para los años 90 las políticas sociales se centraron en focalizar y racionalizar los recursos destinados para la asistencia social, teniendo como principal eje combatir la pobreza, la marginación y la desigualdad social a través de la instauración de programas sociales los cuales estaban orientados a combatir la pobreza en zonas rurales y mejorar la calidad de vida de la población. Estos programas buscaban acciones intersectoriales en materia de educación, salud y alimentación.

Los principales programas sociales que se desarrollaron durante la época de los 90 fueron PRONASOL en 1988 (Programa Nacional de Solidaridad), que se encontraba destinado a la población en extrema pobreza, atendiendo sus necesidades básicas como vivienda, salud, educación y alimentación. PROGRESA en 1997 (Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación), combinó apoyos en educación, salud y alimentación, el objetivo de este programa era romper los círculos generacionales de pobreza en las comunidades con la finalidad de formar capital humano.

Para los años 2000 surge OPORTUNIDADES (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), el cual buscó incrementar las capacidades de la población vulnerable para ampliar sus posibilidades de mejorar sus niveles de vida y bienestar mediante su escolarización, salud y nutrición. PROSPERA, en el año 2014, adiciona apoyos en cuanto a becas universitarias, créditos y accesos a programas emprendedores, además de raciones alimentarias directas mediante la Cruzada contra el Hambre.

Asimismo, en septiembre del año 2000, México fue uno de los 189 países que suscribió la Declaración del Milenio, en el marco de la Cumbre del Milenio,

haciendo con esta adhesión que tanto los tres Poderes de la Unión así como los tres órdenes de gobierno se comprometieran a unir esfuerzos para atender las necesidades sociales más demandadas. Consecuencia de esta sinergia, en los últimos años, México realizó grandes esfuerzos y logró avanzar de manera destacada, al hacer frente a desafíos como la pobreza extrema, salud, educación, igualdad de género y medio ambiente.

Las Naciones Unidas en México (ONU México) sumaron esfuerzos con el Gobierno para atender rubros que impactan el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) tal como los relacionados al combate a la pobreza, seguridad alimentaria, perspectiva de género en planes y presupuestos, promoción del ejercicio de los derechos de la infancia, incremento en el acceso a servicios de salud materna y prevención del VIH/Sida, así como el fomento de una economía verde y el acceso a servicios básicos en áreas urbanas, temas que se materializaron en el establecimiento de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, mismos que se integraban por 41 indicadores globales y 10 más creados específicamente para México.

De los 51 indicadores en los que México comprometió esfuerzos, para el año 2015 se reportó el cumplimiento de 37, de ellos se identificaron los relacionados con el Programa que es objeto de estudio de esta investigación, siendo los siguientes: Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y Objetivo 5. Mejorar la salud materna. Sin embargo, el 11.8% de los indicadores no reportados, es decir los 14 restantes, denotan que pese a los avances logrados aún existen brechas para lograr el país próspero, incluyente y con igualdad de oportunidades propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno.

De acuerdo a las participaciones que tuvo México en las consultas y negociaciones realizadas en el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de la Asamblea

General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), realizadas en los años 2013 y 2014, el país se posicionó como un representante activo en la elaboración de la Agenda de Desarrollo. Estas consultas y negociaciones entre los países integrantes del GAT, derivaron finalmente en la proposición de los ODS, mismos que fungirían como la base protagónica para formular la nueva Agenda de Desarrollo 2020, acción avalada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Como resultado del referido proceso de trabajo en aquella época, en el país destacaron las siguientes actividades:

- Se llevaron a cabo talleres con alcance internacional relacionados a temas de inclusión, desarrollo social y economía, así como la relevancia de medir el avance de la Agenda de Desarrollo 2030. En dichos talleres, se intercambiaron experiencias del desarrollo incluyente y el reto de cómo integrar los objetivos de la Agenda y lograr la efectiva medición de las nuevas metas establecidas bajo los enfoques de inclusión social y económica.
- En colaboración con los países de Tanzania y Noruega, se patrocinó la consulta temática sobre energía.
- Se logró un avance significativo en el tema de igualdad de género, al pactar compromisos por medio de las consultas regionales y foros en favor de los derechos de las mujeres.

Con base en la operación de estas acciones, es el poder Ejecutivo el encargado de liderar la implementación de los objetivos de la nueva Agenda de Desarrollo 2030 en el país, teniendo como principal propósito el lograr un compromiso de trabajo con los tres órdenes de gobierno para su adecuada implementación.

De manera que, los gobiernos estatales y municipales con la intención de generar espacios de deliberación, incluyentes y con mecanismos democráticos para

impulsar y promover el desarrollo local así como el fortalecimiento del federalismo coadyuvaron a la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

Por otra parte, el Poder Legislativo se ocupó de establecer un mecanismo parlamentario para fortalecer el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo 2030, destacando que, durante el proceso de negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda, logró crear un diálogo constructivo con organizaciones de la sociedad civil relacionadas al proceso, contribuyendo a la proyección de nuestro país nivel internacional, además de que algunos de sus miembros asistieron como parte de la Delegación de México en las negociaciones de la nueva Agenda 2030.

Asimismo, la participación del sector privado es indispensable, por ello en 2015 la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), en aras de crear un espacio de diálogo y acción para impulsar el desarrollo, estableció la Alianza por la Sostenibilidad, al incorporar en esta iniciativa a representantes empresariales de índole nacional y multinacional, con la intención de *intercambiar información sobre la integración de los ODS en los modelos de negocio, diseñar proyectos de cooperación internacional alrededor de los objetivos de la Agenda 2030, entre otras acciones.* (Agenda 2030, 2017, p. 13)

No obstante, el actual gobierno federal con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de Bienestar, planteó nuevas prioridades gubernamentales en materia de política social, mismas que se vieron reflejadas en la creación de programas, así como en el recorte presupuestal de programas ya existentes, cambios que impactaron en el Presupuesto de Egresos del 2019 y 2020. Las nuevas prioridades y enfoques de la actual administración federal, en materia de política social, son:

- Incremento en el salario mínimo.

- Se aumentará el número y monto de las pensiones para adultos mayores.
- Becas a jóvenes para que se capaciten en el trabajo (Jóvenes Construyendo el Futuro).
- Apoyos económicos a personas con discapacidad.
- Se fomentará la organización social para la producción agroforestal (Sembrando Vida).
- Becas para educación.
- Integrar los sistemas de salud.

Sin embargo y en referencia a lo que expone Cejudo (2019), a casi dos años de la entrada del actual gobierno federal, las modificaciones realizadas en materia de política social aún no vislumbran con claridad resultados comprobables de sus prioridades y enfoques propuestos en su Plan Nacional de Desarrollo, el cual proyecta que para el año 2024, México esté viviendo en un entorno de bienestar.

Por ello la importancia de las políticas sociales, que al atender problemas colectivos específicos necesitan producir resultados concretos, en este caso, en la superación de la pobreza, más allá del asistencialismo. Por lo que se estima, la política social debería tomar un giro hacia la formación de capacidades en los ciudadanos que reciben sus apoyos a fin de establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a largo plazo.

### **III. Metodología**

Para poder llevar a cabo nuestro análisis se ocupó la metodología de análisis comparativo que, de acuerdo a Anibal Pérez (2008) permite analizar información y obtener resultados tanto descriptivos como explicativos, es decir, está orientado a comprobar hipótesis. De tal manera, el método comparativo, a través del análisis de variaciones entre dos o más fenómenos ayuda a comprobar, o no, una hipótesis, misma que guarda una relación causal entre dos variables, una dependiente y otra independiente.

Así, nos encontramos estudiando la normativa del Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social, específicamente las Reglas de Operación (ROP) de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 ya que son el documento rector para la gestión, operación y seguimiento del programa. Vale la pena resaltar que, al ser un programa de desarrollo social, meramente en dichas Reglas y por su naturaleza, en ellas se establecen las personas beneficiarias susceptibles, los apoyos y requisitos para obtenerlos, así como los mecanismos para que las personas beneficiarias participen en actividades de control, vigilancia y monitoreo en la operación del Programa, motivos por los cuales las ROP se convierten en nuestra limitante.

Derivado del análisis a las referidas Reglas, el alcance de esta investigación es longitudinal, al ser éste un estudio de tipo observacional, que recopila información del mismo concepto –Reglas– repetidamente durante un periodo de tiempo, de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, lo que permite detectar los cambios ocurridos en este lapso de tiempo. Por tal efecto, los datos utilizados son esencialmente cualitativos, análisis que nos permite observar e interpretar la información contenida en las Reglas así como profundizar en las características de éstas.

De manera que, estas Reglas de Operación serán la única fuente pública que den cabida a nuestras variables de estudio: identificar si en la política social, en específico a través del programa PROSPERA, existen por lo menos en la planeación, elementos que promuevan la generación de capacidades en la

población beneficiaria a través de los apoyos otorgados en los cuatro componentes del Programa, así como conocer de qué manera impulsa mecanismos de participación ciudadana de manera formal por medio de su planeación.

Con base en lo anterior y derivado de la metodología aplicada, se identificó como variable dependiente la política social que, tal como lo refieren Rodríguez y Patrón, se conforma por *una serie de programas que tienen el objetivo de mejorar el bienestar de la población al reducir la desigualdad y la pobreza, y comienza a través de un proceso de redistribución*. Rodríguez y Patrón (2017, p. 3). Variable que contribuirá a observar si los apoyos alimentarios, educativos, salubres y de vivienda otorgados habilitan (o no), a través de estas capacidades, a dichos beneficiarios para mejorar las condiciones de vulnerabilidad en las se encuentran.

Por tal efecto, como variable independiente señalamos la participación ciudadana como elemento de incidencia en la mejora de los programas sociales, específicamente en el programa PROSPERA, por medio de los mecanismos de participación con los que cuentan (o no) sus beneficiarios y si esta participación fortalece (o no) la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social; actos que generan corresponsabilidad en el logro de las metas de programas sociales.

Los indicadores que se consideraron para la realización de esta investigación comparada son los siguientes:

- a) Evolución del programa social PROSPERA Programa de Inclusión Social
- b) Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 - 2018
- c) Tipos de apoyo
- d) Apoyo de gestión a vocales
- e) Montos de apoyo
- f) Compromisos de la población beneficiaria
- g) Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias

- h) Entrega de apoyos
- i) Evaluación
- j) Atención e información a las familias beneficiarias
- k) Capacitación y orientación
- l) Indicadores de desempeño
- m) Mecánica de operación
- n) Derechos de la población beneficiaria
- o) Suspensión de apoyos
- p) Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias
- q) Instancias ejecutoras
- r) Instancia normativa
- s) Coordinación interinstitucional
- t) Modelo de operación por zonas
- u) Procedimiento de incorporación

Lo que nos lleva a la hipótesis que la política social, como impulsora de la inclusión social, incorpora mecanismos de participación ciudadana, así como condiciones estructurales de corresponsabilidad Estado-sociedad en la planeación de los programas sociales, en particular del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social en los ejercicios 2016, 2017 y 2018, a fin de que las personas beneficiarias, por medio de estos mecanismos, su propio esfuerzo y con ayuda de los apoyos otorgados, se conviertan en agentes de cambio al incidir en la mejora y en el logro de metas del Programa, a la par de fortalecer sus capacidades y con ello se favorezca la formación de capital humano, que sean parte del desarrollo del país, propiciando igualdad de oportunidades así como una posible salida de la situación de pobreza en la que se encuentran.

#### **IV. Análisis de las Reglas de Operación del programa PROSPERA 2016 - 2018**

En la década de los ochenta, la política social instrumentó programas emergentes para atender problemas específicos, es decir, focalizó estrategias y recursos para atender necesidades latentes en la sociedad por lo que desde ese momento histórico a la fecha, han surgido programas y políticas sociales que atienden, en este caso específico, la problemática de la pobreza desde sus diferentes dimensiones.

##### **a) Evolución del programa social PROSPERA Programa de Inclusión Social**

El programa PROSPERA tiene sus orígenes en 1988, en el sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); denominado “*Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*”, vislumbró por primera vez una iniciativa de política social para ubicar a los pobres en el país, apoyando principalmente a indígenas y campesinos en extrema pobreza a través de la participación social comunitaria. Para el año de 1997, el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) cambia el nombre a “*Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*”, en donde se elimina la intervención social y se establecen beneficios económicos y no en especie.

En los sexenios de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa (2000-2012) este programa se transformó en “*OPORTUNIDADES*”, el cual contemplaba a la población urbana en condiciones de pobreza, personas de la tercera edad, una estrategia de becas para los jóvenes matriculados en el nivel medio superior y apoyo a las jefas de familia y madres solteras. Es hasta el año 2014, en el mandato de Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuando este programa cambió nuevamente su nombre por “*PROSPERA, Programa de Inclusión Social*”, el cual tenía como finalidad fortalecer y seguir las líneas de trabajo del programa Oportunidades a fin de mejorar la calidad de vida y los derechos sociales de las familias mexicanas.

De manera que, el programa PROSPERA se diseñó para el periodo 2014 – 2018 y su objetivo era *coordinar programas y acciones de política social, relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud* (Prospera, Programa de Inclusión, 2016); mismo que siguió atendiendo a la población en situación de pobreza bajo esquemas de apoyos relacionados a las carencias sociales, pretendiendo que las familias mejoren sus condiciones de vida, aseguren el disfrute de sus derechos sociales así como el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

Así, el programa ofrece dos esquemas de apoyo: **(1) el Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad**, en el que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del programa debido a que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario; y **(2) el Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad**, en el que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, por lo cual las familias solo pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación y de educación superior, sin estar sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del programa.

A su vez, el programa se integra por cuatro componentes: **(1) alimentación** que tiene como propósito el mejorar la alimentación y el estado de nutrición de los integrantes de las familias beneficiarias; **(2) educación**, incentiva a las y la población beneficiaria a permanecer y avanzar en su educación a través del otorgamiento de becas; **(3) salud**, impulsa el uso de los servicios de salud y prevención de enfermedades, contando con tres estrategias establecidas (I. proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud; II. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria; III. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad); y **(4)**

**vinculación**, el cual promueve la inclusión social, productiva, laboral y financiera a través de la coordinación interinstitucional.

Asimismo, el programa complementa sus acciones con otros programas sociales que ofrecen acceso a servicios básicos (Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Fomento a la Urbanización Rural), vivienda (Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural) y seguridad social (Estancias Infantiles, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Pensión para Adultos Mayores) y contempla el derecho de audiencia para las familias que se encuentren dadas de baja injustificadamente, para hacer valer el derecho de reincorporación; elementos que en los programas antecesores no habían incorporado.

Al observar la evolución que ha tenido el programa es importante mencionar que su objetivo se ha mantenido (mejorar las condiciones de vida de las familias y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades), sin embargo, en su operación sí ha presentado transformaciones estructurales, tanto de forma como de fondo, debido a la alternancia entre sexenios y partidos políticos, identificando cambios no solo en su nombre sino también, y aún más importante, en sus características, las cuales se muestran en la siguiente tabla.

*Tabla 1. Evolución del programa social para combatir la pobreza en México (1988 - 2018)*

Sexenio	Nombre del programa	Cobertura	Presupuesto <sup>1/</sup>	Personas en pobreza	Características
---------	---------------------	-----------	---------------------------	---------------------	-----------------

<p>Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)</p>	<p>Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)</p>	<p>---</p>	<p>7,600 millones de pesos</p>	<p>27 millones de personas</p>	<p>Su línea de acción iba enfocada a atender zonas pobres, principalmente indígenas y campesinos, se creó para combatir la pobreza extrema en el país.</p> <p>Los recursos para operar el programa provenían de un ramo presupuestal específico denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”</p>
<p>Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)</p>	<p>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</p>	<p>247 mil 640 familias</p>	<p>9,586 millones de pesos</p>	<p>40 millones de personas</p>	<p>Buscaba fortalecer el capital humano de las familias a través de la entrega periódica de dinero.</p> <p>Las personas beneficiarias tenían ciertas obligaciones en los sectores de salud y educación para recibir dichos apoyos.</p> <p>Solo atendían a familias del ámbito rural.</p>

<p>Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)</p>	<p>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p>	<p>5 millones de familias</p>	<p>33,525 millones de pesos</p>	<p>47 millones de personas</p>	<p>En 2002, dos terceras partes de las familias beneficiarias eran de comunidades indígenas.</p> <p>La estrategia educativa tuvo cambios en el apoyo de becas ya que en Progresá solo se otorgaban en educación básica y con las modificaciones se ampliaron a educación media superior.</p> <p>En este sexenio se implementó el denominado apoyo Jóvenes con Oportunidades, el cual consistía en otorgar dinero a las y los jóvenes que concluyeran sus estudios de educación media superior.</p>
<p>Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)</p>	<p>Oportunidades</p>	<p>5 millones 845 mil de familias</p>	<p>66,566 millones de pesos</p>	<p>53.3 millones de personas</p>	<p>El presupuesto asignado se duplicó, con respecto al último año del sexenio de Vicente Fox, no obstante, el número de familias beneficiarias no incrementó significativamente.</p> <p>Se adhieren nuevas líneas de acción, al establecer un esquema urbano, en el que se otorgaba un monto por aprovechamiento escolar.</p>

<p>Enrique Peña Nieto (2012 – 2018)</p>	<p>PROSPERA, Programa de Inclusión Social</p>	<p>Casi 7 millones de familias</p>	<p>82,729 millones de pesos</p>	<p>53.4 millones de personas<sup>2/</sup></p>	<p>Se enfocó en vincular a las personas beneficiarias en actividades productivas con la finalidad de que no dependieran de los apoyos económicos que otorga el programa, sino que con la vinculación a sectores laborales obtuvieron ingresos adicionales.</p> <p>Con este cambio, se agregaron 4 líneas de acción relacionadas con dichos ingresos adicionales, siendo la inclusión productiva, inclusión laboral, inclusión financiera y la inclusión social.</p>
---	---	------------------------------------	---------------------------------	---	---

1/ Último año del sexenio.

2/ Datos reportados por el CONEVAL hasta el año 2016.

Fuente: elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2015 y CONEVAL (2010 – 2016).

Como se puede observar, esta estrategia de la política social en México para combatir la pobreza ha evolucionado por más de treinta años, beneficiando a millones de familias en situación de pobreza o con situaciones que vulneran sus derechos sociales, tal como pueden ser el acceso a la educación, a los servicios de salud, a la calidad y espacios de la vivienda, la alimentación, seguridad social, entre otros; derechos que el Estado debe garantizar.

Cabe destacar que, únicamente en el sexenio de Ernesto Zedillo, con el entonces PROGRESA, esta estrategia de combate a la pobreza buscó fortalecer el capital humano, factor que se destaca en este análisis ya que se propone la idea de que la política social debe tener como finalidad el generar capacidades en la población beneficiaria de programas sociales, al crear nuevas condiciones estructurales de corresponsabilidad Estado-sociedad para formar ese capital humano y no fungir únicamente como una política asistencial sino y sobre todo

proporcionar los elementos para que las personas beneficiarias puedan salir de su condición de pobreza.

Asimismo, se identificó que otro de los elementos significativos en el análisis de la evolución del Programa radicó en el sexenio de Enrique Peña Nieto, ya que PROSPERA incorporó la vinculación de sus beneficiarios con actividades productivas, acción que propició un elemento más de corresponsabilidad entre Estado-sociedad al fortalecer las capacidades de los individuos que, por medio de su propio esfuerzo pero con ayuda del gobierno, lograron habilitar las inclusiones laborales, productivas así como las financieras.

Estos elementos, que han sido parte de este programa social para combatir la pobreza en México, denotan el papel fundamental que tienen dentro de la política social para generar las estructuras de corresponsabilidad que estén a favor de la inclusión social, mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria así como de la disminución de desigualdad social.

## **b) Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 - 2018**

De acuerdo a la evolución en las características del Programa y al incremento presupuestal que ha tenido en el transcurso de los años desde su creación, más del 300% de 1998 al 2018, se puede inferir la importancia que tiene PROSPERA en el estado mexicano, específicamente en su política social. Si bien, aunque en los ejercicios de estudio este incremento en su presupuesto ha sido moderado, tanto a nivel federal como estatal, lo relevante es que no ha sufrido recortes, cifras que se muestra a continuación.

*Tabla 2. Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 – 2018 para el estado de Puebla*

<b>Año</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Total nacional	\$82,166,741,898	\$82,301,073,496	\$82,729,888,797
Total estatal (Devengado)	\$287,641,200	\$294,462,100	\$302,475,000

Porcentaje (devengado respecto al nacional)	0.35%	0.36%	0.37%
---	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Presupuestos de Egresos 2016, 2017 y 2018. (SHCP, 2015; SHCP, 2016; SHCP, 2017) y las cifras publicadas por el Gobierno del Estado de Puebla. (2016 – 2018) Cuenta Pública, Tomo III <http://cuentapublica.puebla.gob.mx/>

A pesar de los recortes que se han visto reflejados en los Presupuestos de Egresos (PEF), correspondientes a los ejercicios fiscales analizados, el programa PROSPERA no sufrió consecuencias de dichos recortes ya que el monto aprobado en los respectivos PEF ha tenido un comportamiento incremental. Del 2016 al 2017 el aumento nacional fue de \$134, 331,598 (0.16%), mientras que del 2017 al 2018 se observa un pequeño incremento del 0.52%, lo que se traduce en un aumento de 428 millones 815 mil 301 pesos. Dicho aumento podría deberse, en primera instancia, al probable incremento de beneficiarios, así como a los apoyos que se incluyeron para el ejercicio fiscal 2018, mismos que posteriormente se describen.

En cuanto al presupuesto estatal, se observa el mismo comportamiento, es decir, incremental, observando un aumento del 2.37% entre 2016 y 2017, siendo la diferencia entre estos ejercicios de 6 millones 820 mil 900 pesos, mientras que del 2017 al 2018, el incremento del presupuesto del Programa fue de 8 millones 12 mil 900 pesos, es decir, 2.72% más respecto al año anterior.

Por otra parte y para observar qué componente es el prioritario, se realizó la comparativa en la asignación del presupuesto nacional del programa a través de sus componentes, teniendo en cuenta que los componentes de vinculación y alimentario son parte del presupuesto que se asigna a “desarrollo social”, mismo que incluye el presupuesto de la Coordinación Nacional de PROSPERA; integrándose como de la siguiente manera.

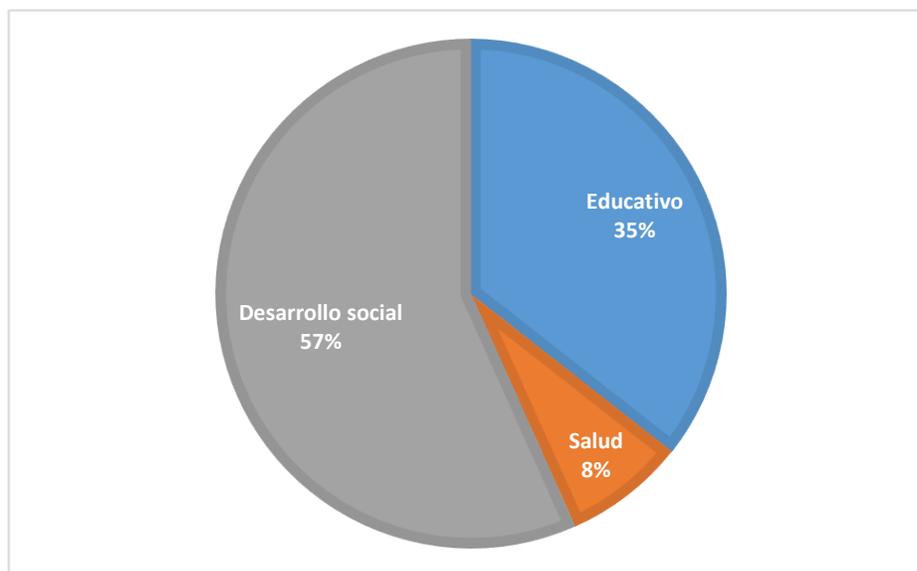
*Tabla 3. Presupuesto Nacional PROSPERA por componente 2016 - 2018*

Componente	2016	2017	2018
Educativo	\$29,152,424,805	\$29,352,424,805	\$29,448,470,926

Salud	\$6,209,909,161	\$6,275,139,727	\$6,382,142,498
Desarrollo social	\$46,804,407,932	\$46,673,508,964	\$46,899,275,373

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Presupuestos de Egresos 2016, 2017 y 2018 (SHCP, 2015; SHCP, 2016; SHCP, 2017).

*Gráfica1. Presupuesto nacional PROSPERA por componente 2018*



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Presupuesto de Egresos 2018 (SHCP, 2018).

Para el componente educativo se observó del año 2016 al 2017 un incremento en la asignación del presupuesto de 200 millones de pesos, lo que equivale a un 0.69% de aumento.

El mismo comportamiento se observa del año 2017 al 2018, teniendo el programa un aumento del 0.33%, es decir, 96 millones 46 mil 121 pesos más, resaltando que, aunque se incrementó el presupuesto, no se compara con el incremento del 2016 al 2017, que fue de 200 millones de pesos.

En cuanto al componente de salud se observa también un incremento en la asignación de recursos, aún mayor que del componente educativo, de manera que, del 2016 al 2017 registró un aumento de 65 millones 230 mil 566 pesos, lo que representa 1.05% más que el año anterior.

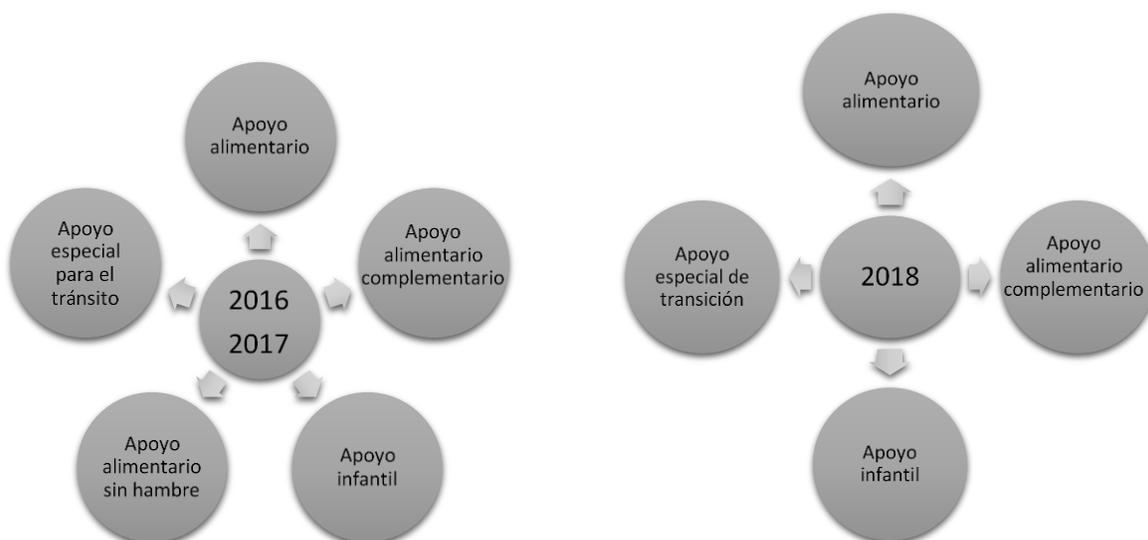
Respecto del 2017 al 2018, se aprecia la misma conducta, es decir, la asignación del presupuesto para el componente es ascendente, siendo éste de 107 millones 2 mil 771 pesos más, obteniendo un incremento del 1.71%. A diferencia del componente educativo y de salud, para el de desarrollo social se observó del 2016 al 2017 una disminución en el presupuesto del 0.28%, que en pesos sería 130 millones 898 mil 968 menos. No obstante, para el año 2018 cambia el sentido a ascendente y se registra un aumento en el presupuesto del 0.48%, lo que representa 225 millones 766 mil 409 pesos más.

En conclusión, el componente educativo supera por más de cuatro veces, en los tres ejercicios fiscales al componente salud, lo que da un panorama de cuál es la priorización del programa PROSPERA, sin embargo, al identificar las estrategias con las que cuenta cada componente se encontró que, a pesar de tener el mayor presupuesto asignado, el componente educativo es el que menor número de apoyos otorga. A diferencia de los componentes alimentarios y salud que han contado hasta con cinco apoyos, lo cual se puede apreciar en las ilustraciones contenidas en el siguiente inciso.

### **c) Tipos de apoyo**

Tal como se ha referido, el programa se integra por cuatro componentes: *alimentación; educación; salud; y vinculación*, mismos que en conjunto tuvieron el propósito de mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias así como asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades. Debido a que estos componentes son los ejes rectores operacionales del Programa, se realizó un comparativo de cada uno de ellos para identificar los apoyos que cada componente otorga, además de identificar cuáles fueron los cambios que presentaron durante nuestros tres años de análisis.

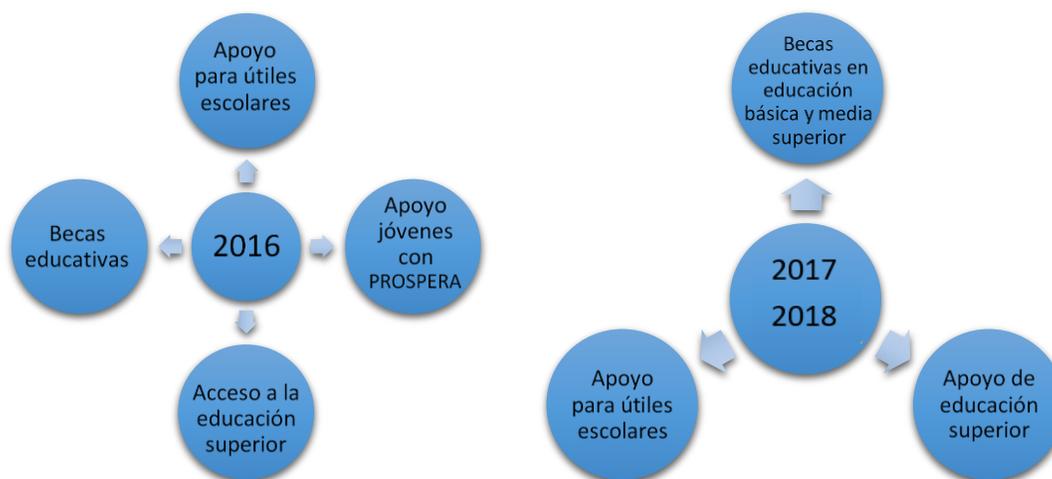
Ilustración 1. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Alimentario)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Durante los ejercicios 2016 y 2017, los apoyos del componente alimentario no tuvieron modificaciones, manteniéndose los cinco apoyos que se otorgaban con el objetivo de mejorar el estado de nutrición de los integrantes de las familias beneficiarias. Es hasta el ejercicio 2018 cuando se observa un cambio en el componente, con la supresión del "apoyo alimentario sin hambre", el cual consistía en otorgar un apoyo monetario mensual con el propósito de mejorar el poder adquisitivo de las familias para la compra de alimentos.

Ilustración 2. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Educativo)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Tal como se observa, el componente educativo en 2017 elimina el "Apoyo jóvenes con PROSPERA", el cual incentivaba a las personas beneficiarias a que concluyeran la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario al acreditar el nivel. Por otro lado, se amplía el nombre de "becas educativas" a "becas educativas en primaria, secundaria y educación media superior", este cambio trajo consigo incluir el apoyo de formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral), así como agregar a la beca de educación superior un apoyo económico para transporte público durante 10 meses.

Las referidas modificaciones, realizadas en las Reglas de Operación del ejercicio 2017, se conservaron para las ROP del ejercicio 2018. Aunque se incrementaron los apoyos económicos en las becas de educación superior, cabe destacar que el incremento en el presupuesto de este componente fue mínimo, al ser de 0.69% del 2016 al 2017 y de 0.33% del 2017 al 2018.

Ilustración 3. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Salud)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Durante los tres ejercicios analizados (2016 – 2018), se observó que los apoyos y las tres estrategias establecidas (1. proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud; 2. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria; 3. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad) siguieron vigentes desde el primer año de análisis, lo que nos hace especular que el esquema de apoyo de salud funcionaba adecuadamente con las tres estrategias establecidas.

Se resalta el punto del otorgamiento de capacitación para el autocuidado de la salud, también desde el 2017, las ROP establecen que las entidades federativas, a través de los Servicios Estatales de Salud, los entonces Regímenes Estatales de Protección Social en Salud e IMSS-PROSPERA, fueran las encargadas del surtimiento completo e información sobre el uso racional de medicamentos.

Ilustración 4. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Vinculación)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

En el componente vinculación se observaron modificaciones relevantes desde el 2017 ya que si bien no hubo cambios en los apoyos pero sí los hubo en las Reglas de Operación, al señalar ya textualmente que PROSPERA promovería la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la *población objetivo* mediante una coordinación interinstitucional con sectores terciarios, a fin de mejorar el ingreso de las familias beneficiarias; estrategias que integraron al componente vinculación en 2016 y 2017.

No obstante, en hasta el ejercicio 2018 en el que se vislumbra un cambio significativo en el componente y que además se considera un factor que incentiva la participación de la población beneficiaria para involucrarse en el desempeño y la funcionalidad del Programa, al integrar un apoyo denominado “apoyo de gestión a vocales”, mismo que se detalla en el inciso d.

Las modificaciones que presentaron los componentes del Programa durante los tres ejercicios de análisis dan cuenta que una política social debe ser transformativa, es decir, ésta no debe limitarse únicamente a la atención de pobreza sino que debe evolucionar y fungir como un instrumento clave, una condición esencial para el desarrollo integral y crear medidas de bienestar social que

contribuyan a cumplir la multiplicidad de tareas afines a su objetivo, mejorar las condiciones de vida y disminuir la desigualdad social.

#### **d) Apoyo de gestión a vocales**

Para el ejercicio fiscal 2018 se observó la creación de un apoyo en el componente *vinculación*, relativo a la participación ciudadana, específicamente en la actividad de la contraloría social ya que se anexa una estrategia más al componente, “apoyo de gestión a vocales”, misma que va dirigida a las vocales que forman parte de los Comités de Promoción Comunitaria (CPC), los cuales se integran por comunidades a través de la elección democrática entre la población beneficiaria.

Dicha acción consiste en entregar bimestralmente un apoyo monetario para compensar los gastos que derivan de las actividades realizadas para dar cumplimiento a las acciones de la contraloría social, sin embargo, resulta importante evidenciar que en sí la participación de las personas que sean vocales en estos Comités es de manera voluntaria por lo que el apoyo que se entrega bimestralmente asciende a 70 pesos, lo que desde otra perspectiva podría ser un incentivo insuficiente para que las personas beneficiarias participen en las acciones de vigilancia y control de la operatividad del Programa.

Derivado de la creación de este nuevo apoyo, se observó una oportunidad de mejora para las Reglas de Operación en cuanto al lenguaje inclusivo de género, ya que en diversos apartados de las ROP la redacción no se encuentra estandarizada y genera cierta confusión en que si únicamente las mujeres pueden ser vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, situación errónea ya que puede ser vocal cualquier persona que tenga la titularidad de la familia beneficiaria.

Pese al mínimo apoyo económico que se otorga a las personas vocales integrantes de los CPC pero considerando que esta acción se incluyó en pro de la incursión de la población beneficiaria en las acciones de control ciudadano para fortalecer la rendición de cuentas, esta estrategia se reconoce como una fortaleza

del Programa ya que por medio de esta incursión se incentiva la participación ciudadana al asistir bimestralmente a las sesiones de las mesas de atención de los Comités que, como bien lo señala Hevia de la Jara (2006), esta forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios puede obtener mejores resultados en los programas de desarrollo social.

**e) Montos de apoyo**

A pesar de los cambios que se realizaron en tres de los cuatro componentes del Programa, no se registraron modificaciones en los montos de los apoyos económicos, especialmente en el componente Educativo, que para el ejercicio fiscal 2017 suprimió el apoyo de jóvenes PROSPERA, el cual incentivaba a la población beneficiaria a concluir la educación media superior. No obstante, dentro de este componente y para el año 2018 se instauraron los "apoyos del modelo urbano", que consistían en la transición de la población beneficiaria al esquema de apoyo con corresponsabilidad en el componente educativo, lo que significaba el poder recibir los apoyos de todos los componentes del Programa.

Estos montos, a pesar de los incrementos presupuestales durante los tres años de análisis, no tuvieron modificaciones desde la creación de PROSERA en el año 2014; los apoyos educativos del modelo urbano se muestran a continuación.

*Tabla 4. Monto mensual de Apoyos educativos del Modelo Urbano vigentes desde el segundo semestre del 2014*

	Hombres	Mujeres	Útiles Escolares Única entrega
<b>PRIMARIA</b>			
Primero	\$175		\$235
Segundo	\$175		
Tercero	\$175		
Cuarto	\$205		
Quinto	\$265		
Sexto	\$350		
<b>SECUNDARIA</b>			
Primero	\$640	\$675	\$440
Segundo	\$680	\$735	

Tercero	\$715	\$805	
CAM LABORAL			
Primero	\$1,225	\$1,365	\$440
Segundo			
Tercero			
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR			
Primero	\$1,225	\$1,365	\$440
Segundo			
Tercero			

Fuente: Reglas de Operación de PROSPERA, ejercicio fiscal 2018.

Otro aspecto relevante que se integró a este indicador fue la explicación de porqué las mujeres reciben más dinero en las becas que los hombres y se debe a que por distintos factores las mujeres tienden a desertar de sus estudios en mayor proporción y a más temprana edad que los hombres, por lo que se pretende que con un monto mayor se pueda incentivar la permanencia de las estudiantes, así como la instauración del ya referido “apoyo de gestión a vocales” en el ejercicio 2018, dirigido a las personas beneficiarias de los Comités de contraloría social, quienes eran acreedoras de un apoyo monetario bimestral de 70 pesos.

Lo anterior, nos lleva a la conclusión que si bien el programa PROSPERA ha tenido ciertos aumentos en su presupuesto no han sido destinados a los apoyos monetarios que otorga a través de sus cuatro componentes sino que en acuerdo a lo que ha referido el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), el atender casos de pobreza generalizada resulta administrativamente costoso. (UNRISD, 2008, p. 2). Por lo que se puede inferir que los aumentos en el presupuesto de PROSPERA han sido destinados a gastos operativos.

#### **f) Compromisos de la población beneficiaria**

Las Reglas de Operación establecen ciertos compromisos de la población beneficiaria como elemento fundamental para alcanzar los objetivos de PROSPERA, identificando que en el año 2016 eran 14 compromisos, entre los que destacaban el destinar los apoyos monetarios a los fines para los que eran otorgados; participar en las acciones de salud; los becarios del componente

educativo asistir de forma regular a clases, así como participar voluntariamente en las sesiones informativas y actividades sobre la oferta institucional en materia de inclusión productiva y laboral.

En el ejercicio 2017 eran ya 15 compromisos, agregando que los integrantes de las familias beneficiarias debían presentar una solicitud de afiliación al entonces denominado Seguro Popular, esto debido a la complementariedad que existe entre los programas federales así como al esquema de corresponsabilidad con el que contaba PROSPERA.

Adicional a lo anterior, se observó que además de mantener la solicitud de afiliación al Seguro Popular, las familias beneficiarias tenían el compromiso de evitar que sus integrantes menores de 15 años, al recibir un apoyo económico, estuvieran involucrados en actividades laborales, lo que sumó un total de 16 compromisos para el año 2018. Este compromiso fue integrado a fin de dar cumplimiento al artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo, lo que aporta un valor agregado al programa por cuidar y hacer valer los derechos de los infantes al tiempo de cumplir a cabalidad con la normatividad relativa.

Esta dimensión nos acerca a dar respuesta a una de nuestras interrogantes acerca de si el programa PROSPERA habilita a la población beneficiaria (incentivar la creación de capacidades para que salgan de la condición de pobreza) y no solamente limitarse a ser un programa asistencial-caritativo, ya que se están observando elementos que propician favorecer dicha creación de capacidades.

#### **g) Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias**

En el análisis a las ROP de los años 2016, 2017 y 2018 surge hasta en éste último una nueva figura en la estructura del programa ya que se agrega el concepto de "Comités Regionales de Promoción Comunitaria (CRPC)" que, de acuerdo a la guía operativa de contraloría social 2018, se forman tomando como referencia territorial

el punto de entrega de apoyos y se constituyen por vocales que habiten en localidades que tengan de 1 a 24 familias beneficiarias, sin embargo no se especifica cuál(es) son las diferencias entre los Comités de Promoción Comunitaria y los Comités Regionales, quedando inconcluso cuáles fueron las causas o razones de la creación de estos comités.

Un aspecto más que se debe señalar en las Reglas de Operación del 2018 es que se suprimen las especificaciones sobre la contribución que tienen las vocales que pertenecen a los Comités ya referidos que, de acuerdo a las Reglas de Operación de ejercicios fiscales anteriores, dentro de estas contribuciones se encontraban el promover la contraloría social; fomentar y motivar la participación comunitaria y transparencia del Programa, así como fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que operaba el Programa.

Con este cambio, las ROP del año 2018 únicamente se limitaron el señalar que las funciones de las vocales estaban encaminadas al fomento de acciones que beneficiaran a las titulares y a su comunidad, sin especificar más allá ni cuáles eran estas funciones, lo que podría generar un panorama negativo sobre la interrogante planteada al inicio de este trabajo de investigación, el cual indica que las administraciones públicas establecen mecanismos de participación ciudadana en los programas sociales pues la evolución en estos tres años respecto a nuestra variable independiente no se muestra favorable pues no se señalan las atribuciones que deben tener las vocales y el efecto esperado en la mejora del programa.

#### **h) Entrega de apoyos**

Nuevamente es en el año 2018 cuando se presenta una pequeña diferencia dentro de este indicador de las ROP, ya que para ese año se señala textualmente que la entrega de los apoyos debe procurarse en un máximo de 45 días hábiles después de concluir el bimestre, lo que representa una acción a favor de la población beneficiaria al establecer normativamente que deben de recibir sus apoyos en

tiempo y forma, por lo que el Programa debe cumplir con otorgar sus apoyos dentro de un intervalo de 5 días posterior a cada bimestre.

El determinar estos actos en el documento rector del Programa propicia la corresponsabilidad entre la administración pública y la población beneficiaria ya que ambas partes se obligan a dar cabal cumplimiento a sus compromisos, lo cual contribuye a que se logren los objetivos contenidos en las Reglas de Operación del programa PROSPERA.

### **i) Evaluación**

La evaluación es un elemento que está considerado en los tres ejercicios fiscales de análisis, así como en el Programa Anual de Evaluación (PAE) publicados por el CONEVAL de los respectivos años, identificando que para el ejercicio 2016 el programa se sometió a una evaluación en materia de diseño y a la ficha de monitoreo y evaluación; para el 2017 el programa tuvo una evaluación de consistencia y resultados, así como también a la ficha de monitoreo y evaluación; mientras que para el ejercicio 2018 solamente se programó en el apartado de ficha de monitoreo y evaluación, lo que se puede apreciar de mejor manera en la siguiente tabla.

*Tabla 5. Evaluaciones del programa PROSPERA 2016 - 2018*

Tipo de evaluación	2016	2017	2018
Evaluación en materia de diseño	X		
Evaluación de consistencia y resultados		X	
Ficha de monitoreo y evaluación	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Anual de Evaluación de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (CONEVAL).

Dentro de este indicador se encuentra una mejora del programa en las ROP del 2018, la cual determina que, al menos, se deberá de realizar una evaluación externa del programa con la finalidad de atender áreas de mejora, hecho que genera una oportunidad para la contraloría social, vista como forma de participación ciudadana en donde los contralores sociales pueden incidir en la esfera de lo público, al verificar que las oportunidades de mejoras derivadas de las evaluaciones sean implementadas.

Sin embargo, se detectó una discrepancia en lo antes referido ya que de acuerdo al PAE 2018 publicado por el CONEVAL y tal como ya se mencionó, el programa únicamente se sometió a una ficha de monitoreo y evaluación, la cual se genera de manera interna y no externa como lo señalan las Reglas de Operación, lo que nos proporciona otro elemento para argumentar en contra de que las administraciones públicas se encarguen de propiciar la participación ciudadana a través de mecanismos establecidos en los programas sociales, particularmente el de PROSPERA, al no dar cumplimiento a su normativa.

#### **j) Atención e información a las familias beneficiarias**

De acuerdo a las Reglas de Operación de PROSPERA, éste, a través de las Delegaciones Estatales, tiene la responsabilidad de brindar información a las y los titulares beneficiarios para promover su participación en acciones de supervisión y seguimiento de la operación de PROSPERA, esta disposición se ha mantenido igual durante los 3 años de análisis, por lo que sería interesante cuestionar ¿qué información, adicional a la establecida de manera superficial en las Reglas de Operación, brindan las instancias responsables y ejecutoras para que promuevan la participación de las personas beneficiarias? Ya que al realizar una búsqueda en el portal oficial del programa ([www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx)) no se encontró información pública disponible que tuviera relación con este indicador.

De manera que, en esta dimensión de análisis no existen cambios en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal, adicionalmente se estima

que en cuanto a la difusión de información relativa a la promoción de participación ciudadana, el programa presenta una debilidad evidente.

### **k) Capacitación y orientación**

En las Reglas de Operación del ejercicio 2018, en el apartado de capacitación, se agrega un elemento que es una forma de participación ciudadana, la contraloría social, haciendo mención que el programa ya prevé la capacitación de las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria sobre este tema, lo cual da un panorama favorable al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana dentro de la normativa de PROSPERA.

La iniciativa de incorporar mecanismos que incluyan la participación de la población beneficiaria en la operación del programa, podría fortalecer en ejercicios fiscales subsecuentes que la política social sea incluyente, consecuencia de la participación ciudadana en acciones de control, vigilancia y evaluación en la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos de los programas sociales, lo que implicaría activar esa corresponsabilidad Estado-sociedad para lograr que las acciones de la política social se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez.

### **l) Objetivos e indicadores de desempeño**

Los objetivos e indicadores de desempeño forman parte de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y, de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico (MML), se integran por dos tipos: estratégicos y de gestión. Los objetivos del Programa Presupuestario de PROSPERA se hallaron constantes en los tres ejercicios fiscales de análisis, sumando un total de 5 objetivos, dos estratégicos (fin y propósito) y tres de gestión (componentes: educación, salud y alimentario); hecho que se puede observar a continuación.

Tabla 6. Objetivos del Programa Presupuestario de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 – 2018

Nivel	2016	2017	2018
<b>Fin</b>	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación <sup>3</sup> y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.
<b>Propósito</b>	Los integrantes de las familias, en pobreza beneficiarias de PROSPERA amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.
<b>Componentes</b>			
<b>Educación</b>	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.

<b>Salud</b>	Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados	Familias beneficiarias, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados.	Familias beneficiarias, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados.
<b>Alimentario</b>	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicios 2016 – 2018.

A partir de 2017, se modifica la redacción del objetivo estratégico correspondiente al propósito, suprimiendo del 2016 la redacción “*en pobreza beneficiarias de PROSPERA*” para cambiarla por las características de las líneas de bienestar (LBMa) y de verificaciones permanentes (LVPCS) establecidas por el CONEVAL, es decir, aquellas personas con ingreso per cápita estimado inferior a la LBMa, así como los de aquellos hogares cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la LVPCS; este cambio se estima que fue realizado por temas de inclusión y no discriminación.

No obstante, únicamente fue un cambio de redacción, los indicadores del programa siguen enfocándose a favorecer el desarrollo de las capacidades en alimentación, salud y educación de la población beneficiaria.

Tabla 7. Cumplimiento de indicadores de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 - 2018

Nivel	2016		2017		2018	
	Meta	Avance	Meta	Avance	Meta	Avance
<b>Fin</b>	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
<b>Propósito</b>	72.43	77.75	72.00	80.98	69.93	S/I
<b>Componentes</b>						
<b>Educación</b>	98.80	S/I	98.97	S/I	98.00	99.39
<b>Salud</b>	85.00	98.44	95.00	98.61	95.00	98.59

<b>Alimentario</b>	95.31	96.84	96.00	85.58	96.00	92.58
--------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

S/I: sin información.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 - 2018, disponibles en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

El cumplimiento del objetivo a nivel fin se muestra sin datos ya que así se encuentra en la información publicada en el portal oficial de PROSPERA, no hay datos respecto a las metas programadas ni el avance de éstas en ninguno de los ejercicios fiscales de análisis. La investigación arrojó que la frecuencia de medición de este indicador es quinquenal, por lo que el programa debió reportar su avance de cumplimiento en el año 2018, no obstante, en los documentos de *avance de los indicadores de PROSPERA* para ese año no hay ningún registro, situación que representa una debilidad al programa al no proporcionar la información completa respecto a uno de los elementos más importantes de cualquier programa, su desempeño en el cumplimiento de metas y objetivos.

Realizar el reporte del grado de cumplimiento de las metas y objetivos en los respectivos sistemas informáticos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no solo permite conocer si en la administración de los recursos públicos asignados a los programas, se han atendido los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, sino también su cumplimiento es fundamental para que la ciudadanía en general pueda conocer estos resultados y con ello involucrarse en la vigilancia, control, evaluación y monitoreo de los programas sociales.

Bajo este contexto, se puede concluir que el programa PROSPERA al carecer de un reporte integral del cumplimiento de metas y objetivos, limita y propicia la pasividad de la participación ciudadana, entendida como “*el derecho que tienen los individuos de intervenir e integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social*” (Secretaría de la Función Pública, 2012); causando que no se observe una evolución en esta variable de estudio.

### m) Mecánica de operación

Este indicador únicamente sufrió un cambio de redacción, estableciendo textualmente que la operación se realiza “de acuerdo a los procedimientos establecidos en las Reglas, sus lineamientos operativos y criterios normativos definidos por la Coordinación Nacional” (Reglas de operación PROSPERA, 2018, s.p.). La operación de PROSPERA se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 8. Operación del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Involucrados
1	Incorporación de Familias	Elegir a las familias beneficiarias de acuerdo a los requisitos de elegibilidad establecidos en las ROP.  Notificar a las familias elegidas su incorporación al Programa	Instancias ejecutoras de PROSPERA y familias beneficiarias
2	Identificación de la Titular de la Familia Beneficiaria	Identificar al titular de la familia beneficiaria, siendo de preferencia la madre.	Instancias ejecutoras de PROSPERA
3	Incorporación	Realizar la sesión de orientación para explicar a las familias beneficiarias el Programa y los apoyos que recibirán.  El o la titular, deberá acreditar su identidad con el personal del Programa.  Entregar documentación que acredite los datos personales de todas las personas beneficiarias de cada familia.  Avalar la incorporación con una firma autógrafa o huella dactilar del o la titular en los documentos que así lo requieran.	Personal de PROSPERA y familias beneficiarias
4	Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria	Realizar reuniones para la conformación y actualización de Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria.	Delegaciones Estatales de PROSPERA y Titulares de las familias beneficiarias

		Llevar a cabo la elección democrática de Vocales para la integración de los Comités.	
5	Registro en las Unidades de Salud	Registrar a las familias beneficiarias en las Unidades de Salud, registrándolos así a los servicios de salud.	Coordinación Nacional de PROSPERA
6	Certificaciones del cumplimiento de corresponsabilidades	Las personas beneficiarias deberán certificar el cumplimiento de sus responsabilidades en cada una de las estrategias con las que cuenta el programa (educativo, alimentario y de salud) y de las cuales son beneficiarios.	Personal de los Servicios de Salud y Educación y familias beneficiarias

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicios 2016 - 2018.

Como se observa, en la operación del Programa sí se cuenta con una actividad en la que se incluye la participación de las personas beneficiarias a través de los Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria pero tal como se refirió en el indicador “conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias”, éste solo lo señala de manera superficial, sin dar especificaciones de cuáles son las atribuciones que las ROP les otorga a la población beneficiaria que incursionan en la contraloría social del programa, lo que mantiene la postura realizada en el referido indicador.

Finalmente, en esta dimensión de análisis no existen cambios sustanciales en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal.

#### **n) Derechos de la población beneficiaria**

Los derechos que otorga PROSPERA a las personas beneficiarias se han mantenido constantes en los tres años de análisis, contando con 9 derechos, la única diferencia que se halló fue en el tercero, el cual establece lo siguiente: *recibir atención oportuna a sus solicitudes, inconformidades, quejas, denuncias y sugerencias*, agregando para el año 2017 que las familias beneficiarias también pueden recibir atención a sus inconformidades y denuncias.

De los derechos con los que cuentan las personas beneficiarias destacamos el recibir información y orientación clara, sencilla y oportuna sobre la operación y apoyos del Programa; recibir educación financiera y decidir voluntariamente la contratación de productos financieros, derivado de la inclusión financiera; y decidir voluntariamente su participación en las acciones de inclusión productiva y laboral.

Las Reglas de Operación son muy claras y establecen que, tanto las personas beneficiarias así como la ciudadanía en general pueden emitir quejas, denuncias, sugerencias, solicitudes e inconformidades acerca de la operación del programa y de servidores públicos que participan en la misma; los medios para presentar dichos mecanismos son los siguientes:

*Tabla 9. Medios de comunicación programa PROSPERA*

No.	Medio	Características
1	Escrito	En escrito libre, especificando la mayor información relacionada al motivo que se expone y enviarlo a la Coordinación Nacional de PROSPERA (av. Insurgentes Sur No. 1480, 1er. Piso. Col. Barrio Actipan, Benito Juárez, CDMX. C.P. 03230; o al domicilio de la Delegación Estatal de PROSPERA; así como en los buzones fijos y móviles.
2	Electrónicamente	A través de su página web <a href="http://www.gob.mx/prospera">http://www.gob.mx/prospera</a> y respectivos correos electrónicos: <a href="mailto:atencion@prospera.gob.mx">atencion@prospera.gob.mx</a> , <a href="mailto:quejas@prospera.gob.mx">quejas@prospera.gob.mx</a> , y <a href="mailto:quejas.oic@prospera.gob.mx">quejas.oic@prospera.gob.mx</a> .
3	Telefónicamente	Marcando a los números gratuitos 01 800 500 5050, 01 800 0073 705, el área metropolitana de la Ciudad de México marcando al número local 54 82 07 00, o números de las Delegaciones Estatales del programa.
4	Personalmente	En las instalaciones de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social; en las Delegaciones Estatales y Unidades de Atención Regional.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicio 2018.

Los derechos de la población beneficiaria así como los mecanismos de comunicación que establecen las Reglas de Operación contribuyen a fomentar la generación de capacidades en las personas beneficiarias por medio de los diferentes apoyos, destacando entre ellos los de inclusión productiva y laboral,

mismos que se complementan con el derecho que tienen de recibir información sencilla y oportuna sobre el programa PROSPERA; actos que apoyan la hipótesis que la política social es la responsable de crear nuevas condiciones estructurales de corresponsabilidad Estado-sociedad en la planeación de los programas sociales para hacer agentes de cambio a las personas beneficiarias al potenciar sus capacidades a través de estas estructuras corresponsables.

### **o) Suspensión de apoyos**

En cuanto a la suspensión de apoyos no se hallaron diferencias en el transcurso de los ejercicios fiscales sino hasta el 2018, en concordancia al nuevo apoyo implementado de gestión a las vocales, para dicho año se establece que son dos las causas que podrían suspender el apoyo de otorgar 70 pesos bimestrales a las vocales que integran los Comités de Promoción Comunitaria: no asistir a las reuniones bimestrales y no cumplir con su corresponsabilidad a los servicios de salud en uno o ambos meses de cada bimestre.

En general, las causas que podrían generar la suspensión de apoyos en las cuatro estrategias que establece el programa son: no asistir a las citas médicas y capacitaciones para el autocuidado de la salud programadas; cuando el alumno registre 4 o más inasistencias injustificadas en un mes; cuando curse por tercer vez el mismo grado escolar; por no certificar la permanencia escolar del becario(a); por no realizar movimientos en la cuenta en la que se deposita el apoyo monetario durante dos o más bimestres; negarse a realizar los estudios socioeconómicos respectivos; inconsistencias en los datos de las personas beneficiarias; por duplicar apoyos de otros programas de becas; en caso de adultos mayores, por fallecimiento de la persona; entre otras. (Reglas de Operación PROSPERA, 2018, s.p).

El establecer en el documento rector del Programa estas condiciones coadyuva a que las familias beneficiarias se comprometan con el objetivo general del Programa “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a

través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (Reglas de Operación PROSPERA, 2018, s.p.), al evitar el incumplimiento de los compromisos y corresponsabilidades de la población beneficiaria.

#### **p) Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias**

Para verificar que las personas beneficiarias cuenten con la certificación de las actividades a las que están comprometidos a cumplir, el personal de las diferentes instancias ejecutoras reporta el cumplimiento de las actividades por parte de las familias para así poder seguir recibiendo los apoyos monetarios que entrega el programa. De tal manera los sectores salud y educación son los responsables de llenar la documentación necesaria que avale la realización de las acciones y así certificar su cumplimiento.

Las Reglas contemplan que, cualquier situación que condicione la certificación de las acciones por parte de las familias beneficiarias y que no estén contempladas en éstas, los titulares podrán presentar la respectiva queja o denuncia conforme a los medios que para ello se establecen, ocasionando la apertura que tiene el programa ante sus beneficiarios, algo que se toma como una fortaleza.

#### **q) Instancias ejecutoras**

Las instancias ejecutoras del Programa se han mantenido durante los 3 ejercicios fiscales, la única diferencia que se observó fue que para el 2018 se eliminaron los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), debido a que éstos se instauraron como parte de los Servicios Estatales de Salud, cambio que resultó ser independiente a las ROP.

Se destaca la buena congregación de las dependencias y entidades federativas que fungen como instancias ejecutoras a nivel estatal ya que al ser

PROSPERA un programa diverso en sus estrategias, se requiere precisamente de una coordinación y colaboración interinstitucional para su buen y adecuado funcionamiento.

Éstas son: la Secretaría de Desarrollo Social, actualmente denominada Secretaría de Bienestar, las Coordinaciones Estatales del Programa, la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, los Servicios Estatales de Educación, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la entonces denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cabe mencionar que las Secretarías de Economía; de Trabajo y Previsión Social; y la de Agricultura, se incluyeron como instancias ejecutoras en el 2015 debido a las líneas de acción de inclusión productiva y laboral que establece el Programa, dando prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de la población beneficiaria de PROSPERA.

Las acciones en este indicador nos muestran la congruencia que tienen sus apoyos con el objetivo general del Programa, potenciar las capacidades de las personas en situación de pobreza, debido a que esta coordinación interinstitucional da cabida a que se apoyen los proyectos de los cuales las personas beneficiarias de PROSPERA son parte, contribuyendo a su participación activa para generar recursos adicionales a los que el Programa les otorga.

#### **r) Instancia normativa**

En esta dimensión de análisis no existen cambios en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal, por lo que era el Comité Técnico de la Coordinación Nacional la instancia normativa del Programa, es decir, éste es el encargado de emitir las Reglas de Operación y la normativa referente al programa,

tales como lineamientos y reglamentos; trabajando en conjunto con los Comités Técnicos Estatales instaurados en cada entidad federativa, mismos que operarán con base en el Reglamento Interno de Órganos Colegiados de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Así como en las instancias ejecutoras, se destaca la asertiva coordinación que el Comité Técnico tiene con las entidades federativas para trabajar en conjunto en temas relacionados a la operación del Programa.

#### **s) Coordinación interinstitucional**

Las Reglas de Operación, en los tres años de análisis, establecen la apertura de realizar sinergia con otras instituciones, desde otros órdenes de gobierno, asociaciones civiles, hasta con organizaciones nacionales e internacionales apegándose siempre a los principios de respeto, imparcialidad y transparencia, lo que puede coadyuvar de mejor manera al cumplimiento de los objetivos, general y específicos, del programa, por lo que se reconoce una fortaleza más a PROSPERA.

En esta dimensión de análisis no existen cambios en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal pero se destaca la apertura que tiene el Programa para realizar acciones de coordinación con otros organismos incluso de índole internacional, ya que la política social también funge como un elemento para favorecer el establecimiento de estrategias económicas, dadas precisamente en entornos nacionales e internacionales.

#### **t) Modelo de operación por zonas**

Refiere a la delimitación de localidades colindantes que integran las zonas de operación que, como su nombre lo describe, se establecen para instalar Unidades de Atención Regionales para dar atención a la población beneficiaria tal como brindar asesorías, realizar trámites, entregar documentación, así como para coadyuvar a la correcta operación del Programa. Cabe mencionar que esta atención

se realiza de forma periódica, siendo de manera bimestral a través de las mesas de atención o medios digitales.

La diferencia que se observa durante los tres años es únicamente la inclusión en la atención de beneficiarios y así se establece en la redacción, ya que antes solo mencionaba a "familias" y a partir del 2017 se hizo la inclusión de "jóvenes becarios y vocales", así como definir que la atención bimestral será periódicamente, por lo que en esta dimensión de análisis no existen cambios sustanciales en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal.

#### **u) Procedimiento de incorporación**

Se observa que el procedimiento de incorporación es muy sencillo, tratándose de realizar una sesión con las personas beneficiarias, en la cual el personal del Programa explica a los nuevos integrantes las características de éste y qué beneficios recibirán por haberse adherido al mismo. Posteriormente el o la titular debe de proporcionar la documentación necesaria que acredite su identidad así como la de los integrantes de su familia, concluyendo el procedimiento con la firma de la documentación necesaria para avalar la incorporación de las familias beneficiarias.

Al no observar cambios en esta variable, concluimos que dicho procedimiento es adecuado y funcional al no tener modificaciones en sus distintas etapas, de manera que en este indicador de análisis no existen cambios en las Reglas de Operación analizadas de manera longitudinal.

## Conclusiones

Las consideraciones presentadas en este análisis permiten concluir que, uno de los principales programas para combatir la pobreza en México, como lo es PROSPERA, sí incorpora ciertos elementos que promueven la participación ciudadana en temas de control, vigilancia y evaluación del Programa en su documento rector normativo, lo que nos hace afirmar que las administraciones publicas establecen mecanismos de participación ciudadana en los programas sociales, al menos de nuestro programa de estudio.

Durante los tres ejercicios de análisis, la evolución en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana no se observó de manera significativa y éstos se suponen indispensables para articular acciones transformativas que funcionen como engranes entre la planeación, gestión y operación del Programa. Situación que nos hace responder que la evolución del programa PROSPERA en este tema respecto a sus Reglas de Operación es representativa más no gradual.

Por otra parte, la evidencia del análisis longitudinal nos permitió mostrar que, al menos en la planeación de PROSPERA, sí cuenta con ciertos rubros que impulsan la participación ciudadana en su formulación, ejecución y evaluación, al incorporar mecanismos formales para la integración de los ciudadanos beneficiarios en comités, los cuales están encaminados al fomento de acciones que beneficien a las personas titulares y a su comunidad. Asimismo, sí se establecen estructuras de corresponsabilidad Estado-sociedad, ya que en sus apoyos trata de habilitar las capacidades de las personas beneficiarias; ambas situaciones nos lleva a aceptar la hipótesis planteada en nuestra investigación.

No obstante, la evidencia ante la falta de claridad en las atribuciones y facultades que tienen los integrantes de estos comités, muestran una incongruencia de querer incorporar y, en su caso, mejorar las condiciones estructurales de corresponsabilidad Estado-sociedad en al menos la planeación de los programas sociales, por lo que se concibe que el establecimiento de mecanismos de

participación ciudadana en los documentos rectores de los programas sociales por parte de las administraciones públicas, se inclina a un plano superficial al carecer de elementos sustantivos que definan claramente la contribución que tienen las personas beneficiarias participantes de influir en las decisiones así como en la mejora de los programas sociales.

Si bien, se buscó identificar una evolución en la incorporación de la participación ciudadana en la normativa del programa PROSPERA, específicamente en sus Reglas de Operación, no obstante, la evidencia comparativa longitudinal denotó que no hubo una transformación gradual, por el contrario, la presencia de mecanismos que buscan impulsar la participación de los ciudadanos beneficiarios se notó de manera relevante hasta el último año de análisis del Programa, con la incorporación de acciones relativas a la difusión de la contraloría social, así como de la capacitación de las personas beneficiarias en relación a este tema.

Además, se observó que existen restrictivas de propiciar elementos necesarios para que la población se involucre en la participación ciudadana e incida en la mejora del Programa ya que éste incumplió con su normativa en el apartado de las evaluaciones, al no realizar una evaluación externa del ejercicio fiscal 2018 sino que únicamente se sometió a una ficha de monitoreo y evaluación, la cual se genera de manera interna, lo que limita a que gente externa al programa no pueda verificar que las oportunidades de mejoras derivadas de las evaluaciones sean realmente implementadas.

Las asertivas coordinaciones interinstitucionales; los derechos y compromisos de la población beneficiaria; los apoyos complementarios, inclusivos y corresponsables, así como la apertura de colaboración del Programa con otros sectores de la población, muestran que PROSPERA, en su pretensión de contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza; al menos en sus Reglas de Operación sí presentan elementos que permitan cumplir con su objetivo.

No obstante, en cuanto a su operación se trata, se considera que aún quedan aspectos por atender para que los resultados proyectados no sean incipientes sino los deseados, tal como disminuir significativamente el número de personas que se encuentran en situación de pobreza; incrementar el porcentaje de la población con seguridad alimentaria; aumentar el porcentaje de transición de nivel escolar de las personas becadas; disminuir el porcentaje de cobertura de las familias beneficiarias del Programa (al salir de la condición de pobreza), entre otros.

De manera que, estas condiciones estructurales de corresponsabilidad Estado-sociedad denotan la necesidad de reorientar los tipos de programas sociales que se centran en ser solamente asistencialistas y llevarlos a potenciar las capacidades de las personas beneficiarias que se encuentran en situación de pobreza ya que al impulsar esta corresponsabilidad se podría asegurar en mayor medida que la población beneficiaria se convierta en agentes de cambio.

Asimismo, dan cuenta que la política social debe ser transformativa, es decir, no debe únicamente limitarse a la atención de pobreza sino evolucionar y fungir como un instrumento clave, una condición primaria que logre generar capital humano, un verdadero sistema de derechos que lleve a esa corresponsabilidad de manera práctica y así se contribuya a cumplir la multiplicidad de tareas afines al objetivo esencial de la política social: mejorar las condiciones de vida y disminuir la desigualdad social, por lo que se identifica como un espacio de oportunidad enfatizar un análisis específico en la operación del Programa, así como en el avance de los indicadores de sus metas, con la finalidad de conocer de manera integral cuál es la congruencia del Programa entre su planeación, su operación y sus resultados.

## Bibliografía

- Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001.
- Ceja Mena, C. (2004). \_La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza. Revista Scripta Nova, Vol. VIII, No. 176. Recuperado el 20 de marzo de 2020 de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>
- Cejudo, G. (2019). La Política Social de AMLO. Animal Político, recuperado el 21 de marzo de 2020 de: <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-nuevas-prioridades-enfoques-e-instrumentos-i/>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006). "Definición", en Participación Ciudadana. Recuperado el 18 de julio de 2020 de: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/participacion%20ciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/participacion%20ciudadana.htm)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018, resumen ejecutivo. Recuperado el 30 de octubre de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2010 – 2016). Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2016. Recuperado el 28 de noviembre de 2019 de: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- Consejo Nacional de Población. Índice de marginación por entidad federativa y municipio. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/indices\\_margina/mf2010/capitulospdf/anexo%20b3.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/indices_margina/mf2010/capitulospdf/anexo%20b3.pdf)
- Cordera, R. (2008). Política Social y Desarrollo en México, Revista Nueva Sociedad. Nuso No.215, recuperado el 20 de marzo de 2020 de: <https://www.nuso.org/articulo/politica-social-y-desarrollo-en-mexico/>
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública: recuperado el 25 de septiembre de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341&lng=es&tlng=es)

DOF (27/11/2015) Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015)

DOF (30/11/2016) Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016)

DOF (29/11/2017) Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017)

DOF. (30/12/15). Reglas de Operación del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social. 2016. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015)

DOF. (29/12/16). Reglas de Operación del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social. (2017). Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operacion_2017.pdf)

DOF. (29/12/17) Reglas de Operación del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social. 2018. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017)

El papel de México en la Agenda 2030, Informe de los objetivos de desarrollo sostenible 2019, recuperado el 16 de marzo de 2020 de: <http://agenda2030.mx/#/home>

Expansión. (2019). 4 de cada de 10 mexicanos son pobres, anuncia el Coneval: recuperado el 25 de septiembre de 2019 de:

<https://expansion.mx/economia/2019/08/05/4-de-cada-de-10-mexicanos-es-pobre-anuncia-el-coneval>

Gobierno del Estado de Puebla. (2016 – 2018) Cuenta Pública, Tomo III  
<http://cuentapublica.puebla.gob.mx/>

Hevia De la Jara, F. (2007). Contraloría social y protección de programas sociales. Seminario Internacional.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2016). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. (2018). Indicadores de Bienestar por entidad federativa. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=13>

La Jornada, (2006). Aumentó el número de pobres en el país durante el gobierno de Fox, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/11/30/index.php?section=sociedad&articulo=048n1soc>

Los Objetivos del Milenio en México (2015). Oficina de la Presidencia de la República, disponible en: [https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/los\\_objetivos\\_de\\_des\\_01e5566b.pdf](https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/los_objetivos_de_des_01e5566b.pdf)

Moyado Estrada, Francisco. (1996). *La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación*. ESTUDIOS POLÍTICOS, NÚM. 12, CUARTA ÉPOCA, JULIO-SEPTIEMBRE

Objetivos de Desarrollo del Milenio, ONU México recuperado el 22 de marzo de 2020 de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

Política social transformativa, (2008). Boletín del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Núm. 28. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/3F916F675C11DBF5C12574D600447712/\\$file/UNRISD%20News28S.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/3F916F675C11DBF5C12574D600447712/$file/UNRISD%20News28S.pdf)

Presidencia de la República, (2015). Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno (2014 – 2015) del Presidente Enrique Peña Nieto, México, disponible en:

[http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3\\_IG\\_2015\\_ANEXO-ESTADISTICO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_ANEXO-ESTADISTICO.pdf)

Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-2019): recuperado el 10 de septiembre de 2019 de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>

Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible. Agenda 2030. PNUD, México. Recuperado el 19 de abril de 2020 de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255991/Reporte\\_Voluntario\\_Mexico\\_FPAN\\_Desarrollo\\_Sostenible.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255991/Reporte_Voluntario_Mexico_FPAN_Desarrollo_Sostenible.pdf)

Rodríguez, K. & Patrón, F. (2017). La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. *Gestión y política pública*, 26(1), 3-51. Recuperado el 04 de mayo de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000100003&lng=es&tlng=es)

Torres, F. & Rojas, A. (2015). Política Económica y Política Social en México: Desequilibrio y Saldos. *Revista Science Direct*. Recuperado el 20 de marzo de 2020 de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030170361500022X>

## Anexos

Tabla 1. Evolución del programa social para combatir la pobreza en México (1988 - 2018)

Sexenio	Nombre del programa	Cobertura	Presupuesto <sup>1/</sup>	Personas en pobreza	Características
Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	---	7,600 millones de pesos	27 millones de personas	<p>Su línea de acción iba enfocada a atender zonas pobres, principalmente indígenas y campesinos, se creó para combatir la pobreza extrema en el país.</p> <p>Los recursos para operar el programa provenían de un ramo presupuestal específico denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”</p>
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	247 mil 640 familias	9,586 millones de pesos	40 millones de personas	<p>Buscaba fortalecer el capital humano de las familias a través de la entrega periódica de dinero.</p> <p>Las personas beneficiarias tenían ciertas obligaciones en los sectores de salud y educación para recibir dichos apoyos.</p> <p>Solo atendían a familias del ámbito rural.</p>

<p>Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)</p>	<p>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p>	<p>5 millones de familias</p>	<p>33,525 millones de pesos</p>	<p>47 millones de personas</p>	<p>En 2002, dos terceras partes de las familias beneficiarias eran de comunidades indígenas.</p> <p>La estrategia educativa tuvo cambios en el apoyo de becas ya que en Progresá solo se otorgaban en educación básica y con las modificaciones se ampliaron a educación media superior.</p> <p>En este sexenio se implementó el denominado apoyo Jóvenes con Oportunidades, el cual consistía en otorgar dinero a las y los jóvenes que concluyeran sus estudios de educación media superior.</p>
<p>Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)</p>	<p>Oportunidades</p>	<p>5 millones 845 mil de familias</p>	<p>66,566 millones de pesos</p>	<p>53.3 millones de personas</p>	<p>El presupuesto asignado se duplicó, con respecto al último año del sexenio de Vicente Fox, no obstante, el número de familias beneficiarias no incrementó significativamente.</p> <p>Se adhieren nuevas líneas de acción, al establecer un esquema urbano, en el que se otorgaba un monto por aprovechamiento escolar.</p>

Enrique Peña Nieto (2012 – 2018)	PROSPERA, Programa de Inclusión Social	Casi 7 millones de familias	82,729 millones de pesos	53.4 millones de personas <sup>2/</sup>	<p>Se enfocó en vincular a las personas beneficiarias en actividades productivas con la finalidad de que no dependieran de los apoyos económicos que otorga el programa, sino que con la vinculación a sectores laborales obtuvieron ingresos adicionales.</p> <p>Con este cambio, se agregaron 4 líneas de acción relacionadas con dichos ingresos adicionales, siendo la inclusión productiva, inclusión laboral, inclusión financiera y la inclusión social.</p>
----------------------------------	--	-----------------------------	--------------------------	---	---

1/ Último año del sexenio.

2/ Datos reportados por el CONEVAL hasta el año 2016.

Fuente: elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2015 y CONEVAL (2010 – 2016).

*Tabla 2. Evolución del presupuesto de PROSPERA 2016 – 2018 para el estado de Puebla*

Año	2016	2017	2018
Total nacional	\$82,166,741,898	\$82,301,073,496	\$82,729,888,797
Total estatal (Devengado)	\$287,641,200	\$294,462,100	\$302,475,000
Porcentaje (devengado respecto al nacional)	0.35%	0.36%	0.37%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Presupuestos de Egresos 2016, 2017 y 2018. (SHCP, 2015; SHCP, 2016; SHCP, 2017) y las cifras publicadas por el Gobierno del Estado de Puebla. (2016 – 2018) Cuenta Pública, Tomo III <http://cuentapublica.puebla.gob.mx/>

*Tabla 3. Presupuesto Nacional PROSPERA por componente 2016 - 2018*

Componente	2016	2017	2018
------------	------	------	------

Educativo	\$29,152,424,805	\$29,352,424,805	\$29,448,470,926
Salud	\$6,209,909,161	\$6,275,139,727	\$6,382,142,498
Desarrollo social	\$46,804,407,932	\$46,673,508,964	\$46,899,275,373

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Presupuestos de Egresos 2016, 2017 y 2018 (SHCP, 2015; SHCP, 2016; SHCP, 2017).

Tabla 4. Monto mensual de Apoyos educativos del Modelo Urbano vigentes desde el segundo semestre del 2014

	Hombres	Mujeres	Útiles Escolares Única entrega
<b>PRIMARIA</b>			
Primero	\$175		\$235
Segundo	\$175		
Tercero	\$175		
Cuarto	\$205		
Quinto	\$265		
Sexto	\$350		
<b>SECUNDARIA</b>			
Primero	\$640	\$675	\$440
Segundo	\$680	\$735	
Tercero	\$715	\$805	
<b>CAM LABORAL</b>			
Primero	\$1,225	\$1,365	\$440
Segundo			
Tercero			
<b>EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR</b>			
Primero	\$1,225	\$1,365	\$440
Segundo			
Tercero			

Fuente: Reglas de Operación de PROSPERA, ejercicio fiscal 2018.

Tabla 5. Evaluaciones del programa PROSPERA 2016 - 2018

Tipo de evaluación	2016	2017	2018
Evaluación en materia de diseño	X		

Evaluación de consistencia y resultados		X	
Ficha de monitoreo y evaluación	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Anual de Evaluación de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (CONEVAL).

Tabla 6. Objetivos del Programa Presupuestario de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 – 2018

Nivel	2016	2017	2018
<b>Fin</b>	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación <sup>3</sup> y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.
<b>Propósito</b>	Los integrantes de las familias, en pobreza beneficiarias de PROSPERA amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.
<b>Componentes</b>			

<b>Educación</b>	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.	Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.
<b>Salud</b>	Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados	Familias beneficiarias, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados.	Familias beneficiarias, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto, y apoyos en especie entregados.
<b>Alimentario</b>	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.	Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicios 2016 – 2018.

Tabla 7. Cumplimiento de indicadores de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016 - 2018

Nivel	2016		2017		2018	
	Meta	Avance	Meta	Avance	Meta	Avance
<b>Fin</b>	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
<b>Propósito</b>	72.43	77.75	72.00	80.98	69.93	S/I
<b>Componentes</b>						
<b>Educación</b>	98.80	S/I	98.97	S/I	98.00	99.39
<b>Salud</b>	85.00	98.44	95.00	98.61	95.00	98.59
<b>Alimentario</b>	95.31	96.84	96.00	85.58	96.00	92.58

S/I: sin información.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 - 2018, disponibles en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Tabla 8. Operación del Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Involucrados
-------------------	--------------------	-------------	--------------

1	Incorporación de Familias	Elegir a las familias beneficiarias de acuerdo a los requisitos de elegibilidad establecidos en las ROP.  Notificar a las familias elegidas su incorporación al Programa	Instancias ejecutoras de PROSPERA y familias beneficiarias
2	Identificación de la Titular de la Familia Beneficiaria	Identificar al titular de la familia beneficiaria, siendo de preferencia la madre.	Instancias ejecutoras de PROSPERA
3	Incorporación	Realizar la sesión de orientación para explicar a las familias beneficiarias el Programa y los apoyos que recibirán.  El o la titular, deberá acreditar su identidad con el personal del Programa.  Entregar documentación que acredite los datos personales de todas las personas beneficiarias de cada familia.  Avalar la incorporación con una firma autógrafa o huella dactilar del o la titular en los documentos que así lo requieran.	Personal de PROSPERA y familias beneficiarias
4	Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria	Realizar reuniones para la conformación y actualización de Comités de Promoción Comunitaria y Comités Regionales de Promoción Comunitaria.  Llevar a cabo la elección democrática de Vocales para la integración de los Comités.	Delegaciones Estatales de PROSPERA y Titulares de las familias beneficiarias
5	Registro en las Unidades de Salud	Registrar a las familias beneficiarias en las Unidades de Salud, registrándolos así a los servicios de salud.	Coordinación Nacional de PROSPERA
6	Certificaciones del cumplimiento de corresponsabilidades	Las personas beneficiarias deberán certificar el cumplimiento de sus responsabilidades en cada una de las estrategias con las que cuenta el programa (educativo, alimentario y de salud) y de las cuales son beneficiarios.	Personal de los Servicios de Salud y Educación y familias beneficiarias

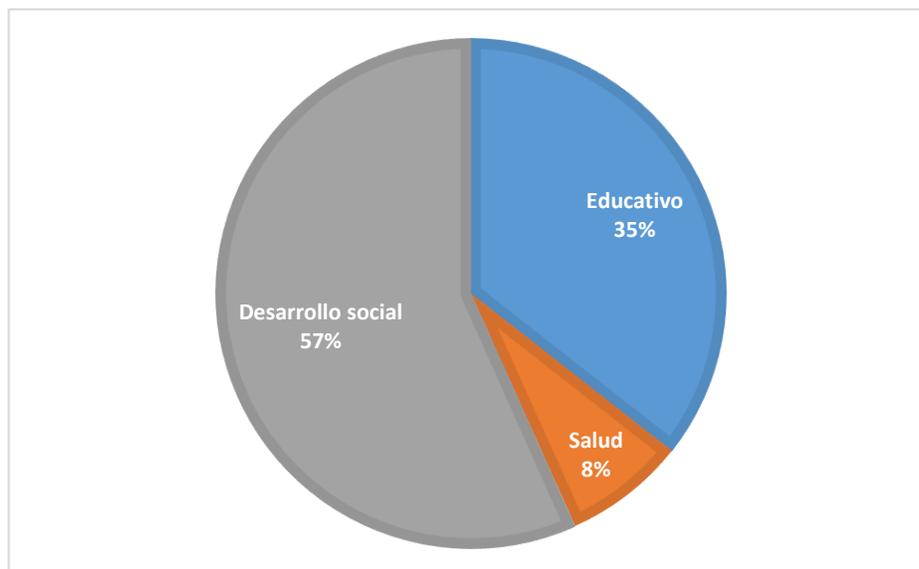
Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicios 2016 - 2018.

Tabla 9. Medios de comunicación programa PROSPERA

No.	Medio	Características
1	Escrito	En escrito libre, especificando la mayor información relacionada al motivo que se expone y enviarlo a la Coordinación Nacional de PROSPERA (av. Insurgentes Sur No. 1480, 1er. Piso. Col. Barrio Actipan, Benito Juárez, CDMX. C.P. 03230; o al domicilio de la Delegación Estatal de PROSPERA; así como en los buzones fijos y móviles.
2	Electrónicamente	A través de su página web <a href="http://www.gob.mx/prospera">http://www.gob.mx/prospera</a> y respectivos correos electrónicos: <a href="mailto:atencion@prospera.gob.mx">atencion@prospera.gob.mx</a> , <a href="mailto:quejas@prospera.gob.mx">quejas@prospera.gob.mx</a> , y <a href="mailto:quejas.oic@prospera.gob.mx">quejas.oic@prospera.gob.mx</a> .
3	Telefónicamente	Marcando a los números gratuitos 01 800 500 5050, 01 800 0073 705, el área metropolitana de la Ciudad de México marcando al número local 54 82 07 00, o números de las Delegaciones Estatales del programa.
4	Personalmente	En las instalaciones de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social; en las Delegaciones Estatales y Unidades de Atención Regional.

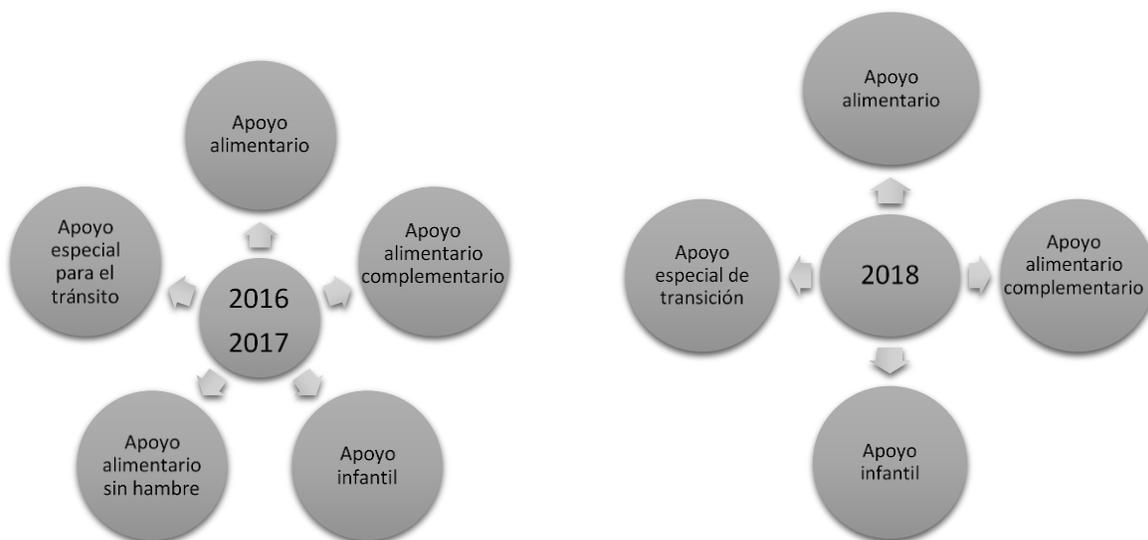
Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, ejercicio 2018.

Gráfica 1. Presupuesto nacional PROSPERA por componente 2018



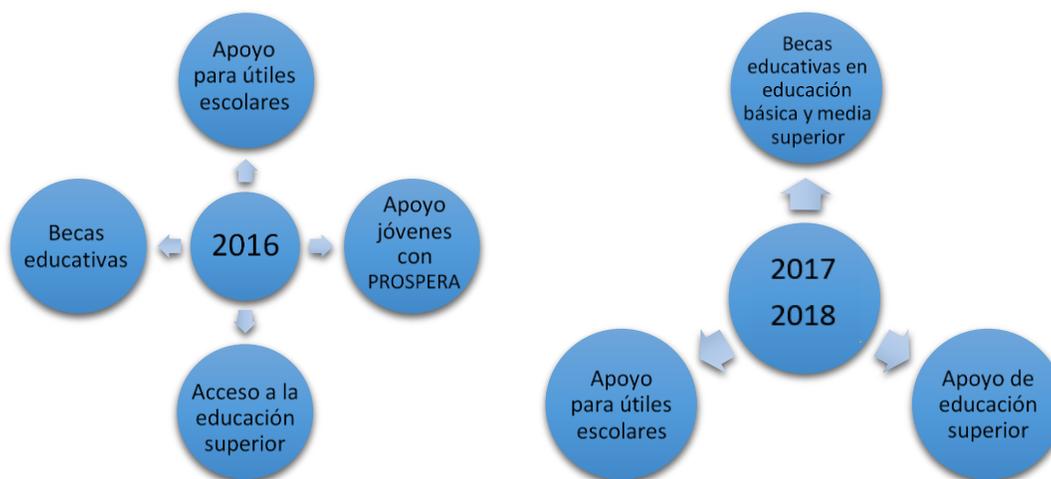
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Presupuesto de Egresos 2018 (SHCP, 2018).

Ilustración 1. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Alimentario)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Ilustración 2. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Educativo)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Ilustración 3. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Salud)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.

Ilustración 4. Tipos de apoyo por componente del programa PROSPERA 2016-2018 (Vinculación)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa PROSPERA, 2016 – 2018.