

**Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social
PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente Alimentario**

Auditoría de Desempeño: 15-5-20G00-07-0291

291-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Componente Alimentario de PROSPERA Programa de Inclusión Social para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La revisión comprendió el ejercicio fiscal 2015 y tuvo como referente el periodo 2012-2014. Por lo que se refiere al objetivo del componente alimentario, se evaluó la entrega de apoyos monetarios para alimentación, y la mejora de la alimentación de los beneficiarios; asimismo, se evaluaron los diseños programático-presupuestal y normativo, en los que se establecen los mecanismos para que la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (CNPPIS) opere los componentes alimentario, de salud y educativo del programa, vinculados con la cobertura de localidades, la cobertura de familias, la actualización del padrón de beneficiarios, y la recertificación de las familias beneficiarias; también, se verificó el cumplimiento del objetivo general del programa, relacionado con la coordinación de sus componentes para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza; adicionalmente, se revisaron los resultados de las actividades de inclusión financiera, laboral y productiva de los beneficiarios; la economía en el ejercicio de los recursos; el sistema de evaluación del desempeño; los mecanismos de control interno implementados para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables, y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en su componente alimentario.

Antecedentes

En el periodo 1984-2014, la proporción de mexicanos con problemas de acceso a la alimentación presentó un incremento de 3.5 puntos porcentuales, ya que en 1984, por cada

100 personas, 20 presentaban niveles de pobreza que les impedía tener acceso pleno a los alimentos; en 2014, esta relación se incrementó a 23.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2014 el 46.6% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Ello significó que 55,341,556 personas carecían de las condiciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos^{1/}.

Con base en los resultados de percepción de la inseguridad alimentaria,^{2/} incluidos en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, de los 29,099.6 miles de hogares^{3/} en el país, 12,105.4 (41.6%), se encontraban en inseguridad leve y alrededor de 8,206.1 miles de hogares^{4/} (28.2%), en inseguridad moderada y severa. Ante estos resultados, el Gobierno Federal reconoció, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que “la falta de acceso a los alimentos se agrava con la pérdida del poder adquisitivo de los hogares y con el crecimiento del valor de la canasta alimentaria, lo que genera un ciclo de pobreza. Los niveles de pobreza en México se han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno”.

En términos generales, el problema alimentario tiene como causa fundamental la pobreza, ya que la insuficiencia de ingresos de las familias limita su capacidad de acceder a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad. El CONEVAL señaló que 27,990,796 personas tenían carencias por acceso a la alimentación en 2014, por lo que el porcentaje de la población en condiciones de inseguridad alimentaria leve representó el 18.9% (22,905,988 personas) del total de la población del país; la población en condiciones de inseguridad alimentaria moderada, el 13.3% (16,064,835 personas), y la población en condiciones de inseguridad alimentaria severa, el 9.9% (11,925,961 personas).

De acuerdo con el CONEVAL, la limitada capacidad de las familias de obtener alimentos repercute en la buena salud de sus integrantes, y de acceder a los servicios educativos y a los bienes necesarios para la vida cotidiana, lo cual, a su vez, perpetúa la condición de pobreza, por lo que el círculo de la pobreza tiene como fundamento, entre otros aspectos, la economía a nivel macro, que se refleja en la economía de los hogares y su capacidad de adquirir los alimentos.

El no tener acceso a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad tiene como consecuencia la malnutrición y afectaciones en la salud y el desarrollo de las personas.

Para fortalecer las estrategias de la política de combate a la pobreza, así como las bases para la construcción de un sistema de protección social amplio e incluyente, el 5 de septiembre de

^{1/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Medición de la pobreza, julio 2015.

^{2/} El estado de inseguridad alimentaria se mide de acuerdo a la percepción y las experiencias de los individuos, que capta la preocupación, respecto de la cantidad o calidad de la dieta en el hogar durante un periodo de referencia, usando la versión adaptada para México de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la cual consta de 15 preguntas con opciones de respuesta, dirigidas al jefe de familia o a la mujer encargada de preparar los alimentos en el hogar, acerca de situaciones asociadas a las experiencias de hambre en los hogares. La escala identifica cuatro niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve y seguridad alimentaria.

^{3/} El promedio de integrantes del hogar fue de 3.89 personas

^{4/} CONEVAL, Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, 2010, p.17.

2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (CNPPIS), con objeto de formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa presupuestario S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social,^{5/} cuyo antecedente fue el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, que operó durante el periodo 2002-2014.

El objetivo general de PROSPERA en 2015 fue el de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza mediante acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”.

Respecto de su diseño, PROSPERA operó mediante los componentes alimentario, de salud y educativo, combinando la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en alimentación, salud y educación para impulsar en la población beneficiaria el desarrollo de capacidades.

Para 2015, el objetivo específico del componente alimentario de PROSPERA fue el de “proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes”.^{6/} La CNPPIS fue la responsable de operar el componente alimentario, con un presupuesto ejercido, mediante el programa presupuestario S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, de 37,911,332.6 miles de pesos para atender a 6,168,900^{7/} familias.

Resultados

1. En 2015, los diseños programático-presupuestal y normativo de PROSPERA Programa de Inclusión Social, a cargo de la CNPPIS, fueron congruentes con el fenómeno problemático en el que pretende incidir, definido como las limitadas capacidades en alimentación, salud y educación que enfrentan los integrantes de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, que propicia una situación de pobreza o a su perpetuación en las distintas generaciones que conforman una familia. Asimismo, se vincula con el objetivo general establecido en las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social de 2015, de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza mediante acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”.

En cuanto al diseño normativo de la CNPPIS, establecido en su decreto de creación, en el manual de organización, en los manuales operativos y en las reglas de operación del programa, se identificó que está alineado con los objetivos, las estrategias y las líneas de

^{5/} Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial del 5 de septiembre de 2014.

^{6/} Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015, Diario Oficial del 30 de diciembre de 2014.

^{7/} Número de familias atendidas por la CNPPIS al cierre de 2015.

acción del mediano plazo, ya que se identifican objetivos, estrategias, actividades y atribuciones para la operación de los componentes educativo, de salud y alimentario.

Con la modificación a las reglas de operación de 2015, derivada del cambio de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) a PROSPERA, se identificó que para los componentes alimentario y de salud no hubo cambios significativos; para el componente educativo, se estableció la posibilidad de que los becarios certifiquen su nivel educativo con base en sus conocimientos adquiridos de forma autodidacta, por medio de experiencia laboral o mediante otros procesos educativos, y se estableció la entrega de un apoyo económico para los jóvenes que se certifiquen en secundaria y educación media superior; sin embargo, no se especificaron los requisitos que deberían cumplir los becarios para acceder al apoyo; los mecanismos con los cuales la SEP los evaluaría para garantizar el reconocimiento de saberes adquiridos; el monto a otorgar a cada beneficiario, ni el plazo en el que los apoyos deberían entregarse a los beneficiarios que cumplieran los requisitos.^{8/}

Asimismo, en las reglas de operación se estableció que PROSPERA se coordinaría con diferentes instancias que coadyuven con los objetivos específicos del programa en materia de inclusión social. Para este fin, se establecieron tres líneas de acción: inclusión financiera, en la que los beneficiarios podrán acceder a servicios financieros en condiciones preferenciales para mejorar su situación económica; inclusión productiva, con el que las familias beneficiarias tendrán acceso a la oferta institucional de programas federales de fomento productivo para mejorar su ingreso familiar, y la inclusión laboral, que permite a los beneficiarios acceder al autoempleo o ingresar al mercado laboral, enfocándose principalmente en los jóvenes beneficiarios del programa que concluyeron la educación media superior. La CNPPIS realiza la coordinación correspondiente a estas líneas de acción, mediante las reuniones del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA.

2. Cobertura de localidades de PROSPERA

De las 199,362 localidades existentes en el país en 2015, 167,729 localidades (84.1%) contaron con accesibilidad a los servicios de salud y de educación; de éstas, el 70.4% (118,158 localidades) fue atendido por PROSPERA.

De las 118,158 localidades que registraron la presencia de familias beneficiarias de PROSPERA, el 29.3% (34,676 localidades) correspondió a localidades con índice de rezago social medio; el 21.7% (25,585 localidades), sin índice de rezago social^{9/}; el 20.4% (24,107 localidades), con rezago social bajo; el 13.8% (16,274 localidades), con rezago social muy bajo, y el 2.8% (3,324 localidades), con rezago social muy alto.

Por índice de rezago social, la mayor cobertura de PROSPERA se presentó en las localidades con rezago social medio, en las que atendió al 92.0%; en las localidades con rezago social bajo,

^{8/} Las observaciones y sus respectivas recomendaciones se encuentran en el Resultado núm. 3 de la Auditoría núm. 169-DS "PROSPERA Programa de Inclusión Social en su Componente Educativo (Educación Básica)", y en el Resultado núm. 3 de la Auditoría núm. 170-DS "PROSPERA Programa de Inclusión Social en su Componente Educativo (Media Superior)".

^{9/} Localidades en las que no se ha determinado el índice de rezago social, debido a las dificultades geográficas para acceder a ellas, y a principios de confidencialidad y reserva señalados en la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica.

la cobertura fue del 90.7%; con rezago social alto, del 88.6%; con rezago social muy alto, del 81.4%; con rezago social muy bajo del 80.1%, y sin rezago social, el programa cubrió el 40.6%.

De 2012 a 2015, el número de localidades beneficiarias de PROSPERA se incrementó 11.9%, al pasar de 105,588 localidades atendidas en 2012 a 118,158 localidades en 2015. El mayor incremento se registró en las localidades sin índice de rezago social de 44.8%, al pasar de 17,669 a 25,585 localidades atendidas, en contraste con las localidades con índice de marginación bajo, que registraron un crecimiento de 3.2%, al pasar de 23,360 a 24,107 localidades atendidas.

3. Cobertura de familias de PROSPERA

Para medir la cobertura de PROSPERA, la CNPPIS estableció en la MIR 2015 del programa el indicador “Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias”, en el que reportó que en promedio atendió a 6,113,464 familias, el 100.0% de las familias objetivo para ese ejercicio fiscal; con esa cobertura la coordinación cumplió en 101.6% la meta programada para el indicador, de 98.6% (6,100,000 familias).

De acuerdo con los registros de la CNPPIS, al 31 de diciembre de 2015 el programa benefició a 6,168,900 familias, cifra superior en 1.8% a las 5,845,056 familias atendidas en 2012.

En 2015, la CNPPIS incorporó a 29,219 familias al padrón de beneficiarios de PROSPERA, que registraron un ingreso mensual per cápita estimado menor que la LMBa^{10/}, y representaron el 0.5% de las 6,168,900 familias atendidas en ese año. El 67.5% (19,731 familias) de las familias incorporadas se ubicaron en el ámbito rural y el 32.5% (9,488 familias), en el urbano.

Los registros de la CNPPIS permitieron verificar que, en 2015, PROSPERA atendió a 25,807,615 personas integrantes de las 6,168,900 familias beneficiarias, las cuales representaron el 46.6% de las 55,341,556 personas que presentaron condiciones de pobreza multidimensional y el 21.3% de la población nacional (121,005,815 personas).

También se identificó que el 69.5% de los 25,807,615 beneficiarios de PROSPERA se concentró en 10 estados: Guerrero, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Guanajuato y Estado de México, y el 30.5% de los beneficiarios se ubicó en las otras 22 entidades federativas. La mayor cobertura se registró en Guerrero, Chiapas, Tabasco y Oaxaca, en los que atendió entre 65 y 80 de cada 100 personas en pobreza multidimensional; en Veracruz, Hidalgo y Puebla, entre 50 y 58 personas; en Michoacán y Guanajuato, entre 42 y 47 personas, y en el Estado de México, el programa apoyó a 30 de cada 100 personas en pobreza.

^{10/} La Línea de Bienestar Mínimo (LBM) es el valor monetario de una canasta alimentaria básica y permite cuantificar a la población que aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada; fue definida por el CONEVAL para la identificación de las familias en pobreza y es utilizada como referencia en la metodología de focalización y para la actualización de los montos de los apoyos. Para identificar a las familias que en 2015 cumplieron con los criterios para ingresar al programa la CNPPIS definió la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa) en que el ámbito rural correspondió a 815.0 pesos per cápita mensual y en el urbano a 1,389.7 pesos.

4. Actualización del padrón de beneficiarios

En 2015, la CNPPIS actualizó de manera permanentemente el padrón de beneficiarios de PROSPERA, mediante los procesos de alta, suspensión de los apoyos y baja del programa. En ese año, registró la información de 6,168,900 familias beneficiarias en el padrón; realizó 308,090 altas en el padrón activo, de las que el 59.5% (183,361 altas) correspondió a las familias que transitaron del Programa de Apoyo Alimentario; el 31.0% (95,510 altas), a reactivación de familias, y el 9.5% (29,219 altas), a nuevas incorporaciones.

De las 217,610 suspensiones en el padrón activo, el 63.2% (137,456 suspensiones) se originó por familias que incumplieron sus corresponsabilidades en salud; el 16.7% (36,442 suspensiones), por familias que no retiraron los apoyos monetarios en dos o más ocasiones; el 9.3% (20,155 suspensiones), por familias a las que no se pudo localizar a la titular para entregarle su notificación de incorporación; el 7.1% (15,525 suspensiones), por familias en las que la titular no firmó su contrato de cuenta de ahorro o no recogió su tarjeta bancaria para recibir los apoyos monetarios; el 2.8% (6,148 suspensiones), por familias en las que no se actualizaron los datos de la titular que recibe el apoyo, ni la información socioeconómica de la familia, y el 0.9% (1,884 suspensiones), porque la familia ya no cumplía con los criterios demográficos^{11/} para permanecer en el EDA^{12/}.

En el padrón activo de beneficiarios también se identificaron 50,696 bajas, donde el 49.0% (24,808 bajas) se debió a inconsistencias en la información socioeconómica y demográfica de las familias; el 39.8% (20,185 bajas), a la conclusión del ciclo de la familia beneficiaria en el EDA; el 9.4% (4,770 bajas), a que no se pudo comprobar la supervivencia de la titular, a que la familia beneficiaria renunció al programa, falleció el único integrante de la familia, o a que un integrante es servidor público y su ingreso mensual neto per cápita era igual o superior al equivalente a la LMVP, y el 1.8% (921 bajas), a la duplicidades identificadas en el padrón.

5. Entrega de apoyos monetarios para alimentación a las familias beneficiarias de PROSPERA

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió apoyo monetario para alimentación”, establecido en la MIR 2015 del programa presupuestario S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, la CNPPIS transfirió apoyos monetarios a 5,537,065 familias PROSPERA, lo que representó el 94.5% de las 5,856,504 familias que, en promedio, se registraron en el padrón activo del programa, con lo que logró un cumplimiento de 100.3% de la meta establecida de emitir en promedio el apoyo al 94.2% de las familias beneficiarias. Asimismo, para el indicador “Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió apoyo monetario”, la CNPPIS reportó un cumplimiento del 99.8%, al otorgar 14,148 apoyos

^{11/} Los criterios demográficos se refieren al contexto territorial, y están asociados con tres indicadores: acceso a infraestructura social básica, grado de cohesión social y desarrollo social.

^{12/} El Esquema Diferenciado de Apoyos. Consiste en la entrega de los apoyos educativos a partir de secundaria, CAM Laboral, media superior y de los apoyos Jóvenes con PROSPERA y adultos mayores, el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de salud pública del CAUSES, con base en las Cartillas de Salud correspondientes, así como la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia.

monetarios en promedio a adultos mayores que certificaron su corresponsabilidad, el 89.0% de los 15,905 reportados en el padrón activo.

El monto ejercido en los apoyos monetarios para alimentación, emitidos del primero al quinto bimestres por la CNPPIS, fue de 30,040,044.6 miles de pesos para las familias activas y de 55,477.0 miles de pesos para adultos mayores.

Respecto de la entrega de los apoyos monetarios correspondientes al bimestre septiembre-octubre de 2015, se aplicaron recursos del ejercicio fiscal 2016 por 3,908.6 miles de pesos para alimentación y de 10.1 miles de pesos para adultos mayores, con base en el Acuerdo núm. CTCN 177/04-08-15 de la sexta sesión ordinaria del Comité Técnico de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, y en el artículo Primero Transitorio del Acuerdo por el que se modifica el diverso por el cual se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015, publicado en el Diario Oficial del 25 de diciembre de 2015.

6. *Mejora de la alimentación de las familias PROSPERA*

La CNPPIS estableció en la MIR 2015 del programa presupuestario S072 "PROSPERA Programa de Inclusión Social" el indicador "Porcentaje de la población con seguridad alimentaria"; sin embargo, no estableció la meta para el ejercicio 2015, y aun cuando se cuente con los resultados del indicador, no será posible verificar la contribución de PROSPERA en el porcentaje de la población con seguridad alimentaria, ya que la medición incluye a la población total, en lugar de la población beneficiaria del programa.

En 2015, mediante el componente alimentario de PROSPERA, se benefició a 25,807,615 integrantes de 6,168,900 familias beneficiarias de PROSPERA, a quienes se les emitieron apoyos bimestrales para la mejora de su alimentación, lo que representó el 92.2% de las 27,990,796 personas que sufrían carencia por acceso a la alimentación.

Con la revisión de las bases de datos de la CNPPIS, se identificó que el monto de los apoyos monetarios para alimentación que una familia podía recibir en 2015 fue de 965.0 pesos, los cuales, de acuerdo con la estimación del CONEVAL sobre el valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes, fue superior en 18.4% al valor de la canasta alimentaria en el ámbito rural, e inferior en 30.6% al valor de la canasta en el ámbito urbano.

Asimismo, de las 29,219 familias incorporadas a PROSPERA en 2015, la ASF identificó que para 16,466 familias (56.4%) los apoyos otorgados por el programa les permitieron contar con los recursos para adquirir la canasta básica; de las 9,488 familias incorporadas en el ámbito rural, 7,629 familias (80.4%) contaron con recursos para adquirir la canasta básica, debido a los apoyos del programa, y de las 19,731 familias incorporadas en el ámbito urbano, el 8,837 familias (44.8%) contaron con recursos para adquirir la canasta básica, por lo que la CNPPIS contribuyó a mejorar la capacidad de las familias beneficiarias de PROSPERA para la adquisición de la canasta básica.

15-5-20G00-07-0291-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social investigue las causas por las que el indicador "Porcentaje de la población con seguridad alimentaria", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del programa presupuestario

S072 "PROSPERA Programa de Inclusión Social" incluye a la población total, en lugar de la población beneficiaria del programa y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar medidas, a fin de incluir indicadores que permitan establecer un parámetro de medición de lo que pretende lograr el programa, respecto del resultado de los apoyos en la mejora en la alimentación de los beneficiarios, en términos del artículo 25, párrafo quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las actividades emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Proceso de recertificación de las familias beneficiarias de PROSPERA

En 2015, de las 6,073,764 familias activas en el padrón de beneficiarios en el primer bimestre del 2015, la CNPPIS programó recertificar a 332,268 familias (5.1%), de acuerdo con los criterios establecidos; de ese número de familias, aplicó el proceso de recertificación al 93.2% (309,676 familias), en tanto que al otro 6.8% (22,592 familias) no, debido a la suspensión del proceso de recertificación en localidades de los estados de Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Veracruz, por problemas de inseguridad y climatológicos".

Los resultados de la recertificación de las condiciones socioeconómicas de las 309,676 familias mostraron que 249,256 familias (80.5%) permanecieron en PROSPERA; de ellas, al 83.8% (208,776 familias) se le otorgaron todos los apoyos del programa, debido a que aún presentaba las condiciones de pobreza establecidas en las reglas de operación, y el otro 16.2% (40,480 familias) fue incorporado al EDA^{13/}.

Con el proceso de recertificación se identificaron 60,420 familias (19.5%) que salieron del programa, debido a que el 41.5% (25,064 familias) reportó ingresos superiores a los establecidos en la LBMa^{14/} y, por tanto, dejó de tener las condiciones de pobreza para permanecer en el programa; el 37.0% (22,374 familias) aun cuando presentó condiciones para transitar al EDA, no cumplió con los criterios demográficos^{15/} para la entrega de los apoyos; el 18.2% (10,998 familias), no fue localizado; en el 2.2% (1,317 familias), el único integrante falleció, y el 1.1% (641 familias), no aceptó que se le aplicara el proceso de recertificación, por lo que salió de PROSPERA. También se identificaron 26 familias en las que uno de sus integrantes era servidor público.

8. Inclusión financiera de los beneficiarios de PROSPERA

En 2015, la CNPPIS suscribió un convenio de colaboración con BANSEFI para ofrecer a los beneficiarios de PROSPERA servicios financieros en condiciones preferenciales, mediante el

^{13/} EDA: Esquema Diferenciado de Apoyos. Consiste en la entrega de los apoyos educativos a partir de secundaria, CAM Laboral, media superior y de los apoyos Jóvenes con PROSPERA y de adultos mayores; el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de salud pública del CAUSES, con base en las Cartillas de Salud correspondientes, así como la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia.

^{14/} La Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), corresponde a la línea definida por la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para identificar a las familias que en 2015 cumplieron con los criterios para ingresar al programa; en el ámbito rural fue de 815.0 pesos per cápita mensual y en el urbano, de 1,389.7 pesos.

^{15/} Los criterios demográficos se refieren al contexto territorial, y están asociados con tres indicadores: acceso a infraestructura social básica, grado de cohesión social y desarrollo social.

“Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF)”, y el paquete de beneficios adicionales denominado “BANSEFI+”.

Para ese año, la CNPPIS no estableció indicadores ni metas para medir los resultados del acceso de las familias beneficiarias de PROSPERA a los servicios financieros.

La CNPPIS, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en la MIR 2016 de PROSPERA se incluyeron los indicadores “Porcentaje de titulares de familias PROSPERA que tienen acceso a las acciones de inclusión financiera” y “Porcentaje de titulares de PROSPERA con acceso a seguro de vida”, con lo que se solventa lo observado.

La inclusión financiera promovida por la CNPPIS se realizó, mediante el cambio de la tarjeta de débito con la que los beneficiarios disponen de los apoyos de PROSPERA. Con la nueva tarjeta tienen acceso a un seguro de vida gratuito, a crédito, al servicio de ahorro y a educación financiera.

En 2015, con base en la disposición presupuestal y en la autorización del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA, la CNPPIS cambió las tarjetas a 1,004,423 familias, con las que controló las operaciones financieras, el 16.3% de las 6,168,900 familias registradas en el padrón activo de PROSPERA, a las que se les impartió talleres de capacitación financiera, y sus titulares contaron con seguro de vida gratuito. Además, tuvieron acceso a los servicios ofrecidos en el PROIIF, mediante el cual el 59.9% (602,043 familias) contrató el ahorro programado; el 43.0% (432,379 familias), el crédito básico, y 14 familias accedieron al “Crédito más con ahorro”. Por lo que se refiere a los productos del paquete de servicios BANSEFI+, el 11.0% (110,799 familias) contrató el paquete básico, lo que les permitió contar con seguro de vida para el titular, cónyuge e hijos; llamadas ilimitadas y orientación médica y nutricional telefónica las 24 horas, y el 21.5% (216,093 familias) contrató el paquete ampliado que incluyó, además de los beneficios del paquete básico, servicios funerarios, ambulancia terrestre, red de descuentos, asistencia dental y de visión preventiva.

9. *Inclusión de los beneficiarios de PROSPERA al mercado laboral*

En 2015, la CNPPIS entregó a las familias beneficiarias de PROSPERA información para fomentar la inclusión laboral de sus integrantes, en la cual incorporó los requisitos que deben cumplir los interesados para participar en los programas del Sistema Nacional de Empleo^{16/} (SNE), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Asimismo, la entidad fiscalizada recabó información, respecto de los beneficiarios de PROSPERA que se inscribieron al SNE en 2015, mediante las sesiones del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA. En ese año, se registró a 4,728 beneficiarios de PROSPERA en el SNE y, de acuerdo con la capacidad del propio sistema, 2,849 (60.3%) ingresaron a la bolsa de trabajo y 1,879 (39.7%) al Programa de Apoyo al Empleo.

^{16/} El Servicio Nacional de Empleo es la institución pública a cargo de la STPS que tiene como objetivos: estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos; promover y diseñar mecanismos para el seguimiento de la colocación de los trabajadores; organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; registrar las constancias de habilidades laborales; vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo; diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable, y coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral.

10. Inclusión productiva de los beneficiarios de PROSPERA

La CNPPIS, mediante el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA, estableció la coordinación interinstitucional con dependencias y entidades responsables de programas productivos del Gobierno Federal, para facilitar el ingreso de los beneficiarios de PROSPERA a programas de fomento productivo y generación de ingresos. En 2015, con base en la aplicación de la Cédula de Inclusión Productiva a 18,720 familias beneficiarias, que representaron el 0.3% de las 6,073,764 familias que se encontraban activas en el primer bimestre de 2015, las delegaciones estatales de la CNPPIS identificaron que el 95.4% (17,855 familias) contó con el potencial productivo para acceder a los apoyos de los programas productivos del Gobierno Federal. De las 17,855 familias, el 70.5% (12,584 familias) fue beneficiaria de alguno de los programas productivos.

De las 12,584 familias que tuvieron acceso a un programa productivo y de generación de ingresos, el 73.6% (9,258 familias) correspondió al Programa de Opciones Productivas; el 24.1% (3,039 familias), al Programa Integral de Desarrollo Rural; el 1.0% (129 familias), al Programa del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías; el 0.7% (84 familias), al Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora; el 0.4% (50 familias), al Programa de Fomento a la Economía Social; el 0.1% (18 familias), al Programa Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios, y el 0.1% (6 familias), al Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, programas responsables del seguimiento de sus beneficiarios.

11. Coordinación de PROSPERA para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (resultado capitular)

De acuerdo con el CONEVAL, existe pobreza multidimensional cuando “una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.

Los resultados de la medición de la pobreza multidimensional señalan que el porcentaje de la población en situación de pobreza en 2014 fue del 46.6% (55,341,556 personas). Asimismo, el 9.5% de la población se encontraba en pobreza extrema, ya que percibía un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y tres o más carencias sociales.

El número de personas con carencia por acceso a la alimentación en 2014 fue de 27,990,796. Asimismo, la población en condiciones de inseguridad alimentaria leve representó el 19.1% (22,905,988 personas) del total; en condiciones de inseguridad alimentaria moderada, el 13.4% (16,064,835 personas), y en condiciones de inseguridad alimentaria severa, el 9.9% (11,925,961 personas).

En cuanto al acceso a los servicios de salud, en el periodo 2006-2012, el 15.0% de las muertes en el país fue por enfermedades asociadas con la pobreza, como son las infecciones pulmonares, las enfermedades diarreicas y la tuberculosis. Muchos de estos males están relacionados con la desnutrición, la falta de acceso a la atención médica y la insalubridad.^{17/}

^{17/} CONEVAL, Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, febrero 2010.

De acuerdo con los resultados de la ENSANUT 2012, en el ámbito nacional, el 2.8% (302.3 miles) de los menores de cinco años de edad presentó bajo peso; el 13.6% (1,467.8 miles), baja talla, y el 1.6% (172.0 miles), emaciación. El Gobierno Federal reconoció que las altas prevalencias son de gran trascendencia, dados los efectos adversos de la desnutrición crónica en la morbilidad, mortalidad y el desarrollo psicomotor del niño, y en el desempeño intelectual y físico del escolar, el adolescente y el adulto, lo que se traduce en desventajas de por vida en el desarrollo de capacidades.

Respecto del rezago educativo, 22,367,838 personas no contaron con educación básica en 2014. La población de 16 años o más nacida hasta 1981, que no cuenta con la primaria completa, representó el 27.2% (14,068,487 personas); la población de 16 años o más nacida a partir de 1982, sin secundaria completa, significó el 17.7% (5,811,655 personas), y la población de 3 a 15 años, que contó con educación básica obligatoria y no asistió a un centro de educación formal, representó el 8.4% (2,487,696 personas).

En el artículo 3º del Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, se establece que “la Coordinación tendrá por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de PROSPERA Programa de Inclusión Social (...) el objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad”.

En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015, se estableció el objetivo general del programa 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 coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”, así como los objetivos específicos siguientes:

- “Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes;
- “Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;
- “Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación, y
- “Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales que incrementen sus capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus

integrantes, mejoren su bienestar económico (...), mediante acciones de coordinación y vinculación institucional”.

En 2015, PROSPERA incluyó los componentes alimentario, de salud y educativo, así como la inclusión financiera, laboral y productiva.

Con el análisis se identificó que los indicadores del programa no son suficientes para valorar el grado de desarrollo de las capacidades en alimentación, salud y educación de los beneficiarios; para verificar la inclusión financiera, laboral y productiva, ni para evaluar su contribución en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza^{18/}.

Los resultados de la auditoría al componente alimentario mostraron que en 2015 PROSPERA operó en 118,158 localidades, el 70.4% de las 167,729 localidades que contaron con acceso a servicios de educación y salud para la operación integral del programa.

En 2015, se otorgaron apoyos monetarios para alimentación a 6,168,900 familias activas en promedio de por lo menos 965 pesos mensuales.

En ese mismo año, se incorporó al padrón de beneficiarios de PROSPERA a 29,219 familias (el 0.5% de las familias en el padrón activo), cuyo ingreso económico fue inferior al costo de la canasta básica alimentaria, por lo que, con los apoyos alimentarios, se contribuyó a que accedieran a la canasta básica alimentaria 7,629 familias (26.1%) en el ámbito urbano y 8,837 familias (30.2%) en el rural. El otro 43.6% (12,753 familias) de las familias incorporadas no contó con los recursos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, aun con los apoyos del programa.

Por lo que se refiere al componente de salud, en 2015, PROSPERA atendió a 5,639,982 familias en promedio, en 16,837 unidades de salud; sin embargo, la CNPSS no acreditó los resultados de las intervenciones otorgadas por el componente de salud de PROSPERA; la asistencia de las familias beneficiarias a los talleres para el autocuidado de la salud, y no generó información, ni dispuso de indicadores para medir la contribución del componente en el fomento del autocuidado de la salud, la mejora de la salud, y el desarrollo de capacidades en salud de la población beneficiaria.^{19/}

Por lo que se refiere al componente educativo, la SEP otorgó apoyos monetarios a 4,881,690 becarios integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA, el 97.9% de los 4,986,931 becarios activos que cursaron la educación básica, y a 1,093,002 becarios integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA, el 94.5% de los 1,156,302 becarios activos que cursaron la educación media superior; sin embargo, la dependencia no dispuso de mecanismos para medir la contribución de las becas del programa en el fomento de la inscripción, y tampoco sobre la terminación de estos niveles escolares, ya que las facultades de la Oficialía Mayor de la SEP, unidad responsable de la operación del componente en ese año, se limitaron a la gestión y transferencia de las becas educativas, y no contó con atribuciones para dar seguimiento, controlar y evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa en el

^{18/} Con la revisión de las reglas de operación para 2016, se observó que se eliminó del objetivo general esta contribución.

^{19/} La observación y su respectiva recomendación al desempeño se encuentra en el informe de la auditoría núm. 262 “PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente de Salud”.

desarrollo de capacidades asociadas con la educación, a fin de contribuir a que la población en pobreza ejerza el derecho social a la educación.^{20/}

Respecto de la inclusión financiera, laboral y productiva, en 2015 la CNPPIS gestionó con BANSEFI que 1,004,423 beneficiarios del programa tuvieran acceso a servicios financieros; que 4,728 beneficiarios accedieran al Servicio Nacional de Empleo (SNE) de la STPS, y que 12,584 familias contaran con apoyos de programas productivos del Gobierno Federal.

Con las auditorías a PROSPERA Programa de Inclusión Social, la ASF concluye que el programa ha otorgado apoyos monetarios para alimentación, suplementos alimenticios y becas educativas, y ha propiciado el acceso a servicios de salud a los beneficiarios del programa, que se caracterizan por contar con recursos insuficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación, ninguna de las unidades responsables de su instrumentación (la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social; la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y la Secretaría de Educación Pública), generaron información para evaluar en qué medida han contribuido al desarrollo de capacidades en alimentación, salud y educación de los beneficiarios, ni la incidencia de la política pública en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de los 25,807,615 personas integrantes de las 6,168,900 familias beneficiarias.

12. Ejercicio de los recursos

En 2015, el presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública para el programa presupuestario S072 "PROSPERA Programa de Inclusión Social" fue de 37,911,332.6 miles de pesos, inferior en 4.9% (1,951,253.1 miles de pesos) al presupuesto original (39,862,585.7 miles de pesos), e igual al presupuesto modificado.

El 91.5% del presupuesto (34,690,803.1 miles de pesos) se ejerció en el capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", para al pago de comisiones a instituciones liquidadoras y la operación del programa, la contratación y pago de honorarios del personal operativo; el 6.3% (2,377,252.1 miles de pesos), en el capítulo 3000 "Servicios generales", para los operativos relacionados con la incorporación de familias al programa; el 1.8% (694,039.6 miles de pesos), en el capítulo 1000 "Servicios personales", para el pago de las obligaciones laborales, y el 0.4% (149,237.8 miles de pesos), en el capítulo 2000 "Materiales y suministros", para el mantenimiento del padrón de beneficiarios.

En 2015, la CNPPIS realizó modificaciones para reorientar el ejercicio de los recursos, ya que se identificó una reducción del 12.6% (5,017,786.8 miles de pesos) en el capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas"; en el 1000 "Servicios personales" se registró un incremento de 350.7% (540,048.8 miles de pesos), y se ejercieron recursos en los capítulos 2000 "Materiales y suministros" (149,237.8 miles de pesos) y 3000 "Servicios generales" (2,377,252.0 miles de pesos) que no se presupuestaron originalmente.

Asimismo, en 2015 la CNPPIS ejerció 3,325,906.1 miles de pesos en gastos de operación de PROSPERA, lo que representó el 4.6% del presupuesto ejercido en los componentes de

^{20/} Las observaciones y sus respectivas recomendaciones al desempeño se encuentran en los informes de las auditorías núms. 169 "PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente Educativo (Educación Básica)" y 179 "PROSPERA Programa de Inclusión Social Componente Educativo (Educación Media Superior)".

educación, salud y alimentación del programa, dentro del 4.85% establecido como límite máximo en las reglas de operación para los gastos de operación.

13. *Sistema de Evaluación del Desempeño*

La CNPPIS elaboró la MIR 2015 del programa presupuestario S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, en la que definió objetivos de los niveles de fin, propósito, componente y actividad, y los incorporó al PASH.

Asimismo, se identificó que la MIR, se encuentra alineada con los objetivos del PND 2013-2018, del PSDS 2013-2018 y del PSS 2013-2018.

Con la revisión de la lógica vertical, se verificó que, en términos generales, la MIR es adecuada para determinar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, excepto por el objetivo de fin, en el cual se señala “el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”; y no se definió “otras dimensiones de bienestar”, y tampoco fue posible verificar la contribución de PROSPERA en el porcentaje de la población con seguridad alimentaria, ya que la medición incluye al total de personas con seguridad alimentaria, sin distinguir si es atribuible a los apoyos del programa.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR, en términos generales, se identificó que es adecuada, ya que los indicadores de nivel propósito permiten medir el resultado esperado en el área de enfoque, y los indicadores de componente se orientan a los bienes o servicios que produce el programa y que recibió la población beneficiaria; sin embargo, no se definieron indicadores para evaluar la incidencia de las becas educativas en el fomento de la inscripción y terminación de la educación básica y media superior ^{21/}.

Los indicadores de nivel actividad permiten cuantificar la gestión de los procesos o insumos necesarios para generar los bienes y servicios del programa útiles en la implementación de actividades que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

^{21/} Las observaciones correspondientes con sus recomendaciones al desempeño se encuentran en los resultados núms. 5 “Fomento de la inscripción en educación básica de los beneficiarios de PROSPERA” y 7 “Fomento de la terminación de la educación básica” del informe de la auditoría 169 “PROSPERA Programa de Inclusión Social en su Componente Educativo (Educación Básica)”, y en los resultados núms. 7 “Fomento de la inscripción en educación media superior de los beneficiarios de PROSPERA” y 9 “Fomento de la terminación de la educación media superior” del informe de la auditoría 170 “PROSPERA Programa de Inclusión Social en su Componente Educativo (Educación Media Superior)”.

14. *Sistema de Control Interno en la CNPPIS*

En 2015, el Sistema de Control Interno de la CNPPIS proporcionó una seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales, ya que dispuso de mecanismos de control interno para las normas “Ambiente de control”, “Administración de Riesgos”, “Actividades de control Interno”, “Información y Comunicación”, y “Supervisión y Mejora Continua”; sin embargo, no dispuso de información sobre los resultados ni el seguimiento de la inclusión financiera, productiva y laboral a la que accedieron los beneficiarios del programa, a fin de medir la contribución en la mejora del bienestar económico de los beneficiarios^{22/}, y tampoco contó con un sistema de información que permita conocer si se cumplen los objetivos y metas institucionales, respecto de los indicadores de fin^{23/}.

15. *Rendición de cuentas*

En el PEF 2015, se identificó que el programa presupuestario S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, en su componente alimentario, tuvo el objetivo de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, (...) para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”, con un presupuesto de 39,862,585.7 miles de pesos.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas del componente alimentario, con la información que reportó la CNPPIS en la Cuenta Pública 2015 no fue posible evaluar la mejora de la alimentación de los integrantes de las familias beneficiarias, ni del desarrollo de capacidades en alimentación. Tampoco se reportó el avance de la inclusión financiera, laboral y productiva en la población atendida.

En el transcurso de la auditoría, la CNPPIS acreditó las gestiones realizadas en 2015 para incorporar en la “ENSANUT de medio término” el módulo de PROSPERA, con el propósito de contar con información sobre la nutrición y alimentación de su población beneficiaria.

15-5-20G00-07-0291-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social investigue las causas por las que no reportó en la Cuenta Pública 2015 información sobre los resultados de la inclusión financiera, productiva y laboral a la que accedieron los beneficiarios de PROSPERA en 2015 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar medidas, a fin de rendir cuentas, respecto de la vinculación de los beneficiarios del programa a otras dimensiones de bienestar, en los términos del artículo tercero, numeral 14, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las actividades emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

^{22/} Las observaciones se encuentran en los resultados núms. 8, 9 y 10, con sus recomendaciones correspondientes.

^{23/} La observación se encuentra en el resultado núm. 13, con sus recomendaciones correspondientes.

Consecuencias Sociales

En 2015, la CNPPIS benefició a 6,168,900 familias de PROSPERA con la entrega de apoyos monetarios de al menos 965.0 pesos mensuales para mejorar su alimentación en cinco bimestres, en el sexto bimestre, ninguna familia los recibió.

Asimismo, en ese año, la CNPPIS promovió la inclusión financiera, laboral y productiva de las familias beneficiarias del programa; 1,004,423 familias tuvieron acceso a servicios financieros, lo que representó el 16.3% de las 6,168,900 familias registradas en el padrón activo de PROSPERA; 4,728 tuvieron acceso al Servicio Nacional de Empleo, 0.1% de las familias activas, y vinculó a 18,720 familias beneficiarias de PROSPERA con programas productivos federales, 0.3% de las 6,073,764 familias que se encontraban activas en el primer bimestre de 2015.

Con las intervenciones de los tres componentes de PROSPERA Programa de Inclusión Social en 2015, las familias beneficiarias tuvieron acceso a apoyos monetarios para mejorar su alimentación, a servicios de salud y a becas educativas para los integrantes que cursaron la educación básica y media superior; no obstante, la CNPPIS, la CNPSS y la SEP desconocen en qué medida el programa contribuyó a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de las familias beneficiadas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 18 de enero de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el propósito de fiscalizar el componente alimentario de PROSPERA Programa de Inclusión Social para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el dictamen.

El problema alimentario en México tiene como causa fundamental la pobreza, ya que la insuficiencia de ingresos de las familias limita su capacidad de acceder a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad. De acuerdo con el CONEVAL, en 2014 existían 55,341,556 personas en situación de pobreza, el 46.6% de la población, de los cuales el 9.5% (11,442,303 personas) se encontraba en pobreza extrema, ya que tenía un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y tres o más carencias sociales. En ese año, 27,990,796 personas tenían carencias por acceso a la alimentación. La limitada capacidad de las familias de acceder a los alimentos repercute en la capacidad de mantener una buena salud, de acceder a los servicios educativos y a los bienes necesarios para la vida cotidiana, lo cual a su vez perpetúa la condición de pobreza.

Para mejorar la situación de las personas en pobreza y con carencia alimentaria, en 2015 operó "PROSPERA Programa de Inclusión Social", mediante los componentes alimentario, de salud y educativo. El componente alimentario, a cargo de la Coordinación Nacional de

PROSPERA Programa de Inclusión Social (CNPPIS), tuvo el objetivo de “proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes”. Para lograr este objetivo, la CNPPIS identificó a las familias cuyos ingresos se encontraron por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa)^{24/} en localidades con capacidad de brindar servicios de salud y educación; otorgó apoyos monetarios para alimentación; recertificó las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias para determinar su permanencia en el programa, y brindó a los beneficiarios del programa acceso a servicios financieros y vinculación con el mercado laboral y con proyectos productivos, a fin de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En 2015, la CNPPIS, mediante el componente alimentario de PROSPERA, atendió a 25,807,615 integrantes de las 6,168,900 familias beneficiarias del programa en 118,158 localidades, cuyos ingresos se encontraron por debajo de la LBMA, a quienes otorgó un apoyo de al menos 965.0 pesos mensuales. En ese año, la CNPPIS recertificó las condiciones socioeconómicas de 309,676 familias beneficiarias, 5.1% de las 6,073,764 familias activas en el padrón de beneficiarios en el primer bimestre del 2015, para determinar su permanencia en el programa. Como resultado del proceso, 249,256 familias (80.5%) continuaron en PROSPERA, el 83.8% (208,776 familias) permaneció con todos los apoyos del programa, debido a que aún presentaba las condiciones de pobreza para ser beneficiarios del programa, y el otro 16.2% (40,480 familias) fue incorporado al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA); asimismo, 60,420 familias (19.5%) abandonaron el programa debido al proceso de recertificación, de los cuales el 41.5% (25,064 familias) se debió a que reportó ingresos superiores a los establecidos en las reglas de operación y, por tanto, dejó de tener las condiciones de pobreza para permanecer en el programa; el 37.0% (22,374 familias), aun cuando presentó condiciones para transitar al EDA, no cumplió con los criterios demográficos^{25/} para la entrega de los apoyos; el 18.2% (10,998 familias), no fue localizado; en el 2.2% (1,317 familias), el único integrante falleció, y el 1.1% (641 familias), no aceptó que se le aplicara el proceso de recertificación, por lo que salieron de PROSPERA. Además, se identificaron 26 familias en las que uno de sus integrantes era servidor público.

Por lo que se refiere al acceso a servicios financieros y la vinculación con el mercado laboral y con proyectos productivos, mediante el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de PROSPERA, la CNPPIS promovió y coordinó la inclusión financiera, laboral y productiva de las familias beneficiarias del programa: 1,004,423 familias tuvieron acceso a servicios financieros, lo que representó el 16.3% de las 6,168,900 familias registradas en el padrón activo de PROSPERA al cierre de 2015; 4,728 tuvieron acceso al Servicio Nacional de Empleo, 0.1% de las familias activas, y vinculó a 18,720 familias beneficiarias de PROSPERA con programas productivos federales, 0.3% de las 6,073,764 familias que se encontraban activas en el primer bimestre de 2015.

^{24/} La Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMA) corresponde a la línea definida por la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para identificar a las familias que en 2015 cumplieron con los criterios para ingresar al programa, en el ámbito rural correspondió a 815.0 pesos per cápita mensual y en el urbano a 1,389.7 pesos.

^{25/} Los criterios demográficos se refieren al contexto territorial, y están asociados con tres indicadores: acceso a infraestructura social básica, grado de cohesión social y desarrollo social.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la falta de información de la CNPPIS sobre la mejora de la alimentación de las familias que recibieron los apoyos monetarios, no permitió conocer en qué medida las intervenciones del programa contribuyeron a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El componente alimentario de “PROSPERA Programa de Inclusión Social” pretende mejorar la alimentación de las familias beneficiarias para fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, que potencie las capacidades de las personas en situación de pobreza para romper el ciclo intergeneracional de su transmisión; por ello, las recomendaciones de la ASF se enfocan principalmente a que la CNPPIS evalúe en qué medida el programa incide en el desarrollo de capacidades en alimentación y su contribución en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar los diseños normativo y programático-presupuestal para la operación en 2015 de PROSPERA Programa de Inclusión Social.
2. Evaluar la cobertura de localidades de PROSPERA, por índice de rezago social, en 2015.
3. Evaluar la cobertura de PROSPERA en 2015, en términos del número familias beneficiarias, y del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de las familias incorporadas y de la población en condiciones de pobreza multidimensional.
4. Evaluar que la CNPPIS actualizó el padrón activo de beneficiarios de PROSPERA en 2015.
5. Evaluar que la CNPPIS entregó oportunamente los subsidios a las familias beneficiarias y a los adultos mayores beneficiarios de PROSPERA en 2015.
6. Verificar la contribución de PROSPERA en la mejora de la alimentación de las familias beneficiarias en 2015.
7. Evaluar el proceso de recertificación de las familias beneficiarias de PROSPERA en 2015.
8. Evaluar la operación y los resultados de la CNPPIS, en la prestación de servicios financieros a los beneficiarios de PROSPERA en 2015.
9. Evaluar la operación y los resultados de la CNPPIS, en la inclusión laboral de los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA en 2015.
10. Evaluar la operación y los resultados de la CNPPIS, en la inclusión productiva de los beneficiarios de PROSPERA en 2015.
11. Evaluar si PROSPERA contribuyó a que las familias beneficiarias desarrollaran sus capacidades en alimentación, salud y educación, para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

12. Verificar el ejercicio de los recursos públicos aplicados en 2015 por la CNPPIS para operar el componente alimentario de PROSPERA.
13. Verificar la lógica horizontal y vertical de la MIR 2015 del programa presupuestario S072 "PROSPERA Programa de Inclusión Social".
14. Verificar si el sistema de control interno implementado por la CNPPIS en 2015 garantizó el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales, relacionados con la operación del componente alimentario de PROSPERA.
15. Evaluar si la información reportada por la CNPPIS en la Cuenta Pública 2015 permitió evaluar el cumplimiento del objetivo del componente alimentario y la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Administración y Finanzas; de Coordinación y Vinculación; de Geoestadística, Análisis y Evaluación, y de Padrón y Liquidación, de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (CNPPIS).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 25, párrafo quinto.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: artículo tercero, numeral 14, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.