

SIN INTERMEDIARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES: CAMBIO DE REGLAS PARA LA CORRUPCIÓN



SIN INTERMEDIARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES: CAMBIO DE REGLAS PARA LA CORRUPCIÓN



Ana Thaís Martínez | @AnnTHMTZ

Investigadora, IMCO



Carolina García

Investigadora, IMCO

- Eliminar a los intermediarios de la sociedad civil no garantiza que se evite la corrupción en la entrega de apoyos sociales.
- Cambiar el diseño de los programas de manera generalizada, sin un análisis del impacto de las medidas, sí puede alterar sus resultados sobre los beneficiarios de forma negativa.
- Los derechos de las personas deben ser el centro de las decisiones de la política social. Por ello, los cambios en el diseño de los programas deben hacerse caso por caso y estar basados en evidencia, para mejorar el bienestar de los beneficiarios en el largo plazo y no solo compensar su ingreso.
- El IMCO propone generar y transparentar información y métricas de evaluación de los nuevos programas sociales. El Padrón Único de Beneficiarios debe permitir el monitoreo y rendición de cuentas a través de un registro electrónico público.

La corrupción y la falta de oportunidades encuentran terreno fértil en la política social. Es sencillo comprender el enojo cuando la población más vulnerable y rezagada es la que sufre las mayores consecuencias a causa de los abusos públicos.

Las publicaciones de los medios de comunicación acerca del abuso de autoridad y negligencia en los programas y apoyos sociales han terminado por evidenciar el malestar de la sociedad: el incendio de la Guardería ABC cobró la vida de 49 niños por no contar con las medidas de seguridad necesarias; la presunta complicidad de funcionarios públicos en la desaparición de miles de litros de leche en centros de acopio Liconsa; o el cobro de cuotas para recibir apoyos de Prospera¹.

La difusión de casos como estos llevó al presidente Andrés Manuel López Obrador a anunciar, en 2018, la decisión de eliminar a los intermediarios para acabar con la corrupción en la entrega de los apoyos: "No les gusta el cambio, pero no vamos a entregar dinero a organizaciones, los apoyos van directo a los beneficiarios, no habrá intermediarios"².

La eliminación total de intermediarios en un universo de programas sociales tan amplio y diverso, sin tomar en cuenta el funcionamiento de cada uno de ellos, no es una buena política pública. Al día de hoy, esa decisión no ha sido acompañada de la presentación de lineamientos y rutas de acción que permitan evaluar los beneficios y riesgos de la ausencia de intermediarios en su implementación en los 143 programas federales con un presupuesto de 1.03 billones de pesos para 2019.

Imponer metodologías y estructuras parejas para todos los programas, sin base en evidencia o sin considerar los desafíos de cada uno, puede perjudicar a los beneficiarios más vulnerables. Además, si el objetivo de las medidas es dismantelar la corrupción, la falta de cuidado en la implementación personalizada puede simplemente cambiar los espacios abiertos a la corrupción sin realmente eliminarlos.

El objetivo de este capítulo es entender los retos que enfrenta la política social ante una eliminación generalizada de los intermediarios y examinar los posibles resultados en los programas Prospera y Estancias Infantiles. A partir de este análisis se ofrecen propuestas de política pública, así como conclusiones con respecto a esta práctica.

INTERMEDIARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES: ¿CÓMO FUNCIONAN?

Como se mencionó antes, la política de eliminación de intermediarios en programas sociales ha carecido de lineamientos que definan los distintos tipos de intermediarios, cómo operan y cómo se prescindirá de sus servicios sin afectar a los beneficiarios.

1 Mexicanos contra la corrupción, Transan con Liconsa, 2017, <https://contralacorrupcion.mx/transanconliconsa/>; Itxaro Arteta, "Eliminar intermediarios de programas sociales en los estados, ¿suficiente para acabar con la corrupción?" *Animal Político*, (2019), <https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/> (Consultado el 22/06/2019).

2 Redacción Animal Político, "No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO", *Animal Político*, (2019), <https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios/> (Consultado el 22/06/2019).

La Administración actual solo ha mencionado como intermediarios a las organizaciones civiles, sociales o movimientos de la ciudadanía que tienen un papel específico en apoyos de bienestar. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no son las únicas involucradas en el funcionamiento de los programas sociales.

Existen diversos actores en la ejecución de ayudas sociales, diferenciados de acuerdo al tipo de programa y su forma de entrega. Por ejemplo, las organizaciones que prestan un servicio son definidas como intermediarios sociales, mientras que los encargados de acreditar los requisitos necesarios para otorgar la ayuda o los responsables de entregar el apoyo monetario, contratados por entes públicos, se definen como intermediarios gubernamentales³. En la Tabla 1 se definen los tipos de intermediarios que se mencionan a lo largo del texto.

Tabla 1. Tipos de intermediarios en los programas sociales de México

Concepto	Definición	Ejemplos
Intermediarios sociales	Todas aquellas organizaciones privadas, sociedad civil o instituciones a cargo de la ciudadanía que prestan un servicio al Gobierno.	Estancias infantiles Comedores comunitarios
Intermediarios gubernamentales	Trabajadores contratados por el Gobierno a través de secretarías o unidades responsables. Son los encargados de proporcionar servicios, recibir documentación o entregar subsidios. Este tipo de intermediarios puede darse en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal.	Médicos encargados de firmar las transferencias condicionadas en Prospera. Encargados de entregar tarjetas bancarias o sobres de dinero.

Fuente: Clasificación elaborada por el IMCO a partir de la investigación realizada.

Identificar el tipo de intermediarios es fundamental para ajustar de manera correcta la estructura de los programas sociales y evitar riesgos de corrupción e ineficiencia en el gasto público.

Los riesgos de corrupción no están presentes únicamente cuando hay intermediarios sociales. A continuación, se ejemplifica cómo distintos tipos de intermediarios pueden aprovechar espacios abiertos de riesgos de corrupción. Si los intermediarios, como las organizaciones civiles, son los encargados de gestionar y otorgar los apoyos, se corre el riesgo de que algunos beneficiarios sean excluidos del programa, aun si cumplen con los requisitos para recibirlo. O bien, si los intermediarios son funcionarios públicos que participan en la cadena que hace posible la entrega del apoyo, existe el riesgo de abuso de autoridad y extracción de rentas, lo que condiciona la transferencia. Los tipos de intermediarios no son excluyentes, es decir, dentro de un programa social pueden existir distintos tipos de actores.

Llevar a cabo el mismo proceso de eliminación de intermediarios sin tomar en cuenta estas diferencias es un error que no solo puede costar millones de pesos, sino afectar de manera directa a los beneficiarios.

Como se mencionó, hasta ahora la política del Gobierno federal para eliminar intermediarios solo ha mencionado a los intermediarios sociales que reciben recursos para gestionar y otorgar el apoyo. Es cierto que esta política elimina de tajo los riesgos de este tipo de agentes, pero no elimina la corrupción en la cadena de intermediarios gubernamentales. Incluso puede agravar los riesgos al hacer que estos tengan el acceso total a la bolsa de recursos públicos para la política social sin contrapartes que puedan realizar auditorías sociales sobre las decisiones. Estos riesgos en jornada electoral pueden convertirse en delitos electorales.

Para determinar de qué manera proceder para eliminar riesgos de corrupción y el malgasto de recursos públicos se debe partir del estado actual del sistema de programas sociales. A continuación, se presenta un breve diagnóstico de la política social a nivel nacional y del tipo de programas sociales más vulnerables.

POLÍTICA SOCIAL: ¿DÓNDE ESTÁ MÉXICO HOY?

La política social para garantizar el acceso a bienes y servicios a los sectores más marginados de la población conlleva un fuerte gasto público. Tan solo para 2019, el Gobierno destinó un total de 2.6 billones de pesos a su política social, un aumento del 5% en términos reales respecto a 2018⁴.

El objetivo más importante del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador es que "en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar"⁵, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el cual se instrumentará a través de nueve programas sociales.

³ Arteta, "Eliminar intermediarios de programas sociales en los estados", 2019.

⁴ Fátima Masse y Mariana Olvera, *Diagnóstico IMCO. La política social en México, sin rumbo ni destino cierto* (México: IMCO, 2019), Página 2, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/2019-06-03_Diagno%CC%81stico-IMCO-La-poli%CC%81tica-Social-en-Me%CC%81xico-sin-rumbo-ni-destino-cierto-_Documento-PDF.pdf

⁵ Gobierno federal, Plan Nacional de Desarrollo, 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

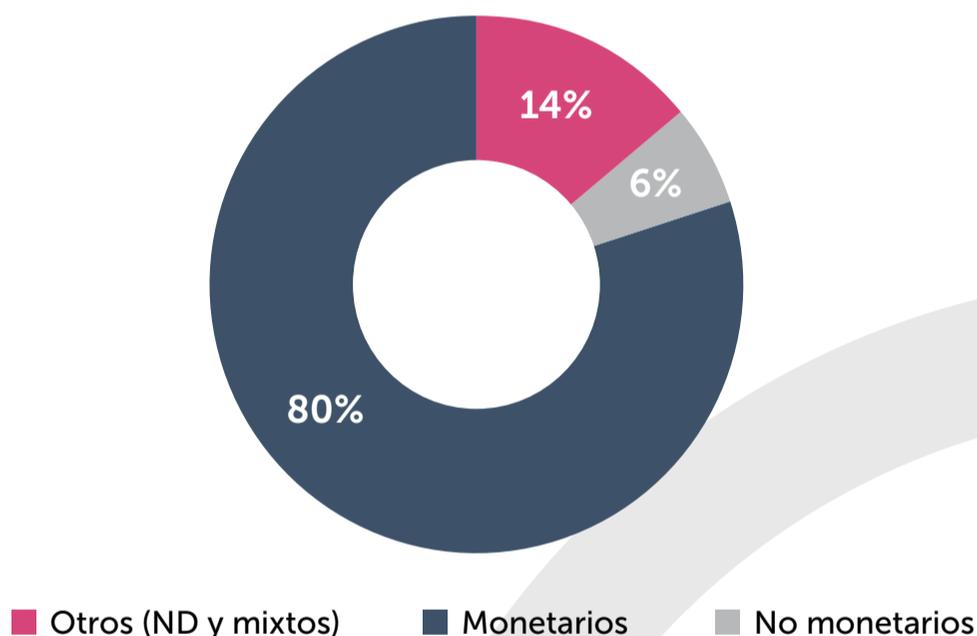
Sin embargo, los programas sociales incluidos en el PND no son los únicos apoyos que el Gobierno federal debe gestionar, el listado del 2019 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) identifica 143 programas con un presupuesto de 1 billón 37 mil 9 millones 610 mil pesos. Se crearon cuatro nuevos programas, entre ellos la Beca Universal Benito Juárez y Jóvenes Construyendo el Futuro. De igual forma, se reformaron otros cuatro, entre los que destacan Prospera y el Programa de Apoyo a Hijos de Madres Trabajadoras.

Cada uno de los programas tiene como objetivo solucionar algún problema dentro de un derecho de bienestar. De acuerdo con el último inventario del Coneval, 53 de los 144 programas en 2017 otorgaron el apoyo a través de una transferencia monetaria directa, 52 por servicios (transferencia no monetaria), y 39 por una combinación de ambos⁶. En la siguiente sección se establecen las diferencias en intermediarios según el tipo de entrega del programa o apoyo.

PROGRAMAS SOCIALES Y SU TIPO DE INTERMEDIARIO

La divergencia en el tipo de intermediarios se debe basar en las diferencias en objetivos de los programas y sus esquemas de entrega de apoyos. Es decir, el diseño de un programa social que otorga becas no debería de tener el mismo diseño que uno que da el servicio de vacunación. Asimismo, los intermediarios dependen del diseño del programa. Siguiendo la clasificación del Coneval, los programas de transferencias no monetarios son probablemente los más susceptibles a tener un mayor número de intermediarios de distinta naturaleza. Estos apoyos se entregan a través de asesorías, capacitación técnica o laboral, servicios de salud o alimentación, educación, entre otros. La Gráfica 1 muestra que la población atendida por este tipo de programas, en 2017, representa el 80% del total de los beneficiarios de los programas sociales⁷. Cuando un programa no tiene el diseño o el tipo de intermediario correcto puede presentar debilidades que pongan en riesgo su implementación. La eliminación pareja de intermediarios en la política social únicamente agrava este riesgo.

Gráfica 1. Porcentaje de los beneficiados por tipo de transferencia



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Inventario de Programas y Acciones federales de Desarrollo Social 2017 del Coneval.

Nota: N.D, no disponible.

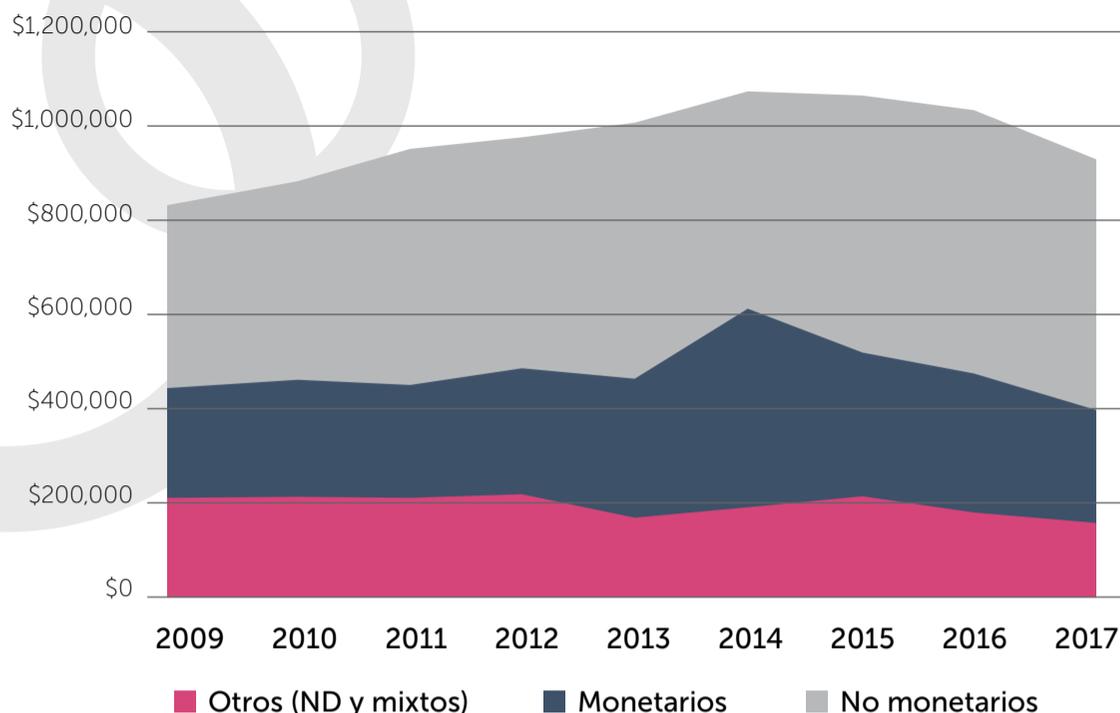
En temas de presupuesto, desde 2009, el Gobierno ha aumentado el monto ejercido para este tipo de programas a una tasa promedio real de casi un 5%, contra el 2% de los programas de transferencia monetaria⁸. La Gráfica 2 muestra el cambio en el presupuesto ejercido por tipo de programa, de 2009 a 2017. En 2017, los programas de transferencia no monetaria ejercieron 519 mil 842 millones de pesos.

6 Coneval, Inventario Coneval de Programas y Acciones federales de Desarrollo Social, 2017, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

7 *Ibid.*

8 Coneval, Inventario Coneval de Programas y Acciones federales de Desarrollo Social, 2009, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Gráfica 2. Presupuesto ejercido por tipo de transferencia



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Inventario de Programas y Acciones federales de Desarrollo Social 2017 del Coneval.

Los programas de transferencia no monetaria, por su forma de entrega y presupuesto, son considerados como los más probables a tener diferentes tipos de intermediarios. Dentro de esta definición se encuentran los programas de Prospera y Estancias Infantiles. Ambos cuentan con objetivos y funcionamientos muy distintos, por lo que en las siguientes secciones se realizan casos de estudio con ellos. Los resultados derivados de eliminar los intermediarios son ilustrativos de lo que puede suceder en el sistema federal de programas sociales.

CORRUPCIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES: EL CASO DE PROSPERA

Si bien, la intención del presidente de eliminar a los intermediarios toma como referencia los actos de corrupción detectados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y llevados al público por los medios de comunicación, la cancelación de un programa no debe depender solamente de esto. Existen programas cuyo diseño es correcto y generan los beneficios prometidos, pero en la implementación enfrentan problemas con los intermediarios. Quizá el ejemplo más claro en este aspecto es Prospera (también llamado Oportunidades y Progresa en administraciones anteriores).

Prospera es considerado a nivel internacional como un programa exitoso y se ha replicado en 52 países del mundo⁹. El programa ha demostrado mejorar el desempeño de sus beneficiarios en términos educativos (aumenta en 1.5 los años de escolaridad), laborales (incrementa la cantidad de tiempo trabajado semanalmente, de cuatro a seis horas, y aumenta el ingreso entre 360 y 420 pesos mensuales), de acceso a vivienda (aumentan las condiciones de vivienda y la pertenencia de bienes durables), demográficos (composición de las características maritales, aumenta la educación promedio del cónyuge) y de movilidad geográfica (aumenta en 10 puntos porcentuales la migración de mujeres a otros municipios o ciudades)¹⁰.

Las nuevas reglas de operación de Prospera establecen que sus beneficiarios ahora forman parte del programa Becas Benito Juárez. Estos cambios desmantelaron a Prospera: eliminaron los componentes de salud, alimentación, adultos mayores y la vinculación productiva-laboral que habían logrado mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios. Las modificaciones dejan al programa sin el apartado de inclusión social y lo convierten en un programa educativo. También eliminan la corresponsabilidad de las familias en salud y nutrición.

La extensa documentación de casos de corrupción en el programa puede ser resultado del tamaño y antigüedad del programa. Prospera es uno de los programas sociales con mayor antigüedad (1997) y uno de los más grandes al tener una cobertura de 6.7 millones de familias, alrededor de 27 millones de mexicanos (22% de la población)¹¹.

9 Banco Mundial, "Un modelo de México para el mundo", *Banco Mundial/Noticias*, 2014, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>

10 Susan Parker y Tom S. Vogl, "Do Conditional Cash Transfers (CCT) improve Economic outcomes in the next generation? Evidence from México", *NBER Working Papers*, (2018), https://www.researchgate.net/publication/319206447_Do_Conditional_Cash_Transfers_Improve_Economic_Outcomes_in_the_Next_Generation_Evidence_from_Mexico (Consultado el 15/07/2019).

11 Sedesol, Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017: Prospera Programa de Inclusión Social, 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265252/PI_FMyE_S072_2016-2017.pdf

En particular, Aquiles Serdán, coordinador de la organización Acción Ciudadana contra la Pobreza, menciona que Prospera es uno de los programas más propensos a tener intermediarios susceptibles a actos de corrupción. Explica:

“Las titulares, para fines prácticos, viven chantajeadas por todo mundo. Chantajeadas por las vocales, chantajeadas por los responsables de atención, chantajeadas por enfermeras, por maestros [...] Y en realidad el dinero de sus apoyos, se va en cachitos que terminan pagando en muchas cosas”¹².

En temporada electoral estos riesgos de corrupción, para Prospera y otros programas y apoyos sociales, se incrementan y terminan por transformarse en acciones que conforman delitos electorales. Las estructuras piramidales de los partidos se movilizan y forman redes clientelares que piden el voto a cambio de dinero, acceso o permanencia en los programas¹³.

Suponiendo que aún sí es posible quitar algunos de los intermediarios gubernamentales como vocales, responsables de atención, enfermeras y maestros, el programa Prospera sigue siendo vulnerable los intermediarios a cargo de verificar que las familias y/o posibles beneficiarios cumplen con los requisitos para entrar al programa condicionando su entrada o permanencia. Es decir, la política lograría cerrar algunos espacios de riesgo de corrupción para este tipo de programas, sin embargo, no logra cerrar todos los espacios.

Por otro lado, hay otros riesgos que se corren con la eliminación de los intermediarios del tipo vocales, responsables de atención, enfermeras y profesores, y existen dos consecuencias. La primera es que los programas pueden dejar de ser catalogados como de corresponsabilidad, es decir, los beneficiarios siguen recibiendo la ayuda aun si no cumplen con las actividades que el programa solicita, esto resta efectividad a este tipo de programas. La segunda consecuencia es que un programa exitoso como Prospera al combinar distintos rubros como alimentación, salud, educación y seguimiento laboral termina por desfondarse al quitar todos los intermediarios que hacen operar estos rubros. Ambas consecuencias son observables en el caso de Prospera, el programa se quedó sin corresponsabilidad y únicamente con la parte educativa a través de las Becas Universales Benito Juárez.

Por lo tanto, la eliminación de intermediarios sociales en este tipo de programas no resuelve los problemas de corrupción, mientras que la eliminación de intermediarios gubernamentales ayuda a cerrar algunos espacios de corrupción pero no todos y, además, tiene la consecuencia adversa de desfondar un programa exitoso que daba resultados a largo plazo a sus beneficiarios.

El caso de Prospera es el ejemplo de que, si bien, los actos de corrupción asociados a los programas sociales son de particular preocupación, se requiere de un análisis y rediseño personalizado para atender las problemáticas del apoyo sin poner en riesgo los beneficios y logros alcanzados por el programa.

Estas modificaciones resaltan la necesidad de diferenciar y entender las funciones de los distintos intermediarios. Asimismo, se hace evidente la importancia de contar con un sistema de evaluación que detecte el adecuado diseño del programa, así como la implementación, operación y resultados, lo que permite identificar los espacios de mejora, riesgos de corrupción e ineficiencia del gasto público.

A continuación, se realiza un análisis de las posibles consecuencias de eliminar los intermediarios en el programa Estancias Infantiles, el cual contaba con una gama de intermediarios sociales y gubernamentales.

ESTUDIO DE CASO: ESTANCIAS INFANTILES

Distintas organizaciones y tratados a nivel mundial como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Convención sobre los Derechos de los Niños (artículo 18 inciso 3), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), han recalcado la importancia de que los gobiernos cuenten con políticas públicas que aseguren cuidados en la primera infancia¹⁴.

Hay estudios que muestran que el desarrollo en la primera infancia mejora las habilidades cognitivas de los niños a largo plazo (Ver capítulo Los que aprenden y los que no: brechas escolares, desigualdad social y políticas educativas). Además, de acuerdo con el Banco Mundial, las mujeres destinan una mayor cantidad de horas al cuidado de otras personas y a labores domésticas, esto agrava la segregación y las brechas de ingreso entre hombres y mujeres¹⁵.

12 Arteta, “Eliminar intermediarios de programas sociales en los estados”, 2019.

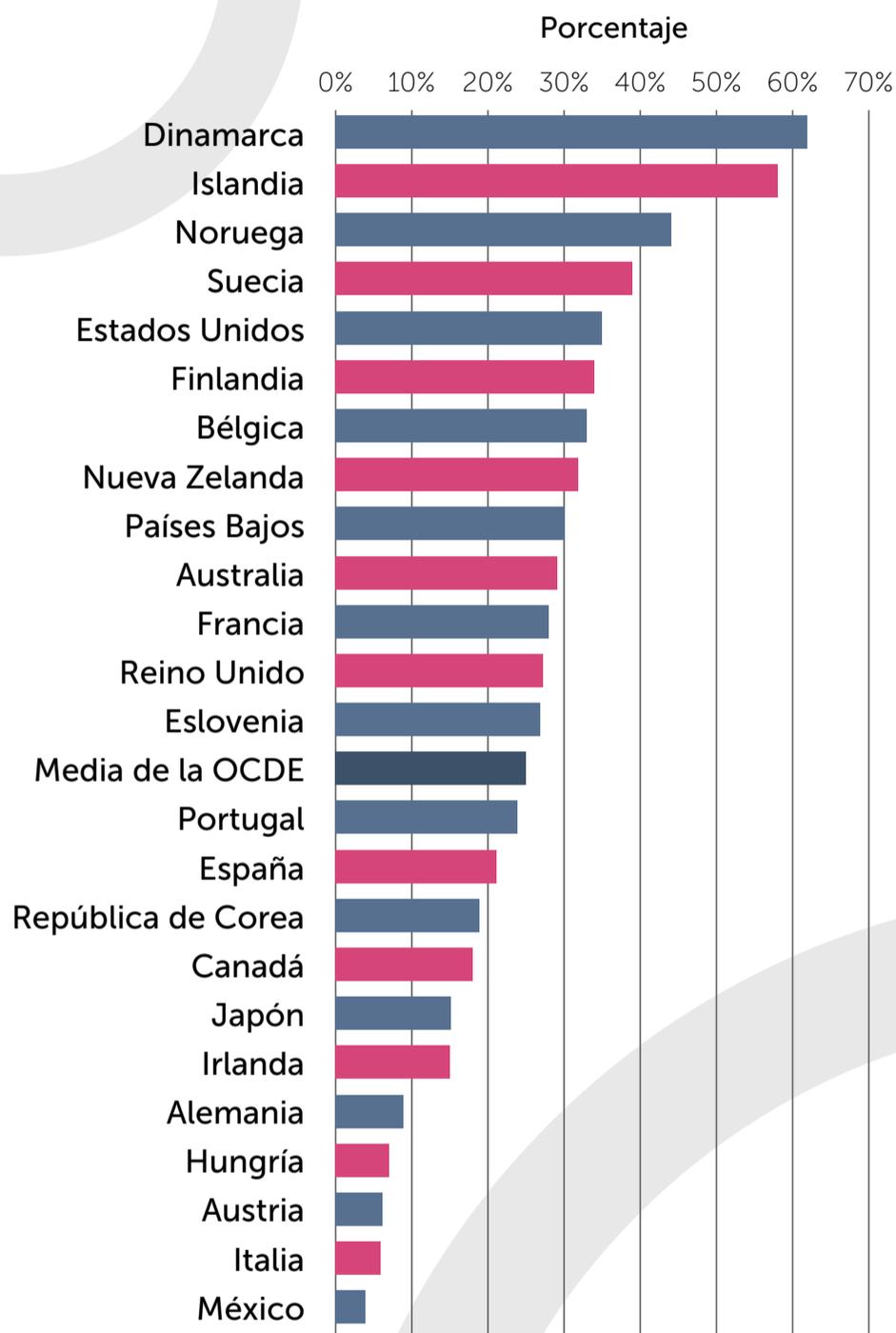
13 Luis Ugalde y Gustavo Loret de Mola, “Clientelismo electoral y compra de voto en México”, *Nexos*, (2019), <https://www.nexos.com.mx/?p=18989> (Consultado el 16/08/2019).

14 Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Latinoamérica entre un 12% y un 66% de las mujeres no se encuentran económicamente activas por atender situaciones familiares (CEPAL, 2018). La Convención sobre los Derechos de los Niños (artículo 18 inciso 3) establece que los Estados adoptarán las medidas necesarias para que los niños cuyos padres trabajan tengan acceso a instalaciones para el cuidado infantil. Los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impulsan programas que atienden esta creciente necesidad. De acuerdo con UNICEF, aproximadamente el 80% de los niños en países desarrollados reciben cuidados en la primera infancia (UNICEF, 2008).

15 Oxfam México, GIRE y Save the Children, “Oxfam México, GIRE y Save the Children llaman al Gobierno a generar una nueva política integral para la Primera Infancia”, 2019, <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/oxfam-mexico-gire-y-save-the-children>

Como se muestra en la Gráfica 3, en los países de la OCDE el 25% de los niños menores de 3 años reciben cuidados en centros infantiles. Dinamarca e Islandia encabezan la lista, ubicándose cerca del 60%. Mientras que en México menos del 5% de los niños reciben cuidados fuera del hogar en esta etapa¹⁶, lo que se asocia con un mayor porcentaje de empleo femenino en trabajos de medio tiempo en comparación con otros países¹⁷. En México, son las mujeres quienes realizan el 70% del trabajo de cuidados infantiles¹⁸.

Gráfica 3. Inscripción de niños de 0 a 3 años en centros de cuidado infantil



Fuente: Recuperado por el IMCO con información de El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio 2008 del UNICEF.

Más aún, asegurar los derechos de la niñez y cerrar brechas de género al impulsar que más mujeres se incorporen a la fuerza laboral, genera sociedades más igualitarias que incrementan el producto interno bruto (PIB), los ingresos fiscales para el Gobierno y, a futuro, se reduce la necesidad y volumen de los apoyos sociales. Por ello, la mayoría de los países ofrecen programas o apoyos sociales de cuidado infantil, ya sean públicos o privados¹⁹.

A continuación, se presentan los esquemas más usados para programas de atención de primera infancia y se señala su relación con los posibles intermediarios.

16 UNICEF, *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio* (Florenca: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, 2008), https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_spa.pdf (Consultado el 17/08/2019).

17 OCDE, *Gender equality in education, employment and entrepreneurship: final report to the MCM 2012* (París: OECD, 2012). <http://www.oecd.org/employment/50423364.pdf> (Consultado el 23/06/2019).

18 Oxfam México, et al, "Oxfam México, GIRE y Save the Children nueva política integral para la Primera Infancia", 2019.

19 UNICEF, *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio*, 2008.

1. **Administración directa del Gobierno.** Servicios sin costo o subsidiados otorgados por el Gobierno. Si bien, este esquema elimina a casi todos los intermediarios, estos apoyos son susceptibles a operadores del mismo partido del Gobierno en turno: los funcionarios públicos encargados pueden condicionar la entrada a través de redes clientelares. La educación pública en nuestro país se maneja de esta manera.
2. **Cooperación con organizaciones civiles.** Esquema de servicios sin costo o subsidiados por el Gobierno, pero operados por organizaciones sin fines de lucro que aportan tiempo, recursos monetarios y/o humanos para lograr dar el servicio. Este modo ha sido el más denunciado por el presidente. El riesgo de este mecanismo es que las organizaciones se manifiesten o presionen para conseguir los apoyos y beneficien solo a quienes ellos decidan, dejando fuera a las personas que lo requieren y cumplen con el perfil para recibir el apoyo.
3. **Subvención al sector privado.** Servicios subvencionados por el Gobierno directa o indirectamente a empresas cuyo objetivo es generar ganancias. Existe el mismo problema del esquema anterior, las empresas que prestan el servicio podrían condicionarlo e incluso extraer rentas cobrando una parte o la totalidad del servicio a quien pueda costearlo.
4. **Entrega del apoyo en forma monetaria.** El Gobierno entrega dinero como apoyo para que los beneficiarios puedan adquirir bienes o servicios. La entrega puede ser condicionada o no condicionada²⁰.

El programa que sufrió las primeras modificaciones de intermediarios, y fue ampliamente mencionado en medios, fue el de Estancias Infantiles (ahora llamado Programa de Apoyo para Hijos de Madres Trabajadoras).

Este programa busca apoyar a padres y tutores que trabajan, que están en búsqueda de empleo o que continúan estudiando. En el sistema anterior, el apoyo se daba a través de un esquema de seguridad social, es decir, los recursos eran transferidos directamente a las estancias infantiles operadas por intermediarios para cubrir los costos de operación. A partir de este esquema se tenían dos modalidades, la primera modalidad consistía en una especie de beca a través de un subsidio de 950 pesos mensuales por niño con un mínimo de 15 asistencias a la estancia, mientras que la segunda modalidad, con intermediarios, consistía en un presupuesto de hasta 70 mil pesos para establecer y operar un centro de cuidado²¹.

El Programa de Estancias Infantiles es similar al de Prospera en términos de un diseño adecuado, pero con áreas de oportunidad en su operación, como se demuestra a continuación. De acuerdo con el inventario del Coneval, en 2017 este programa atendió a 310 mil 968 padres o tutores con un presupuesto de 3 mil 771 millones 450 mil pesos²². Además, según la evaluación de impacto de estancias infantiles, menos del 0.05% de los beneficiarios reportaron usar servicios de guardería con anterioridad, es decir, la creación del programa proporcionó un espacio a las familias de bajos recursos para aumentar sus ingresos²³.

Por otro lado, aun cuando el presupuesto de las estancias representaba el 0.4% del gasto total ejercido en programas sociales, estos recursos se han manejado con amplios márgenes de discrecionalidad tanto por intermediarios gubernamentales como por intermediarios sociales, lo que permitió que existieran anomalías en sus finanzas, así como la falta de licencias o permisos.

Más aún, la Administración actual ha dicho que el programa tenía inscritos a más de 90 mil niños *fantasmas*, es decir, niños no existentes inscritos en el programa de estancias que permitían a las asociaciones seguir recibiendo recursos públicos y utilizarlos en otros fines. Al momento de publicación de este capítulo aún no se ha podido comprobar dichas afirmaciones ya que cuando se solicitó la lista de niños fantasma, tanto la Secretaría de Bienestar y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) negaron contar con la información²⁴. A pesar de eso, en febrero de 2019 se modificaron las reglas de operación.

El programa de estancias infantiles fue sustituido por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, el cual tiene un diseño y reglas de operación diferentes. Los montos que recibirán las beneficiarias son similares a los del programa eliminado, sin embargo, el dinero se les entregará directamente y no a los responsables de las estancias²⁵.

Eliminar los intermediarios de tipo social (organizaciones y asociaciones) solo modifica los espacios de corrupción y malgasto de este tipo, pero no se blindan al programa de los riesgos por el lado de los intermediarios gubernamentales, que se pueden agravar por el uso de dinero en efectivo²⁶.

20 Los programas condicionados, normalmente, son aquellos en los que los beneficiarios reciben una transferencia de forma periódica, condicional a cumplir con los requerimientos del programa para mantenerse en él. En el caso de Prospera, el apoyo se condicionaba a que los hijos de las beneficiarias asistieran a la escuela y a revisiones médicas. En el caso de las estancias infantiles, ese apoyo estaba condicionado a que los niños presentaran al menos 15 asistencias. En el caso de las transferencias no condicionadas, el beneficiario prueba su necesidad de acceso al programa y lo sigue recibiendo con independencia del uso y sin monitoreo de los recursos públicos recibidos.

21 Masse y Olvera, *Diagnóstico IMCO. La política social en México*, 2019; CIEE e INSP, Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, (Sedesol, 2011), http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf

22 Coneval, Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

23 CIEE e INSP, Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, 2011.

24 Gabriela Villegas, "Alegan 'fantasmas'... pero no aparecen", *Reforma*, (2019), https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1717181&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/alegan-fantasmas-pero-no-aparecen/ar1717181?_rval=1&flow_type=paywall (Consultado el 07/07/2019).

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

26 Según datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 2019 sólo el 56% de las cabeceras municipales cuenta con algún tipo de sucursal bancaria o cajero automático, algunos apoyos tendrán que entregarse en efectivo incrementando los riesgos de corrupción asociados con los funcionarios encargados de su entrega.

En el nuevo diseño, los recursos que reciben las familias a través de este programa no están etiquetados para atención inicial de los hijos, cada familia puede usar los recursos como guste, esto reduce la posibilidad de que los niños accedan a la educación temprana. Adicionalmente, sin un presupuesto fijo garantizado, muchas estancias no tendrán suficientes recursos para operar, incluso si los padres de familia quieren seguir accediendo al servicio, lo que pone en riesgo los derechos de la niñez.

Instituciones especializadas en el tema como Oxfam México, GIRE y *Save the Children*, expresaron su opinión técnica y recomendaciones respecto a la cancelación del programa de estancias infantiles. En particular, María Josefina Menéndez, directora de *Save the Children* ha hecho públicas las siguientes preocupaciones:

“La transferencia directa de recursos a las familias no garantiza que las niñas y los niños accedan a su derecho a la educación inicial. Bajo condiciones de pobreza, es posible que usen estos recursos para la satisfacción de otras necesidades. Es importante recordar que la mayoría de quienes se benefician de este programa trabajan en el sector informal. Como consecuencia, si deciden no llevar a sus hijos e hijas a estancias infantiles o si carecen de la oferta suficiente para hacerlo, los niños y niñas quedarían expuestos a entornos poco favorables para su desarrollo, esparcimiento y protección, se sobrecargaría el trabajo a las personas adultas mayores o, incluso, otras niñas y niños podrían quedar al cuidado de sus hermanos mayores”²⁷.

Según estas instituciones, el derecho a un cuidado digno y profesional para las niñas y niños no está en el centro de los cambios al programa, lo cual podría resultar en el uso discrecional de los recursos por parte de los padres, afectando los derechos de la niñez y de las mujeres.

Mientras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación número 29/2019 toma en cuenta 5 mil 340 personas afectadas por los cambios al programa de estancias, entre las que se encuentran niñas y niños, madres trabajadoras, padres solteros y trabajadores de las estancias, diagnóstica que sí existe una omisión por parte del Estado de considerar el interés superior de los niños y niñas en primera infancia, así como al derecho a una vida digna, a la supervivencia y el desarrollo. Concluye que: “la entrega directa de los recursos públicos a las familias conforme a las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar, no ofrece las garantías necesarias para asegurar servicios de cuidado infantil, accesibles, disponibles y de calidad, ya que, por ejemplo, el Programa de Estancias Infantiles consideraba medidas que contribuían a la protección integral de niñas y niños.”²⁸ Una de las alternativas propuestas por la institución consiste en implementar un sistema de vouchers o tarjetas que solo puedan ser utilizadas en una red de centros de atención, cuidado y desarrollo integral infantil que cumplan con los requisitos que para tal efecto se establezcan, garantizando que el apoyo gubernamental se realice de la forma esperada.

Los casos de programas tan diferentes como Prospera y Estancias Infantiles hacen difícil señalar como ideal una modalidad de programa. Sin embargo, la eliminación de la totalidad de intermediarios resulta inviable y no siempre es una buena práctica. En particular, retirar los recursos a las estancias infantiles podría suponer el cierre de estas, lo cual afectaría el derecho de los niños a la educación inicial y su acceso a la seguridad social a través del servicio de guarderías, además de que sería un retroceso en los esfuerzos hechos para garantizar que las mujeres puedan conciliar el cuidado de la familia y su vida laboral, favoreciendo la igualdad de oportunidades.

CONCLUSIÓN

Una sociedad que logra redistribuir la riqueza al atender eficazmente a sus sectores más vulnerables y rezagados, es una sociedad que se mueve para ofrecer igualdad de oportunidades, justicia social y libertad para todos sus ciudadanos. Esto genera un país con mayor crecimiento y desarrollo integral para las generaciones actuales y futuras.

La política social de México debe modificarse hacia un enfoque multidimensional, con los derechos de las personas en el centro de las decisiones. La política pública detrás de los programas y apoyos sociales debe partir de la comprensión de que el ingreso de las personas no es información suficiente para conocer sus condiciones de bienestar, las cuales también suponen el cumplimiento de derechos indispensables para mantener o mejorar la calidad de vida de las personas²⁹.

El caso de estudio sobre Prospera muestra que los cambios estructurales a través de políticas generalizadas y sin fundamento no lograrán eliminar la corrupción de un sistema que lleva más de 20 años en funcionamiento. Mientras que el caso de las Estancias Infantiles revela que una mala implementación carente de planeación puede generar que los programas y apoyos que se realizan de manera correcta terminen por no dar los beneficios a los sectores de la población más vulnerables. La eliminación de intermediarios en los programas sociales debe analizarse con base en diagnósticos y caso por caso para no afectar a los beneficiarios.

27 Oxfam México, et al, “Oxfam México, GIRE y Save the Children nueva política integral para la Primera Infancia”, 2019.

28 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 29/2019 SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS USUARIAS Y BENEFICIARIAS DEL “PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS”, 31/05/2019, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf (Consultado 17/09/2019)

29 Coneval, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Sin duda, los espacios de corrupción y malgasto en los programas sociales nos deben de llevar a repensar el papel de los distintos intermediarios en la política social. En particular, la cooperación entre el Gobierno y asociaciones civiles o sociales debe ser complementaria, contribuyendo al incremento en la disponibilidad, la asequibilidad, la diversidad de opciones y la calidad de los servicios otorgados a través de programas sociales.

La presente Administración ha dejado en claro que la lucha contra la corrupción es prioritaria, así como una política social que mejore y asegure condiciones de bienestar a la población más rezagada y vulnerable. Sin embargo, la única forma de edificar una política social eficiente y blindada contra riesgos de corrupción y malgasto es garantizando que cada programa cuente con (1) la identificación y descripción del problema, (2) los objetivos que se persiguen con las modificaciones o nuevos programas, (3) el área de intervención, cobertura y características socioeconómicas de la población que se busca beneficiar, (4) las fuentes e impacto presupuestario y (5) métricas e indicadores de evaluación que permitan seguir mejorando los programas.

La legitimidad del actual Gobierno federal lo ha situado en el mejor lugar para lograr que los cambios en la política social mexicana se traduzcan no solo en pisos mínimos, sino en una herramienta de inclusión plena para todos los mexicanos. La toma de decisiones en política pública con base en evidencia es la mejor garantía para que las modificaciones e implementación de nuevos programas no solo cumplan con dar ayuda a poblaciones vulnerables, sino que logren los objetivos de largo plazo para que estas poblaciones salgan de la pobreza, obtengan mayores ingresos, realicen un mayor consumo, produzcan más ingresos fiscales y dinamicen los mercados a los que se integran, lo que genera una economía más competitiva y bienestar para todos los mexicanos.

IMCO PROPONE

Prospera y las Estancias Infantiles son dos programas que muestran como una regla pareja puede tener graves consecuencias en el objetivo que se busca atender. Se requiere de acciones estratégicas y cuidadosas para disminuir los riesgos de corrupción, malgasto e ineficiencia en el uso de recursos públicos.

Las siguientes propuestas están encaminadas a construir una política social integral que logre los objetivos deseados.

- » Generar y transparentar información de los programas sociales. Esto facilita la rendición de cuentas y limita el uso discrecional de recursos públicos. La eliminación de intermediarios no solo cambia la forma de entregar las ayudas, sino también la forma en la que se reportan. El Padrón Único de Beneficiarios, propuesto por el Gobierno, es una buena práctica si permite que el monitoreo y rendición de cuentas en la nueva modalidad se haga a través de un registro electrónico público como regla general.
- » Modificar o crear programas con base en evidencia y diagnósticos claros. Los problemas a los que la sociedad se enfrenta varían de acuerdo a zonas geográficas, porcentaje de población vulnerable, programas previos, entre otros. Las modificaciones en las reglas de operación o la creación de nuevos apoyos deben ir acompañadas de estudios que permitan conocer la población objetivo, análisis costo-beneficio, ventajas y desventajas de cada una de las estrategias, y evidencia que permita predecir y trabajar en un protocolo de riesgos en su ejecución.
- » Elaborar planes estratégicos. Los programas sociales atienden distintas problemáticas de poblaciones diversas. Todo programa del Gobierno debe tener plan estratégico que incluya objetivos claros, pilares y ejes principales, estrategias puntuales, calendarios de metas, riesgos relevantes, así como planes para contrarrestar las debilidades del sistema: estudios sobre la eficiencia de los mecanismos de entrega de las ayudas, el papel de intermediarios y reglas o normatividad sobre futuros cambios en su composición.
- » Contar con métricas de evaluación para todos los programas. Una vez que los programas se implementan, la evaluación y monitoreo resultan tan fundamentales como costosos. Sin embargo, mantener programas que no logren cubrir a su población objetivo o conseguir los efectos deseados, será aún más costoso. La evaluación y monitoreo diagnostican las áreas de oportunidad e ineficiencias en la ejecución del programa. La evaluación permite la mejora del programa sin la necesidad de su eliminación definitiva.

BIBLIOGRAFÍA

Animal Político. "No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO". *Animal Político*, (2019). <https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios/> (Consultado el 22/06/2019).

Arteta, Ixtaro. "Eliminar intermediarios de programas sociales en los estados, ¿suficiente para acabar con la corrupción?". *Animal Político*, (2019). <https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/> (Consultado el 022/06/2019).

Banco Mundial. "Un modelo de México para el mundo". Banco Mundial/Noticias, 2014. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>

Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas e Instituto Nacional de Salud Pública. Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Sedesol, 2011. http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2018*. Santiago: Naciones Unidas, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Portafolio de información. "040-4A-R7 Cajeros automáticos por estado y municipio", <https://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bm1/Paginas/infoper.aspx>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). Recomendación 29/2019 SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS USUARIAS Y BENEFICIARIAS DEL "PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS". https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf (Consultado 17/09/2019)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Coneval, 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social". Distintos años: 2009-2017.

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

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, 2008. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_spa.pdf

Gobierno federal. "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024". *Gaceta Parlamentaria*. Marzo, 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI 2017". 22 de marzo de 2018.

La Razón. "Finaliza época de intermediarios en programas sociales: Olga Sánchez". *La Razón*, (2018). <https://www.razon.com.mx/mexico/termino-epoca-de-intermediarios-en-programas-sociales-olga-sanchez/> (Consultado el 22/06/2019).

Masse, Fátima y Mariana Olvera. *Diagnóstico IMCO. La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*. México: IMCO, 2019. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/2019-06-03_Diagno%CC%81stico-IMCO-La-poli%CC%81tica-Social-en-Me%CC%81xico-sin- rumbo-ni-destino-cierto-_Documento-PDF.pdf

Mexicanos contra la corrupción, "Transan con Liconsá", 2017, <https://contralacorrupcion.mx/transanconliconsa/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Gender equality in education, employment and entrepreneurship: final report to the MCM 2012 (París: OECD, 2012). <http://www.oecd.org/employment/50423364.pdf> (Consultado el 23/06/2019).

Oxfam México, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y Save the Children. "Oxfam México, GIRE y Save the Children llaman al Gobierno a generar una nueva política integral para la Primera Infancia". 2019. <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/oxfam-mexico,-gire-y-save-the-children>

Parker, Susan y Tom S. Vogl. "Do Conditional Cash Transfers (CCT) improve Economic outcomes in the next generation? Evidence from México". NBER Working Papers, (2018). https://www.researchgate.net/publication/319206447_Do_Conditional_Cash_Transfers_Improve_Economic_Outcomes_in_the_Next_Generation_Evidence_from_Mexico

Secretaría de Desarrollo Social. "Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017: Prospera Programa de Inclusión Social". 2017.

Transparencia Internacional. "Índice de Percepción de la Corrupción 2018". 2019.

Ugalde, Luis y Gustavo Loret de Mola. "Clientelismo electoral y compra de voto en México". Nexos, (2019), <https://www.nexos.com.mx/?p=18989> (Consultado el 16/08/2019).

Villegas, Gabriela. "Alegan 'fantasmas'... pero no aparecen". Reforma, (2019). https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1717181&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/alegan-fantasmas-pero-no-aparecen/ar1717181?__rval=1&flow_type=paywall (Consultado el 07/07/2019).