

DIAGNÓSTICO IMCO

La política social en México, sin rumbo ni destino cierto

- **Las modificaciones emprendidas por la actual Administración en los 10 programas sociales analizados no generan certeza de disminuir la desigualdad, pues carecen de reglas claras y de mecanismos de focalización.**
- **Las transferencias monetarias no resuelven las necesidades de los grupos vulnerados.**
- **El programa Prospera perdió los criterios que garantizan impactos positivos en sus beneficiarios en alimentación y salud.**
- **Los programas de Estancias Infantiles y de Refugios cambiaron su diseño, a pesar de haber tenido buenos resultados en evaluaciones.**

El presidente Andrés Manuel López Obrador se comprometió a que “el Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales” en su discurso de toma de protesta. Para cumplir lo prometido, la Administración federal ha destinado 2.6 billones de pesos del presupuesto de 2019 al rubro de desarrollo social y anunció cambios en varios programas sociales para reducir la corrupción y eficientar este tipo de gasto.

El objetivo de los programas sociales es acortar las brechas existentes entre los grupos vulnerados y el resto de la sociedad, con el fin de avanzar en la búsqueda de igualdad de oportunidades.

El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) analizó 10 programas sociales para entender si los cambios recientes en la política social ayudan a reducir las debilidades de los programas y las preocupaciones que motivaron las modificaciones. Esta muestra aglutina las políticas con mayor presupuesto o que tuvieron cambios en los últimos meses. Además, busca explorar las implicaciones que podrían tener los cambios anunciados y ofrecer recomendaciones de política pública para aminorar la desigualdad en México.

¿Las modificaciones emprendidas por la actual Administración en los 10 programas sociales analizados generan certeza de disminuir la desigualdad? No. Cuatro de los 10 programas analizados no tienen reglas claras y otros cuatro asumen que un ingreso adicional es suficiente para eliminar las fuentes de discriminación de los grupos vulnerados. Más aún, no hay mecanismos para verificar que los apoyos los reciben las personas que más lo necesitan. Adicionalmente, en las modificaciones no hay pruebas de que se contemplaron las sugerencias del Consejo Nacional de Evaluación, la Auditoría Superior de la Federación y Gestión Social y Cooperación A.C. Esto sugiere que los cambios no están basados en evidencia, lo que pone en riesgo los resultados esperados.

Entre los programas analizados destacan tres que tienen inconsistencias con la evidencia:

- **Prospera Programa de Inclusión Social.**

Estatus: ELIMINADO

¿Los cambios son consistentes con las evaluaciones? INCONSISTENTES

¿Qué hay en su lugar? Un programa educativo de transferencias no condicionadas, sin los componentes de salud y alimentación.

Diagnóstico: Ha sido uno de los programas sociales más evaluados a nivel mundial y replicado en 52 países de acuerdo al Banco Mundial. Dichas evaluaciones muestran que, en el corto plazo, el diseño original de transferencias condicionadas tuvo un impacto positivo en la salud, la educación y la nutrición de los beneficiarios. Sin embargo, aún falta evidencia sobre los efectos de largo plazo del programa y las barreras que enfrentan los beneficiarios al entrar al mercado laboral.

- **Estancias infantiles.**

Estatus: ELIMINADO

¿Los cambios son consistentes con las evaluaciones? INCONSISTENTES

¿Qué hay en su lugar? Transferencias monetarias no condicionadas.

Diagnóstico: A pesar de que en general el programa tuvo buenos resultados en sus evaluaciones, se sustituyó por un diseño de transferencias no condicionadas. Con las reglas actuales, no hay forma de garantizar que el subsidio se gaste efectivamente en enviar a los niños a una estancia infantil. Con ello, se podría poner en riesgo la seguridad de los menores¹, se descarta la importancia de la educación en la primera infancia con la que se desarrollan habilidades críticas que incrementan el aprovechamiento educativo² y se pone en desventaja económica a los padres que no tengan con quien dejar a sus hijos, pues el subsidio puede ser menor a los costos de las estancias³.

- **Programa de Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad.**

Estatus: EN RIESGO DE DESAPARECER

¿Los cambios son consistentes con las evaluaciones? INCONSISTENTES

¿Qué hay en su lugar? No hay reglas de operación y la institución a cargo no tiene titular desde noviembre de 2018. Posible sustitución con una pensión para personas con discapacidad.

Diagnóstico: Una pensión para las personas con discapacidad compensa el ingreso, pero no elimina las barreras que enfrentan en su vida diaria. Si bien, las evaluaciones anteriores mostraron que el programa tenía retos por la falta de un plan estratégico y de un registro de productos, es necesario contar con una estrategia para sumar la perspectiva de discapacidad en las políticas públicas.

Hallazgos más importantes:

- Tres de los 6 programas eliminados (Prospera, Estancias Infantiles y Coinversión Social) no debieron ser cancelados debido a los resultados positivos de sus

¹ <https://aristeguinoticias.com/2002/mexico/oxfam-gire-y-save-the-children-llaman-al-gobierno-a-reconsiderar-cambios-en-programa-de-estancias-infantiles/>

² <https://www.unicef.org/education/early-childhood-education>

³ <https://news.culturacolectiva.com/mexico/cuanto-cuesta-contratar-una-guarderia-en-mexico/>

evaluaciones. La autoridad federal tomó una decisión no solo en contra de la evidencia, sino del bienestar de los beneficiarios de esos programas que sí funcionaban de manera adecuada.

- **Incertidumbre en el presupuesto.** La mayoría de los cambios a las reglas de operación se determinaron después de definir el presupuesto para 2019. Así, ocho de los 10 programas analizados tienen recursos asignados, sin embargo no todos cuentan con reglas o lineamientos claros, lo que genera incertidumbre en el uso de los recursos presupuestados, así como retos para sus evaluaciones posteriores. Los otros dos programas fueron eliminados.
- **Son los gobiernos locales donde debe combatirse la corrupción.** Dos de los programas analizados otorgaron subsidios tanto para los gobiernos locales como para organizaciones civiles (el de atención a víctimas de violencia y el de apoyo a pacientes con VIH/SIDA). En las auditorías de ambos se detectó que la mayoría de las anomalías era sobre el gasto ejercido por los gobiernos locales (el 78% y el 94%, respectivamente).
- **Cuatro de los cinco programas con mayor presupuesto se convirtieron en transferencias monetarias no condicionadas** o con requisitos mínimos, lo que no necesariamente resuelve las carencias de los grupos vulnerados. Aunque la transferencia aumenta su ingreso, no crea instituciones ni genera capacidades para que estos grupos puedan competir contra otros más privilegiados.
- **Las mujeres, las personas con discapacidad y las personas con VIH/SIDA son los grupos vulnerados más afectados con estos cambios**, ya que no se ha observado una estrategia clara para cumplir con los objetivos de los programas modificados.

Las reglas para recibir la mayoría de estos apoyos no son excluyentes. El IMCO realizó un ejercicio sencillo del monto máximo que podría recibir una familia con varios miembros considerados dentro de la población objetivo de los programas que se analizaron. Se encontró que este hogar hipotético podría recibir hasta 6 mil 225 pesos al mes, cifra equiparable a la que gana una persona empleada ocho horas, cinco días de la semana (6 mil 144 pesos según ENOE 2019 primer trimestre).

En ese sentido, el ingreso de una familia vulnerada podría depender casi totalmente de las transferencias de estos programas. Sin embargo, su estabilidad financiera también dependerá de las finanzas públicas y de las decisiones del Gobierno. En caso de que los programas desaparezcan o sufran un recorte de presupuesto, dichas familias podrían caer en pobreza. Por ello, el diseño de estos programas debería de incluir incentivos para que las familias diversifiquen sus fuentes de ingreso y que al menos un miembro se una al mercado laboral.

En un marco de austeridad, es fundamental que el gasto social se focalice para conseguir los mayores rendimientos en términos de bienestar.

No debemos destruir lo construido: hay que conservar lo que funciona, componer lo que se puede mejorar y cancelar lo que no tiene solución.

IMCO Propone:

- Establecer con máxima transparencia los criterios, procesos y evaluaciones con los que operarán los programas donde existe incertidumbre.
- Garantizar que las políticas ofrezcan protección contra riesgos sociales y no solo redistribución de ingreso. Las transferencias no condicionadas no aseguran que se cubran las necesidades de los grupos vulnerados. Además, se debe incluir a todos los grupos vulnerados definidos por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en la política social.
- Evaluar la efectividad de los programas con base en metodologías bien definidas y transparentes.
- Continuar con los esfuerzos del Sistema de Información Integral para consolidar un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social.

El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.

Para entrevistas favor de comunicarse con
Romina Girón | prensa@imco.org.mx | Cel. (55) 7907 6656