

# Informe de resultados

## 2018



### Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales



Una iniciativa de:



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Con el apoyo de:





# Informe de resultados 2018

Iniciativa para el Fortalecimiento de la  
Institucionalidad de los Programas Sociales



Una iniciativa de:



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Con el apoyo de:



Copyright © 2018

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec,  
Del. Miguel Hidalgo, CP 11000,  
Ciudad de México.  
<http://www.mx.undp.org>

Transparencia Mexicana  
Dulce Olivia 73, Col. Villa Coyoacán,  
Del. Coyoacán, CP 04000,  
Ciudad de México.  
[www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx)

Elaborado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana (TM)  
con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos  
para el Desarrollo Internacional (USAID).

Este estudio fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este estudio es responsabilidad de PNUD y TM y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Transparencia Mexicana no recibió financiamiento directo de USAID para su participación en este estudio. La participación de TM fue posible gracias a su Fondo de Investigación Aplicada.

Las opiniones, análisis y recomendaciones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Transparencia Mexicana.

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO (PNUD)**

### **Antonio Molpeceres**

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo en México

### **Katyna Argueta**

Directora de País

### **Javier González**

Director del Programa de Gobernabilidad Democrática

### **Vania Pérez**

Coordinadora del Proyecto de Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia

### **Maite García de Alba**

Especialista en Política Social

## **TRANSPARENCIA MEXICANA**

### **Eduardo Bohórquez**

Director Ejecutivo

### **Paola Palacios**

Coordinadora de Programa de Política Social



# Índice

I. Introducción .....	9
II. ¿Qué es IPRO?.....	11
III. Convocatoria 2018.....	12
IV. Secciones.....	13
V. Metodología para el cálculo de los indicadores de institucionalidad.....	14
VI. Análisis descriptivo.....	18
VII. Resultados de institucionalidad.....	31
VIII. Análisis de preguntas adicionales.....	47
IX. IPRO y los objetivos de desarrollo sostenible.....	53
X. Conclusiones y recomendaciones.....	59
Anexo I. Fichas de institucionalidad de las intervenciones de desarrollo social de las nueve entidades federativas con elecciones a la gubernatura/ jefatura de gobierno.....	65





# I. Introducción

**E**n México el contexto social es muy complejo, en el que más de 53 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza y, de éstas, más de 9 millones (17%) se encuentran en condiciones de pobreza extrema.<sup>1</sup> Aunado a lo anterior, México es uno de los países más desiguales del mundo: uno por ciento de la población posee 43 por ciento de la riqueza total.<sup>2</sup> Así mismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha calculado que, en 2017, alrededor de 57 por ciento de la población se encontraba laborando en el sector informal, lo que trae consigo carencias en cuanto al acceso a los servicios de salud y de seguridad social.

Para aliviar las carencias de la población y complementar la oferta de los servicios públicos, los tres órdenes de gobierno han optado, de manera creciente, por brindar distintos tipos de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad, a través de programas o acciones para el desarrollo social. Los programas sociales, su calidad e impacto, son parte central del debate sobre la política social en México. Contar con una institucionalidad robusta de los programas sociales potencia su impacto en las condiciones de vida de la población objetivo, fomenta la exigibilidad de

derechos y reduce el riesgo de que sean utilizados para fines distintos a los que fueron creados. El contar con atributos de institucionalidad disminuye la ocurrencia de potenciales distorsiones en la operación de la política social que podrían afectar la equidad en las contiendas y violentar el voto libre de algunos sectores de la población.

La presencia de atributos de institucionalidad (lineamientos claros, públicos y accesibles; instrumentos de transparencia y rendición de cuentas; mecanismos de fiscalización y de participación ciudadana) dota de certeza la operación de los programas y reduce las ineficiencias en el ejercicio del gasto público. Además, disminuye los riesgos de uso político-electoral y acota los márgenes de discrecionalidad en la operación de las acciones y programas sociales.

En México se ha avanzado en esa dirección y se han reforzado los estándares institucionales y normativos para el otorgamiento de bienes y servicios correspondientes a las intervenciones de corte social, gracias a la publicación de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley General en materia de Delitos Electorales (2014). Así mismo, la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado en: <https://bit.ly/2G3Xgf0>.

<sup>2</sup> OXFAM México. Esquivel, Gerardo (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Mayo 2015, de OXFAM México Sitio web: <https://bit.ly/2k5wCcl>.

la Información Pública (2015) ha abonado a la institucionalidad de la política social de manera permanente, al establecer obligaciones comunes para los tres órdenes de gobierno en materia de transparencia de los programas de subsidios, estímulos, apoyos, transferencias, de servicios y de infraestructura social. Además, la inclusión de disposiciones en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que obligan a las dependencias a establecer reglas de operación para los programas sociales que implementan, ha representado un importante avance.

No obstante, aún quedan varios retos por atender. Uno de ellos consiste en garantizar la permanencia de los instrumentos de protección de los programas sociales, más allá de la coyuntura electoral. Lo deseable es que las políticas de protección se lleven a cabo permanentemente, de modo que los derechos humanos queden salvaguardados en todo momento.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD) y Transparencia Mexicana (TM), también se ha hecho énfasis en la necesidad de generar mecanismos para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas y acciones para el desarrollo social. En 2005, el PNUD emprendió el Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales que culminó con la documentación de buenas prácticas para la reducción de los riesgos del uso político-electoral de los programas

federales, así como con un diagnóstico de las vulnerabilidades. Además, desde 2009, ambas instituciones emprendimos la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO).

Este 2018, se celebrarán elecciones para más de tres mil 400 cargos, entre los que se encuentra la Presidencia de la República, el Senado, la Cámara de Diputados, así como nueve gubernaturas. Se pronostica un alto grado de competitividad en estos procesos electorales, lo que puede aumentar el riesgo de uso de los programas con fines proselitistas. Por esta razón, PNUD y Transparencia Mexicana relanzaron IPRO, con el fin de contar con información en tiempo real sobre la oferta de programas sociales y elaborar un diagnóstico sobre la vulnerabilidad de la política social en el contexto electoral actual.



## II. ¿Qué es IPRO?

La Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) es un esfuerzo conjunto emprendido desde 2009 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y Transparencia Mexicana, mediante el cual se invita a las y los titulares de las dependencias del Gobierno Federal, a los gobernadores y los responsables de la política social del país a elaborar un autodiagnóstico sobre el nivel de institucionalidad de los programas y acciones para el desarrollo social que implementan. De esta manera, a partir del llenado de un cuestionario, se construye un sistema de información público, neutral e independiente que permite identificar la presencia o ausencia de determinados atributos de institucionalidad de las intervenciones de desarrollo social en el momento en el que se operan.<sup>3</sup>

El objetivo de esta iniciativa es reforzar los criterios de protección de los programas y acciones, para evitar un uso discrecional de los recursos destinados al desarrollo social, tanto en períodos electorales como en ordinarios. Así mismo, se trata de fomentar la incorporación de elementos de institucionalidad en el diseño y la operación de los programas de asistencia social, de tal modo que éstos transiten de ser prestaciones arbitrarias y revocables, a constituir derechos exigibles por la ciudadanía.

Un contexto institucional débil representa un obstáculo para que las políticas de corte social que se llevan a cabo culminen con la consecución de los objetivos planteados desde su diseño. Por el contrario, un esquema institucional robusto permite definir con claridad y objetividad a la población beneficiaria, los recursos a que pueden acceder, los mecanismos de participación y de presentación de quejas, y los criterios con base en los cuales se evalúa la efectividad de la política pública.

Adicionalmente, IPRO aporta elementos relevantes para evaluar la alineación de la política social en México con la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 es el plan de acción aprobado en septiembre de 2015 por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para los próximos 15 años, orientado al desarrollo sostenible desde tres dimensiones interrelacionadas: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

---

<sup>3</sup> Para conocer la plataforma, se puede ingresar a: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

### III. Convocatoria 2018

Este año, además de las elecciones a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, se elegirán los siguientes puestos:

1. Gubernatura/jefatura de gobierno, diputaciones locales y ayuntamientos/alcaldías en ocho entidades federativas (Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán).
2. Gubernatura y diputaciones locales en un estado (Veracruz).
3. Diputaciones locales y ayuntamientos en 14 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas).
4. Diputaciones locales en cuatro estados (Aguascalientes, Durango, Hidalgo y Tlaxcala).
5. Ayuntamientos en tres estados (Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas).

Esto implica que, además de las elecciones federales, habrá procesos electorales locales en 30 de las 32 entidades federativas.

En ese contexto, se llevó a cabo el relanzamiento de IPRO. En noviembre de 2017 se inició el rediseño de la plataforma en línea, con el fin de actualizar contenidos, mejorar la funcionalidad de la página, hacerla más accesible tanto para los servidores

públicos como para los usuarios finales y permitir la evaluación de institucionalidad a nivel programa/acción. Esta última adecuación a IPRO permite identificar los programas sociales y acciones de desarrollo social de forma individual, por lo que resulta una herramienta útil para el seguimiento puntual de la situación de su institucionalidad, tanto por parte de los propios responsables gubernamentales, como para la sociedad.

En febrero de 2018 se invitó a participar a las y los titulares de las dependencias federales; a la y los gobernadores; al jefe de gobierno de la capital del país; y a las presidencias de las asociaciones de municipios más importantes de la república. Así mismo, se envió copia de la invitación a las y los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social y de las Contralorías Generales de las entidades federativas para su conocimiento y atención.

Si bien la plataforma se encuentra permanentemente abierta para su actualización, los servidores públicos responsables de la política social del país tuvieron oportunidad de capturar la información y de aportar los documentos de soporte correspondientes a sus programas y acciones durante poco más de dos meses, previo a este primer informe de resultados 2018.

Al corte, se contó con la participación de 13 dependencias federales, de 24 entidades federativas y de tres delegaciones/municipios.

## IV. Secciones

El cuestionario aplicado a los servidores públicos para la elaboración del autodiagnóstico se divide en seis secciones:

- Sección I: Datos generales de la intervención
- Sección II: Reglas de operación y otros lineamientos normativos
- Sección III: Transparencia y rendición de cuentas
- Sección IV: Control y fiscalización
- Sección V: Participación ciudadana
- Sección VI: Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible.



## V. Metodología para el cálculo de los indicadores de institucionalidad

Cada sección incluye preguntas para conocer la operación del programa y los mecanismos institucionales con los que cuenta.

Para determinar el grado de institucionalidad de la política social, se considera la presencia o ausencia de 21 atributos mínimos que dan certeza a la operación de un programa social. Dichos atributos se encuentran agrupados en cuatro categorías:

1) Reglas de operación y otros lineamientos. En esta sección se incluyen cinco atributos que dan cuenta de la existencia o no de una base normativa que oriente objetivamente la operación del programa/acción y la selección de los beneficiarios. Además, se considera la existencia de mecanismos de corresponsabilidad con los receptores del programa y de coordinación con otras instituciones y entre los diferentes órdenes de gobierno y dependencias gubernamentales.

2) Transparencia y rendición de cuentas. Esta categoría reúne siete atributos que advierten sobre la presencia o ausencia de vías para poner a disposición de los ciudadanos información relevante y de calidad sobre el programa/acción, incluso cuando no medie solicitud de información alguna, así como de mecanismos mediante los cuales la autoridad exponga sus planes de trabajo, entable un diálogo con la ciudadanía para justificar sus acciones y pueda ser sancionada en caso de incumplimiento. La trans-

parencia y la rendición de cuentas resultan fundamentales para cerrar espacios de discrecionalidad, para realizar un efectivo monitoreo de las políticas públicas y para combatir el mal uso de los recursos públicos destinados a la política social.

3) Control y fiscalización. En este apartado se consideran cinco atributos que dan cuenta de la existencia de metodologías para evaluar los resultados de un programa, de cara a los objetivos planteados. Dichas metodologías permiten monitorear el ejercicio del gasto público e identificar posibles desviaciones respecto a los lineamientos vigentes. Consideran los medios para conocer el grado de avance, resultados y desempeño de programas y acciones y los mecanismos que permiten presentar quejas o denuncias, cuando existen anomalías en la operación de los programas, así como un posible uso político-electoral de los mismos.

4) Participación ciudadana. Esta categoría considera la presencia de cuatro atributos relativos a participación social en su formulación, ejecución y evaluación. Éste es un factor determinante para que las intervenciones de desarrollo social se diseñen, operen y evalúen de acuerdo a las necesidades reales de la población para la cual fueron creados y para encontrar áreas de mejora o cambios sustanciales. La participación de las personas permite que haya seguimiento, control y evaluación de los progra-

mas a fin de que sus derechos sean protegidos y que la política social sea transparente.

Los atributos considerados en cada una de las secciones de institucionalidad son los siguientes:

**Tabla 1. Atributos de institucionalidad por categoría.**

Cuatro categorías de institucionalidad y 21 atributos	
Reglas de operación y otros lineamientos	1 Reglas de operación
	2 Otros lineamientos
	3 Criterios para la adscripción y selección de los beneficiarios
	4 Corresponsabilidad con los beneficiarios
	5 Mecanismos de coordinación interinstitucional
Transparencia y rendición de cuentas	1 Padrón de beneficiarios
	2 Padrón de beneficiarios público
	3 Información disponible en medios electrónicos
	4 Presupuesto público
	5 Informe sobre ejercicio del gasto público
	6 Informe anual de resultados públicos
	7 Transparencia de información, conforme a lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Control y fiscalización	1 Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados
	2 Mecanismos para la presentación de quejas o denuncias
	3 Difusión de mecanismos de presentación de quejas o denuncias
	4 Socialización entre servidores públicos sobre posibles sanciones administrativas o penales
	5 Evaluaciones al programa/acción

Participación ciudadana	1	Contraloría social
	2	Mecanismos de participación ciudadana en la formulación
	3	Mecanismos de participación ciudadana en la ejecución
	4	Mecanismos de participación ciudadana en la evaluación

*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de atributos de la Iniciativa para la Institucionalidad de los Programas Sociales [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

Para la recopilación de datos, los responsables de la política social de los tres órdenes de gobierno contestaron un cuestionario de autodiagnóstico por cada uno de los programas o acciones.

Cada uno de los reactivos referidos inquiriere sobre la presencia o ausencia de atributos vinculados al nivel de institucionalidad de una intervención para el desarrollo social. Los servidores públicos responsables de la captura, en cada caso, tienen la opción de contestar binariamente (sí o no). En los casos en los que la respuesta es afirmativa, se indica que el programa o acción cuenta con el atributo correspondiente que abona a la solidez institucional de la intervención. Por el contrario, las respuestas en sentido negativo indican la ausencia del atributo. Para cada respuesta afirmativa, se solicita el soporte documental (archivo en datos abiertos o liga a la página en donde puede encontrarse la información) que avale la presencia del atributo correspondiente.

Para la construcción de los indicadores, a las respuestas afirmativas se les

asigna el valor de uno (1), mientras que a las que tienen un sentido negativo se les atribuye el valor de cero (0). El indicador de institucionalidad por sección equivale a la media del valor asignado a cada uno de los reactivos que la componen.

$$\text{indicador sección} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

Cada reactivo tiene el mismo peso con respecto a los otros reactivos que componen su sección.

En ese orden de ideas, los valores de los indicadores por sección pueden asumir un valor entre cero y uno, donde cero significa nula solidez institucional y uno se interpreta como institucionalidad total del programa o acción social. En otras palabras, los programas sociales cuyos indicadores adquieren valores cercanos a uno, al contar con suficientes atributos de institucionalidad, presentan un menor riesgo. En sentido inverso, los programas con indicadores con



valores cercanos a cero son considerados de alta vulnerabilidad.

Para facilitar la visualización e interpretación de los datos, se asignaron colores por rangos en los indicadores de institucionalidad. Del 0 al 0.25

representa un nivel de institucionalidad bajo; del 0.26 al 0.50 un nivel de institucionalidad insuficiente; del 0.51 al 0.75 se considera medio; y del 0.76 al 1.00 como suficiente.

### Rangos en los indicadores de institucionalidad

0.00 a 0.25	<b>Bajo</b>
0.26 a 0.50	<b>Insuficiente</b>
0.51 a 0.75	<b>Medio</b>
0.76 a 1.00	<b>Aceptable</b>

*Fuente: Elaboración por parte de IPRO.*

Cabe destacar que los indicadores sólo dan cuenta de la presencia o ausencia de los atributos considerados y reportados por los propios servidores públicos. Los indicadores no miden la calidad normativa o de los mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas, fiscalización o participación ciudadana.

Además, se recomienda que la comparación interestatal se realice con

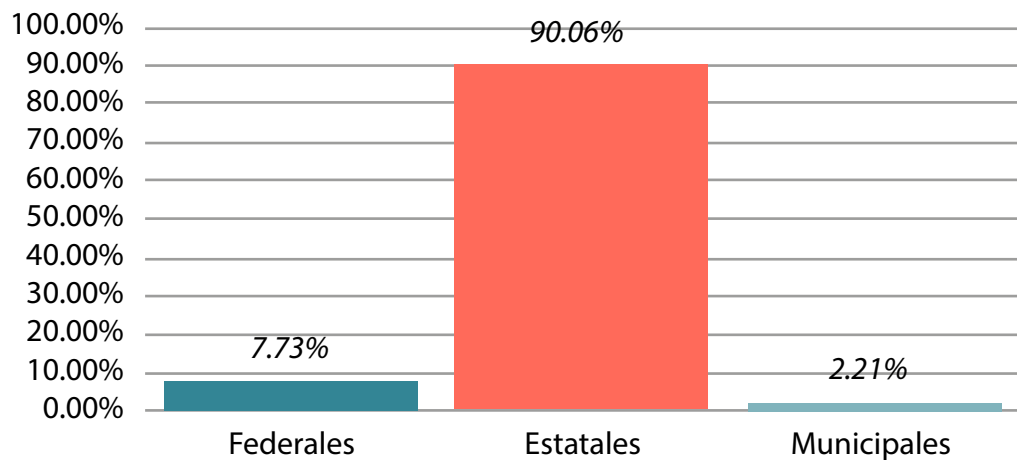
cautela. Lo anterior, en virtud de que, dado que el registro es voluntario, el nivel de captura de las intervenciones para el desarrollo social por entidad federativa resultó muy heterogéneo: algunos estados no registraron programas sociales y, entre los que sí lo hicieron, el número de programas/acciones capturados va de uno a 91.

## VI. Análisis descriptivo

En esta edición de IPRO 2018, las dependencias federales, las entidades federativas y los municipios registraron 543 intervenciones para el desarrollo social. Dichas intervenciones consisten en el agregado de programas sociales y de acciones para el desarrollo social. Así, del to-

tal de éstas, 94.8% fueron programas sociales (515) y 5.2% acciones para el desarrollo social (28). Por otro lado, las intervenciones capturadas corresponden en 90.06% a las entidades federativas (489), 7.73% a las dependencias federales (42) y apenas 2.21% a los municipios (12).

**Gráfico 1. Porcentaje de intervenciones por orden de gobierno.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

### Información general de las intervenciones para el desarrollo social del orden federal

Como se mencionó anteriormente, 13 dependencias federales participaron en la captura de datos relativos a la institucionalidad de los programas

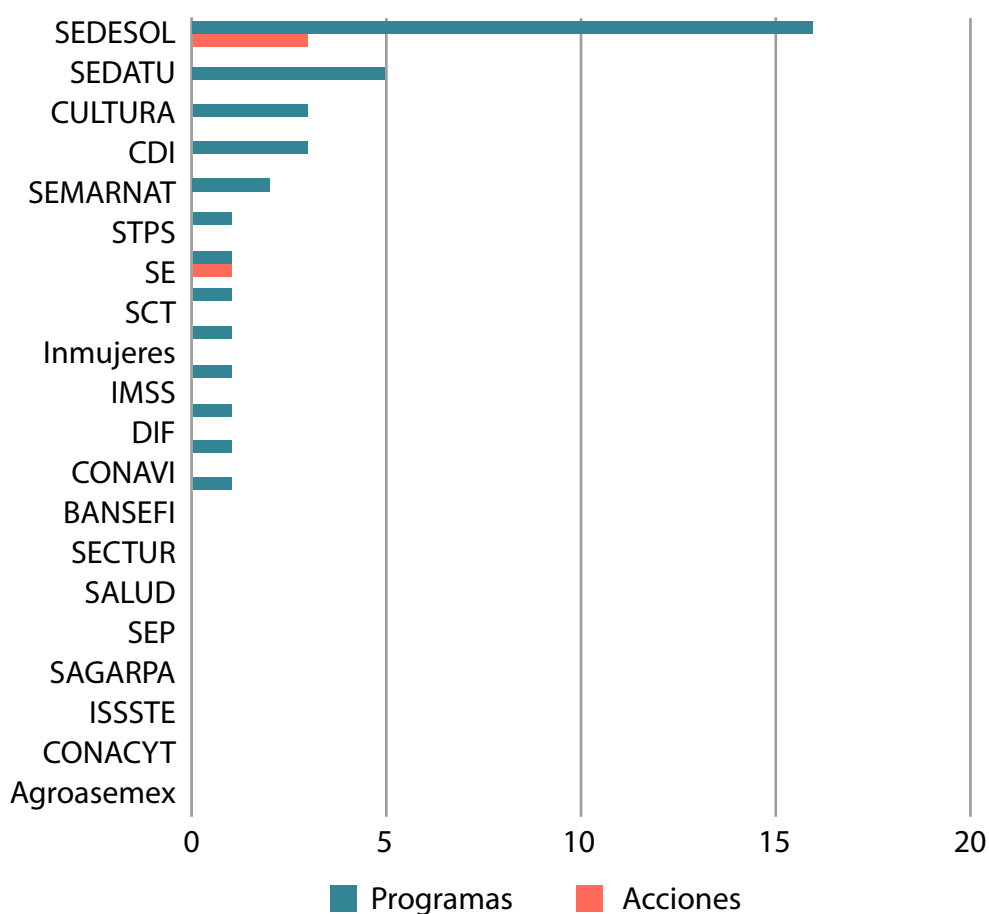
y acciones para el desarrollo social que implementan. En total, se registraron 38 programas sociales y cuatro acciones para el desarrollo social,<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Cabe destacar que, para el caso de las intervenciones federales, se cuenta con definiciones desarrolladas por el CONEVAL que distinguen entre programas y acciones, a partir de su clasificación presupuestaria y de su alineación con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico. En el ámbito estatal, sin embargo, la normatividad al respecto es sumamente heterogénea.

todos vigentes. Sin embargo, de conformidad con el listado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de 2018, 18 dependencias ejercen presupuesto para llevar a cabo más de 150 intervenciones para el desarrollo social, en el ámbito federal.

En el siguiente gráfico se muestra el número de programas y acciones para el desarrollo social registradas por cada una de las dependencias federales.

**Gráfico 2. Número de acciones/programas sociales por dependencia.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de acciones de desarrollo social y programas sociales durante el periodo de la convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

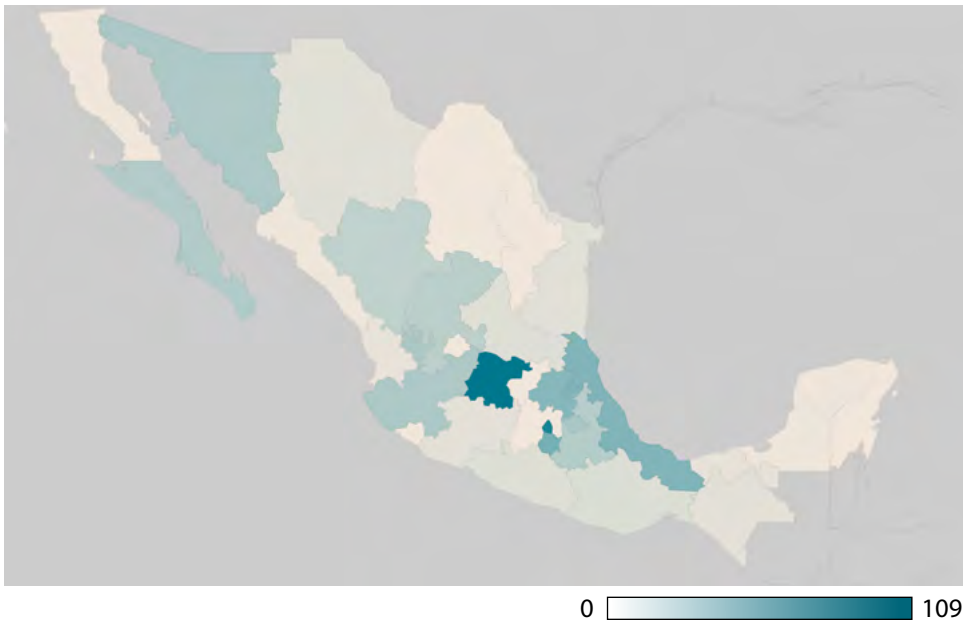
## Información general de las intervenciones para el desarrollo social del orden federal

De las 32 entidades federativas, 24 (75%) participaron con la captura de información en la plataforma I PRO. En esta edición, registraron 469 programas y 20 acciones para el desarrollo social. Del total de intervenciones, sólo una de ellas no está vigente, el resto se encuentra en operación.

En el mapa que se muestra a continuación, el tono asignado a cada demarcación corresponde al número

de programas/acciones capturadas por los responsables de la política social de la entidad. Así, se aprecia que Guanajuato fue la entidad federativa que más intervenciones capturó (91), mientras que Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo no registraron programas sociales.<sup>5</sup>

**Mapa 1. Número de programas/acciones para el desarrollo social por entidad federativa.**



Fuente: Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx)

<sup>5</sup> Los estados de Colima, Querétaro y Quintana Roo señalaron que no les fue posible participar pues sus programas y acciones se encuentran en proceso de reestructuración. El gobierno del Estado de México, por su lado, hizo llegar oficio en el que señala que no se consideró pertinente la participación de la entidad con la plataforma. Coahuila y Nuevo León iniciaron la captura de programas, pero no concluyeron ninguno y por ende no aparecen en la plataforma. Por último, no se obtuvo respuesta por parte de los gobiernos de Aguascalientes y Baja California.

En la siguiente tabla se muestra el desglose de intervenciones, en función de si se trata de programas o de acciones para el desarrollo social, por entidad federativa.

**Tabla 2. Intervenciones por tipo y por entidad federativa.**

Estados	Programas	Acciones	Total
Aguascalientes	0	0	0
Baja California	0	0	0
Baja California Sur	20	3	23
Campeche	0	1	1
Coahuila de Zaragoza	0	0	0
Colima	0	0	0
Chiapas	5	0	5
Chihuahua	6	0	6
Ciudad de México	68	2	70
Durango	18	0	18
Guanajuato	90	1	91
Guerrero	5	2	7
Hidalgo	39	0	39
Jalisco	25	0	25
México	0	0	0
Michoacán de Ocampo	4	1	5
Morelos	45	1	46
Nayarit	3	0	3
Nuevo León	0	0	0
Oaxaca	6	2	8
Puebla	22	0	22
Querétaro	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0
San Luis Potosí	7	0	7
Sinaloa	1	0	1
Sonora	25	0	25
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	6	0	6
Tlaxcala	22	4	26

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx) durante el periodo de la convocatoria.

Veracruz de Ignacio de la Llave	39	3	42
Yucatán	1	0	1
Zacatecas	8	0	8
<b>Total</b>	<b>469</b>	<b>20</b>	<b>489</b>

A partir de los datos contenidos en la tabla 1, encontramos que la media de intervenciones, por entidad federativa, es de alrededor de 15. No obstante, la desviación estándar es de +/- 21.47, lo que indica que existe

una elevada dispersión en la captura por parte de los servidores públicos estatales, o bien en la oferta de la política social de cada una de las entidades federativas.

**Tabla 3. Medidas de tendencia central y de dispersión del número de programas/acciones estatales.**

<b>Máximo</b>	<b>91</b>
<b>Mínimo</b>	<b>0</b>
<b>Media</b>	<b>15.28</b>
<b>Desviación estándar</b>	<b>21.47</b>

Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir de las intervenciones registradas por las entidades federativas en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

Los datos recabados a través de la plataforma I PRO también revelan que, aproximadamente, uno de cada cua-

tro programas estatales registrados es operado con recursos federales.

### Información general de las intervenciones para el desarrollo social del orden municipal/delegacional

Este 2018, por primera vez en la historia de I PRO, se habilitó la plataforma para recibir información del orden municipal, por lo que se invitó a las asociaciones de municipios del país para que hicieran extensiva la invitación a los municipios para participar

y registrar los programas y acciones para el desarrollo social que ejecutan. Desde un inicio, se identificaron retos en cuanto a los alcances de la convocatoria, a las capacidades tecnológicas de varios municipios del país para atender la invitación formulada y a la

existencia de la información solicitada a través del cuestionario. Si bien no se obtuvo la respuesta esperada, pues sólo tres demarcaciones registraron información (dos de la Ciudad de México y una de Hidalgo) de 12 programas sociales, el ejercicio permitió dar a conocer la plataforma.

Servidores públicos de algunos otros municipios del país, si bien no completaron el registro de los programas, solicitaron accesos para capturar datos. Se espera que en futuras convocatorias de IPRO la participación del orden municipal incremente.

## VI.1 Datos generales

**E**n este apartado se expone la información básica sobre las intervenciones para el desarrollo social registradas en IPRO, con el fin de ofrecer una primera fotografía de la política social en México. Es decir, se trata de un análisis exploratorio de los datos.

En las siguientes tablas de contingencia se muestra información relativa al rango de presupuesto asignado, modificado y ejercido. Los porcentajes por fila no necesariamente suman 100 por ciento puesto que no en todos los casos se reportaron las cifras correspondientes.<sup>6</sup> En la tabla 4 se aprecia que a la mayor parte de los programas y acciones federales (35.7%) se les asignan montos superiores a los 500 millones de pesos.

En el caso de los programas estatales (24.5%) y municipales (33.3%), la mayor parte recibe entre 10 y 50 millones de pesos para su operación. Así mismo, se observa que a 11.9, a 46.2 y a 50.0 por ciento de las intervenciones federales, estatales y municipales, respectivamente, se les asigna presupuesto en un rango que va de cero a diez millones de pesos. No obstante, en lo relativo al ejercicio presupuestal, se reporta que 19.0, 29.0 y 33.3 por ciento de las intervenciones federal, estatal y municipal, respectivamente, se concentran en un rango que va entre cero y un millón de pesos (cifra muy inferior a la asignada).

<sup>6</sup> Intervenciones para el desarrollo social federales: 92% cuenta con información de presupuesto asignado, 73% de presupuesto modificado y 65% de presupuesto ejercido. Intervenciones estatales: el 82% cuenta con información de presupuesto asignado, el 59% de presupuesto modificado y el 45% de presupuesto ejercido. Intervenciones municipales: 100% cuenta con información de presupuesto asignado, 0% de presupuesto modificado y 70% de presupuesto ejercido.

**Tabla 4. Presupuesto asignado a las intervenciones de desarrollo social por orden de gobierno.**

	Total	<= 1'000,000	>= 10'000,000	>= 50'000,000	>= 100'000,000	>= 500'000,000	+
<b>Federal</b>	42	11.9%	0.0%	9.5%	14.3%	21.4%	35.7%
<b>Estatal</b>	489	21.7%	24.5%	18.2%	5.5%	9.6%	1.8%
<b>Municipal</b>	12	16.7%	33.3%	25.0%	0.0%	8.3%	0.0%

Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

**Tabla 5. Presupuesto modificado de las intervenciones de desarrollo social por orden de gobierno.**

	Total	<= 1'000,000	>= 10'000,000	>= 50'000,000	>= 100'000,000	>= 500'000,000	+
<b>Federal</b>	42	16.7	0.0%	0.0%	4.8%	11.9%	19.0%
<b>Estatal</b>	489	21.5%	8.2%	8.8%	3.1%	4.5%	1.2%
<b>Municipal</b>	12	83.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

**Tabla 6. Presupuesto ejercido de las intervenciones de desarrollo social por orden de gobierno.**

	Total	<= 1'000,000	>= 10'000,000	>= 50'000,000	>= 100'000,000	>= 500'000,000	+
<b>Federal</b>	42	19.0%	2.4%	0.0%	7.1%	2.4%	16.7%
<b>Estatal</b>	489	29.0%	6.5%	4.7%	0.8%	1.2%	0.4%
<b>Municipal</b>	12	33.3%	16.7%	25.0%	0.0%	8.3%	0.0%

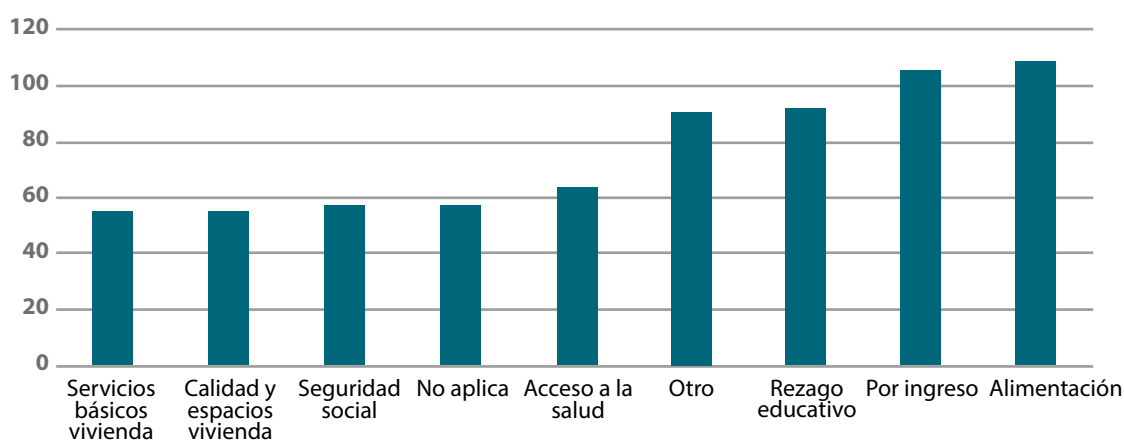
Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).



Por otro lado, se observa que, en general, las carencias de alimentación y por ingreso son las que los gobiernos de los tres órdenes buscan abatir en mayor medida a través de pro-

gramas y acciones para el desarrollo social. En sentido inverso, la carencia menos atendida a través de la política social es la relativa a acceso a servicios básicos en la vivienda.

### Gráfico 3. Intervenciones por carencia que buscan abatir.



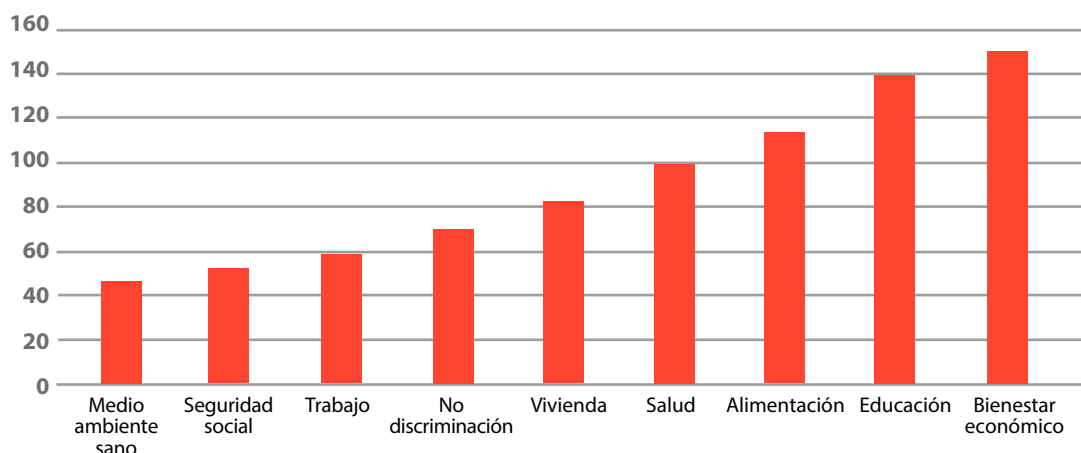
*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

*Nota: Las intervenciones pueden estar dirigidas a abatir más de una carencia social.*

A modo de espejo, se esperaría que las intervenciones para el desarrollo social estuvieran diseñadas, en mayor medida, para proteger los derechos sociales vinculados a una sana alimentación y al bienestar económico. El gráfico 4 confirma que am-

bos derechos sociales, junto con el derecho a la educación, resultan prioritarios en el diseño de los programas y acciones.

**Gráfico 4. Programas/acciones alineados por derecho social/bienestar económico.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

*Nota: Las intervenciones pueden estar alineadas a más de un derecho social/bienestar económico.*

Así mismo, en la tabla 7 se muestra para el desarrollo social por sector. la distribución de las intervenciones

**Tabla 7. Número de intervenciones por sector.**

Sector	Total
Bienestar económico	87
Cambio climático	13
Cultura	17
Cultura física y deporte	17
Derechos humanos	36
Desarrollo cultural	11
Desarrollo empresarial	16
Desarrollo regional	9
Desarrollo rural	30
Desarrollo social	215

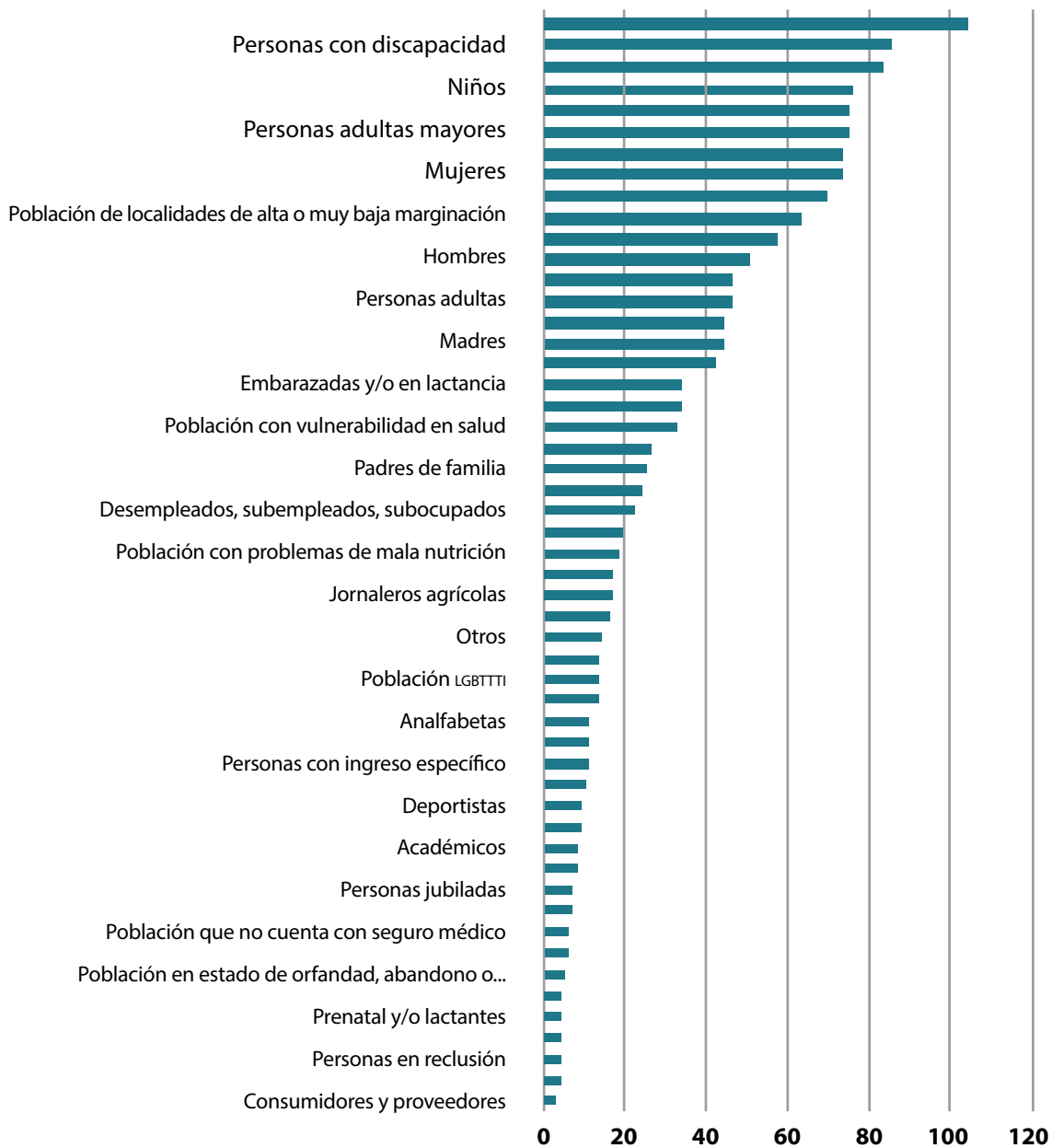
Desarrollo urbano	9
Educación	102
Espacios públicos	9
Infraestructura	20
Infraestructura social básica	20
Medio ambiente	18
Salud	72
Sector acuícola	7
Sector agropecuario	29
Sector pesquero	9
Sector silvícola	1
Seguridad social	27
Turismo	5
Vivienda	53

*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En el gráfico 5 se presenta el número de programas o acciones para el desarrollo social, según la población a la que atienden. Se observa que la población objetivo de las intervenciones, en su mayoría, es aquella en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, seguida por aquella con algún tipo de discapacidad, con 104 y 85 intervenciones abocadas a su atención, respectivamente. Las intervenciones federales tienen como principal población objetivo a las

mujeres: 12 de los 42 programas y acciones para el desarrollo social están dirigidos a este grupo poblacional.

**Gráfico 5. Número de programas/acciones por grupo de población a la que atienden.**



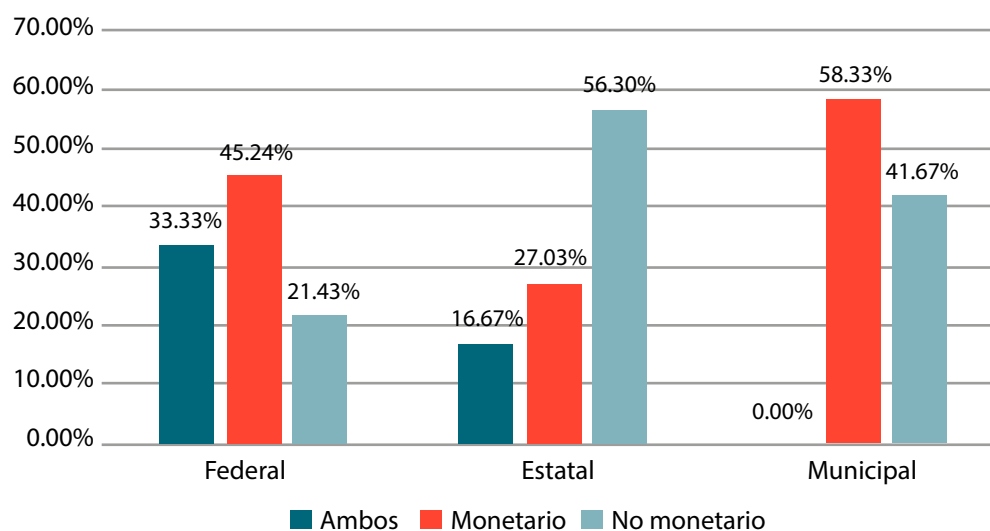
*Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de la convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

*Nota: Las intervenciones pueden tener más de un grupo poblacional como objetivo, por lo que la suma es > 543.*

En cuanto al tipo de apoyo y a los mecanismos de entrega, los datos recabados a través de los cuestionarios de autodiagnóstico revelan que existen diferencias en función del orden de gobierno que las implementa. Mientras que la federación y los municipios entregan mayoritariamente apoyos monetarios, las entidades federativas se inclinan por

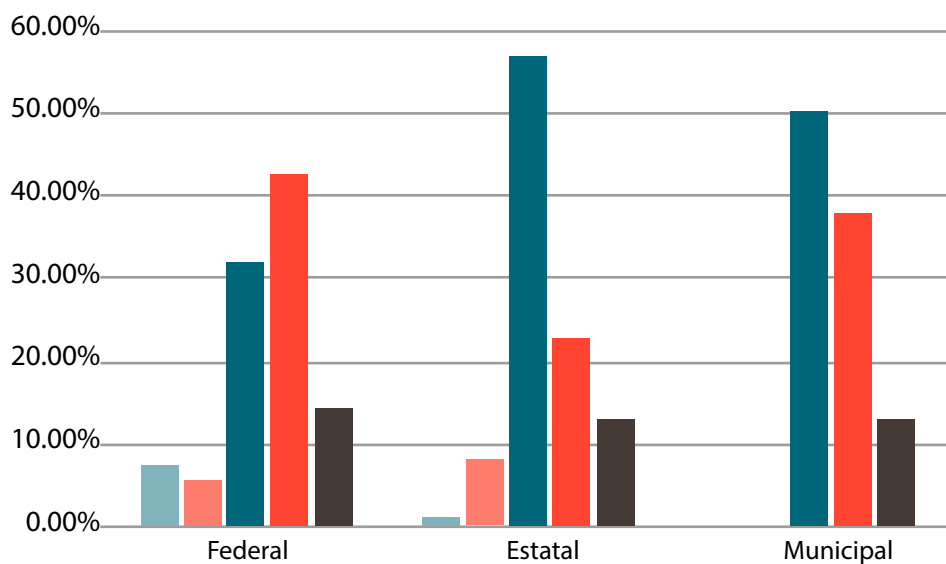
apoyos no monetarios. Así mismo, las preferencias con respecto a los mecanismos de entrega de los apoyos son distintas para cada orden de gobierno. La federación entrega los apoyos, mayoritariamente, a través de transferencias bancarias. Por otro lado, los apoyos de más de la mitad de las intervenciones estatales se entregan presencialmente.

**Gráfico 6. Tipo de apoyo de intervenciones de desarrollo social.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

**Gráfico 7. Porcentaje de intervenciones de desarrollo social por método de entrega.**



Institución liquidadora	7.02%	0.72%	0.00%
Intermediarios	5.26%	7.69%	0.00%
Presencial	31.58	56.53	50.00%
Transferencia bancaria	42.11	22.54	37.50%
Otro	14.04%	12.52	12.50%

*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir de las intervenciones registradas por parte de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

## VII. Resultados de institucionalidad

A partir de la metodología descrita en la sección V, se calculó la institucionalidad de cada una de las intervenciones para el desarrollo social capturadas. En general, los programas y las acciones del orden federal poseen una solidez institucional superior a la de las intervenciones subnacionales. Mientras que la política social del orden federal cuenta con una institucionalidad aceptable, la de los estados y municipios es intermedia.

La tabla 8 pone en evidencia que los atributos relacionados con transparencia y rendición de cuentas son los que cuentan con mayor presencia en las acciones y programas sociales. En sentido inverso, los atributos relacionados con la existencia de mecanismos de participación ciudadana en

la formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones para el desarrollo social y la contraloría social son los más ausentes. Lo anterior es particularmente cierto en el ámbito municipal, lo que resulta paradójico pues se trata del orden de gobierno que debiera ser más cercano a la ciudadanía.

En la tabla 8 se perciben las áreas de oportunidad que existen en el ámbito subnacional en cuanto al disciplinamiento normativo de las intervenciones que se ejecutan. Tanto en el orden estatal como en el municipal, se observa una institucionalidad intermedia en la categoría de reglas de operación y otros lineamientos.

**Tabla 8. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social por categoría.**

Orden de gobierno	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Federal	42	0.77	0.86	0.85	0.55
Estatad	489	0.64	0.76	0.73	0.48
Municipal	12	0.72	0.79	0.90	0.19

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de intervenciones de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

Resulta interesante observar los niveles de institucionalidad, en función del tipo de intervención de que se trate. Al desagregar la información por programa social y acción para el desarrollo social, se encuentra que las acciones para el desarrollo social presentan una institucionalidad más frágil que los programas sociales. En el ámbito federal, dichas disparidades pueden explicarse a partir de la clasificación que hace CONEVAL, por la cual los programas sociales son aquellos programas presupuestarios que otorgan apoyos focalizados con reglas de operación, mientras que las acciones para el desarrollo social son

aquellas políticas públicas mediante las cuales se ofrecen servicios o bienes públicos. Es decir, por la propia definición, las acciones para el desarrollo social no necesariamente cuentan con reglas de operación. En el ámbito subnacional, la legislación al respecto es sumamente heterogénea, por lo que no es posible concluir a qué responde dicha diferencia en términos de solidez institucional entre programas y acciones. Sin embargo, los datos arrojan que las acciones de desarrollo social tienen una mayor vulnerabilidad institucional que los programas sociales.

**Tabla 9. Indicadores de institucionalidad por sección de las acciones para el desarrollo social.**

Orden de gobierno	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Federal	4	0.50	0.50	0.80	0.31
Estatad	20	0.49	0.47	0.43	0.24
Municipal	4	0.70	0.82	0.80	0.13

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de intervenciones de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).



**Tabla 10. Indicadores de institucionalidad por sección de los programas sociales.**

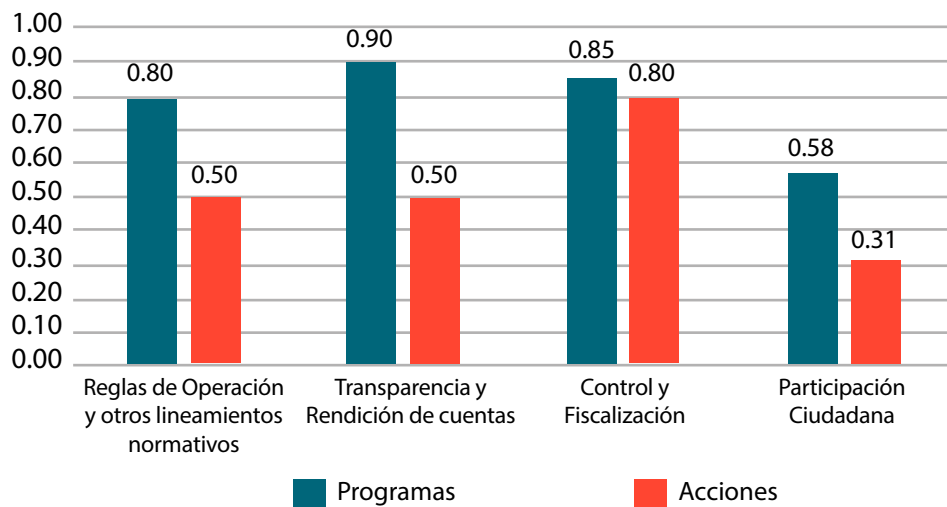
Orden de gobierno	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Federal	38	0.80	0.90	0.85	0.58
Estatad	469	0.65	0.77	0.74	0.49
Municipal	8	0.77	0.82	0.95	0.22

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de intervenciones de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

Las diferencias en los indicadores de institucionalidad por tipo de intervención para el desarrollo social se

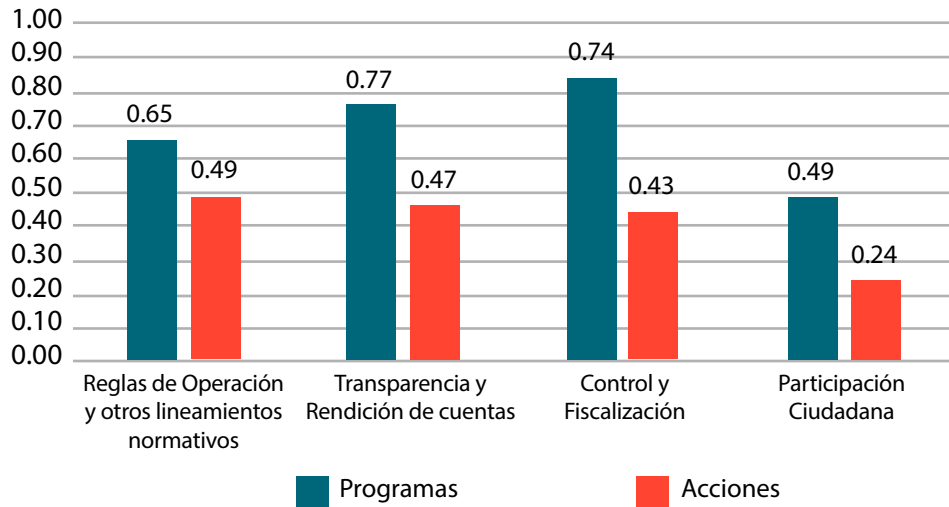
perciben más claramente en los tres gráficos siguientes.

**Gráfico 8. Indicadores de institucionalidad por tipo de intervención en el ámbito federal.**



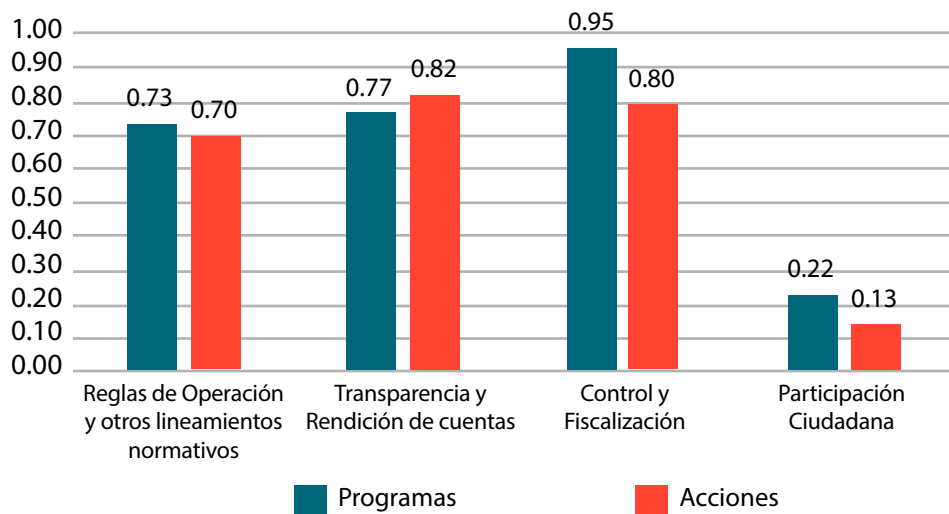
Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

**Gráfico 9. Indicadores de institucionalidad por tipo de intervención en el ámbito estatal.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

**Gráfico 10. Indicadores de institucionalidad por tipo de intervención en el ámbito municipal.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

## VII.1 Resultados institucionales en el ámbito federal

No sólo existen diferencias de solidez institucional por tipos de intervención. La tabla que se presenta a continuación permite identificar el valor asignado al indicador de institucionalidad promedio de las intervenciones para el desarrollo social que implementan las distintas dependencias federales. En la tabla se observa que el Instituto Mexicano

del Seguro Social (IMSS), que registró un único programa social (IMSS-Prospera), es la dependencia federal con la política social más robusta en términos de institucionalidad. Los programas o acciones con menores indicadores de institucionalidad son los registrados por INMUJERES, la Secretaría de Cultura y el DIF.

**Tabla 11. Indicadores de institucionalidad por dependencias federales.**

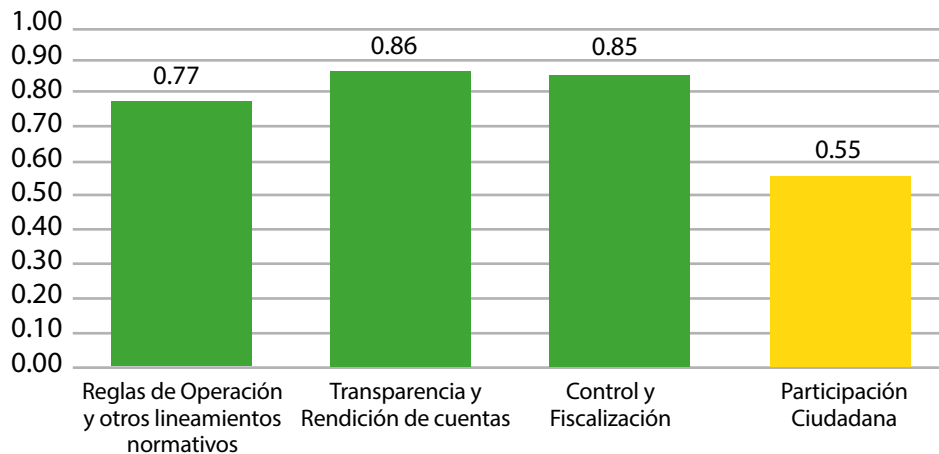
Dependencia	Acciones/ Programas	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
IMSS	1	1.00	0.86	1.00	1.00
SEMARNAT	2	1.00	1.00	1.00	0.75
SCT	1	1.00	0.86	1.00	0.50
SEDESOL	19	0.82	0.88	0.96	0.66
CDI	3	0.67	1.00	0.87	0.75
SEDATU	5	0.80	0.97	0.96	0.50
STPS	1	1.00	0.71	1.00	0.50
CONAVI	1	1.00	1.00	1.00	0.00
BANSEFI	1	0.60	1.00	0.60	0.75
SE	2	0.80	0.64	0.50	0.38
INMUJERES	1	0.40	0.71	0.20	0.00
CULTURA	3	0.40	0.48	0.27	0.00
DIF	1	0.00	0.71	0.40	0.00
AGROASEMEX	0	—	—	—	—
CONACYT	0	—	—	—	—
ISSSTE	0	—	—	—	—
SAGARPA	0	—	—	—	—
SEP	0	—	—	—	—
SALUD	0	—	—	—	—
SECTUR	0	—	—	—	—

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx)

Como se mencionó anteriormente, y tal como se observa en la tabla previa y en el gráfico 11, el punto más débil de la política social federal es en el rubro de participación ciudadana. Los indicadores dan cuenta de la ausencia de los atributos correspondientes a dicha sección de institucio-

nalidad. Los programas implementados por la CONAVI, INMUJERES, Secretaría de Cultura y DIF carecen por completo de vías para canalizar la participación de la sociedad civil en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones para el desarrollo social.

**Gráfico 11. Indicadores de institucionalidad de intervenciones federales.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de intervenciones federales que cuentan con el atributo de institucionalidad correspondiente. Para distinguir los atributos que pertenecen a una u otra sección, se les asignaron distintos colores. Se hace constar que la información capturada no contiene datos sobre la oferta total de la política social del orden federal, únicamente lo que registraron voluntariamente 13 dependencias federales.

A partir del gráfico 12 se destaca lo siguiente:

- a) 14 de 21 atributos (66.6%) cuentan con presencia suficiente entre las intervenciones del orden federal (más de 75% de respuestas positivas).
- b) El atributo con mayor presencia entre los programas y acciones federales es el relativo a la disposición de información de la intervención en medios electrónicos. Todas las intervenciones de este orden de gobierno cuentan con dicho atributo de institucionalidad.

c) Tres de cada cuatro intervenciones para el desarrollo social registradas en el ámbito federal cuentan con reglas de operación.

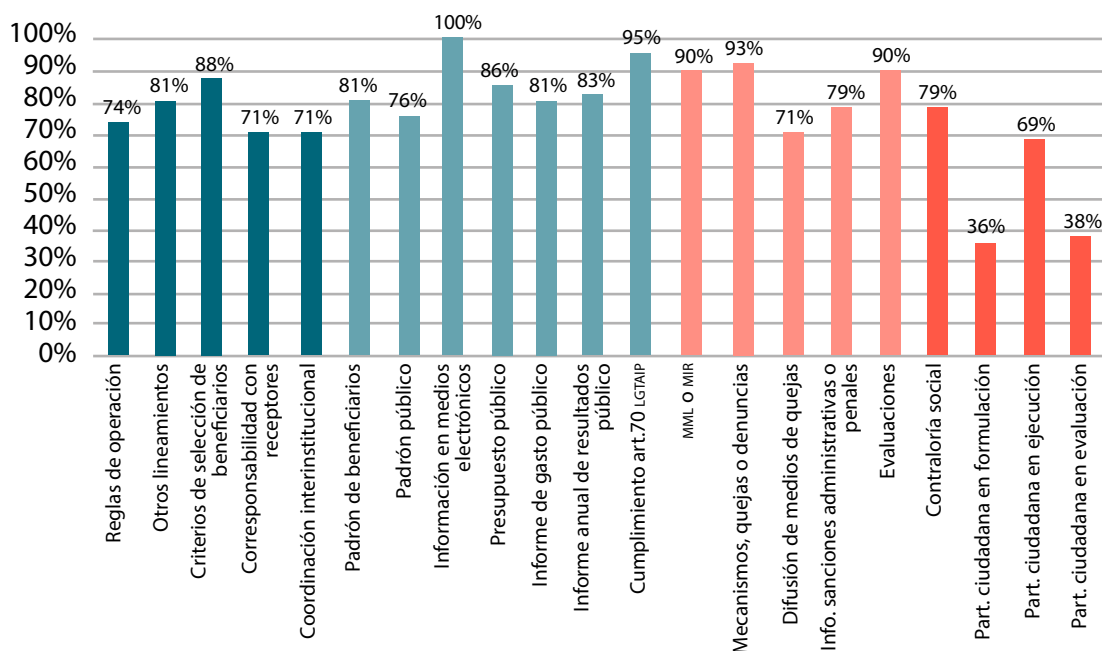
d) Por otro lado, las dependencias federales reportan un elevado cumplimiento con las disposiciones establecidas en el artículo 70, fracción XV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública al tener 95% de respuestas positivas al respecto.

e) Entre los atributos con presencia media están los relacionados con la existencia de mecanismos de corresponsabilidad con los receptores del programa; de mecanismos de coordinación interinstitucional y de mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre su opera-

ción, todos con 71% de respuestas positivas.

f) Los atributos con menos presencia en las intervenciones federales son los relativos a participación ciudadana. Los mecanismos para la participación ciudadana en la formulación y en la evaluación sólo se encuentran presentes en una tercera parte de los programas y acciones federales (36 y 38%, respectivamente). Adicionalmente, 69% de las intervenciones para el desarrollo social del ámbito federal prevén mecanismos de participación ciudadana en su ejecución. Todo lo anterior indica que existen importantes pendientes para incorporar a la ciudadanía en cada una de las etapas que implica la implementación de los instrumentos de la política social.

**Gráfico 12. Porcentaje de programas/acciones federales con presencia del atributo.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx)

## VII.2 Resultados de institucionalidad del ámbito estatal

En esta sección se expondrán los resultados de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social capturadas por las entidades federativas. No obstante, se considera relevante hacer acotaciones esenciales a los hallazgos que se reportan:

1. Se hace constar que la información capturada no contiene datos sobre la oferta total de la política social en el ámbito estatal, únicamente lo que registraron voluntariamente las entidades federativas.

- a) Únicamente 75% de las entidades federativas completaron el registro de cuando menos una intervención para el desarrollo social.
- b) Tres entidades federativas registraron un único programa social. Otros cuatro estados registraron entre dos y cinco intervenciones. En ambos casos, la información no parece representar la oferta total de programas/acciones sociales. El inventario estatal de CONEVAL 2014 –último disponible– identifica, en promedio, 79 intervenciones por entidad.

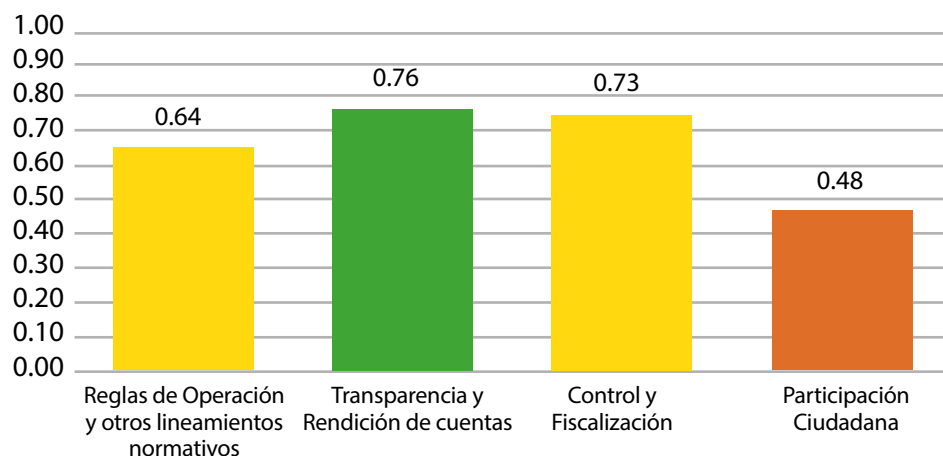
c) Se detectó que, en determinados casos, se registraron pocos programas, pero de elevada institucionalidad, lo que puede implicar que el registro de la oferta de política social fue selectivo.

d) La falta de información, en ciertas circunstancias, puede representar un riesgo en sí mismo.

En ese orden de ideas, y reconociendo las limitaciones de los datos, se invita a una interpretación cautelosa de la información.

En el orden estatal se observa una solidez institucional por debajo del nivel de institucionalidad de la política social federal. Se identifican importantes áreas de oportunidad en lo relativo a reglas de operación y otros lineamientos, control y fiscalización y participación ciudadana. La información capturada parece indicar que los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública en el orden subnacional se encuentran en ruta de consolidación.

**Gráfico 13. Indicadores de institucionalidad de intervenciones estatales.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En el mismo sentido, el gráfico 14, en el que se visualiza el porcentaje de intervenciones estatales con presencia de cada uno de los 21 atributos, se observa lo siguiente:

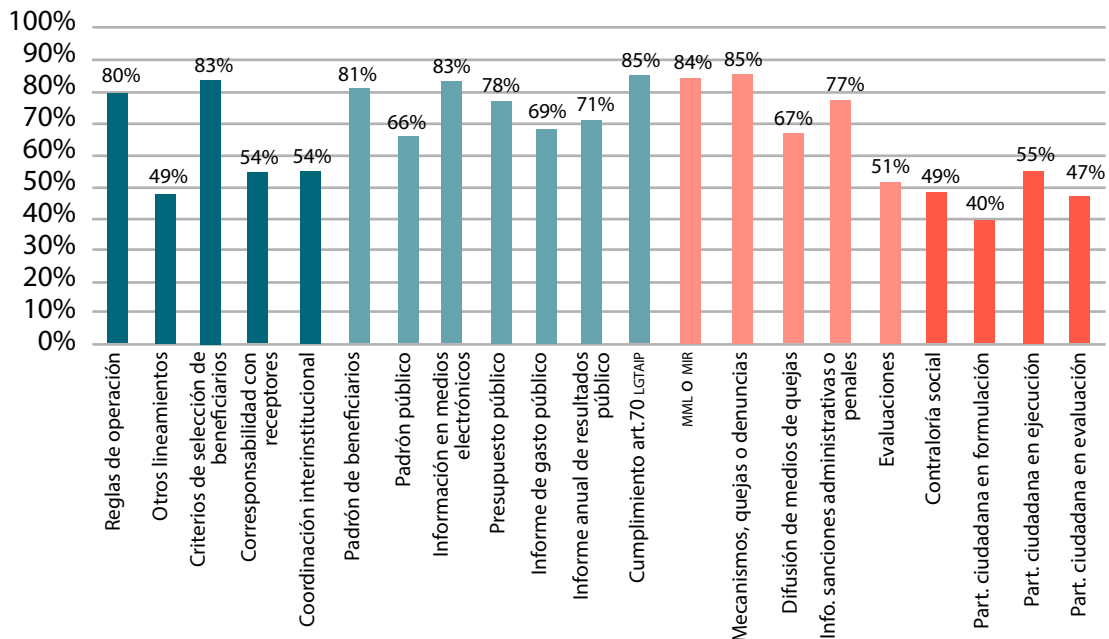
- 80% de las intervenciones registradas declararon contar con reglas de operación.
- Nueve de 21 atributos cuentan con presencia suficiente entre las intervenciones estatales: reglas de operación (80%), criterios de selección y adscripción de beneficiarios (83%), padrones de beneficiarios (81%), información en medios electrónicos (83%), que cuentan con presupuesto público (78%), cumplimiento al Artículo 70 de la LGTAIP (85%), que cuentan con la Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (84%), que cuentan con mecanismos de quejas y denuncias sobre su operación (85%), y que difunde entre su personal y entre la población los medios para presentar quejas o denuncias de tipo electoral (77%).
- Ocho de 21 atributos cuentan con presencia intermedia, entre los que se encuentran: corresponsabilidad con los receptores del programa (54%), coordinación interinstitucional (54%), padrón público de beneficiarios (66%), informe de gastos público (69%), informe anual de resultados público (71%), mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre su operación (67%), evaluaciones (51%) y mecanismos de participación ciudadana en su ejecución (55%).
- Cuatro de 21 atributos tienen presencia baja entre las intervenciones: otros lineamientos nor-

mativos (54%), contraloría social (49%) y la participación ciudadana en su formulación (40%) y evaluación (47%).

Dicho gráfico también permite destacar lo siguiente:

- Es necesario que las entidades federativas fortalezcan su institucionalidad a través del diseño de otros lineamientos que normen la operación de los programas y las acciones que implementan, con el fin de inhibir la discrecionalidad. Actualmente, sólo la mitad de las intervenciones estatales cuentan con lineamientos complementarios a las reglas de operación, que regulan aspectos más finos de la operación de las intervenciones.
- En ese mismo orden de ideas, sólo la mitad (54%) de las acciones y programas sociales del ámbito estatal cuentan con mecanismos de corresponsabilidad con los receptores. A falta de condiciones claras, cuyo cumplimiento sea necesario para determinar la continuidad de los apoyos, surgen vacíos que incrementan el riesgo de que la entrega de los bienes y servicios se suspenda arbitrariamente.
- Así mismo, el gráfico 14 acredita la falta de vías de coordinación interinstitucional. Tan solo el 54% de las intervenciones del orden estatal cuentan con este tipo de mecanismos.
- Los atributos relativos a la partici-

**Gráfico 14. Porcentaje de programas/acciones estatales con presencia del atributo de institucionalidad.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).



pación ciudadana en cada una de las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones no se encuentran presentes en aproximadamente una de cada dos intervenciones (40, 55 y 47% del ámbito federal, estatal y municipal, respectivamente).

- Resulta imprescindible que los estados incrementen la presencia de las contralorías sociales, para que la ciudadanía ejerza un mayor control sobre el uso de los recursos públicos.
- Por último, se observa una reducida proporción (51%) de intervenciones para el desarrollo

social cuyos resultados son evaluados con el fin de llevar a cabo mejoras que eleven la eficiencia y el impacto de los apoyos.

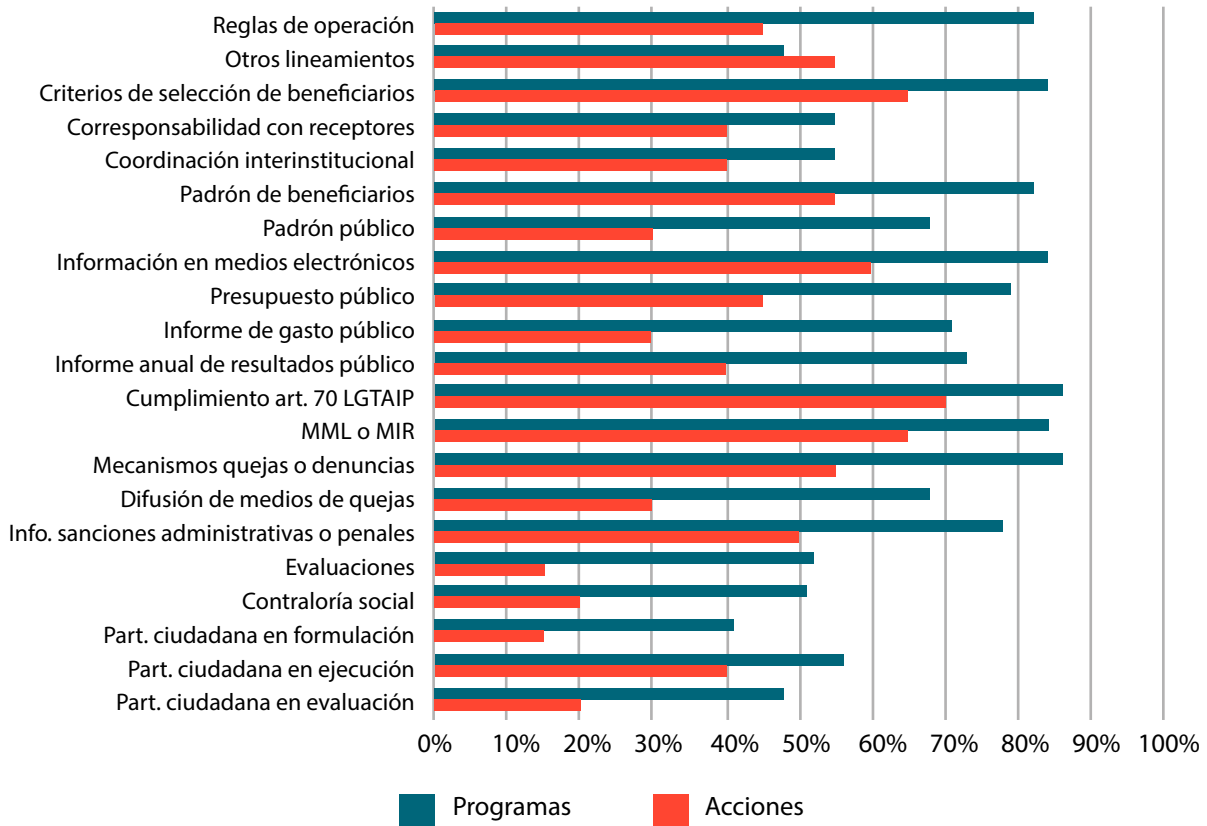
Por su parte, la tabla 12 y el gráfico 15 dan cuenta de la necesidad de normar lo relativo a las acciones para el desarrollo que, dada su debilidad institucional, se encuentran en mayor riesgo y vulnerabilidad. En las cuatro categorías consideradas, las acciones estatales para el desarrollo social presentan niveles bajos e insuficientes. Además, se observa que un menor porcentaje de acciones presenta cada uno de los atributos con respecto al porcentaje de los programas sociales.

**Tabla 12. Indicadores de institucionalidad del ámbito estatal por tipo de intervención.**

Intervención	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Acciones	0.49	0.47	0.43	0.24
Programas	0.65	0.77	0.74	0.49

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

**Gráfico 15. Presencia de atributos por tipo de intervención estatal.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

Si bien las gráficas y tablas anteriores nos permiten extraer conclusiones generales, es imprescindible detectar las particularidades y los riesgos que enfrenta cada una de las entidades federativas. Así pues, se identifica que tanto Baja California Sur como Nayarit y Michoacán cuentan con niveles de institucionalidad que rondan entre lo insatisfactorio y lo bajo en las cuatro categorías.

El caso de Sonora destaca dado que, en cada una de las secciones de autodiagnóstico, las intervenciones de la entidad, en promedio, resultaron evaluadas positivamente. Igualmente, el caso de Guanajuato llama la atención por los elevados niveles de institucionalidad y el alto número de programas registrados.

**Tabla 13. Indicadores de institucionalidad por entidad federativa.**

Estados	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos	Transparencia y Rendición de cuentas	Control y Fiscalización	Participación Ciudadana
Baja California Sur	23	0.42	0.48	0.43	0.15
Campeche	1	0.40	0.43	0.60	0.25
Chiapas	5	0.60	0.97	0.80	0.40
Chihuahua	6	0.80	0.98	0.93	0.67
Ciudad de México	70	0.79	0.93	0.94	0.50
Durango	18	0.61	0.42	0.82	0.57
Guanajuato	91	0.62	0.92	0.82	0.84
Guerrero	7	0.77	0.75	0.51	0.68
Hidalgo	39	0.51	0.64	0.53	0.24
Jalisco	25	0.82	0.94	0.90	0.75
Michoacán	5	0.48	0.43	0.44	0.45
Morelos	46	0.45	0.49	0.52	0.07
Nayarit	3	0.33	0.14	0.00	0.00
Oaxaca	8	0.58	0.68	0.70	0.41
Puebla	22	0.63	0.71	0.65	0.24
San Luis Potosí	7	0.46	0.88	1.00	0.61
Sinaloa	1	0.80	1.00	0.80	0.75
Sonora	25	0.95	0.93	0.97	0.85
Tabasco	4	0.85	0.68	0.60	0.44
Tamaulipas	6	0.53	0.69	0.47	0.46
Tlaxcala	26	0.52	0.65	0.48	0.09
Veracruz	42	0.72	0.75	0.68	0.51
Yucatán	1	0.40	1.00	1.00	0.25
Zacatecas	8	0.73	0.98	0.90	0.22
Aguascalientes	0	—	—	—	—
Baja California	0	—	—	—	—
Coahuila	0	—	—	—	—
Colima	0	—	—	—	—
México	0	—	—	—	—
Nuevo León	0	—	—	—	—
Querétaro	0	—	—	—	—
Quintana Roo	0	—	—	—	—

Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

La información de la tabla puede resultar valiosa para la detección de riesgos en las nueve entidades en las que se celebrarán elecciones gubernamentales.

Los mapas que se presentan a continuación reflejan la institucionalidad de las intervenciones del orden estatal, por categoría, con un enfoque geográfico que favorece la visualización y detección de riesgos y áreas de oportunidad para el robustecimiento del marco institucional de la política social en lo local. A mayor tonalidad verde, más cerca se encuentra el indicador de institucionalidad de la entidad al valor máximo (1). Por

el contrario, a medida que el color asignado a la entidad federativa se acerque a la gama de rojos, menor será la fortaleza institucional de las intervenciones capturadas.

En el mapa 2 se observan, en lo general, tonalidades que dan cuenta de niveles insatisfactorios e intermedios por la ausencia de los atributos vinculados a la disciplina normativa de las intervenciones. A pesar de ello, también se identifican con puntualidad entidades con reglas de operación y otros lineamientos aceptables como Sonora y Chihuahua.

**Mapa 2. Indicadores de institucionalidad de los programas/acciones en materia de reglas de operación y otros lineamientos.**

	Total	Reglas de Operación y otros lineamientos normativos
Estatad	489	0.64



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018.

Tal como se señaló anteriormente, los mecanismos de transparencia y acceso a la información han permeado en las instituciones mexicanas de

los distintos órdenes de gobierno. El mapa 3 confirma dicha aseveración, dado que éste es predominantemente verde.

**Mapa 3. Indicadores de institucionalidad de los programas/acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.**

	Total	Transparencia y rendición de cuentas
<b>Estatal</b>	<b>489</b>	<b>0.76</b>



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018.

**Mapa 4. Indicadores de institucionalidad de los programas/acciones en materia de control y fiscalización.**

	Total	Control y fiscalización
<b>Estatal</b>	<b>489</b>	<b>0.73</b>



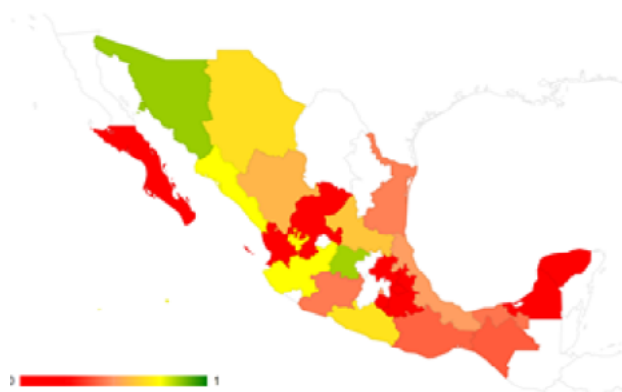
Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018.

El mapa 5 revela que la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en las distintas etapas de formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones para el desarrollo so-

cial no es un reto exclusivo de la Federación. Varias entidades presentan niveles de institucionalidad bajos o insuficientes por dicho concepto.

**Mapa 5. Indicadores de institucionalidad de los programas/acciones en materia de participación ciudadana.**

	Total	Participación ciudadana
Estatad	489	0.48



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018.

## VIII. Análisis de preguntas adicionales

Si bien la parte central del cuestionario de autodiagnóstico se aboca a la construcción de indicadores de institucionalidad a partir de los 21 atributos antes referidos, también se incluyen otras preguntas relevantes que contribuyen a la detección de riesgos en la operación de las intervenciones para el desarrollo social y que no fueron consideradas para el cálculo de los indicadores. En ese orden de ideas, este apartado está dedicado a exponer los datos obtenidos sobre dichos elementos, por sección del cuestionario a la que pertenecen y por orden de gobierno.

En la sección de Reglas de Operación y otros lineamientos se incluyen cuatro preguntas adicionales:

- ¿El programa o acción recolecta información socioeconómica de los potenciales beneficiarios para determinar su elegibilidad?
- ¿El programa o acción tiene mecanismos para detectar concurrencias o posibles duplicidades en la recepción de apoyos de sus beneficiarios?
- ¿El programa o acción está alineado a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL?
- ¿El programa o acción cuenta con mecanismos para la graduación de sus beneficiarios?

El gráfico 16 muestra el porcentaje de intervenciones, por orden de gobierno, que contestaron afirmativa-

mente a cada una de las preguntas. Destacan los bajos porcentajes de intervenciones para el desarrollo social que recaban información socioeconómica para seleccionar a quienes accederán a los apoyos que se ofrecen. Dicha situación abre espacios de discrecionalidad para la asignación y para el retiro de los recursos. Es necesario que los programas y acciones cuenten con criterios claros que fomenten la progresividad y que reduzcan la arbitrariedad y potenciales amenazas de retiro de apoyos.

Por otro lado, se observa que sólo una de cada dos intervenciones para el desarrollo social que implementan los gobiernos subnacionales tiene mecanismos para detectar duplicidades en cuanto a objetivos, tipos de apoyo y población objetivo, entre otros; situación que genera ineficiencias en el uso de los recursos públicos.

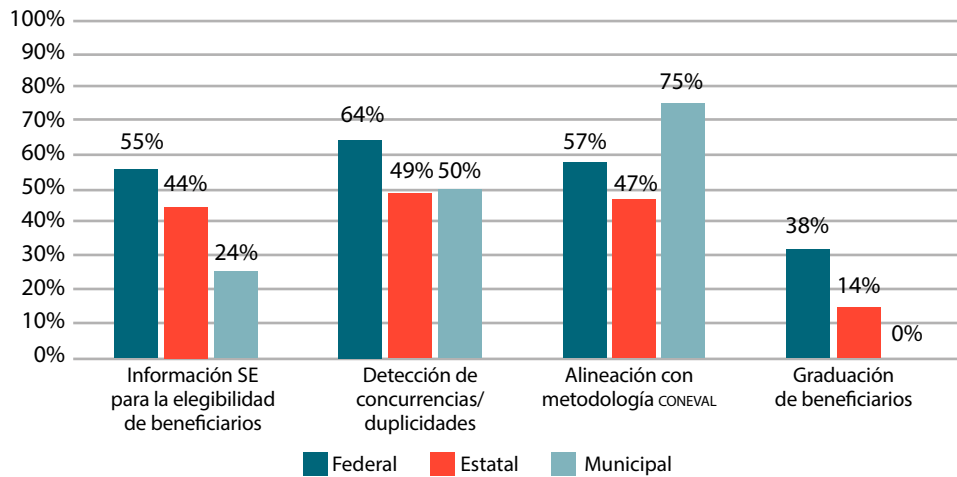
Además, se observa que, a pesar de que la metodología de medición multidimensional de CONEVAL ha sido reconocida por su capacidad para detectar distintos tipos de carencias más allá del nivel de ingresos, tan sólo 57, 47 y 75% de las intervenciones federales, estatales y municipales, respectivamente, la consideran en su diseño ni en su establecimiento de objetivos.

Por último, el gráfico 16 da cuenta de la ausencia de mecanismos para la graduación de los beneficiarios de los programas o acciones registrados de los tres órdenes de gobierno. Es

decir, las intervenciones para el desarrollo social no cuentan con mecanismos para identificar si el objetivo se cumplió y, por lo tanto, si sus beneficiarios siguen siendo elegibles para la recepción de apoyos. Contar

con mecanismos para la graduación de beneficiarios es deseable puesto que favorece la eficiencia en el gasto y su progresividad y desincentiva la creación de clientelas.

**Gráfico 16. Preguntas adicionales de la sección de RO y lineamientos.**



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales, entidades federativas y municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

En la sección relativa a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se consideraron cuatro preguntas adicionales:

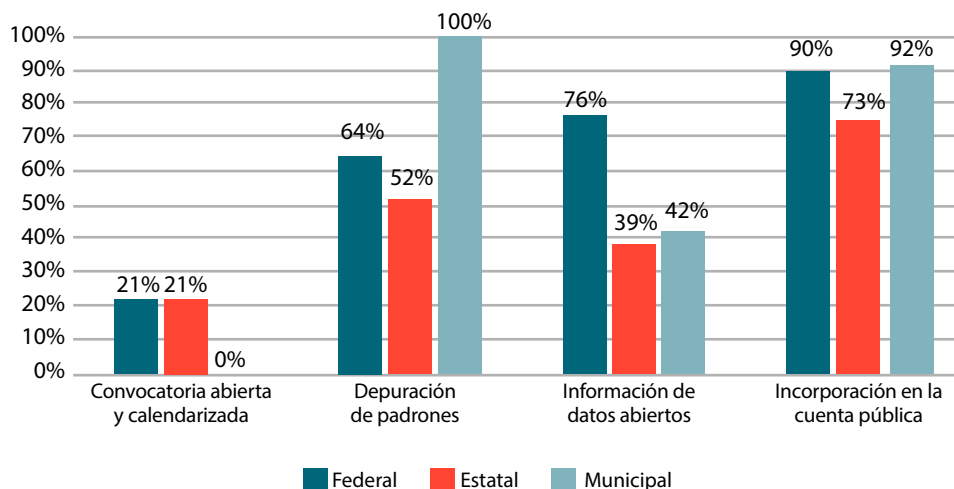
- En caso de no contar con padrón de beneficiarios, ¿se cuenta con una convocatoria abierta y calendarizada para la autoselección de los beneficiarios?
- ¿Existen mecanismos para la depuración de los padrones de beneficiarios?
- ¿El programa o acción tiene información en datos abiertos?

- ¿El programa o acción se encuentra en la cuenta pública?

En el gráfico 17 se observa que sólo uno de cada cinco programas sin padrón publica una convocatoria abierta y calendarizada, en la que se establecen los criterios para acceder a los apoyos. Así mismo, destaca que sólo cuatro de cada 10 intervenciones estatales y municipales cuentan con información en datos abiertos, elemento esencial para la transparencia y la rendición de cuentas.



**Gráfico 17. Preguntas adicionales de la sección de transparencia y rendición de cuentas.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales, entidades federativas y municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En lo relativo a control y fiscalización, se consideraron tres preguntas complementarias:

- ¿Existen mecanismos de atención y/o seguimiento a las recomendaciones hechas a partir de las evaluaciones?
- ¿El programa o acción cuenta con mecanismos para prevenir posibles delitos electorales?
- ¿El programa o acción ha sido auditado?

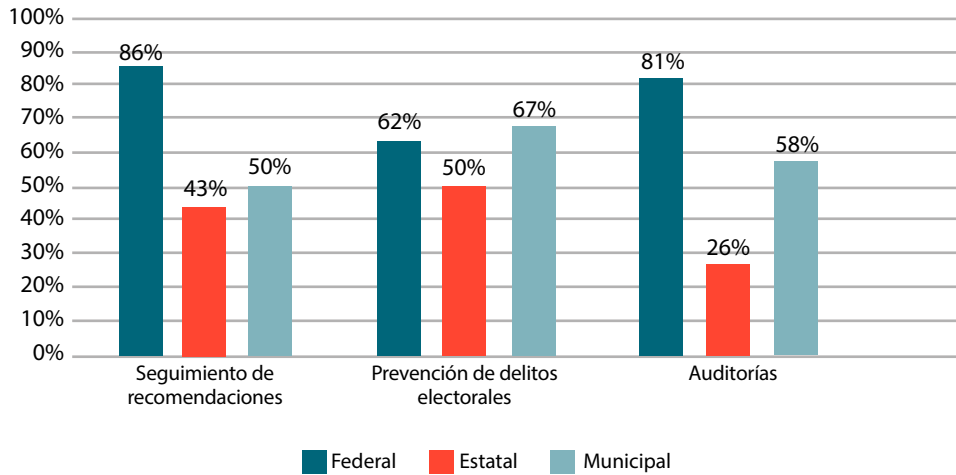
Los resultados presentados en el gráfico 18 dan cuenta de que, en el ámbito subnacional, sólo la mitad de los programas y acciones para el desarrollo social cuentan con mecanismos para dar seguimiento a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, lo que representa un

obstáculo para llevar a cabo mejoras.

Se encuentra que, tanto en el orden federal, como en el estatal y municipal, los mecanismos para la prevención de delitos electorales son insuficientes. En el ámbito estatal, particularmente, dicho aspecto no se encuentra debidamente atendido, lo que representa un riesgo de uso indebido o de condicionamiento de los beneficios del programa o acción.

Adicionalmente, el gráfico 18 muestra que un elemento central de la fiscalización, las auditorías, son poco frecuentes para las intervenciones estatales. En ese orden de gobierno, sólo 26% de los programas o acciones para el desarrollo social han sido auditados.

**Gráfico 18. Preguntas adicionales de la sección de control y fiscalización.**

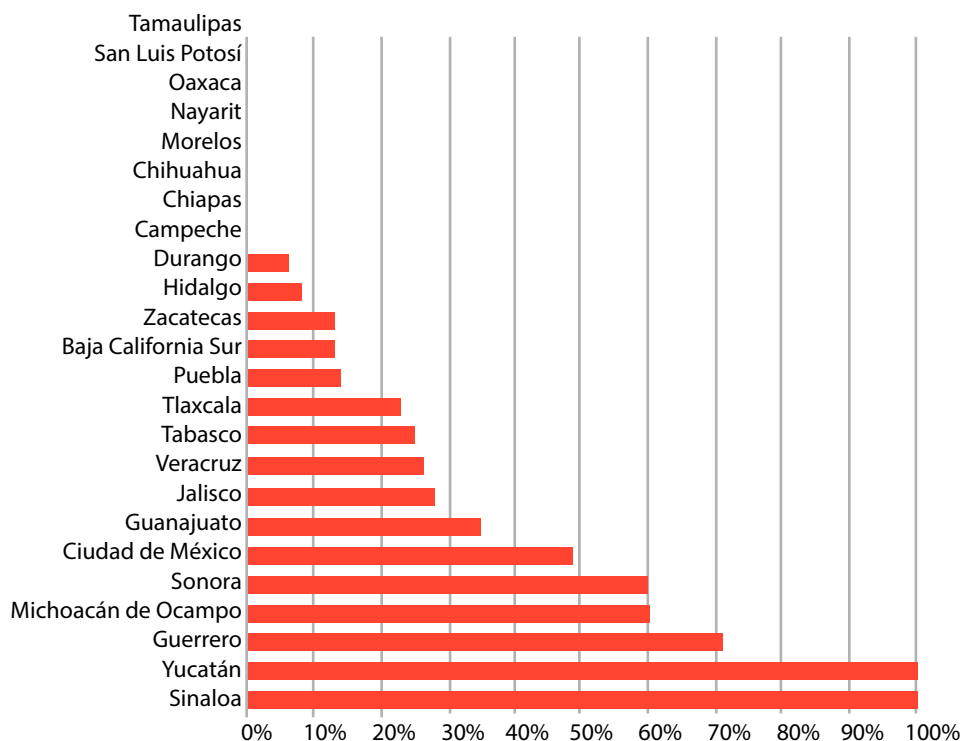


*Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir del registro de dependencias federales, entidades federativas y municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

Si se desagrega la información sobre auditorías por cada una de las entidades federativas que registraron al menos una intervención, se encuentra que en varias de ellas no se ha auditado ningún programa o acción para el desarrollo social. Sinaloa y Yucatán, que presentan 100% de programas auditados, capturaron información de un único programa social,

por lo que la cifra no necesariamente indica que todas las intervenciones que ahí se llevan a cabo son fiscalizadas de esta manera.

**Gráfico 19. Porcentaje de intervenciones auditadas por entidad federativa.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas y durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En la sección de participación ciudadana se incluye sólo una pregunta complementaria a aquellas formuladas para la construcción del índice:

- ¿Existe algún mecanismo para comunicarse con las y los beneficiarios del programa o acción, ya sea para proporcionar información o para recibir retroalimentación de beneficiarios?

Para dicha cuestión, los resultados indican que 64, 59 y 75% de las intervenciones federales, estatales y municipales, respectivamente, cuentan con mecanismos de interacción con la población beneficiaria.



## IX. IPRO y la agenda 2030

La Agenda 2030 es un plan de acción encabezado por Naciones Unidas y adoptado por 193 países, mediante el cual se busca atender los desafíos globales más urgentes de manera integral y con la participación de los distintos sectores de la sociedad. La Agenda 2030 está construida con base en tres ejes fundamentales (crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad), tres principios transversales (derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad) y 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructura
10. Reducción de las desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsables
13. Acción por el clima
14. Vida submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres

16. Paz, justicia e instituciones sólidas

17. Alianzas para lograr los objetivos

Dado que el Estado mexicano se comprometió a trabajar para alcanzar los ODS para el año 2030, la última sección del cuestionario se aboca a indagar sobre el nivel de alineación de la política social del país con los elementos citados. En ese sentido, se pretende conocer en qué medida las intervenciones para el desarrollo social consideran transversalmente el enfoque de género y de justicia intergeneracional y a qué ODS en lo particular se pretende contribuir.

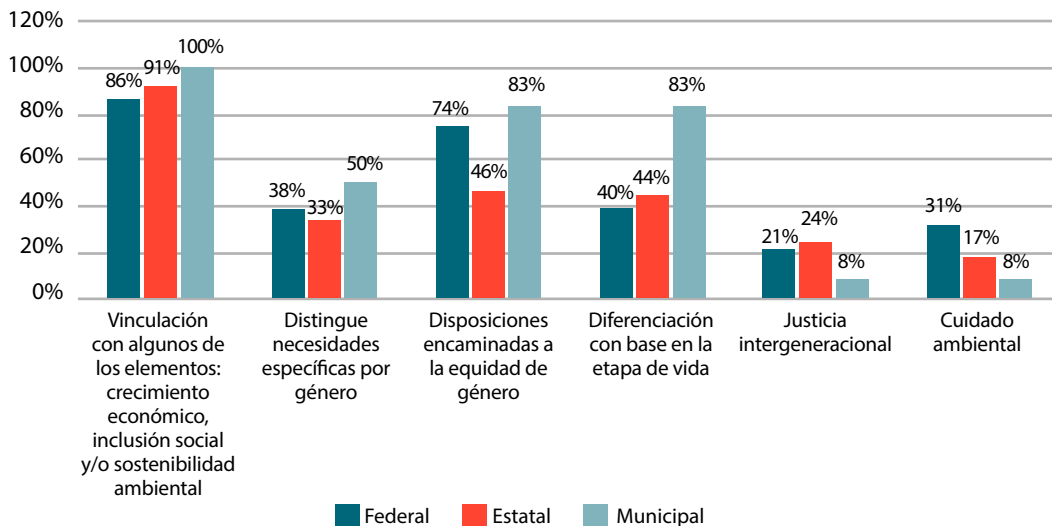
Dar cuenta de tales cuestiones permitirá: i) socializar el contenido de la Agenda 2030 entre los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, con el fin de elevar su compromiso con las metas adoptadas; ii) detectar áreas de oportunidad, de modo que las autoridades reorienten esfuerzos para cumplir con el compromiso adquirido; iii) identificar rezagos particulares en la incorporación de los elementos transversales de la Agenda 2030 en las políticas públicas; y iv) reconocer coincidencias de fines entre los objetivos de los programas/acciones y los ODS, para así potenciar el impacto de los primeros en la consecución de los ODS.

En ese orden de ideas, el gráfico 16 evidencia que las intervenciones para el desarrollo social del país están

vinculadas con elementos torales de la Agenda 2030, como el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, particularmente con el componente de inclusión social al cual están vinculadas 68.64% de las intervenciones. Sin embargo, existen deficiencias en los instrumentos de política pública en cuanto a la distinción de las necesidades particulares de los diferentes grupos sociales. Así pues, se observa que alrededor de una tercera parte de las intervenciones federales y estatales y la mitad de las intervenciones municipales están diseñadas de tal modo que se distinga –ya sea en el tipo de apoyo, en la modalidad de entrega, en la selección de beneficiarios o en la operación en general–

entre mujeres y hombres, según las necesidades específicas de cada uno. En el mismo orden de ideas, se observa que los programas y acciones para el desarrollo social del orden federal y estatal, en su mayoría, no operan diferenciadamente con base en la etapa de vida en la que se encuentran sus beneficiarios. Es decir, no discriminan según las vulnerabilidades específicas que enfrentan las personas en su niñez, juventud, etapa adulta y vejez. Así mismo, se encuentra que los programas y acciones no incorporan un enfoque de justicia intergeneracional, que permita un desarrollo presente que no comprometa el bienestar de las generaciones que están por venir.

**Gráfico 20. Alineación política social con elementos de la Agenda 2030.**



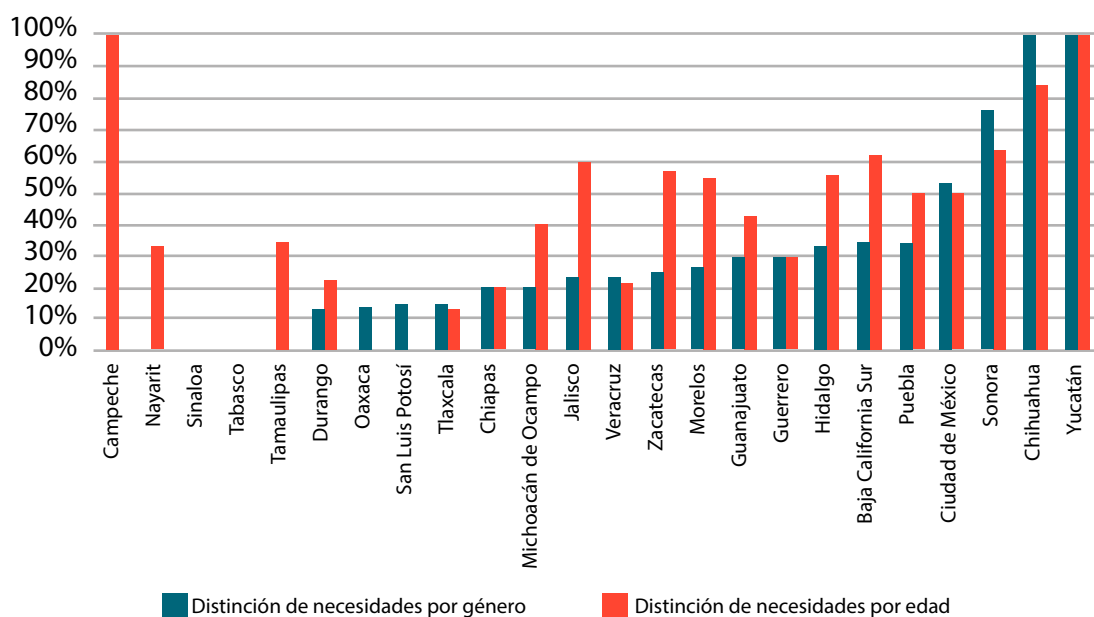
Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales, entidades federativas y municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

El gráfico 20 también da cuenta de una falta de visión integral del desarrollo, pues si bien las intervenciones están diseñadas para promover el bienestar de la población, éste no debe de ser concebido de manera independiente del cuidado ambiental.

En el gráfico 21, por su lado, muestra el porcentaje de intervenciones de cada entidad federativa que atiende de manera específica las necesidades de las personas, inherentes a

su género y a la etapa de vida en la que se encuentran. En ese sentido, se observa que entidades como Sinaloa y Tabasco no diseñan ni operan los programas atendiendo las necesidades particulares de los beneficiarios. Resulta indispensable que la política social del orden estatal incorpore enfoques que discrimine las necesidades específicas de los grupos sociales, de modo que se potencie su impacto.

**Gráfico 21. Distinción de necesidades por género y edad.**

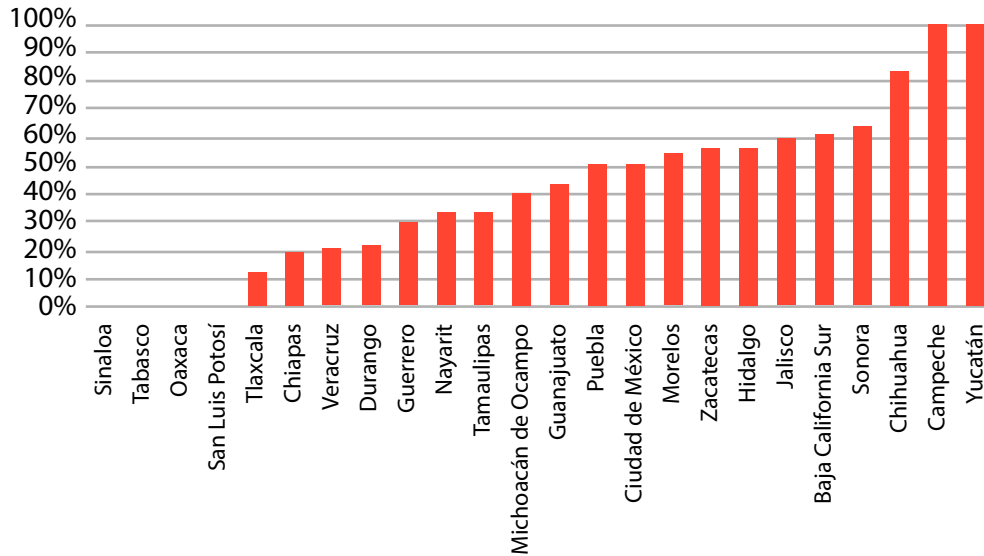


Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

En el gráfico 22 se da cuenta de la falta de transversalidad en el enfoque de género en la política social de los estados. En promedio, sólo cuatro de

cada 10 programas de las entidades tienen entre sus objetivos la promoción de la equidad de género.

**Gráfico 22. Porcentaje de intervenciones por estados que procuran la equidad de género.**



Fuente: Elaboración por parte de I PRO a partir del registro de entidades federativas durante el periodo de convocatoria 2018 en [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).

En el siguiente gráfico, se presentan los datos que dan cuenta del nivel de alineación de las intervenciones para el desarrollo social con cada uno de los ODS. En la captura de los programas y acciones, se puede elegir más de un ODS, por lo que la suma de intervenciones es mayor al total capturado (543). Se observa que los ODS con los que hay mayor coincidencia en los fines que persiguen son los vinculados a la erradicación de la pobreza y al aseguramiento de

una vida saludable y bienestar para todos. Además, en cierta medida, se observan coincidencias con respecto a lo reportado en el apartado VI, en cuanto a las prioridades de la política social: combate a carencias por alimentación y por ingresos.



**Gráfico 23. Alineación de las intervenciones para el desarrollo social con los ODS.**



*Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de dependencias federales, entidades federativas y municipios durante el periodo de convocatoria 2018 en: [www.programassociales.org.mx](http://www.programassociales.org.mx).*

En el ámbito federal, los programas y acciones están más alineados con el ODS 1, relativo a la erradicación de la

pobreza en todas sus formas, seguido por el ODS 5 que busca alcanzar la igualdad entre géneros.



## X. Conclusiones y recomendaciones

IPRO es un esfuerzo mediante el cual se invita a los responsables de la política social de los tres órdenes de gobierno a que, voluntariamente, lleven a cabo un autodiagnóstico de institucionalidad de los programas o acciones para el desarrollo social que implementan. Se considera que elevar la solidez institucional de las intervenciones favorece la protección de programas sociales en todo momento. Particularmente, mejora el clima electoral, pues se reducen los riesgos de un mal uso de los programas, acciones y recursos destinados a ellos, del condicionamiento del voto y de la comisión de potenciales delitos electorales relacionados con la operación de los programas sociales.

En ese orden de ideas, el autodiagnóstico elaborado por las y los responsables de la política social del país pone en evidencia distintos aspectos que a continuación se destacan.

Durante la convocatoria 2018, se detectó que, en determinados casos, no se registró la totalidad de los programas y acciones que se han identificado en varias plataformas gubernamentales. Sin embargo, muchos de los registros fueron programas y acciones de elevada institucionalidad, lo que puede indicar que el registro de la oferta de política social fue selectivo. Es decir, que en algunos casos se registraron e hicieron públicos los programas y acciones que están más sólidos o de los que se tiene más información y documentación.

Si bien la participación en IPRO es voluntaria, el hecho de que siete dependencias federales que cuentan con programas presupuestarios relacionados al desarrollo social y que ocho entidades federativas no hayan aportado información para el autodiagnóstico de institucionalidad de sus intervenciones para el desarrollo social implica un obstáculo para la identificación de áreas de oportunidad y para la elaboración de propuestas de mejora que disminuyan los riesgos en el diseño, la operación y la evaluación de los programas y acciones bajo criterios comunes. Así mismo, no permite conocer los potenciales riesgos a los que están expuestas estas intervenciones, principalmente en el contexto electoral.

En el ámbito federal, se identificó lo siguiente:

- Las intervenciones para el desarrollo social federales registradas cuentan con una solidez institucional superior a las del ámbito estatal o municipal.
- Los atributos que tienen presencia media son los relacionados con los mecanismos de corresponsabilidad con los receptores del programa, con los de coordinación interinstitucional y aquellos relacionados para la presentación de quejas y denuncias sobre su operación, todos con 71% de respuestas positivas. Esto muestra áreas de oportunidad en algunos de los programas federales.

- Los atributos con menor presencia en las intervenciones federales son los vinculados a la participación ciudadana. Sólo una tercera parte de los programas y acciones cuentan con vías para canalizar la participación ciudadana en las etapas de formulación y evaluación. Además, sólo dos terceras partes de las intervenciones prevén mecanismos de participación ciudadana en la fase de ejecución. Por lo anterior, la institucionalidad que presentan las intervenciones en la sección correspondiente a participación ciudadana está en un nivel medio. Existen importantes asuntos pendientes de incorporar en la visión de la ciudadanía, en la definición de sus necesidades y en la mejor forma de atenderlas a través de los instrumentos de política social con que se cuentan.
- Se detectó la necesidad de establecer condiciones claras a satisfacer por parte de las y los beneficiarios de las acciones y programas sociales para determinar la continuidad o la suspensión de la entrega de los bienes o servicios. Los resultados del cuestionario muestran que cerca de la mitad (46%) de los programas no cuentan con mecanismos de corresponsabilidad que brinden certeza a la entrega de los apoyos. A falta de estos mecanismos, incrementa el riesgo de suspensiones arbitrarias o de condicionamientos de los apoyos con fines político-electorales.
- Sólo 54% de las intervenciones para el desarrollo social de las entidades federativas cuentan con mecanismos de coordinación interinstitucional. La ausencia de vías que faciliten el diálogo entre dependencias y órdenes de gobierno se traduce en ineficiencias en el gasto público y asimetrías en la información.
- Los atributos relativos a la participación ciudadana en cada una de las etapas –diseño, implementación y evaluación de los programas y acciones– no se encuentran presentes en aproximadamente una de cada dos intervenciones, por lo que deben de ser adoptados.

En el ámbito estatal se identificó lo siguiente:

- Resulta necesario fortalecer la institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social de las entidades federativas a través del diseño y adopción de otros lineamientos que complementen lo establecido en las reglas de operación, con el fin de acotar en la medida de lo posible los márgenes de discrecionalidad. Actualmente, sólo la mitad de los programas y acciones cuentan con lineamientos que regulan los aspectos más finos de su operación.
- Se recomienda incrementar la

presencia de las contralorías sociales, contrapesos esenciales para la vigilancia en el uso de los recursos públicos y para la exigibilidad de derechos. Actualmente, menos de la mitad de las acciones y programas sociales estatales cuentan con una contraloría social.

- Existe una ausencia notable –en una de cada dos intervenciones para el desarrollo social– de evaluaciones periódicas con indicadores para la medición de cobertura, calidad e impacto, a pesar de lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social. Lo anterior significa que los programas y acciones no están sujetos a controles que determinen la pertinencia de su permanencia y que inhiban la multiplicación de intervenciones coyunturales. Las evaluaciones son fundamentales para optimizar el impacto de los programas y garantizar su utilidad.
- El artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su fracción XV, señala que los sujetos obligados deberán de poner a disposición del público información central sobre los programas de subsidios, estímulos, apoyo, transferencias, servicios y de infraestructura social, como población beneficiaria; presupuesto

aprobado, modificado y ejercido; reglas de operación; y mecanismos de exigibilidad, entre otros. Si bien las entidades reportan un alto cumplimiento con dicha disposición (85%), en los reactivos que inquieren de manera particular por cada uno de dichos elementos, la presencia es mucho menor. Por ejemplo, sólo 66 por ciento de las intervenciones para el desarrollo social reportan tener un padrón de beneficiarios público.

- Las nueve entidades federativas que celebrarán elecciones a la gubernatura/jefatura de gobierno participaron con la elaboración del autodiagnóstico de su política social.

Para los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, se identificó la ausencia de elementos relevantes destinados a brindar certeza en la operación de los recursos. En ese sentido, se observa que únicamente alrededor de uno de cada tres programas federales y uno de cada diez programas estatales contemplan mecanismos para la graduación de beneficiarios.<sup>7</sup> Dicho mecanismo es esencial para: i) garantizar que la intervención cumpla con el propósito de abatir carencias; y ii) romper con la dependencia de los beneficiarios a los apoyos y, por lo tanto, con la generación de posibles clientelas.

<sup>7</sup> En el orden municipal, ninguna de las intervenciones para el desarrollo social contempla elementos para la graduación de los beneficiarios.

Una reducida proporción de intervenciones para el desarrollo social (55, 44 y 25% en el ámbito federal, estatal y municipal, respectivamente) evalúa las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios para determinar su elegibilidad. Las evaluaciones socioeconómicas son fundamentales para asegurar que la provisión de los bienes y servicios que se ofrecen se haga con base en criterios que favorezcan la progresividad y no por otras posibles consideraciones, incluyendo las político-electorales.

El análisis de los datos revela que cerca de 40 y 50% de los programas y acciones federales y estatales registrados, respectivamente, no disponen de instrumentos para la prevención de delitos electorales, como la compra y coacción del voto a través de los recursos destinados al desarrollo social.

Por otro lado, el presente informe da cuenta de la particular vulnerabilidad en que se encuentran aquellas intervenciones clasificadas como acciones para el desarrollo social. En el ámbito federal, los indicadores de institucionalidad de las acciones son, en promedio, 35% menores a los de los programas sociales. En el orden estatal, el nivel de institucionalidad de las acciones es casi 39% menor al de los programas. Lo anterior responde a una falta de claridad sobre las diferencias que existen entre acciones y programas.

Es necesario reformar artículos de la

Ley General de Desarrollo Social para incluir definiciones claras sobre qué es un programa social y qué es una acción para el desarrollo social, así como de los atributos mínimos con los que deben contar. Esto servirá de base para que se homologuen las definiciones entre órdenes de gobierno y las propias entidades federativas, de modo que exista un piso común de entendimiento.



En el orden federal, existen definiciones al respecto desarrolladas por CONEVAL: los programas sociales son los programas presupuestarios de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios) y las acciones son los programas presupuestarios de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos), en ambos casos alineados a algún derecho social. Es decir, la distinción se hace con respecto al tipo de apoyo que ofrecen. Sin embargo, en los ámbitos estatal y municipal hay una

heterogeneidad en las definiciones de ambos conceptos e, incluso, en algunos casos, la ley o reglamentos locales no se pronuncian al respecto. Cabe destacar que, en el orden federal, la distinción entre ambos tipos de intervención no es función únicamente de la existencia de reglas de operación, sino en función del tipo de apoyo que ofrecen. Resulta indispensable una discusión más amplia sobre las características y atributos de institucionalidad con los que debe contar cada una de estas figuras, para reducir su vulnerabilidad.

Se considera que un punto de partida para distinguir entre los tipos de intervenciones es con base en el tipo de apoyo que brindan. Así, los programas sociales entregan apoyos focalizados, mientras que las acciones para el desarrollo social brindan bienes o servicios públicos (como campañas masivas de vacunación u obras de infraestructura social). Se detectó que, en ocasiones, la entrega de apoyos se hace bajo la figura de acciones para el desarrollo social con el fin de omitir la publicación de reglas de operación, a pesar de que el tipo de apoyo se aproxima más al de un programa social.

Un aspecto importante que se identificó, a partir del análisis de los datos aportados por los gobiernos, es la falta de coordinación interinstitucional, tanto horizontal como vertical. Existe información asimétrica entre los órdenes de gobierno con respecto a las intervenciones de desarrollo

social con coparticipación de recursos financieros y operativos. Si bien existen esfuerzos institucionales por parte del CONEVAL y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que tienden a favorecer la coordinación y la articulación de los datos sobre la oferta de intervenciones para el desarrollo social y sobre los beneficiarios y potenciales beneficiarios a través del Sistema de Información Social Integral (SISI), algunos vacíos informativos permanecen. Lo anterior, debido a la falta de generación de información en tiempo real de la oferta total de intervenciones de desarrollo social en el país. En ese sentido, se identificaron inconsistencias en el registro de los programas y acciones: programas federales se registraron parcialmente o se capturaron como programas del orden estatal. Además, dichos vacíos de información o de coordinación fomentan la duplicidad de programas y acciones que se traducen en ineficiencias. Así, se espera que IPRO, al contar con información y documentación en tiempo real registrada directamente por los responsables de la política social del país, se constituya en una plataforma que favorezca la comunicación entre órdenes de gobierno y promueva un aprendizaje mutuo.

Resulta indispensable que, a partir de los compromisos asumidos por el Estado mexicano, se adecue la política social a lo establecido en la Agenda 2030, particularmente en lo relativo a la transversalización de elementos fundamentales como la equidad de

género, la justicia intergeneracional y la definición de políticas públicas a partir de necesidades específicas de los grupos sociales a quienes se busca atender. Sólo dos de cada cinco intervenciones estatales promueven la equidad de género. Peor aún, sólo dos de cada diez programas estatales fomentan la sostenibilidad, procurando que el desarrollo presente no comprometa el desarrollo de generaciones futuras.

El autodiagnóstico de alineación de las intervenciones con los ODS da cuenta de las prioridades de la política social del país. 17% de los programas y acciones se asocian al ODS 3, que propone garantizar una vida saludable y bienestar para todos. La segunda prioridad de la política social se asocia con el ODS 1, para la erradicación de la pobreza en todas sus formas.

Un pendiente que permanece es la creación de un Catálogo Nacional de Programas y Acciones para el Desarrollo Social que incluya información en tiempo real de la oferta total de intervenciones que permita, por un lado, informar a la sociedad, gobiernos, beneficiarios y derechohabientes; y, por el otro, tener más y mejores mecanismos de coordinación, transparencia, rendición de cuentas, control, fiscalización y participación ciudadana en la política social de México.

Se espera que los resultados de este informe contribuyan a detectar y, en

consecuencia, disminuir los riesgos en la operación de los programas en el contexto electoral actual y en su operación habitual. Así mismo, se espera que, en el mediano plazo, el presente diagnóstico favorezca la atención de las áreas de oportunidad de cada una de las intervenciones para el desarrollo social.



# Anexo I. Fichas de institucionalidad de las intervenciones de desarrollo social de las nueve entidades federativas con elecciones a la gubernatura/jefatura de gobierno

## Chiapas

- **Autodiagnóstico de cinco programas sociales.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: medio.
  - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
  - Control y fiscalización: aceptable.
  - Participación ciudadana: insuficiente.
- **Riesgos:**
  - Ningún programa social de la entidad cuenta con lineamientos complementarios a las reglas de operación que normen aspectos más finos.
  - Ochenta por ciento de los programas de la entidad no evalúa las condiciones socioeconómicas de sus potenciales beneficiarios, lo que abre las puertas a la discrecionalidad en la selección de la población que recibe apoyos.
  - Ninguno de los programas sociales considera la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL para la definición de carencias prioritarias y tipos de apoyo para combatirlas.
  - Ninguno de los programas sociales de la entidad prevé mecanismos de graduación de beneficiarios.
  - Tan solo uno de cada cinco programas sociales pone a disposición del público la información en datos abiertos.
  - Ninguno de los programas sociales ha sido evaluado, por lo que es difícil determinar la pertinencia de su permanencia.
  - Carencia absoluta de mecanismos para incorporar la visión de la ciudadanía en las fases de formulación y evaluación de los programas.

## Ciudad de México

- **Autodiagnóstico de 70 intervenciones para el desarrollo social.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: aceptable.
  - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
  - Control y fiscalización: aceptable.
  - Participación ciudadana: insuficiente.
- **Riesgos:**
  - Menos de la mitad de los programas y acciones evalúan las condiciones socioeconómicas de sus potenciales beneficiarios para contar con elementos sólidos para su selección.
  - Cerca de 80% de los programas y acciones de la Ciudad de México no cuentan con mecanismos de graduación de sus beneficiarios.
  - Sólo uno de cada cinco programas pone a disposición su información en datos abiertos, lo que dificulta el procesamiento de datos y, por lo tanto, la rendición de cuentas.
  - 90% no cuenta con una contraloría social que lleve a cabo funciones de fiscalización de recursos, de seguimiento de resultados y de presentación de denuncias, cuando corresponda.
  - 60% de las intervenciones para el desarrollo social no considera a la ciudadanía en su diseño y formulación.

## Guanajuato

- **Autodiagnóstico de 91 acciones y programas sociales.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - - Reglas de operación y otros lineamientos: medio.
    - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
    - Control y fiscalización: aceptable.
    - Participación ciudadana: aceptable.
- **Riesgos:**
  - Seis de cada 10 programas no tienen otros lineamientos complementarios a las reglas de operación.
  - 55% de los programas y acciones no prevé mecanismos de corresponsabilidad con sus beneficiarios.
  - 55% de los programas de la entidad no recolecta información socioeconómica de los beneficiarios para determinar su elegibilidad, es decir, más de la mitad de las intervenciones no cuentan con criterios objetivos para evaluar las necesidades de los posibles beneficiarios.
  - Sólo 16% de las intervenciones prevé mecanismos para la graduación de beneficiarios.
  - Sólo se ha auditado una tercera parte de los programas y acciones del estado.

## Jalisco

- **Autodiagnóstico de 25 acciones y programas.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: aceptable.
  - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
  - Control y fiscalización: aceptable.
  - Participación ciudadana: medio.
- **Riesgos:**
  - Baja proporción de programas con lineamientos complementarios (32%).
  - Únicamente seis de los 25 programas registrados cuentan con mecanismos para graduar a sus beneficiarios.
  - 64% de los programas no pone a disposición su información en datos abiertos, lo que dificulta su análisis.
  - Alrededor de siete de cada 10 programas no se han auditado, lo que indica escasa fiscalización.

## Morelos

- **Autodiagnóstico de 46 programas y acciones para el desarrollo social.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: insuficiente.
  - Transparencia y rendición de cuentas: insuficiente.
  - Control y fiscalización: medio.
  - Participación ciudadana: bajo.
- **Riesgos:**
  - Menos de una tercera parte de las intervenciones para el desarrollo social de la entidad prevé corresponsabilidad de los beneficiarios, por lo que en el caso de 70% de éstas, no hay claridad sobre las condiciones a cumplir por parte de los beneficiarios para seguir recibiendo los apoyos.
  - Nueve de cada 10 programas no tienen mecanismos de coordinación interinstitucional.
  - 80% de las intervenciones no elige a sus beneficiarios con base en una evaluación socioeconómica.
  - 93% de los programas y acciones no cuenta con mecanismos para detectar concurrencias en los apoyos.
  - Ninguno de los programas está alineado a la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL.
  - De los 46 programas registrados sólo cuatro prevén esquemas de graduación de beneficiarios

Reducida proporción de programas con padrón de beneficiarios público.

  - 65% de las intervenciones no publica su presupuesto. Sólo una cuarta parte de las intervenciones hace público un informe anual de resultados.
  - Menos de la mitad de los programas y acciones cumple con las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Uno de cada 10 programas publica una convocatoria calendarizada en los casos en los que no existe un padrón de beneficiarios.
  - 87% de los casos, los padrones de beneficiarios no son depurados.
  - Sólo 20% de las intervenciones cuenta con información en datos abiertos.
  - 85% de las intervenciones no se considera en la cuenta pública.
  - Únicamente se evalúa a 15% de los programas y acciones y sólo 10% cuenta con mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
  - 96% de las intervenciones no cuenta con mecanismos para prevenir delitos electorales.
  - Ninguno de los programas sociales ha sido auditado.
  - Escasez de intervenciones para el desarrollo social (13%) con contraloría social, que se desempeñe como contrapeso.
- 96% de las intervenciones no tiene vías para la participación ciudadana en las fases de formulación, implementación y evaluación.

## Puebla

- **Autodiagnóstico de 22 intervenciones para el desarrollo social.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: medio.
  - Transparencia y rendición de cuentas: medio.
  - Control y fiscalización: medio.
  - Participación ciudadana: bajo.
- **Riesgos:**
  - Sólo 23% de las intervenciones implementadas en el estado tiene mecanismos de coordinación interinstitucional.
  - Alrededor de tres cuartas partes de los programas y acciones eligen a sus beneficiarios a partir de criterios distintos a los de su condición socioeconómica.
  - Sólo 27% de las intervenciones para el desarrollo social prevé mecanismos para la detección de duplicidades.
  - 77% de los programas no prevén mecanismos para desincentivar dependencia a los apoyos a través de la graduación de sus beneficiarios.
  - Los padrones de beneficiarios del 86 por ciento de los programas no se depuran.
  - Sólo 40% de las intervenciones publica su información en formato de datos abiertos.
  - El personal de la mitad de los programas y acciones no recibe información sobre las sanciones asociadas a la compra y coacción del voto, así como al condicionamiento de los apoyos.
  - La mitad de los programas no cuenta con mecanismos para la prevención de delitos electorales.
  - Menos de dos programas de cada diez ha sido auditado.
  - Escasos mecanismos de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones para el desarrollo social.

## Tabasco

- **Autodiagnóstico de cuatro acciones y programas sociales**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: aceptable.
  - Transparencia y rendición de cuentas: medio.
  - Control y fiscalización: medio.
  - Participación ciudadana: insuficiente.
- **Riesgos:**
  - La mitad de los programas o acciones no elige a sus beneficiarios con base en una evaluación de sus condiciones socioeconómicas.
  - La mitad de los programas o acciones no cuenta con mecanismos para la detección de concurrencias.
  - La mitad de los programas no está alineada con la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL.
  - Sólo un cuarto de las intervenciones publica su padrón de beneficiarios y su informe anual de resultados.
  - 75% de los programas y acciones no cuenta con información en datos abiertos para su análisis y procesamiento.
  - Sólo uno de los cuatro programas socializa entre su personal los medios para presentar denuncias de tipo electoral.
  - Ningún programa prevé mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas a partir de las evaluaciones.
  - Sólo una cuarta parte de los programas ha sido auditada.
  - Ninguno de los programas contempla la participación de la ciudadanía en su formulación y sólo una cuarta parte la contempla en su ejecución.



## Veracruz

- **Autodiagnóstico de 42 programas y acciones para el desarrollo social. Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: medio.
  - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
  - Control y fiscalización: aceptable.
  - Participación ciudadana: insuficiente.
- **Riesgos:**
  - 57% de los programas y acciones no lleva a cabo evaluaciones de las condiciones socioeconómicas de los posibles beneficiarios.
  - Seis de cada 10 programas no cuentan con mecanismos para la detección de duplicidades.
  - Seis de cada 10 programas no se alinean a la metodología para la medición de la pobreza del CONEVAL.
  - 95% de los programas no considera mecanismos para graduar a sus beneficiarios, una vez superadas las carencias.
  - 45% de los programas no cuenta con un padrón de beneficiarios público.
  - Sólo una cuarta parte de las intervenciones depura sus padrones de beneficiarios para garantizar el buen uso de los recursos.
  - 64% de las intervenciones para el desarrollo social no pone a disposición del público la información relevante en formato de datos abiertos.
  - 60% de los programas y acciones no se evalúa para medir su cobertura, calidad e impacto.
  - 74% de las intervenciones no ha sido auditada.

## Yucatán

- **Autodiagnóstico de un programa social.**
- **Niveles de institucionalidad:**
  - Reglas de operación y otros lineamientos: insuficiente.
  - Transparencia y rendición de cuentas: aceptable.
  - Control y fiscalización: aceptable.
  - Participación ciudadana: bajo.
- **Riesgos:**
  - Falta de información sobre la oferta total de las intervenciones para el desarrollo social.
  - El programa social registrado carece de criterios objetivos para la adscripción y selección de la población objetivo.
  - El programa no prevé la corresponsabilidad de los beneficiarios.
  - El programa no detecta duplicidades.
  - No se cuenta con mecanismos para la graduación de los beneficiarios del programa registrado.  
El programa no publica su información en formato de datos abiertos.
  - No existen mecanismos para la depuración del padrón de beneficiarios.
  - El programa no considera instrumentos para la prevención de delitos electorales.
  - El programa carece una contraloría social que vigile el uso de los recursos y el desempeño.
  - Así mismo, carece de vías para canalizar la participación ciudadana en las fases de ejecución y evaluación del programa.

BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPRO	Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
STPS	Secretaría de Educación Pública
TM	Transparencia Mexicana

