



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

Diagnóstico de PROSPERA Programa de Inclusión Social

Julio 2015

Abreviaturas y siglas utilizadas en el documento

CNCH: Cruzada Nacional Contra el Hambre

CNP: Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social

CNPDHO: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

CNPSS: Comisión Nacional de Protección Social en Salud

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Diconsa: Diconsa S. A. de C. V.

DGGPB: Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol

EMS: educación Media Superior

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LBE: Línea de Bienestar Económico

LBM: Línea de Bienestar Mínimo

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

Liconsa: Liconsa S. A. de C. V.

MCS: Módulo de Condiciones Socioeconómicas

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

PAAZAP: Programa Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria

Pp: Programa presupuestario

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PND: Plan Nacional de Desarrollo

Progresá: Programa para la Educación, Salud y Alimentación

PROSPERA: PROSPERA Programa de Inclusión Social

PSDS: Programa Sectorial de Desarrollo Social

PUB: Padrón Único de Beneficiarios

ROP: Reglas de Operación

Salud: Secretaría de Salud

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social

SEP: Secretaría de Educación Pública

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SPSS: Servicios de Protección Social en Salud

UR: Unidad Responsable

Glosario

Canasta básica alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes

Carencia por acceso a la alimentación: Todos los individuos tiene derecho de disfrutar del acceso, físico y económico, a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla. No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación. El indicador de acceso a la alimentación se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA).

Capital humano: Conjunto de conocimientos, habilidades, experiencias que poseen las personas involucradas en el proceso productivo.

Complementariedad: Ocurre cuando múltiples agencias o programas de gobierno tienen objetivos similares, participan en actividades o estrategias semejantes.

Desnutrición: Es el resultado del consumo insuficiente de alimentos y de la aparición repetida de enfermedades infecciosas. La desnutrición puede ser crónica, aguda y desnutrición según la edad.

Exclusión social: Proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado.

Grupos vulnerables: Grupos o sectores de la sociedad con mayores posibilidades que otros grupos dentro del Estado de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, desastres naturales o ambientales o penuria económica. Cualquier grupo o sector de la sociedad (mujeres, niños, ancianos) más vulnerables en período de conflicto o de crisis.

Información asimétrica: La falta de información suficiente de una de las partes involucradas en una operación de mercado.

Ingreso per cápita: Los ingresos familiares totales divididos entre el número de integrantes del grupo familiar.

Línea de Bienestar.- Línea para cuantificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias), y que es utilizada como referencia en la metodología de focalización por el Programa.

Línea de Bienestar Mínimo Ajustada.- Línea que permite cuantificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada, y que es utilizada como referencia en la metodología de focalización por el Programa y también para la actualización de los montos de los apoyos. Se refiere a la Línea de Bienestar Mínimo definida por CONEVAL ajustada por la Coordinación Nacional.

Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas.- Línea definida por la Coordinación Nacional como el valor monetario en el que un hogar que cuenta con ingresos estimados suficientes para cubrir la canasta alimentaria, tiene condiciones similares en carencias de rezago educativo, acceso a salud y acceso a alimentación que los hogares cuyos ingresos estimados son inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo.

Obesidad: Enfermedad que surge por la ingestión de energía en cantidades mayores a las que se gastan, acumulándose el exceso en forma de grasa. Es un factor de riesgo para otras enfermedades crónicas degenerativas.

Población objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población potencial: Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que,

además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada: Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Producto Interno Bruto: Valor monetario a precios de mercado de la producción total de bienes y servicios en un país, descontando los insumos intermedios, dentro de un periodo determinado de tiempo.

Seguridad alimentaria: La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Sinergia: Ocurre cuando dos o más dependencias o programas trabajan coordinadamente para obtener mejores resultados.

Sobrepeso: Condición bajo la cual el peso del individuo excede el límite de acuerdo a su talla. Puede deberse a factores como el desarrollo de musculatura, acumulación de líquidos, entre otros.

Presentación

La elaboración de diagnósticos de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) responde a la necesidad de contar con una robusta justificación teórica para su creación y permanencia, y con ello, tener los elementos suficientes para comprender la relevancia y continuidad de las intervenciones de las políticas públicas de desarrollo social; en este caso en particular, se analiza cuál es el estado actual del problema que da origen a la fusión de Prospera Programa de Inclusión Social con el Programa de Apoyo Alimentario.

De esta forma, en el presente diagnóstico se identifica el problema que se busca resolver mediante la fusión de los programas antes mencionados, sus causas y consecuencias.

Cabe mencionarse que este trabajo es producto de la colaboración entre el personal adscrito a la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) de la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, a la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y a la Dirección General de Análisis y Prospectiva, todas ellas adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quienes aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir al desarrollo de políticas de atención a la problemática que aquí se presenta.

Introducción

Con el objeto de generar una mejor aplicación de las políticas y acciones de la Administración Pública, y con ello un uso más eficiente de los recursos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propuso una reingeniería del gasto público con el enfoque de “Presupuesto Base Cero”, tomando como marco de referencia las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, considerando que el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) contribuye a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios para garantizar un mínimo fundamental: la alimentación, se piensa que el Programa es un instrumento complementario de política pública, orientado a la población que no puede ser atendida por PROSPERA pero que se encuentra en las mismas condiciones socioeconómicas y de ingreso. Dado lo anterior, se ha propuesto la fusión de estos dos programas con el objeto de contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

El documento se compone de siete apartados principales. En el primero se presentan los antecedentes del PAL y de PROSPERA; en el segundo apartado se incluye la descripción de la vinculación de la fusión PROSPERA-PAL con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el tercer apartado se identifica la problemática atendida por la fusión de los programas; así como sus causas y sus consecuencias; lo cual se presenta de manera esquemática en un árbol del problema. En el cuarto apartado, se define el objetivo del programa, y de igual forma, éste se presenta de manera esquemática en el árbol del objetivo del Programa. En el quinto apartado, se presenta la definición de población potencial y de población objetivo, su cuantificación y se exponen las principales características de dichas poblaciones. En el sexto apartado se presentan las principales características del padrón de beneficiarios. Finalmente, en el séptimo apartado se incluyen consideraciones a tomar en cuenta en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa.

Contenido

Abreviaturas y siglas utilizadas en el documento.....	2
Glosario.....	4
Presentación.....	7
I. Antecedentes.....	10
II. Justificación y alineación.....	17
II.1 Justificación de la fusión de los programas.....	17
II.2 Alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (S072) con el Sistema Nacional de Planeación Democrática	18
III. Identificación y descripción de la problemática	23
III.1 Definición del problema	29
III.2 Árbol del problema	30
IV. Objetivos del programa	33
IV.1 Árbol del objetivo	33
IV.2 Definición de objetivo.....	37
V. Cobertura y focalización	37
V.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo	38
VI. Padrón de beneficiarios.....	47
VII. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados..	52
Fuentes consultadas.....	54
Anexo1. Claves de ingreso omitidas para la identificación de la población objetivo	55

I. Antecedentes

Para el combate de la pobreza, el Gobierno de la República cuenta con un amplio conjunto de programas sociales que atienden las diferentes causas que la originan, que la perpetúan y/o que le impiden a las personas contar con herramientas para salir de dicha condición. Este conjunto de programas está distribuido en distintas secretarías. Es a partir de la presente Administración que se ha hecho un esfuerzo mayor por conjuntar las acciones de los programas sociales a través de estrategias (por ejemplo, la Cruzada Nacional Contra el Hambre) y/o programas con enfoque transversal (por ejemplo, PROSPERA Programa de Inclusión Social), con el objetivo de ofrecer paquetes de intervención a las personas en situación de pobreza que sean más integrales y, con ello, aumente su efectividad.

En este contexto, en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se operan dos de los programas presupuestarios (Pp) que tienen mayor potencial para lograr un efecto directo sobre la pobreza de corto y de mediano plazo. A continuación, se describe la evolución que ha tenido cada uno de ellos.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El PAL fue creado mediante una iniciativa del Ejecutivo Federal a principios de 2003 con el objetivo de atender las necesidades básicas de un sector de la población que enfrentaba condiciones de pobreza extrema y marginación y que no era beneficiado por otros programas sociales del gobierno federal. Antes de obtener su nombre actual, el PAL fue conocido como "*Paquete Alcance*" y "*Programa Te Nutre*". Fue hasta septiembre de 2003 que los objetivos y estructura del programa fueron delineados con mayor detalle entre diferentes instancias del Gobierno Federal.¹

De conformidad con las reglas de operación del programa (ROP) 2004, entonces a cargo de Diconsa, los apoyos que el programa entregó a su población atendida eran:

- *Apoyo en especie.* Dotación mensual de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos.
- *Apoyo en efectivo.* 150 pesos mensuales, utilizados para la adquisición de

¹ Universidad Iberoamericana (Septiembre 2006). Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de DICONSA, S.A. de C.V. Informe Final.

productos alimenticios.

- *Apoyos complementarios.* (i) Apoyo en salud: Acciones para la promoción y vigilancia de la salud, a cargo de beneficiarios voluntarios de la comunidad; (ii) Apoyo para la educación nutricional y para la salud: Cursos de educación sobre nutrición, higiene y salubridad; y, (iii) Apoyo para obras de piso firme y letrización: Acciones de gestión para que los programas federales y estatales concentrados en el mejoramiento de la vivienda, otorguen apoyos en especie o monetarios a los hogares beneficiarios del Programa que así lo requirieran.²

Las siguientes ROP del PAL fueron publicadas en el año 2006. En ellas se reflejaron los siguientes ajustes a los bienes o servicios que el programa se comprometió a entregar.

- *Apoyo en especie y en efectivo.* La familia beneficiaria recibía bimestralmente, dos paquetes alimentarios y 240 pesos en efectivo para hacer frente al alza de precios; el paquete alimentario se integraba con productos nutricionales con un valor equivalente a 182 pesos.
- *Apoyo sólo en efectivo.* La familia beneficiaria recibía bimestralmente un apoyo en efectivo por 604 pesos, para utilizarse en la adquisición de alimentos.
- Otros cambios importantes radicaban en la posibilidad de actualizar anualmente los montos de los apoyos y la corresponsabilidad. Esta última se hizo explícita y consistió en la asistencia de los beneficiarios a cursos de nutrición.

En 2009 el componente de apoyo alimentario del Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa, se fusionó con el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), creado y operado en 2008 por la Sedesol. Lo anterior, en respuesta al mandato de la Cámara de Diputados establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2009. Ambos programas compartían el mismo problema público: la atención a los problemas de nutrición y alimentación de la población en situación de pobreza en localidades rurales dispersas de alta y muy alta marginación, que no eran atendidos por los programas alimentarios o sociales. De acuerdo a las ROP 2009 el PAL contempló los siguientes apoyos:

² Es importante subrayar que los beneficiarios recibían el apoyo en especie o el monetario; en ambos casos contaban con los apoyos complementarios.

- *Apoyo económico en efectivo y/o en especie.* Consistía en 490 pesos bimestrales, más 240 pesos para apoyar la economía familiar ante alzas en los precios de los alimentos.
- *Complementos nutricionales.* Dirigidos a niños y niñas de 6 meses a 2 años de edad y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y, leche Liconsa a niños de 2 a 5 años.
- *Seguimiento nutricional.*
- *Acciones de orientación y promoción social.*
- Adicionalmente, según la disponibilidad presupuestal y las necesidades del hogar, se podrían llevar a cabo acciones de mejora para que los beneficiarios consumieran agua de mayor calidad.

En las ROP 2010 se cambió a la unidad responsable (UR) encargada de operar el PAL, al sustituir la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) a Diconsa con el objeto de alinear los procesos operativos del PAL a los del PDHO. Lo anterior como resultado de atender una recomendación derivada de la Evaluación de Diseño realizada al PAL en 2009³. Con el cambio de UR, los bienes o servicios que el PAL entregó a su población atendida dejaron de incluir a los apoyos en especie y de eliminó la corresponsabilidad. Los apoyos que esta versión del PAL contempló fueron los siguientes:

- *Apoyo monetario directo.* Calculado mensualmente pero entregado de manera bimestral a familias beneficiarias para elevar su estado de nutrición.
- *Apoyo mensual o bimestral de complementos o leche fortificada.* Para reforzar la nutrición infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- *Apoyo monetario mensual Vivir Mejor.* Se entregó para compensar por el alza de los precios de los alimentos.
- *Apoyo infantil Vivir Mejor.* Apoyo monetario adicional destinado a las familias con infantes de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
- Para el año 2011⁴ se agregó un apoyo más al PAL denominado Apoyo Especial

³ El informe de dicha evaluación está disponible en: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/palprev/pal09_eval_diseno_hospital_infantil_federico_gomez.pdf

⁴ DOF (2010). Reglas de Operación 2001, del Programa de Apoyo Alimentario. Ver:

para el tránsito al Programa Oportunidades. Este consistió en una transferencia monetaria temporal para las familias que transitaban del PAL al PDHO.

Las ROP 2013 dieron cuenta de la creación del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. En este marco, los beneficiarios del PAL son elegibles para recibir los apoyos de los Pp operados por Diconsa y Liconsa, cuando existan las condiciones de accesibilidad. Con la implementación de la CNCH, el esquema de apoyos del PAL sufrió cambios, mismos que se reflejaron en las ROP 2014. Así, desde 2014, el PAL entrega los siguientes apoyos:

- *Apoyo monetario para alimentación.* Se entregan de manera mensual a familias beneficiarias para elevar su estado de nutrición.
- *Apoyo monetario alimentario complementario.* Se entrega para compensar por el alza de los precios de los alimentos.
- *Apoyo infantil.* Apoyo monetario adicional destinado a las familias con infantes de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
- *Apoyo especial para el tránsito a PROSPERA.*
- *Apoyo Sedesol Sin Hambre.* Consiste en una transferencia monetaria adicional que se entrega bajo el esquema Sin Hambre. Dicho esquema consiste en una tarjeta electrónica con la que se puede comprar una canasta de alimentos en la red de Tiendas Diconsa con base en las transferencias recibidas por concepto de los apoyos (i) monetario para alimentación, (ii) alimentario complementario y (iii) Sedesol Sin Hambre.

PROSPERA Programa de Inclusión Social

Mediante el *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social* publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de agosto de 1997 surge Progresá como un programa de transferencias condicionadas en efectivo, cuyo objetivo era contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Lo anterior, al favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y

educación de los integrantes de los hogares que atiende. En esta etapa inicial, Progres a se diseñó e implementó en hogares en condición de pobreza extrema del ámbito rural en las entidades del sur y sureste de México.

Para el logro de su objetivo, Progres a dispuso de un conjunto de intervenciones agrupadas en tres componentes:

- *Educación.* Entrega de becas educativas para la educación básica condicionada a la asistencia regular a la escuela.
- *Salud.* (i) Acceso a un paquete de servicios de salud preventiva a todos los integrantes de los hogares beneficiarios, orientación especializada en temas de auto cuidado de la salud; y, (ii) entrega de suplementos alimenticios a las embarazadas, mujeres en lactancia e infantes de 4 a 59 meses de edad.
- *Alimentación.* Entrega de apoyos monetarios para la alimentación de los integrantes de los hogares beneficiarios cuya entrega se condicionó al cumplimiento de las intervenciones del Componente Salud.

En buena medida, a partir de los resultados favorables del programa en sus beneficiarios en el corto plazo (menor morbilidad, mejoramiento en el estado nutricional y mayores años de escolaridad) documentados por la evaluación de externa de impacto que se realizó en el periodo de 1997-2000⁵, el programa logra obtener (i) su continuidad y (ii) su expansión a todo el territorio nacional. En este contexto, el 6 de marzo de 2002 se publica en el DOF el *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997*. De esta forma, la publicación de este decreto marca el nacimiento del PDHO.

En su etapa como el PDHO, el programa mantuvo sus tres componentes y se expandió al resto de las localidades rurales del país así como a las localidades urbanas. La población atendida pasó de 2.5 millones de familias, en 2002, a 5.9 millones de familias, en 2013. En el PDHO se realizaron diversos ajustes a las intervenciones de cada componente, siendo los más relevantes los siguientes:

⁵ Para mayor información, consultar:

http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri_2000_informe_ejecutivo.pdf

- *Educación.* Se incorporan (i) los apoyos (monetarios y en especie) de útiles escolares; (ii) las becas para la Educación Media Superior (EMS); y, (ii) el apoyo monetario "*Jóvenes con Oportunidades*" que consiste en la entrega al joven de 5 mil pesos una vez que concluye la EMS antes de cumplir 22 años.
- *Salud.* Se cambia el formato de las sesiones de orientación para el auto cuidado de la salud, al pasar de "pláticas" a "talleres"; se hacen ajustes al formato de hierro utilizado en los suplementos alimenticios, para aumentar su efectividad; se cambian los formatos de suplementos alimenticios para infantes y embarazadas y mujeres lactantes; se ajusta el contenido de los suplementos nutricionales en función de las necesidades calóricas y nutrimentales en los ámbitos rural y urbano; se promueve la lactancia materna exclusiva al extender a los 6 meses la edad a la que los infantes pueden recibir los suplementos del programa; y, se implementa a escala nacional la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN).
- *Alimentación.* Se incorporan los apoyos monetarios (i) alimentario complementario (a partir de incrementos en los precios internacionales de alimento en 2008); (ii) energético, y, (iii) infantil, para familias con integrantes menores de 9 años de edad. Todos estos nuevos apoyos estaban asociados al cumplimiento de la corresponsabilidad en salud, de la misma manera que el apoyo monetario alimentario original.

Las evaluaciones externas realizadas al PDHO confirman la sostenibilidad en el mediano plazo de los efectos del programa en educación, salud y nutrición, documentados en la evaluación de corto plazo (1997-2000). No obstante, los resultados observados en la movilidad social, ocupación e ingresos de los jóvenes beneficiarios del programa fueron menores a los esperados⁶. En este contexto es preciso acotar la responsabilidad del programa en el logro de estos resultados finales. La mayor ocupación y generación de ingreso por trabajo de estos jóvenes no sólo depende del desempeño del programa sino fundamentalmente de un contexto económico de crecimiento que las favorezca y de un mayor acceso a los programa sociales que tiene como objetivo incorporar a la actividad

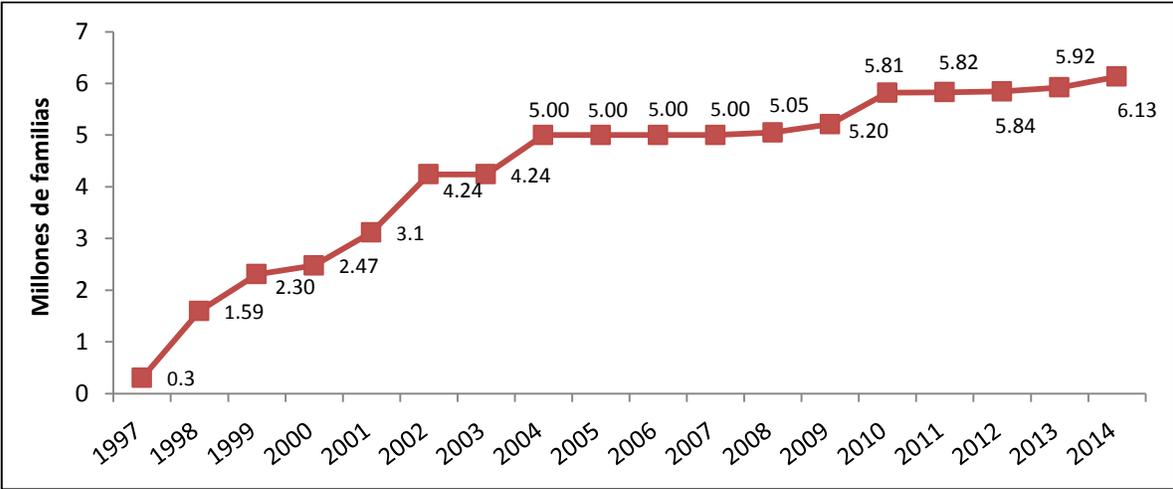
⁶ Ver Rodríguez-Oreggia, Eduardo (2010) *Movilidad Social Intergeneracional de los Jóvenes Beneficiarios de Oportunidades Provenientes de Hogares en Zonas Rurales*. Disponible en: <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs2010.php>

productiva a la población sea a través del trabajo asalariado o del trabajo por cuenta propia.

En este contexto, mediante el *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social* publicado en el DOF el 5 de septiembre de 2014 surge PROSPERA como la siguiente etapa en el proceso de maduración de Progresá/PDHO. En PROSPERA se busca materializar la visión del Gobierno de la República en donde la política económica trabaja de manera conjunta con la política social. A través de PROSPERA se pretende fortalecer las estrategias transversales de la política económica y social para el combate a la pobreza así como las bases para la construcción de un sistema de protección social amplio e incluyente. En este nuevo programa social se fortalecen las facultades y los mecanismos de articulación interinstitucional que contribuyen a la incorporación exitosa en la vida productiva y el mejoramiento del bienestar económico de la población en pobreza.

En la Gráfica 1 se muestra la evolución de la cobertura del programa desde 1997 a la fecha.

Gráfica 1. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2014.



Fuente: Elaboración propia con información propia de la CNP derivada del padrón de familias activo del programa (2015).

II. Justificación y alineación

II.1 Justificación de la fusión de los programas

La fusión del Pp S-0118 PAL en el Pp S-072 PROSPERA cuenta con las siguientes ventajas para su implementación:

1. El problema que atiende el PAL es un sub conjunto del problema que atiende PROSPERA.
2. Los objetivos de ambos programas están alineados y claramente se complementan.
3. Las características de la población elegible para ambos programas son idénticas.

En este contexto, la fusión del PAL en PROSPERA contribuye al logro de los elementos del PND 2013 - 2018 y de los programas que se derivan de éste a partir de lo siguiente:

- Mayor eficacia en el logro de los objetivos del programa. En el marco del PSDS 2013 - 2018, PROSPERA y PAL están alineados al mismo objetivo (1) y estrategia (1.1) así como a la línea de acción *1.1.1 Proporcionar apoyos monetarios a las personas en condición de pobreza que compensen su ingreso y les permita mejorar su acceso a la alimentación*. Dado que PROSPERA se alinea además con las líneas de acción 1.1.2 y 1.1.3, con la fusión del PAL en PROSPERA las familias que se incorporen a PROSPERA como resultado de dicha fusión serán elegibles para recibir las intervenciones del programa que contribuyen al logro de dichas líneas de acción⁷. Además, las familias provenientes del PAL también se verán beneficiadas de las acciones de vinculación interinstitucional que PROSPERA lleva a cabo para lograr la inclusión productiva, laboral, financiera y social de sus integrantes. Con ello, se ofrece a una mayor población el paquete integral de intervenciones inter sectoriales que buscan, por un lado, desarrollar las capacidades básicas de las personas, y por el otro, incidir en mejorar sus condiciones de vida a partir de ofrecer mayores oportunidades de desarrollo

⁷ La condición para que la elegibilidad se traduzca en la entrega efectiva de los apoyos del Componente Educación y del Componente Salud está sujeto a la disposición de los recursos fiscales en el Ramo 11 Educación y el Ramo 12 Salud, respectivamente.

social a través del acceso a programas sociales que complementan el logro del objetivo de PROSPERA.

- Mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados. A partir de 2010 cuando la CNP asumió la responsabilidad de operar el PAL junto con PROSPERA, aquellos procesos y procedimientos del PAL similares a los de PROSPERA se homologaron⁸. Con la fusión del PAL en PROSPERA se generan ahorros en la operación y se reducen las necesidades de personal en la CNP y sus oficinas estatales al no existir ninguna diferencia en los procesos y procedimientos necesarios para brindar atención a las familias que se incorporan a PROSPERA como resultado de dicha fusión.

II.2 Alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (S072) con el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Para asegurar la correspondencia entre los objetivos del programa y la planeación nacional y sectorial, en el presente apartado se analizará la alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (Programa) con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial).

1. Objetivos de “Prospera, Programa de Inclusión Social”

El **objetivo general** del Programa es “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”.

Su **objetivo específico** es “Ampliar las capacidades de alimentación, salud y educación de los integrantes de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar”.

⁸ Cabe señalar que el número de procesos del PAL es menor que el de PROSPERA. Por ejemplo, en el PAL no se lleva a cabo la recertificación de los hogares, que es el proceso de PROSPERA que determina la permanencia en el programa de las familias beneficiarias.

2. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como Objetivo general llevar a México a su máximo potencial. Para ello, se establecen cinco Metas Nacionales. El Programa está estrechamente vinculado a la Meta Nacional II, “México Incluyente”, la cual tiene como propósito garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos; específicamente está alineado al objetivo 2.1 de dicha Meta “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”.

La vinculación con la Meta Nacional II se presenta abajo:

- **Objetivo 2.1** Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
 - **Estrategia 2.1.2** Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

3. Alineación con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de las políticas, programas y acciones que implementa, busca generar condiciones que permitan la garantía progresiva de los derechos sociales y revertir la desigualdad existente en el país. Para lograrlo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se ha propuesto alcanzar, entre otros, el objetivo de “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”.

El Programa, como su objetivo general lo indica, está alineado al objetivo 1 del Programa Sectorial, como se puede observar a continuación:

- **Objetivo 1.** Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
- **Estrategia 1.1** Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.

De acuerdo con lo anterior, en el siguiente esquema se presenta la vinculación entre los objetivos del Programa y su contribución al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, destacando la ampliación de capacidades de alimentación, salud y educación.

Figura 1. Contribución de Prospera, Programa de Inclusión Social al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018



Fuente: Elaboración propia.

Prospera, Programa de Inclusión Social, contribuye a cumplir con el objetivo sectorial número 1, llevando a cabo acciones en materia de alimentación, salud y educación, así como de vinculación interinstitucional, utilizando de forma eficiente los insumos materiales, humanos y financieros necesarios para el desarrollo de sus funciones.

En el cuadro 1 se esquematiza la alineación descrita anteriormente de “Prospera, Programa de Inclusión Social” con el Programa Sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro 1. Alineación de Prospera, Programa de Inclusión Social a los documentos de Planeación Nacional y Sectorial

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Prospera Programa de Inclusión Social
<p>Meta Nacional II “México Incluyente”</p> <p>Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Estrategia 2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.</p>	<p>Objetivo 1:</p> <p>“Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”.</p> <p>Estrategia</p> <p>1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.</p>	<p>Fin (Objetivo general)</p> <p>“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”.</p> <p>Propósito (Objetivo específico)</p> <p>“Los integrantes de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación.”</p>

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es posible observar una alineación del Programa con la Estrategia Transversal de Democratizar la Productividad del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de la Meta Nacional México Incluyente, la cual implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar el máximo potencial de la productividad a amplios sectores de la vida nacional. La alineación es la siguiente:

- **Estrategia Transversal:** Democratizar la Productividad.
 - **Línea de acción.** Reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados, a través de políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales.

Derivado de dicha Estrategia, el Programa se alinea con el Objetivo 2 del Programa para Democratizar la Productividad como se observa a continuación:

- **Programa Transversal:** Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.
 - **Objetivo 2.** Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.

De igual manera, es posible observar una alineación del Programa con la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno de la Meta Nacional México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la que se destaca como imperativo contar con un gobierno eficiente, que tenga mecanismos de evaluación para mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. La alineación es la siguiente:

- **Estrategia Transversal:** Gobierno Cercano y Moderno.
 - **Línea de acción.** Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional.

Derivado de dicha Estrategia, el Programa se alinea con el Objetivo 2 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno como se observa a continuación:

- **Programa Transversal:** Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.
 - **Objetivo 2.** Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

Finalmente, es posible observar una alineación del Programa con la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género de la Meta Nacional, México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece que la presente administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre hombres y mujeres. La alineación es la siguiente:

- **Estrategia Transversal:** Perspectiva de Género.
 - **Línea de acción.**
 - Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
 - Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

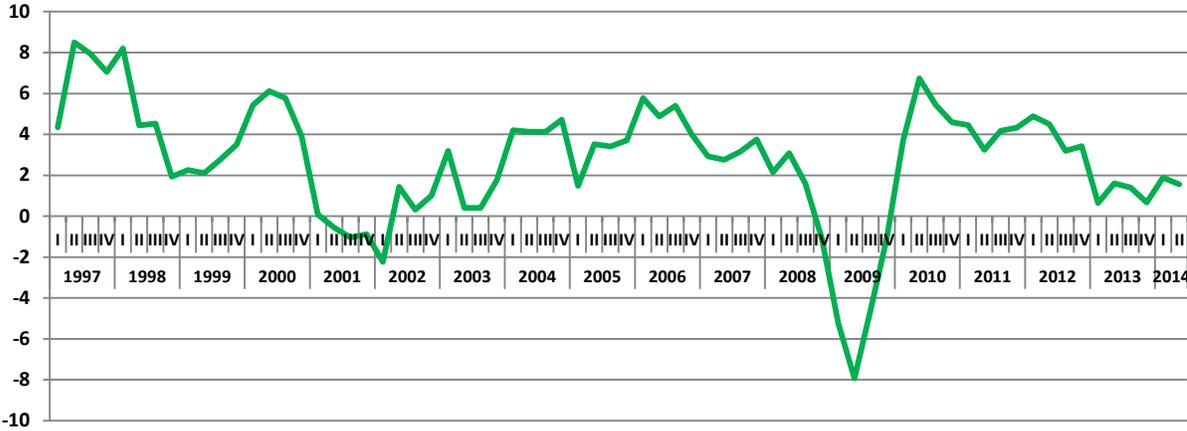
Derivado de dicha Estrategia el Programa se alinea con el Objetivo 4 del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres como se observa a continuación:

- **Programa Transversal:** Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
 - **Objetivo 4.** Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.

III. Identificación y descripción de la problemática

Desde 1997 el desempeño económico general del país ha sido deficiente. A partir de ese año se ha observado un comportamiento irregular del Producto Interno Bruto (PIB), con caídas pronunciadas y reiteradas, y procesos de recuperación insuficientes, que se reflejan en un lento proceso de recuperación del empleo a partir de la última caída importante del PIB (gráficas 1 y 2), y que han impedido elevar las condiciones de vida de la población y reducir en forma sostenida los niveles de pobreza medida por ingresos (gráfica 3).

Gráfica 1. Variación porcentual del PIB, 1997 - 2014.



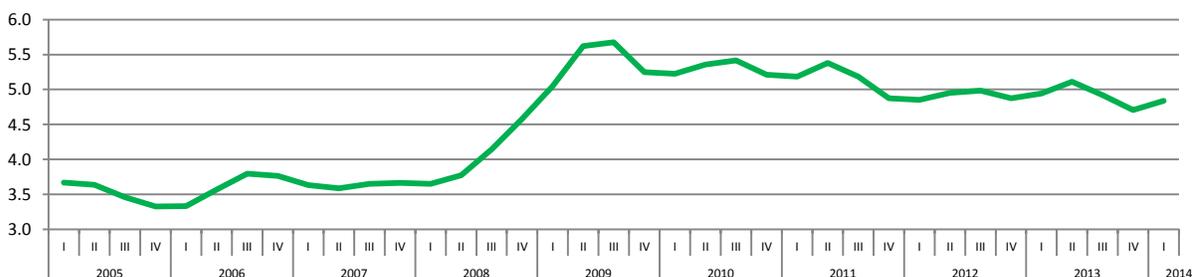
Fuente: Coneval con información de INEGI.

La evidencia sugiere que entre las causas del bajo crecimiento de la economía está la baja productividad de los factores: en los últimos 30 años la productividad total de la economía mexicana ha decrecido a una tasa promedio anual de 0.7 por ciento⁹. Lo anterior, asociado a (i) un uso y asignación ineficiente de los factores de producción, a causa de la informalidad del trabajo o el desaprovechamiento de una estructura demográfica favorable para una mayor producción, y la falta de financiamiento a las actividades productivas o la falta de acceso a éste por parte de las unidades de producción más pequeñas; (ii) una limitada acumulación de capital humano y de habilidades para el trabajo que permitan desarrollar y/o adoptar nuevos conocimientos y

⁹ Gobierno de la República (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*.

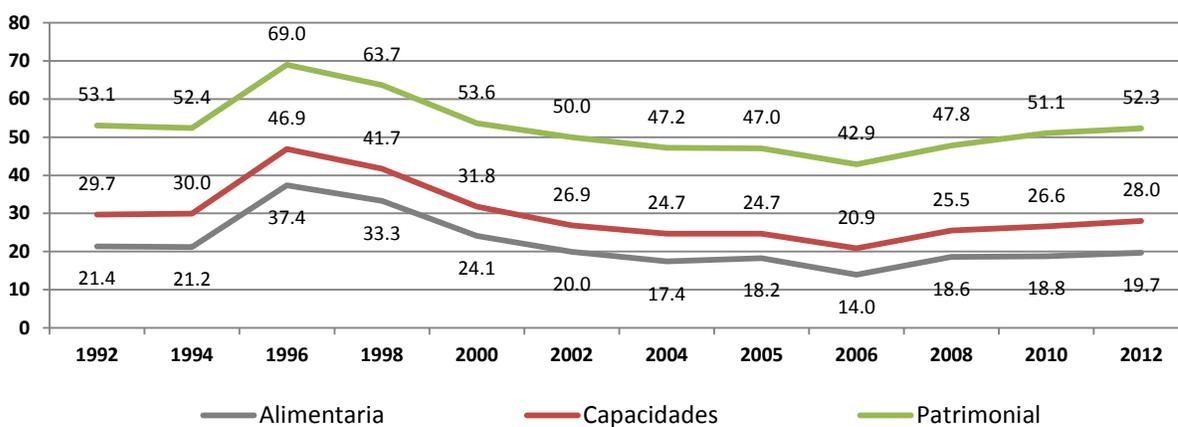
tecnologías; (iii) concentración de la exclusión social en ciertas regiones y brechas de productividad entre sectores de la economía, y, (iv) la ausencia de un ambiente favorable para los negocios y la inversión.

Gráfica 2. Variación de la tasa de desocupación trimestral, 2005 - 2014.



Fuente: Coneval con información de INEGI.

Gráfica 3. Pobreza por ingresos 1992 - 2012, porcentaje del total de personas.



Fuente: Coneval con información de INEGI.

Como se señaló anteriormente, existe una oferta amplia de programas y acciones de desarrollo social que cuentan con potencial para incidir en el problema de la pobreza. Sin embargo, dicha oferta carece de un concepto de integralidad y articulación entre las

acciones de cada programa que permita fortalecer las complementariedades y sinergias entre éstos. Además, en esta oferta institucional de programas sociales existe¹⁰:

- Una gran heterogeneidad en términos del monto del presupuesto que se les asigna en cada ejercicio fiscal, el tamaño y la distribución geográfica de su población atendida, así como el derecho social que buscan garantizar. Estas características dificultan la planeación de intervenciones conjuntas e integrales sostenibles en el tiempo.
- Un ejercicio del gasto público altamente progresivo en los programas alimentarios (principalmente, vía PROSPERA y PAL), un gasto en salud neutral, y un gasto en programas de fomento productivo y bienestar económico altamente regresivo.
- Una cobertura insuficiente y una marcada desigualdad en el acceso a la educación media superior y la educación superior. Esto último a partir de elevados costos directos e indirectos a los que se enfrenta la población de bajos ingresos para estudiar en estos niveles.

Los resultados más recientes de medición multidimensional de la pobreza, presentados por el Coneval en la segunda mitad del mes de julio de 2015 y que se estimaron a partir de los resultados del MCS de la ENIGH 2014, mostraron que entre 2012 y 2014:

- El porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2%, al pasar de 53.3 a 55.3 millones de personas;
- El porcentaje de población en pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5%, al pasar de 11.5 a 11.4 millones de personas;
- El número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo de 2.4 a 2.3, y en la población en pobreza extrema bajaron de 3.7 a 3.6 carencias;
- El rezago educativo se redujo de 19.2 a 18.7%, lo que en términos absolutos significa que pasó de 22.6 a 22.4 millones de personas;
- La carencia por acceso a los servicios de salud bajó de 21.5 a 18.2%, porcentaje que equivale a una reducción de 25.3 a 21.8 millones de personas;
- La carencia por acceso a la seguridad social bajó de 61.2 a 58.5%, lo que se traduce en una reducción de 71.8 a 70.1 millones de personas;

¹⁰ Coneval (2012) *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*.

- La carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 13.6 a 12.3%, lo que representa una reducción de 15.9 a 14.8 millones de personas;
- La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se mantuvo sin cambio en 21.2% aunque, dado el aumento poblacional, pasó de 24.9 a 25.4 millones de personas; y,
- La carencia por acceso a la alimentación aumentó ligeramente de 23.3 a 23.4%, es decir de 27.4 a 28.0 millones de personas.

De acuerdo al CONEVAL, algunas explicaciones que pueden derivarse de los resultados anteriores son las siguientes:

- 1) La pobreza aumentó porque el ingreso de los hogares se redujo. Esta situación podría explicarse en cierta medida por la falta de crecimiento de la economía del país.
- 2) La pobreza extrema se redujo por el incremento del ingreso en el decil de mayor pobreza. Ello que podría explicarse por la adecuada focalización de los programas de transferencias monetarias como PROSPERA y PAL.
- 3) Al menos 5 carencias sociales se redujeron. Una explicación posible es la mayor cobertura de los programas sociales sobre la población más pobre.

En este contexto, uno de los retos que se plantean para la política de desarrollo social es diseñar e implementar intervenciones más integrales, aprovechando las complementariedades y sinergias de las ya existentes con el objeto de mejorar su efectividad y la progresividad del gasto.

Las implicaciones en política pública del enfoque de capacidades, enfoque en el que se ha erigido PROSPERA, enfatizan que existen consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta para delinear la política orientada al bienestar social y al abatimiento de la pobreza. De acuerdo con este enfoque, la consideración central que debería existir en una política social es la igualación de capacidades; es decir, enfocar la política en las libertades de los individuos para lograr resultados. Además, recomienda tomar en cuenta el aspecto de agencia para lograr desarrollo, así como para definir y redefinir logros valiosos. El centro de atención sería entonces la valoración que hacen los individuos para definir prioridades de desarrollo; esto significa que son precisamente los individuos

quienes definen individual y socialmente fines valiosos y, delinear constantemente sus prioridades al respecto. En esto se basa en el reconocimiento de los seres humanos como agentes de desarrollo; es decir, personas que procuran su bienestar (Sen, 1983).

Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden efectivamente forjar su propio destino y ayudarse los unos a los otros (Sen 1996:11). De esta manera, la intervención de los gobiernos dirigida a la mejora del desarrollo humano, debe contemplar la participación activa de la población, que en sí misma busca su desarrollo.

Así con respecto a las capacidades, el Informe del Banco Mundial del año 2000, afirma que la pobreza es un producto de la incapacidad de la comunidad para participar en el planeación e implementación de las políticas y para pedir cuentas a sus instituciones. La explicación es que si la comunidad participase en las decisiones que se toman y pudiese fiscalizar a sus dirigentes, se podría lograr una provisión más equitativa de los activos y se eliminaría su concentración en algunos grupos de elite. Por otro lado, las instituciones sociales también afectan los niveles de pobreza ya que limitan la productividad o rentabilidad de los activos, las estrategias para afrontar los riesgos y la capacidad de tener nuevas oportunidades.

Por último, la pobreza también es vista como producto de la vulnerabilidad a shocks macroeconómicos y desastres naturales. La población en situación de pobreza es la más vulnerable de la sociedad porque está expuesta a un mayor número de riesgos. Sus bajos ingresos significan que son menos capaces de ahorrar y acumular activos. Esto a su vez, limita su habilidad para manejar una crisis cuando se presenta. La variabilidad de los ingresos es especialmente peligrosa para las personas con ingresos en o debajo de la línea de pobreza, o con ingresos apenas mayores a ella; como resultado, la gente pobre es altamente adversa al riesgo y renuente a participar en las actividades de alto riesgo y alta rentabilidad que podrían sacarlos de la pobreza. Los shocks económicos disminuyen los salarios reales y aumentan el desempleo, disminuyen los ingresos no laborales al disminuir el precio de los productos elaborados por los pobres, reducen las transferencias intrafamiliares y disminuyen el ritmo de acumulación de activos humanos, financieros y físicos, dificultando la salida de la pobreza. Los desastres naturales destruyen los activos acumulados e impiden que una región crezca sostenidamente.

En cuanto al enfoque de oportunidades y sus implicaciones en política pública, la prioridad se concentra en la posesión de los activos humanos, físicos y naturales, los cuales son las razones de fondo para que un individuo, familia o grupo viva en la pobreza o escape de ella. Estos activos interactúan con las oportunidades sociales y de mercado para generar ingresos, una mejor calidad de vida y una sensación de bienestar psicológico.

Teniendo en cuenta lo anterior, la política pública bajo este enfoque deberá propiciar ciertas capacidades para aprovechar oportunidades (educación y salud, elementos básicos del capital humano) tomando en cuenta su interacción con las oportunidades sociales y de mercado; es decir, la demanda de trabajo, que influiría en la rentabilidad de los activos. Dentro de las oportunidades que debe tener la población en situación de pobreza, en el Informe del año 2000 del Banco Mundial, se incluye la provisión y redistribución que debe hacer el estado de los activos. Ciertamente, los activos a los que hace referencia el Banco Mundial se limita a educación, salud, infraestructura y, en mucha menor medida, a tierras agrícolas.

III.1 Definición del problema

Considerando lo antes expuesto el problema que se busca abatir con PROSPERA se centra en las limitadas capacidades en alimentación, salud y educación que enfrentan los integrantes de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, que conlleva a una situación de pobreza o a su perpetuación a través de las distintas generaciones que conforman una familia.

III.2 Árbol del problema

La problemática arriba mencionada se identifica de manera esquemática en el árbol del problema (ver Figura 2) y se alinea al objetivo 1.1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social: “Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza”. Dicha problemática se presenta como consecuencia de los siguientes factores: 1) rezago educativo y aprendizaje deficiente, 2) precario estado de salud, 3) carencia alimentaria y 4) exclusión social productiva y financiera. Cada una de estas causas se ve a su vez propiciada por una serie de aspectos que interactúan entre sí, los cuales se expondrán a continuación.

Por un lado, una mala educación es provocada por aspectos propios y ajenos a las personas que la reciben, entre las referidas específicamente al ser humano están: el elevado abandono escolar que puede ser debida, entre otras fuentes, a una inserción laboral temprana por la falta de ingresos familiares para subsistir; y los factores individuales, culturales y económicos inhibidores de la asistencia escolar. En cuanto a las causas ajenas se presenta la mala calidad de la educación o la falta de acceso a educación de buena calidad debido a un bajo acceso físico de la oferta educativa generalizado.

Con respecto a la capacidad de salud, la literatura también la concibe como producto de aspectos externos y natos de la población que presenta deficiencias en esta capacidad. De parte de los provenientes del medio exterior destacan principalmente tres: acceso limitado a la oferta de servicios de salud, la baja calidad de ellos caso de disponer de ellos, niveles altos de incidencia de prácticas de riesgo para la salud, y la insuficiencia de ingresos o de políticas públicas que propicien condiciones de vivienda y servicios básicos adecuados para toda la población. Dentro de los propios de las personas son más de carácter cultural como los malos hábitos y prácticas de salud que podrían finalizar, en conjunto con más aspectos, en altos índices de malnutrición (desnutrición y sobre peso).

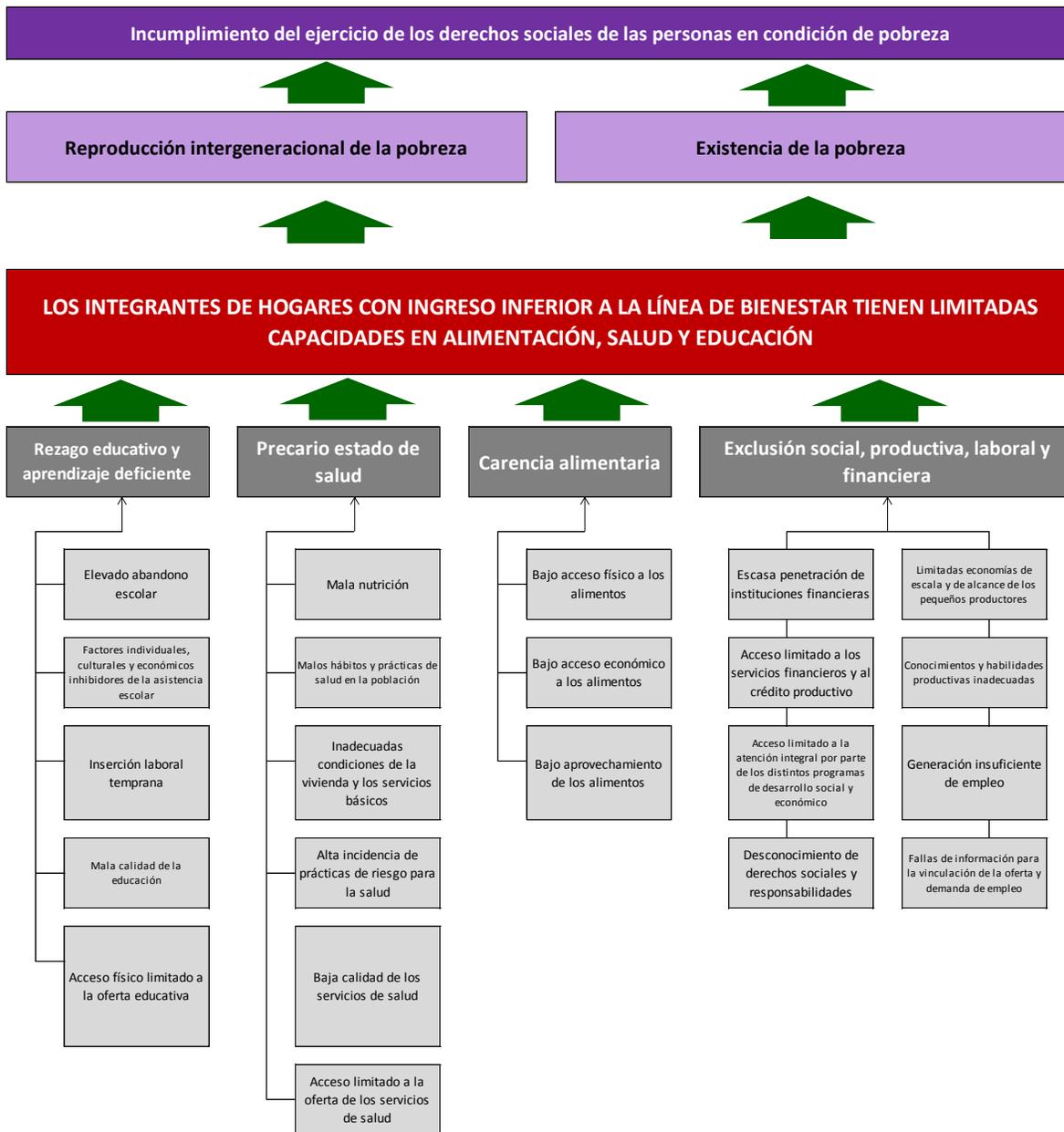
En lo referente a la carencia alimentaria, ésta se propicia por un bajo acceso físico y económico a los alimentos, y, en caso de disponer de ellos, un bajo aprovechamiento de los mismos.

Por último, una causa no tan ligada a lo que se denomina como capacidades sino más bien a la generación de ingresos suficientes, componente también de la problemática antes mencionada, es la exclusión social, productiva, laboral y financiera. Esta sigue una cadena causal que se origina a partir de dos aspectos: el desconocimiento de derechos sociales y responsabilidades, por un lado, y la falta de información para la vinculación de la oferta y demanda, por el otro. El que la población no tenga certeza de los derechos sociales que posee así como de sus responsabilidades, propicia que tenga un limitado acceso a la atención integral por parte de los distintos programas de desarrollo tanto social como económico, esto a su vez impide la generación de ingresos mínimos que la hagan partícipe de los servicios financieros disponibles tales como créditos productivos para multiplicar sus ingresos vía instituciones financieras dedicadas a la provisión de los mismos. Asimismo, las distorsiones del mercado laboral, como la información asimétrica, hace que el desempleo incremente debido a la insuficiente oferta de empleos que satisfaga la demanda existente de ellos, provocadas además por la falta de compatibilidad entre las capacidades que demanda el mercado laboral con la que ofrecen los individuos en pobreza que carece de conocimientos y habilidades productivas que podrían ayudarle a salir de la situación en la que se encuentra, desfavoreciendo la generación de economías de escala y de alcance de los pequeños productores.

El hecho que los hogares con ingresos insuficientes para acceder a una alimentación adecuada, servicios de salud suficientes y de calidad, y a una buena educación, provoca que estos hogares entren en lo que se conoce en la literatura como el ciclo intergeneracional de la pobreza, que se carece por estar en condición de pobreza, es decir, poseer ingresos por debajo de la línea de bienestar y poseer además tres de las seis carencias sociales.

Es así que todo lo descrito anteriormente en conjunto hace que las personas clasificadas como población potencial de la fusión PROSPERA-PAL no ejerzan plenamente sus derechos sociales.

Figura 2. Árbol del Problema



Fuente: elaboración propia.

IV. Objetivos del programa

Al solventar la problemática identificada en el análisis del problema, la situación futura que se esperaría lograr mediante la implementación del programa se centra en ampliar las capacidades en alimentación, salud y educación de los integrantes de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, con lo cual se pretendería disminuir la pobreza y romper el ciclo intergeneracional de ésta. De manera esquemática se presenta el árbol del objetivo del programa en la figura 3.

IV.1 Árbol del objetivo

Son cuatro factores identificados que, operando conjuntamente, pueden ampliar las posibilidades de alimentación, salud y alimentación de las familias con ingresos menores a la línea de bienestar: la disminución del rezago educativo de la población, la mejora en los indicadores de salud, una mayor seguridad alimentaria, y la inclusión social, productiva, laboral y financiera de estas familias.

En el caso de la disminución en los niveles de rezago educativo, es necesario atender los problemas asociados al abandono de las actividades escolares, para reducir los niveles de deserción escolar. Al respecto, es fundamental elevar y mejorar los incentivos que llevan a las familias a inscribir a sus hijos o hijas a la escuela y a persistir en los estudios, como lo es la calidad de la educación que reciben en las aulas. En tanto mayor sea esta, mayor será la disposición de las familias a que sus hijos o hijas asistan con regularidad a la escuela, pues mayores serán los rendimientos relacionados con la asistencia regular a los centros de estudio. Uno de los beneficios derivados de la calidad en la formación académica tiene que ver con la inserción laboral oportuna. Mediante el acceso oportuno a los mercados laborales, una vez concluida la educación básica, las personas pueden acceder a mejores oportunidades de trabajo, con salarios y prestaciones que indica la ley (entre las que destaca el acceso a servicios de salud y seguridad social). Otro incentivo importante tiene que ver con los factores individuales, sociales, culturales o económicos que fomentan la asistencia escolar. Además de los beneficios económicos asociados a un mayor grado educativo, el reconocimiento social al esfuerzo invertido significa un impulso importante para la continuación de los estudios. Una última consideración tiene

que ver con el acceso físico a la oferta educativa, es decir, que las escuelas y el personal educativo lleguen a las zonas con mayor marginación.

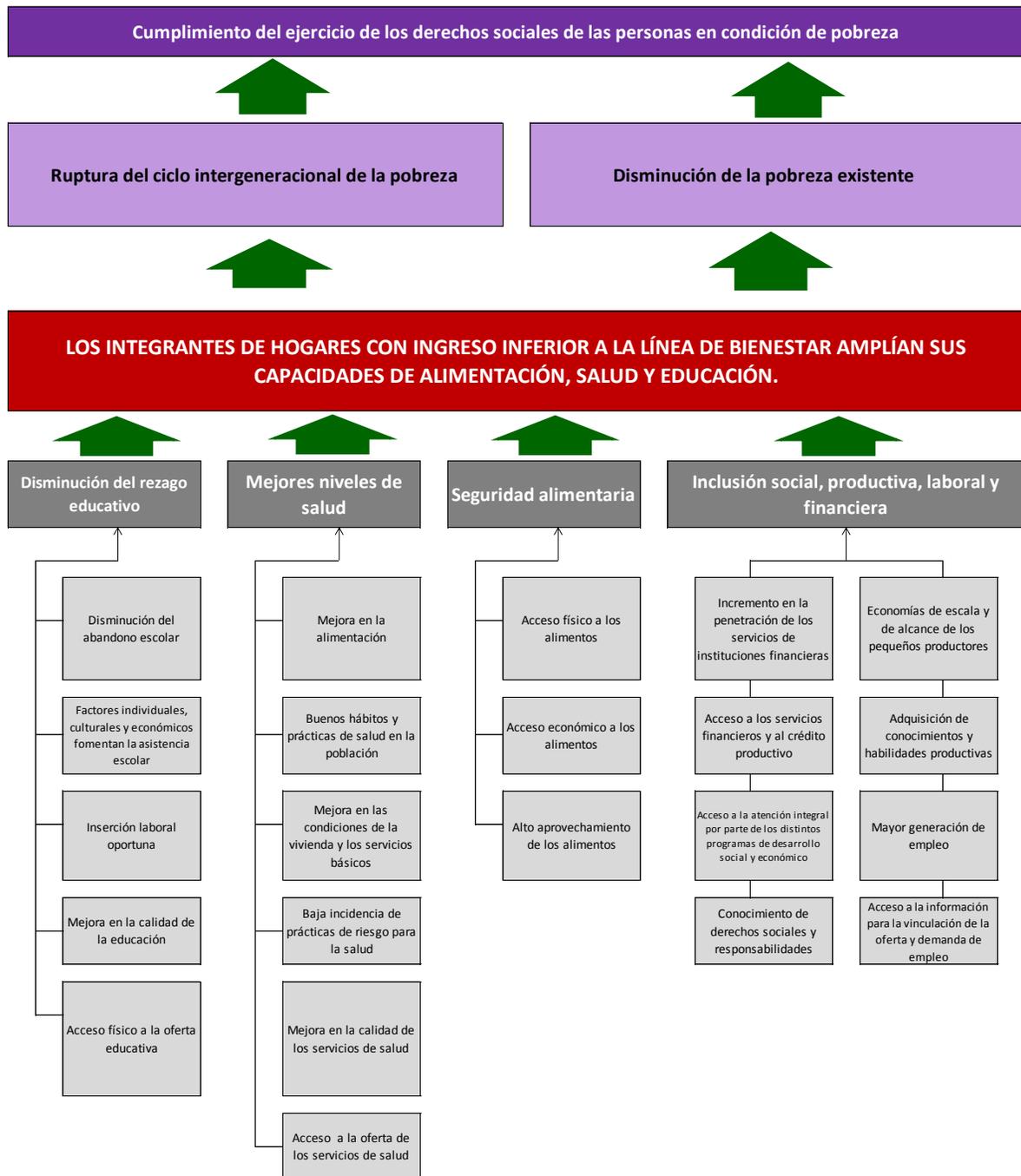
Para mejorar la alimentación de la población es necesario el fomento de buenos hábitos y prácticas de salud en la población. Además de los riesgos a la salud por inadecuadas prácticas alimentarias, es necesario eliminar los asociados a las condiciones de vivienda y los servicios de agua potable, drenaje, electricidad o gas en la vivienda. Mejoras en la vivienda y los servicios básicos mitigan la incidencia de las prácticas riesgosas para la salud de las personas. Otro punto crucial relacionado con la mejora en la salud de la población considera la elevación de la calidad en los servicios de salud que se otorgan en las instituciones públicas. Es necesario garantizar la oferta física de los servicios otorgados en los hospitales o clínicas, llevando estas instituciones a lugares marginados.

Para garantizar la seguridad alimentaria de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, se propone combatir las dos clases de barreras al acceso a los alimentos: las físicas, y las económicas. Una vez garantizado el acceso a una alimentación variada, se busca que el aprovechamiento de los alimentos consumidos sea el óptimo.

Por último, el programa PROSPERA busca favorecer la inclusión social, productiva, laboral y financiera de las personas en pobreza por ingresos. Una barrera a la inclusión financiera tiene que ver con la falta de penetración de los servicios de las instituciones financieras formales, situación que se busca revertir, de tal manera que la población acceda a montos de créditos más grandes, y más seguros, con los que puedan llevar a cabo procesos productivos e impulsar la generación de empleos mejor pagados. Otro punto a considerar es lograr un mayor acceso de la población necesitada a los programas de desarrollo social y económico, es decir, que los beneficios de los programas lleguen a la población para la cual fueron diseñadas. Al respecto, es necesario fomentar entre este sector de la población el conocimiento de los derechos sociales, y de las responsabilidades asociadas con los beneficios y los programas sociales, así como el acceso a información suficiente y óptima para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo. El acceso a crédito para proyectos productivos en mejores condiciones es un factor importante que favorecerá la generación de economías de escala entre los productores pequeños y la adquisición de conocimientos y habilidades productivas.

Todos estos factores, al funcionar de forma conjunta, harán que los niveles de empleo para la población en pobreza se eleven, mientras que las mejoras en la productividad impactarán positivamente en las remuneraciones que reciban por los trabajos desempeñados.

Figura 3. Árbol del Objetivo



Fuente: elaboración propia.

IV.2 Definición de objetivo

Como se mencionó con anterioridad el objetivo del programa se define como: *“Los integrantes de los hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación”*.

V. Cobertura y focalización

De acuerdo a los *“Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social”*, se entiende por población potencial a la población o a los territorios que presentan la problemática que se pretende resolver a través del programa.

En ese sentido, PROSPERA Programa de Inclusión Social define a su población potencial como **hogares con ingreso per cápita inferior a la línea de bienestar (LB), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes e invertir en su alimentación, salud y educación.**

La población objetivo se define como el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las restricciones financieras e institucionales existentes. De esta forma, la población objetivo para su incorporación a PROSPERA Programa de Inclusión Social, se refiere a los hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la línea de bienestar mínimo ajustada (LBMa), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes, específicamente en materia de alimentación, salud y educación. Asimismo, para su permanencia, el Programa considera como población objetivo a los hogares incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), y que cumplen con las características demográficas establecidas por el Programa. Estas características se refieren a que los hogares cuenten con integrantes menores de 22 años o con mujeres en edad reproductiva.

Cabe mencionar que para la cuantificación de la población objetivo, el ingreso utilizado para la identificación de hogares que formarán parte de este subconjunto de la población potencial, excluye los ingresos por transferencias gubernamentales y el valor imputado a

la renta (ver Anexo 1), con el objeto de que dicha identificación sea comparable con el método operativo utilizado por el Programa para la identificación y permanencia de hogares beneficiarios.¹¹

V.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo

Con base en las definiciones arriba mencionadas, la población potencial de Prospera se estima en 15,330,968 hogares. En el caso de la población objetivo, se estima que ésta asciende a 7,896,923 hogares. Las características principales de ambas poblaciones se describen a continuación:

Caracterización de la población potencial, no potencial y objetivo

En este apartado se comparan algunas características de orden sociodemográfico y económico de la población potencial, no potencial y la población objetivo.

Tamaño de la localidad

El mayor porcentaje de la población objetivo se encuentra en localidades con menos de 2,500 habitantes; sin embargo, el segundo porcentaje más alto de esta población se encuentra en localidades con 100,000 o más habitantes. Contrariamente, para el caso de la población potencial tanto como de la no potencial, el mayor porcentaje de población se encuentra en las localidades con 100,000 o más habitantes.

¹¹ Ver Método de Identificación y Permanencia de Hogares en Situación de Pobreza de PROSPERA Programa de Inclusión Social, disponible en: <https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/Web2010/Transparencia/Metodologia.pdf>

Cuadro 2. Distribución de la población según tamaño de la localidad

Tamaño de la localidad	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
100, 000 y más habitantes	2,061,927	26.11	5,875,113	38.32	10,077,992	59.92
15, 000 a 99,999 habitantes	1,192,903	15.11	2,518,400	16.43	2,176,163	12.94
2 500 a 14,999 habitantes	1,686,330	21.35	2,853,999	18.62	1,574,023	9.36
Menos de 2,500 habitantes	2,955,763	37.43	4,083,456	26.64	2,991,254	17.78
Total	7,896,923	100.00	15,330,968	100.00	16,819,432	100.00

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

En cuanto al estrato socioeconómico, alrededor del 50% tanto de la población objetivo y potencial, se encuentra en un nivel medio bajo. Para la población objetivo, el segundo porcentaje más grande de la población tiene un estrato socioeconómico bajo.

Cuadro 3. Distribución de la población según estrato socioeconómico

Estrato socioeconómico	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	3,139,628	39.76	4,065,478	26.52	1,771,936	10.54
Medio bajo	3,927,606	49.74	8,422,301	54.94	7,501,827	44.6
Medio alto	682,529	8.64	2,327,519	15.18	4,806,334	28.58
Alto	147,160	1.86	515,670	3.36	2,739,335	16.29
Total	7,896,923	100	15,330,968	100	16,819,432	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

El mayor porcentaje tanto de la población objetivo (65.34%), población potencial (65.49%) como no potencial (64%), se encuentra en hogares nucleares, es decir, el hogar sólo comprende un grupo de familia primario. El segundo porcentaje más alto en los diferentes grupos de población son los que viven en un hogar ampliado, este comprende un grupo de familia nuclear más otros grupos familiares o parientes.

Cuadro 4. Distribución de la población según tipo de hogar

Clase de hogar	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Unipersonal	513,050	6.5	942,346	6.15	2,278,894	13.55
Nuclear	5,159,620	65.34	10,039,595	65.49	10,776,037	64.07
Ampliado	2,177,667	27.58	4,236,969	27.64	3,545,688	21.08
Compuesto	38,405	0.49	89,050	0.58	105,283	0.63
Corresidente	8,181	0.1	23,008	0.15	113,530	0.67
Total	7,896,923	100	15,330,968	100	16,819,432	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Sexo del jefe del hogar

En cuanto al sexo del jefe del hogar, el mayor porcentaje tanto de la población objetivo, como la potencial y la no potencial pertenece al sexo masculino,

Cuadro 4. Distribución de la población según sexo de la jefatura del hogar

Sexo del jefe del hogar	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	5,903,913	74.76	11,492,750	74.96	12,280,189	73.01
Mujer	1,993,010	25.24	3,838,218	25.04	4,539,243	26.99
Total	7,896,923	100	15,330,968	100	16,819,432	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

La edad promedio del jefe del hogar oscila alrededor de los 50 años; el promedio para la población objetivo es 50 años, mientras que para la potencial y no potencial la edad media es de 49 años.

Cuadro 5. Edad promedio de la jefatura del hogar

Población	Media
-----------	-------

Potencial	49.06
Objetivo	50.366
No Potencial	49.09
Total	49.076

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Educación del jefe del hogar

En cuanto a la educación del jefe del hogar, en la población objetivo el 28.32% cuenta con la primaria incompleta, el 21.78% con la primaria completa y el 19.85% con la secundaria completa. Sólo menos del 8% cuenta con estudios de preparatoria completa o posteriores. Sobresalientemente, para la población potencial y no potencial, la mayoría de la población cuenta con la secundaria completa.

Cuadro 6. Distribución de la población según nivel educativo de la jefatura del hogar

Educación del jefe del hogar	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Sin instrucción	1,240,649	15.71	1,730,567	11.29	752,674	4.48
Preescolar	14,912	0.19	19,495	0.13	7,527	0.04
Primaria incompleta	2,236,791	28.32	3,546,155	23.13	1,999,814	11.89
Primaria completa	1,720,047	21.78	3,183,937	20.77	2,353,668	13.99
Secundaria incompleta	334,476	4.24	650,633	4.24	489,345	2.91
Secundaria completa	1,567,560	19.85	3,779,205	24.65	3,911,520	23.26
Preparatoria incompleta	168,915	2.14	477,970	3.12	616,275	3.66
Preparatoria completa	431,578	5.47	1,293,614	8.44	2,282,495	13.57
Profesional incompleta	52,658	0.67	204,828	1.34	725,944	4.32
Profesional completa	123,163	1.56	415,675	2.71	3,068,043	18.24
Posgrado	6,174	0.08	28,889	0.19	612,127	3.64
Total	7,896,923	100	15,330,968	100	16,819,432	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Número de integrantes del hogar

El promedio de integrantes con los que se cuenta en los hogares de la población potencial son 4.3, en los hogares de la población objetivo 4.26, y en la población no potencial, el promedio de integrantes es 3.36.

Cuadro 7. Número promedio de integrantes en el hogar

Población	Media
Potencial	4.30
Objetivo	4.26
No Potencial	3.33
Total	3.73

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

En todos los casos de grupos de población, el promedio de mujeres que habitan en cada hogar (2.16, 2.25 y 1.7, respectivamente) es mayor que el promedio de hombres (2, 2 y 1.64, respectivamente).

Cuadro 8. Número promedio de hombres y mujeres dentro del hogar

Población	Hombres	Mujeres
Potencial	2.00	2.16
Objetivo	2.05	2.25
No Potencial	1.64	1.70
Total	1.82	1.91

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

En el siguiente cuadro se puede observar que en todos los casos el promedio de personas mayores, que son los integrantes del hogar que tienen 12 años o más, es mucho mayor (3.09, 3.13 y 2.77, respectivamente) que el promedio de los integrantes menores (1.07, 1.17 y 0.56 respectivamente), que son los integrantes que tienen 11 o menos años de edad.

Cuadro 9. Número promedio de integrantes del hogar según grupo poblacional

Población	Mayores	Menores
Potencial	3.09	1.07
Objetivo	3.13	1.17
No Potencial	2.77	0.56
Total	2.92	0.80

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Los ingresos de las personas a las que se enfoca el PROSPERA-PAL tienen características peculiares en cuanto a la percepción de ingresos por actividad económica. Como se puede ver en el cuadro de arriba, las personas dentro de la población potencial poseen en promedio menos ingresos por haberse desempeñado como trabajadores independientes en su trabajo principal o secundario, \$1,634 pesos en promedio al trimestre, que las personas con ingresos por encima de la línea de bienestar (\$3,873 pesos); sin embargo, ese monto está por encima de los que obtiene por su lado la población objetivo (\$1,356 pesos). Esto indica que el programa, al focalizar su atención en este último subgrupo, se está realmente orientando a apoyar a las personas con menor capacidad de autosuficiencia en el pleno ejercicio de sus derechos sociales; este resultado se respalda con el mismo comportamiento observado para los montos de otros ingresos provenientes del trabajo.

Cuadro 12. Distribución de la población según ingreso promedio por tipo de actividad económica

Población	Ingresos por actividad económica		
	Independientes	Agrícolas	Otros trabajos
Potencial	1,633.6	151.0	725.0
Objetivo	1,357.9	221.4	643.4
No Potencial	3,872.9	242.2	1,480.7

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Adicionalmente, con estos datos se observa también que si bien los ingresos percibidos por actividades agrícolas son muy bajos en los tres grupos comparativos, la población objetivo es la que más dependiente es de esta actividad, lo que se relaciona con el hecho de que el programa se caracterice por dar cobertura en las zonas más alejadas del país cuya principal actividad es demostrada ser la agrícola, la menos remunerada.

Cuadro 12. Ingresos promedio de otras fuentes

Otros ingresos			
Población	Jubilación	Becas	Remesas
Potencial	653.8	53.7	140.9
Objetivo	296.5	40.3	107.2
No Potencial	4,234.8	237.2	309.8

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Por otro lado, se observa también que la población objetivo carece también de prestaciones, como ingresos por jubilación, pensión e indemnizaciones por accidente de trabajo o despido, pues mientras en promedio al trimestre reciben \$298 pesos por este concepto, la población potencial recibe más del doble (\$654 pesos), pero esta diferencia se dispara cuando se compara con la población cuya problemática no busca atender el programa, ésta recibe casi 15 veces más ingresos por este concepto (\$4,235 pesos).

Una de las carencias que el programa busca combatir es la educación y como se puede observar en el cuadro anterior, su población objetivo es la que menos apoyos a la educación en forma de becas recibe, pues en promedio por cada peso que recibe en becas la población no potencial recibe 6. Aunado a esto, esta misma población por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo que se considera como población que presenta el problema y que es susceptible de ser apoyada tiene también menos posibilidades de recibir ingresos del exterior; esto es, recibe una tercera parte de las remesas que recibe la población no potencial, de igual manera, mientras la población potencial se caracteriza por recibir en promedio \$140 pesos de familiares en el extranjero, la objetivo apenas percibe \$107 pesos al trimestre en promedio por este concepto.

Cuadro 13. Ingresos promedio por apoyos recibidos

Apoyos

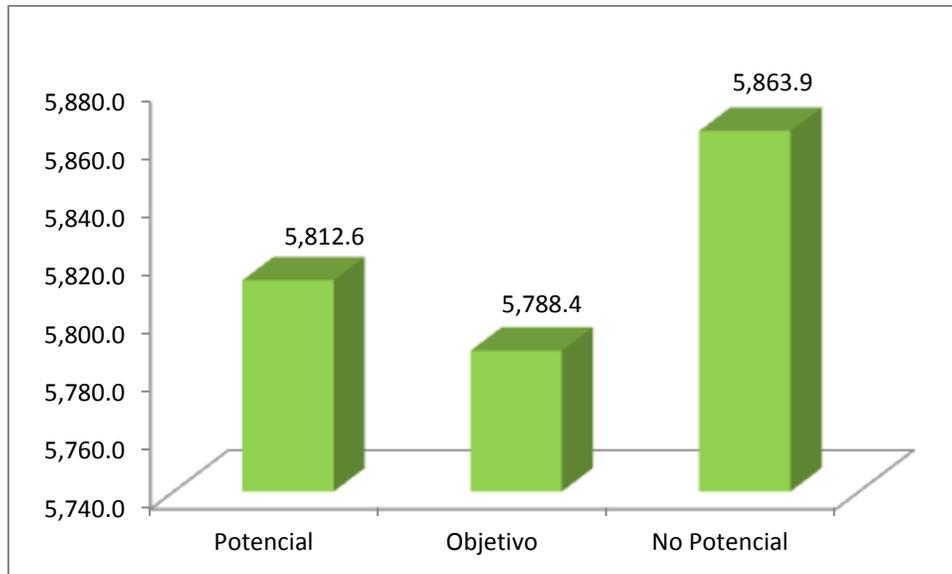
Población	Transferencias de hogares	Transferencias de instituciones	Beneficios gubernamentales
Potencial	341.1	201.4	1,102.7
Objetivo	237.7	189.1	1,822.3
No Potencial	1,032.8	584.1	492.6

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Un comportamiento parecido al de la percepción de ingresos por actividad económica en los tres tipos de población es observado en el recibimiento de los bienes y servicios regalados por otros hogares: objetivo (\$238 pesos), potencial (\$341 pesos) y no potencial (\$1,033 pesos); similarmente para el caso de las transferencias recibidas por instituciones privadas o públicas que no son a través de programas, toda vez que la población no potencial recibe en promedio el triple (\$585 pesos) por este concepto que la población objetivo (\$190 pesos).

Sin embargo, es altamente notoria la dependencia que tiene la población objetivo de los programas gubernamentales en cuando a ingresos se refiere, pues es la que recibe más de ellos por este concepto, seguida por la población potencial; además, por cada peso que recibe la población objetivo de un programa gubernamental, la población no potencial recibe menos de treinta centavos.

Gráfica 2. Salario mínimo general trimestralizado



Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Por último, como se puede observar en la gráfica que muestra los niveles de salario mínimo general trimestralizado, es muy notoria la disparidad que existe entre los tres tipos de población. La población objetivo es la que percibe el menor salario de los tres grupos (\$5,789 pesos), seguida por la potencial (\$5,813 pesos), mientras que la no potencial en promedio al trimestre recibe más que estos dos (\$5,864 pesos).

VI. Padrón de beneficiarios

Respecto de los padrones que operará el Pp S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio 2016 se señala lo siguiente:

- Los dos Pp a cargo de la CNP hasta 2015 reportan padrones de personas beneficiarias. Por lo tanto, en la unificación de sus padrones se deberá reportar un padrón de Personas - Hogares. Para los campos en los que se describe la Dependencia, la Institución y la Clave del Programa no se considera realizar cambios, dado que la información de los tres campos para el programa unificado es la misma.

17	CD_DEPENDENCIA	Númérico(2)	Agrupar	Clave de la dependencia que opera el programa / No debe ser nulo.	C_DEPENDENCIA / DGGPB
18	CD_INSTITUCION	Carácter(5)	Agrupar	Clave de la institución – UR /No debe ser nulo.	C_UR / DGGBP
19	CD_PROGRAMA	Carácter(4)	Agrupar	Clave del programa al que está inscrito el beneficiario / No debe ser nulo.	C_PROGRAMA / DGGPB

- Hasta el momento, el PAL reporta su padrón y un subprograma denominado “TRÁNSITO” de las familias beneficiarias que transitan a PROSPERA. Con la fusión de los este sub programa desaparecerá. Para la unificación de la información de sus padrones se debe contemplar la posibilidad de considerar a **cada programa** como un **sub programa** e indicar la descripción de éstos en el campo correspondiente:

21	NB_SUBPROGRAMA	Carácter(60)	Agrupar	Nombre del subprograma, vertiente, o modalidad más relevante después de la categoría de programa / Puede ser nulo si no existe otra categoría después de la de programa.	No aplica
----	----------------	--------------	---------	--	-----------

- Los tipos de **apoyos** que reportan los programas hasta el ejercicio fiscal 2015 son los siguientes:

I. **PROSPERA**

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
4	Mixto
6	Indirecto
10	Mixto - Reexpedición
15	Mixto - Extemporáneo

II. **PAL**

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
1	Monetario
6	Indirecto
7	Monetario - Reexpedición
12	Monetario - Extemporáneo

Estas claves de tipos de apoyos están dadas de alta en los catálogos C_TP_BEN_DET para dos programas diferentes (S072 - PROSPERA, S118 - PAL). Por lo tanto, para la fusión se deberán **homologar las claves para concentrarlas en un solo Pp** (S-072), e incluir las que no se tengan actualmente, de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

28	CD_TP_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo	C_TP_BEN_DET /DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	--	---------------------

- Los tipos de **beneficios** que reportan hasta 2015 PROSPERA y PAL son los siguientes:

I. PROSPERA

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO	Observaciones
23	Estímulo educativo	
27	Apoyo por concepto de beca	
35	Apoyo para alimentación	
36	Apoyo para útiles	
37	Apoyo para adulto mayor	
38	Apoyo para consumo de energía	No se incluyó en las R.O. 2015
39	Apoyo vivir mejor	Cambio su nombre en las RO 2015
41	Apoyo infantil vivir mejor	Cambio su nombre en las RO 2015
60	Sin apoyo	

II. PAL

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO
35	Apoyo para alimentación
39	Apoyo vivir mejor
41	Apoyo infantil vivir mejor
60	Sin apoyo

De acuerdo a las ROP 2015 de los Pp S-072 PROSPERA y S-118 PAL, existen cambios en las denominaciones de los siguientes beneficios (NB_BENEFICIO), mismas que la CNP debe solicitar para que se actualice el catálogo:

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO	Nueva denominación
39	Apoyo Vivir Mejor	Apoyo alimentario complementario
41	Apoyo infantil Vivir Mejor	Apoyo infantil

Asimismo, para la fusión del PAL en PROSPERA se deberán **homologar las claves para concentrarlas en un solo Pp (S072-PROSPERA)**, y solicitar el alta de las nuevas denominaciones como nuevos beneficios, así como de aquellos beneficios que no se contemplan actualmente, de acuerdo al campo del lay out de personas que se describe a continuación:

30	CD_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO / DGGPB
----	--------------	-------------	---------	---	---------------------

- Los tipos de **beneficiarios**, afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio que reportan hasta 2015 los Pp que opera la CNP son los siguientes:

I. **PROSPERA**

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
10	Familia en situación de pobreza
24	Persona Becada
25	Persona mayor
47	Persona de 0 a 9 años

II. **PAL**

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
10	Familia en situación de pobreza

Estas claves de **tipos de beneficiarios** están dadas de alta en los catálogos para los Pp S072-PROSPERA y S118 PAL. Por lo tanto, para la unificación se deberán **homologar las claves para concentrarlas en un solo Pp (S072-PROSPERA)** de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

28	CD_TP_BEN_DET	Numérico(2)	Agrupar	Clave del tipo de beneficiario, afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio / No debe ser nulo	C_TP_BEN_DET / DGGPB
----	---------------	-------------	---------	--	----------------------

- Es facultad de la DGGPB, con base en la información contenida en el PUB, realizar confrontas para la identificación de concurrencias de los beneficiarios de PROSPERA que pudieran estar siendo apoyados por otros programas sociales.

VII. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados

El documento denominado “Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016” elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el mes de junio de 2015, establece como una de las principales modificaciones a la Estructura Programática, la Fusión del Programa presupuestario S118 de Apoyo Alimentario en el S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social. En el mismo documento, se señala que con esta Fusión se incrementarán los alcances de PROSPERA y el padrón de beneficiarios aumentará de 6.1 millones a 6.8 millones, contribuyendo a la consolidación del padrón único de beneficiarios de la SEDESOL con acceso a un mayor número de localidades. De igual forma, se estima que habrá ahorros al reducir sus necesidades de operación, ahorros en operativos de actualización del padrón de beneficiarios, recertificación y baja, así como en el personal contratado para dichos propósitos, generando mejores condiciones para el Estado al incrementar la eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados.

Al respecto, se han analizado los objetivos específicos y componentes de cada Programa, y en la medida de lo posible, se ha intentado respetar la Metodología de Marco Lógico para la definición de la nueva Matriz de Indicadores para Resultados de PROSPERA Programa de Inclusión Social que dé cuenta de la fusión, asimismo, se han revisado los indicadores de nivel de propósito, componente y actividad.

En este sentido, es importante mencionar que, el diseño final de la Matriz pudiese cambiar conforme al Diagnóstico ampliado del Programa, que deberá entregarse, a más tardar, el 30 de diciembre de 2015, de conformidad con el numeral 7 de los “Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”. Asimismo, de acuerdo al “Calendario para el registro, revisión y actualización de las MIR para el ciclo presupuestario 2016” se establece la revisión por parte de la UED, lo cual, también pudiese modificar la MIR de dicha fusión.

Fuentes consultadas

Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, disponible en:

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf

Anexo1. Claves de ingreso omitidas para la identificación de la población objetivo

INGRESOS POR RENTA DE LA PROPIEDAD

- *P023 Alquiler de tierras y terrenos, dentro y fuera del país
- *P024 Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están dentro del país
- *P025 Alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles que están fuera del país
- *P026 Intereses provenientes de inversiones a plazo fijo
- *P027 Intereses provenientes de cuentas de ahorro
- *P028 Intereses provenientes de préstamos a terceros
- *P029 Rendimientos provenientes de bonos o cédulas
- *P030 Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor
- *P031 Otros ingresos por renta de la propiedad no considerados en los anteriores

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

- *P042 Beneficio de OPORTUNIDADES
- *P043 Beneficio de PROCAMPO
- *P044 Beneficio del programa 65 y más
- *P045 Beneficio de otros programas para adultos mayores
- *P046 Beneficio del Programa de Apoyo Alimentario
- *P047 Beneficio del programa de Empleo Temporal
- *P048 Beneficios de otros programas sociales

OTROS INGRESOS

- *P049 Total de ingresos no considerados en los anteriores

INGRESOS ANUALES PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL HOGAR

- *P050 Ingresos anuales por rendimientos de acciones que posea de alguna empresa en la que no trabajó

PERCEPCIONES FINANCIERAS Y DE CAPITAL

- *P051 Retiro de inversiones, ahorros, tandas, cajas de ahorro, etcétera
- *P052 Pagos recibidos de préstamos que usted hizo a personas ajenas al hogar
- *P053 Préstamos recibidos de personas ajenas al hogar o instituciones, se excluyen préstamos hipotecarios
- *P054 Venta de monedas, metales preciosos, joyas y obras de arte, etcétera
- *P055 Venta de acciones, bonos y cédulas
- *P056 Venta de marcas, patentes y derechos de autor
- *P057 Herencias, dotes y legados
- *P058 Loterías y juegos de azar
- *P059 Venta de casas, condominios, etcétera, que están dentro y fuera del país
- *P060 Venta de terrenos que están dentro y fuera del país
- *P061 Venta de maquinaria, equipos, animales de producción, vehículos, etcétera, utilizados en el negocio
- *P062 Venta de vehículos
- *P063 Venta de aparatos eléctricos de segunda mano, etcétera

- *P064 Préstamos hipotecarios por bienes inmuebles: casas, terrenos, edificios y locales
- *P065 Seguros de vida
- *P066 Otras percepciones financieras y de capital no consideradas en las anteriores