



Documento de sistematización que integra los resultados de la implementación de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC)

Línea 1. Mecanismo de Vigilancia Ciudadana en programas sociales federales

Julio 2021

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

Derechos Reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

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

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 “Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible”.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con el PNUD en México. Sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

Índice

I.	Introducción	5
II.	Instalación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana en programas federales	8
III.	Aplicación de la metodología	13
III.1.	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	14
1.1.	Descripción general del programa	14
1.2.	Interacciones con la instancia responsable del programa	15
1.3.	Fuentes de información consultadas	16
1.4.	Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	17
1.5.	Análisis de variables de riesgo	22
1.6.	Revisión territorial	23
1.7.	Resultados por programa	26
1.8.	Recomendaciones por programa	26
III.2.	Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	27
2.1.	Descripción general del programa	27
2.2.	Interacciones con la instancia responsable del programa	30
2.3.	Fuentes de información consultadas	31
2.4.	Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	32
2.5.	Análisis de variables de riesgo	37
2.6.	Revisión territorial	38
2.7.	Resultados por programa	40
2.8.	Recomendaciones por programa	41
III.3.	Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	42
3.1.	Descripción general del programa	42
3.2.	Interacciones con la instancia responsable del programa	43
3.3.	Fuentes de información consultadas	44
3.4.	Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	45
3.5.	Análisis de variables de riesgo	49
3.6.	Revisión territorial	52
3.7.	Resultados por programa	56
3.8.	Recomendaciones por programa	57
III.4.	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF)	58
4.1.	Descripción general del programa	58

4.2. Interacciones con la instancia responsable del programa	60
4.3. Fuentes de información consultadas	61
4.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	62
4.5. Análisis de variables de riesgo	66
4.6. Revisión territorial	69
4.7. Resultados por programa	75
4.8. Recomendaciones por programa	76
III.5 Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas	77
5.1. Descripción general del programa	77
5A. Aplicación en el estado de Querétaro	80
5A.2. Interacciones con la instancia responsable del programa	80
5A.3. Fuentes de información consultadas	80
5A.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	81
5A.5. Análisis de variables de riesgo	86
5A.6. Revisión territorial	88
5A.7. Resultados por programa	93
5A.8. Recomendaciones por programa	94
5B. Aplicación en el estado de Tabasco	97
5B.2. Interacciones con la instancia responsable del programa	97
5B.3. Fuentes de información consultadas	97
5B.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género	98
5B.5. Análisis de variables de riesgo	103
5B.6. Revisión territorial	104
5B.7. Resultados del programa	108
5B.8. Recomendaciones por programa	109
IV. Conclusiones sobre la aplicación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana	110
V. Recomendaciones sobre el Mecanismo de Vigilancia Ciudadana	112
VI. Bibliografía	114
Anexos	115

I. Introducción

En México existe una larga trayectoria de mecanismos y prácticas de participación ciudadana enfocada a la vigilancia de los programas sociales. En la década de los noventa, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se implementaron los Comités de Solidaridad los cuales tenían, entre sus funciones, vigilar el correcto funcionamiento del programa en cada localidad (Ordoñez, 2003).

Con este antecedente, en 2004 se estableció la Contraloría Social en la *Ley General de Desarrollo Social* (DOF, 2004) como la actividad donde las personas beneficiarias de los programas de desarrollo social podían participar en acciones de vigilancia sobre la aplicación y entrega de los apoyos, ya fueran bienes, servicios u obras.

Así surgió la Contraloría social institucionalizada la cual fue implementada de manera generalizada en la administración pública federal con la publicación en 2008 de los *Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas de desarrollo social* (DOF, 2008). Desde entonces, cada año se han constituido cientos de Comités de Contraloría Social (CCS) a lo largo y ancho del país donde hombres y mujeres beneficiarias vigilan el correcto funcionamiento de los programas sociales en sus respectivas localidades. Bajo este esquema, también se han replicado mecanismos de contraloría social en el ámbito estatal, como es el caso de Coahuila¹, Estado de México² y Veracruz³.

De manera paralela, la sociedad civil organizada en México ha realizado una diversidad de iniciativas y proyectos de vigilancia ciudadana sobre asuntos públicos⁴ apoyadas principalmente en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido en la Constitución y garantizado mediante instituciones y políticas de transparencia a nivel nacional, federal, estatal y municipal (Hevia, 2006; Gobierno del Estado de Oaxaca et al, 2013).

Con la llegada de la administración federal actual, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, en el cual destacan dos objetivos con sus respectivas estrategias que colocan en un lugar central a la participación ciudadana en los esfuerzos anticorrupción:

¹ Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila: https://www.sefircoahuila.gob.mx/gobierno/que_hacemos/

² Secretaría de la Contraloría del Estado de México: https://portal.secogem.gob.mx/contraloria_social

³ Contraloría General del Estado de Veracruz <http://www.veracruz.gob.mx/contraloria/contraloria-social-2/>

⁴ Por ejemplo el Colectivo por la Transparencia, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, la Red de Mujeres Vigilantes, la Red Ciudadana de Chihuahua, el Índice de acceso al gasto en publicidad oficial de los estados, el Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público, el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, Curul 501, y Regidor 19.

Objetivo prioritario 1.- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción

Estrategia prioritaria 1.1.- Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos para contribuir a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción

Estrategia prioritaria 1.6.- Fomentar en las entidades y dependencias de la APF la adopción de prácticas y dinámicas orientadas a una cultura de apertura gubernamental, a través de medidas de transparencia y de participación de las personas en las actividades y decisiones gubernamentales, así como de mecanismos de innovación social y tecnológica, desde un enfoque ciudadano

Objetivo prioritario 3.- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública

Estrategia prioritaria 3.5.- Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados

Como parte de estos objetivos, la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal realizó un proceso de consulta y co-creación para la actualización de los Lineamientos de Contraloría Social donde se consideró la incorporación de modalidades complementarias de participación ciudadana enfocada a la vigilancia de lo público con enfoque anticorrupción⁵.

Por su parte, en la Política Nacional Anticorrupción en el Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado, se estableció la Prioridad 33 que consiste en crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción⁶.

En este contexto se inserta la Línea de trabajo 1 del Proyecto 00112866 “Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México, la cual tiene como propósito colaborar en la integración de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana en programas federales.

Para esta Línea de trabajo participaron por parte de la Red Nacional Anticorrupción las organizaciones de la sociedad civil EGES para el Desarrollo, A.C., Iniciativa Sinaloa A.C., Locallis S.C., Solidaria México A.C. y Arkemetría Social, A.C. con el acompañamiento técnico de Gesoc, Agencia para el Desarrollo A.C. (Gesoc) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD).

⁵ A la fecha, no se tiene información sobre el estado del proceso de consulta y la actualización de los Lineamientos por parte de la Secretaría de la Función Pública.

⁶ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Adicionalmente, al inicio de los trabajos se contó con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública, quien facilitó el acercamiento con personas servidoras públicas de las instancias responsables de los programas sociales en los que se aplicó el ejercicio.

A continuación, se presenta la sistematización del proceso de instalación e implementación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana en los programas federales seleccionados.

II. Instalación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana en programas federales

Para la instalación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana (MVC) se realizaron los siguientes pasos:

- A. Definición de los programas sociales
- B. Definición de los actores civiles participantes
- C. Definición de la metodología de vigilancia
- D. Capacitación sobre la herramienta metodológica
- E. Formalización con las instancias públicas responsables de los programas sociales

A continuación, se describe cada una de las etapas realizadas para la instalación del MVC:

A. Definición de los programas sociales

Los programas sociales federales sobre los cuales se aplicó el ejercicio piloto de MVC fueron definidos en conjunto por parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Red Nacional Anticorrupción. Cabe señalar que hubo un proceso de modificación en la selección de los programas y estados por causa de los ajustes en la estructura programático-presupuestaria para los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

En la selección de la muestra se consideraron programas de diversa naturaleza y poblaciones objetivo. Asimismo, se consideró el ámbito territorial de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil OSC participantes de la RNA para la revisión territorial de su aplicación.

Los programas sociales federales seleccionados fueron:

- Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez a cargo de la Secretaría de Educación Pública
- Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable a cargo de la Comisión Nacional Forestal.
- Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (BienPesca) a cargo de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca⁷.
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

⁷ En el apartado correspondiente a este programa se describen los ajustes en la estructura programático-presupuestaria para los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

- Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas⁸.

B. Definición de los actores civiles participantes

Dada la característica de ser un ejercicio piloto con una metodología nueva se definió que los actores civiles participantes fueran las OSC de la RNA involucradas en esta Línea de trabajo.

De esta manera, considerando la experiencia, los intereses y la cobertura territorial de las OSC participantes, la distribución de los programas sociales fue la siguiente:

Programa social a vigilar	OSC participante	Estado
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Solidaria México	Durango
Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Solidaria México	Durango
Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (BienPesca)	Iniciativa Sinaloa	Sinaloa
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas	Arkemetría Social	Estado de México
Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas	Eges para el Desarrollo	Tabasco
	Locallis	Querétaro

C. Definición de la metodología de vigilancia

Para la definición de la metodología de vigilancia a utilizar como parte del MVC se contó con la asistencia técnica de Gesoc, quien tiene una larga trayectoria y experiencia en el análisis y estudio de los programas sociales en México.

La propuesta metodológica de Gesoc fue utilizar como base una herramienta de análisis de riesgos de corrupción en programas sociales⁹ elaborada en el marco del Compromiso “Gasto abierto y responsable en programas sociales” del 4to Plan de Acción de la Alianza de

⁸Ibid.

⁹ Disponible en:

a) <https://descarga.storage.apps.funcionpublica.gob.mx/0f8c1a55-d0e1-4351-9f01-c712bc0cdac3>
 b) <https://drive.google.com/file/d/1cGrguolguaZxPY6AnJjQkfOWSQABANUu/view>

Gobierno Abierto en México, el cual consiste en instrumentar un proyecto piloto en seis programas sociales del Gobierno Federal que permita mediante mecanismos de participación ciudadana¹⁰: 1) identificar la trazabilidad del gasto público; 2) detectar áreas de riesgos de cumplimiento de objetivos y metas, así como probables actos de corrupción; y, 3) iniciar procedimientos de denuncia en caso de irregularidades.

Metodológicamente, esta herramienta comprende el uso de variables de riesgo de corrupción y descriptivas, de observancia general para los programas sociales de México en seis áreas temáticas, a saber¹¹:

- A. **Aspectos Generales.** Contiene variables que detallan y definen la razón de ser y el enfoque del programa, principalmente vinculadas a su diseño, a saber: Reglas o lineamientos de operación, existencia de una teoría de cambio lógica y coherente con el problema que busca atender, diseño idóneo de indicadores, etc.
- B. **Padrón de beneficiarios.** Compila variables que emplean, como fuente principal de información, la existencia y publicación de un padrón de beneficiarios; procedimientos de alta y baja; su acreditación al igual que mecanismos y procedimientos claros en la actualización y confronta del padrón.
- C. **Operación.** Concentra variables destinadas a determinar el grado de coordinación, rol, y desempeño de las instancias en la operación del programa; la existencia de procedimientos claros en materia de contrataciones públicas, así como transparencia en la forma de distribución de los bienes y/o servicios del programa social
- D. **Transparencia y Rendición de Cuentas.** Contiene las variables que verifican la existencia de información pública de oficio en los principales portales de transparencia en México y actividades en materia de rendición de cuentas, así como aquellas que verifican la existencia de mecanismos de contraloría social, evidencia sobre el desempeño de sus funciones y la pertinencia de los mecanismos de quejas y denuncias
- E. **Evaluación.** Pondera el tipo de evaluación al que ha sido sujeto un programa; si ésta fue llevada conforme a los Términos de Referencia (TdR) de CONEVAL para llevar a cabo evaluaciones, así como evidencia sobre los cambios realizados al programa derivados de las observaciones y los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Además, se incluyeron otros componentes metodológicos como parte del ejercicio de vigilancia. En primer lugar, se utilizó una herramienta de análisis de la aplicación y alineación del programa social con el enfoque de la Agenda 2030 y el Enfoque de Género propuesta por Gesoc¹².

En segundo lugar, se aplicó una revisión territorial sobre los aspectos identificados como riesgos de corrupción. Para ello, cada OSC participante diseñó una estrategia específica para

¹⁰ Para más detalles, ver <https://tablero.gobabiertomx.org/compromiso/corrupcion>

¹¹ Manual para la Instalación e Implementación de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC) (Gesoc-PNUD, 2021)

¹² Disponibles en:

<https://drive.google.com/drive/folders/17ISglDHSDiZmJ6YLmsmWrENZGbyks9gW?usp=sharing>

la revisión territorial conforme a los resultados de la aplicación de la herramienta de análisis de riesgos (trabajo de gabinete) y a las características del programa vigilado.

D. Capacitación sobre la herramienta metodológica

Una vez definida la metodología a utilizar para la vigilancia ciudadana de los programas sociales, se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento de capacidades para la implementación del mecanismo de vigilancia ciudadana.

La capacitación fue impartida por Gesoc, PNUD y la SFP en ocho sesiones con una duración de 10.5 horas, y estuvo dirigida al personal responsable de las OSC participantes. Los temas que se abordaron fueron los siguientes:

1. Gestión para Resultados en el Desarrollo
2. Política Federal de Desarrollo Social
3. Sistema de Evaluación del Desempeño
4. Investigación y uso de fuentes de información
5. Modelo para la identificación de riesgos de corrupción en programas sociales
6. Modelo de Contraloría Social
7. Enfoque Agenda 2030 y ODS 16

E. Acercamiento con las instancias públicas responsables de los programas sociales

Una vez concluido el proceso de fortalecimiento de capacidades en las OSC participantes, con el apoyo de PNUD y la SFP se promovieron reuniones con las instancias responsables de los programas sociales para presentar el objetivo de ejercicio piloto de MVC, las OSC participantes y la metodología utilizada. A continuación, se presenta la relación de reuniones realizadas:

Programa social seleccionado	Instancia responsable	Fecha de la reunión	Acuerdos
Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Coordinación de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	29 de octubre de 2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaborar en el ejercicio piloto 2. Facilitar información acerca del programa. 3. Dar respuesta a las recomendaciones derivadas del ejercicio piloto.
Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Gerencia Estatal de CONAFOR en el Estado de Durango.	30 de octubre de 2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaborar en el ejercicio piloto. 2. Facilitar información acerca del programa. 3. Dar respuesta a las recomendaciones derivadas del ejercicio piloto.

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas	Instituto Nacional de Desarrollo Social - Dirección de Desarrollo de Proyectos Estratégicos	15 de diciembre de 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaborar en el ejercicio piloto 2. Compartir información sobre el programa 3. Revisar y dar respuesta a las recomendaciones derivadas del ejercicio piloto
Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura	No se realizó la reunión por falta de respuesta de la instancia responsable del programa.		
Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas	No se realizó la reunión por falta de respuesta de la instancia responsable del programa.		

III. Aplicación de la metodología

En este apartado se presenta el proceso y los resultados de la aplicación de la metodología definida para el mecanismo de vigilancia ciudadana en cada uno de los cinco programas sociales federales. En primer lugar, se realiza una descripción de las características del programa social.

Posteriormente, se describen las gestiones que cada OSC participante realizó con las respectivas instancias públicas responsables de los programas sociales. Además, se enlistan las fuentes de información consultadas para la valoración de las variables contenidas en la herramienta metodológica. Después, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa social con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de variables de riesgo (trabajo de gabinete) y la revisión territorial (trabajo en campo)

Por último, se presentan las recomendaciones para atender los riesgos de corrupción identificados en cada programa.

III.1. Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

1.1. Descripción general del programa

El programa tiene como principal objetivo fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias en condición de pobreza, marginación o que habitan en localidades prioritarias o asisten a planteles educativos en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca¹³.

El programa tiene cobertura nacional. Tiene como población objetivo a familias en condición de pobreza y/o marginación con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica, o con niñas y/o niños menores de seis años que habitan en localidades prioritarias.

Con base en las Reglas de operación, los criterios de priorización para la atención de las familias en el procedimiento para la selección de la población beneficiaria del programa son los siguientes:

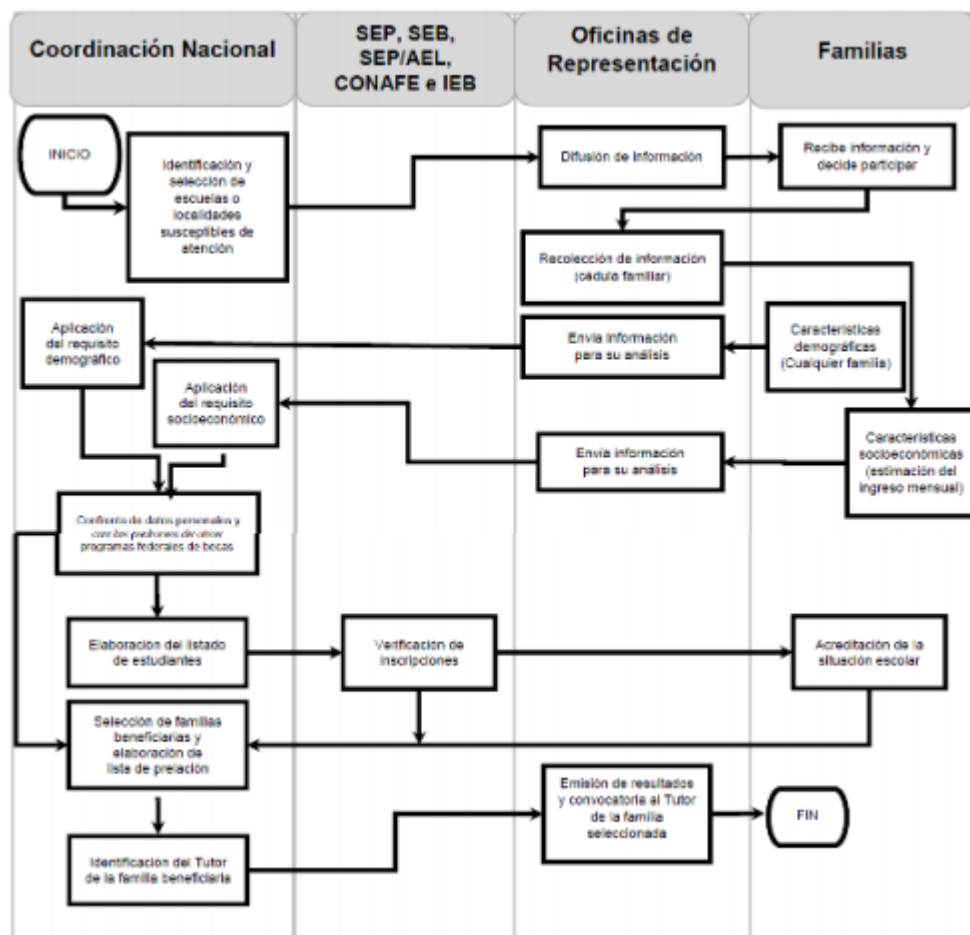
- Familias con algún integrante indígena o afroamericano.
- Familias que habitan en una localidad prioritaria.
- Familias con algún niño, niña o adolescente (NNA) que asiste a un plantel educativo ubicado en una localidad prioritaria.
- Familias con mayor número de NNA que asisten a un plantel educativo de educación primaria o secundaria.
- Familias con mayor número de niñas y/o niños menores de seis años
- Familias monoparentales.
- NNA en orfandad por COVID-19.
- Familias con integrantes con alguna discapacidad, de conformidad con lo señalado en la fracción IX del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Adolescentes embarazadas
- Madres adolescentes.

El tipo y monto de apoyo es el siguiente: a) \$800.00 (ochocientos pesos) M.N. mensuales por familia; b) \$800.00 (ochocientos pesos) M.N. mensuales por NNA con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno.

La beca se entrega bimestralmente hasta por diez (10) meses del ciclo escolar, a partir del momento de su incorporación al Padrón.

¹³ Reglas de Operación 2021 del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez. Disponible en: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-reglas-de-operacion-2021-para-el-programa-becas-para-el-bienestar-de-educacion-basica>

De acuerdo con el anexo 1 de las Reglas de Operación del programa, el programa opera de la siguiente manera:



1.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

A lo largo de la aplicación de la metodología se realizaron diversas gestiones institucionales con la instancia responsable del programa. Se realizaron visitas a la Delegación Federal de Bienestar en Durango quienes facilitaron información relevante para complementar la herramienta.

Se llevó a cabo una plática informal con el Coordinador del Programa en Durango, Lic. Ivan Ramírez Maldonado, durante el desarrollo de un evento de entrega de recursos a los beneficiarios. Se le informó acerca del proceso de implementación de la herramienta. Se le solicitó una reunión formal, pidió que fuera un mes después por tener la agenda llena, sin embargo, no la pudimos concretar a pesar de solicitarla de manera reiterada en la Delegación Federal del Bienestar.

Al evaluar y considerar que no se tendría la colaboración de la coordinación se decidió realizar solicitudes de información mediante la Plataforma de Transparencia, las respuestas fueron recibidas un mes después y con ellas se complementó la aplicación de la herramienta.

1.3. Fuentes de información consultadas

Para la localización de la información se utilizaron diversas fuentes de información en portales de transparencia, padrones de beneficiarios y publicaciones periodísticas que hablan sobre el programa.

Uno de los principales obstáculos fue que la información del programa no se encuentra integrada en un solo portal electrónico.

A continuación, se enlistan las fuentes de información utilizadas para el análisis de las variables de riesgos de corrupción aplicado al programa:

- Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020.
<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-reglas-de-operacion-2021-para-el-programa-becas-para-el-bienestar-de-educacion-basica>.
- Avances y Retos del programa de Becas de Educación Básica Para El Bienestar Benito Juárez.
https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_12_BECAS_PARA_EL_BIENESTAR_EDUCACION_BASICA.pdf
- Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social
<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programa.aspx?pldMatriz=20000362&pCiclo=2020&pRamo=11&siglas=SEP&nombre=Programa%20de%20Becas%20de%20Educaci%C3%B3n%20B%C3%A1sica%20para%20el%20Bienestar%20Benito%20Ju%C3%A1rez&t=>
- Transparencia Presupuestaria
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/home>
- Becas de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez al segundo trimestre del 2020 información desagregada por tipo de área
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561592/Beneficiarios_BBBJ_por_tipo_de_area_segundo_trimestre_2020.pdf
- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>
- Cuestionario Socioeconómico Para Las Becas Del Bienestar, 2019
https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/gtr765av87h2doz9/encaseh/201905_24_CUBEBIEN_2019_VF.PDF
- Información Socioeconómica y Demográfica de Prospera
<https://evaluacion.becasbenitojuarez.gob.mx/es/dae/encaseh.php>
- Página de internet de la Secretaría de la Función Pública.
<https://www.gob.mx/sfp>.
- Programas que integran padrones en el SIIPP-G en el ejercicio fiscal 2020

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575471/Matriz_de_integraci_n_2020_31082020.pdf

- Programa Presupuestario 11S072
https://nptp.hacienda.gob.mx/contratacionesabiertas/tabla/tablaContratosEjecucion?jNwG_Mi5XUw53LQSkLfCAQfRXJiYjp1zctERHcDdKwCreateTag
- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP-G
<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>
- Padrón Único de Beneficiarios
<https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/11/329>
- Plataforma Nacional de Transparencia
<https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Familias/Beneficiarios atendidos por la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Segundo trimestre 2020
<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/familias-beneficiarios-atendidos-por-la-coordinacion-nacional-de-becas-para-el-bienestar-benito-juarez-segundo-trimestre-2020>
- Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica
<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-bienestar-para-las-familias-de-educacion-basica>
- Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2020 programas presupuestarios en clasificación económica (resumen)
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/11/r11_ppcer.pdf
- Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx

1.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	No	Las Reglas de operación no mencionan algo al respecto.	Reglas de Operación
¿Existe evidencia de su aplicación?	No	Las ROP mencionan los requisitos que deberán cumplirse sin especificar ninguna distinción entre los géneros.	Reglas de operación

Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	No	En las ROP se menciona en la introducción el ODS 4 que busca eliminar para 2030 las disparidades de género en la educación. Adicionalmente menciona que el Estado mexicano forma parte de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos de mujeres y niñas como la CEDAW. No se menciona un mecanismo en particular.	Reglas de operación
¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	No	No cuenta con un mecanismo.	Reglas de Operación
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró información al respecto.	Reglas de operación, Portal web del programa.
¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	No	En el apartado de Gastos de operación de las ROP menciona que “Durante la operación del Programa, la Coordinación Nacional como responsable del ejercicio de su presupuesto autorizado, la instancia ejecutora del apoyo otorgado y la población beneficiaria, deberán observar que la administración de los recursos se realice bajo los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, establecidos en los artículos 1, 75 y 77 de la LFPRH, en el Título Cuarto, Capítulo XII, sección IV del RLFPRH, así como las demás disposiciones que para tal efecto emita la SHCP, y disponga el PEF para el ejercicio fiscal 2021”. Pero no se menciona ningún monto en particular.	Reglas de operación
¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	No	Aunque las reglas de operación mencionan que se deberá verificar que los recursos se administren, entre otros puntos, con equidad de género, no se especifica un presupuesto como tal asignado a ese rubro.	Reglas de operación.
El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	No	En el apartado Evaluación de las ROP menciona que: “...se deberán incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios el abatimiento de las brechas entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación basada en el género, discapacidad, origen étnico, u otras formas”. Y además menciona que, en cuanto a las evaluaciones externas, deberán incorporar la perspectiva de género. No encontramos evidencia de que se hayan incorporados.	Reglas de operación

¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	No	Derivado de la revisión de la página web del programa no encontramos dicha información.	Reglas de operación, Página web del programa
¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?	Sí	En el apartado 3.5 de los Derechos, obligaciones y causas de incumplimiento, suspensión, cancelación o reintegro de los recursos, el punto número 2 dice que las familias beneficiarias tienen derecho a “Recibir por parte del personal de la Coordinación Nacional y/o de las OR un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad, equitativo y sin discriminación”.	Reglas de operación
¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?	No	En las ROP existe el apartado 8. Quejas y Denuncias que especifica medios para presentar actos de corrupción o faltas administrativas, pero no especifica acerca de hostigamiento y acoso sexual.	Reglas de Operación
¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?	Sí	El padrón de beneficiarios desagrega la información por sexo.	Reglas de operación. Padrón de beneficiarios.
¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No existe evidencia de ello en la página web del programa	Página web del programa, Notas periodísticas, Informes.
¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?	Sí	En el apartado 3.5 de los Derechos, obligaciones y causas de incumplimiento, suspensión, cancelación o reintegro de los recursos, el punto número 2 dice que las familias beneficiarias tienen derecho a “Recibir por parte del personal de la Coordinación Nacional y/o de las OR un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad, equitativo y sin discriminación”.	Reglas de operación

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Respu esta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	En la introducción y en el diagnóstico se menciona el enfoque de Derechos humanos, especialmente a la educación de grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Reglas de Operación 2021 y Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de educación básica para el bienestar Benito Juárez 2019-2020 (ED)

	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	No se encontró evidencia de ello.
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	Sí	En la introducción de las ROP se reflejan algunas estadísticas y datos acerca del problema y la MIR contempla esta línea base ¹⁴ .
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	No	La ED menciona en la página 26 que “con relación a los efectos identificados en el diagnóstico, no se encuentra evidencia concluyente que relacione el diseño del programa con este tipo de intervención”.
	En el diagnóstico ¿Se reconocen los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	Sí	En las Reglas de operación mencionan que existen factores externos que influyen en el entorno y en el programa a implementar.
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No	En la MML y las Reglas de operación contemplan sólo el enfoque social.
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	Las Reglas de operación en su introducción mencionan que se realizó con base al reconocimiento de los DDHH.
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	La MML y las Reglas de operación lo contemplan y en la MIR 2020 se establece el siguiente Fin: “Contribuir a la política social mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación, a través del otorgamiento de becas a las familias de las y los estudiantes de educación básica” .
	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	No	No se encontró información al respecto.
	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/ municipal?	Sí	La Delegación Federal se coordina con instancias estatales y los municipios para la correcta aplicación y entrega de los recursos. Lo cual se especifica en el Anexo 1.- Flujograma del procedimiento para la selección de la población beneficiaria de las Reglas de operación.

¹⁴ Para referencia, ver

<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MIR.aspx?pldMatriz=21000035&pCiclo=2021&pRamo=11&siglas=SEP&nombre=Programa%20de%20Becas%20de%20Educaci%C3%B3n%20B%C3%A1sica%20para%20el%20Bienestar%20Benito%20Ju%C3%A1rez&t=b>

	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	Sí	La MML y las Reglas de operación lo contemplan y en la MIR 2020 se establece el siguiente Fin: “Contribuir a la política social mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación, a través del otorgamiento de becas a las familias de las y los estudiantes de educación básica”. Y en la ED se menciona que: “el Propósito del programa se vincula con la Agenda Educativa 2030, y su logro aporta a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 “Educación de Calidad”: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	Se mencionó en el párrafo anterior.
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	No	No se encontró evidencia de ello.
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	Sí	Cuentan con un padrón de beneficiarios que desagrega información.
	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	Las Reglas de operación mencionan a los niños, niñas y adolescentes como parte de este sector de grupos con grandes brechas de desarrollo.
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito local?	No	No se encontró esa información.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?	Sí	Las Reglas de operación mencionan los tipos de apoyos, sin discriminación entre mujeres y hombres, y busca favorecer el cumplimiento de un DDHH como lo es la educación.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?	No	No se encontró esa información.

	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?	Sí	El programa aporta el cumplimiento de un DDHH fundamental como lo es la educación.
Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	Sí	Los indicadores plantean una visión de corto, mediano y largo plazo.
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	Sí	Los indicadores del sistema de monitoreo son específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y temporales.
	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No	No contamos con evidencia de ello, esto es no tenemos evidencia de que se hayan realizado adecuaciones.
	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	No se encontró evidencia de ello,
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No	No se encontró evidencia de ello.

1.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de identificación de riesgos:

Temática 1. Aspectos Generales del Programa.

- No cuenta con áreas de riesgo.

Temática 2. Padrón de Beneficiarios.

- Podrían existir riesgos de corrupción vinculados a desvío de recursos; ya que no se cuenta con información para detectar anomalías, errores y omisiones con la falta de publicación de los informes de evaluación, análisis de cobertura, de elegibilidad o confrontas entre padrones.

Temática 3. Operación.

- No se cuenta con la información de que existe un alto grado de rotación de los mandos altos (directores generales para arriba) esto podría reflejar lógicas de favores políticos

y una baja voluntad política para que el programa obtenga resultados sólidos, lo cual puede propiciar mayores riesgos de corrupción.

- No se encontró suficiente información para determinar los procesos de planeación para la adquisición de bienes y servicios.
- No se cuenta con la publicación de los procedimientos para la selección y asignación de las instancias dispersoras de los recursos monetarios podrían existir riesgos de corrupción vinculados con el hecho de favorecer a alguno de los licitantes o a acuerdos informales, fuera de la norma, entre las unidades administrativas u operadores y las instancias dispersoras.
- No se cuenta con información respecto a la proporción de adjudicaciones directas podría indicar que la lógica de adjudicación de contratos responda a intereses ocultos entre los proveedores o instancias dispersoras y las instancias de gobierno.
- Por la falta de publicación respecto a la proporción de adjudicaciones no se logra identificar el posible conflicto de interés con proveedores e instancias dispersoras por lo que podrían existir intereses ocultos que hayan llevado a la asignación del contrato.
- No se cuenta con información pública referente a los sistemas de información administrativa son de calidad y robustos en la operación, funcionalidad y vigilancia.
- No se cuenta con referencia de los procesos de supervisión si cumplen con las buenas prácticas
- No se localizaron reportes de avances y resultados.

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana.

- No se publican informes sobre el ejercicio del gasto.
- Los mecanismos de vigilancia del Comité de contraloría social no son publicados para determinar sus buenas prácticas.
- Se carece de evidencia sobre un Comité de vigilancia ciudadana, o mecanismo afín
- No se cuenta con la información sobre el ejercicio del presupuesto, y no es libre y de fácil acceso.
- No se tienen los mecanismos o canales de acceso a la información que cumplan con las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Temática 5. Presupuesto.

- No se encontraron los reportes trimestrales.

Temática 6. Evaluación

- Se cuenta con la Evaluación de Diseño con trabajo de campo de CONEVAL.

1.6. Revisión territorial

Posterior a la implementación de la herramienta de Identificación de Riesgos de Corrupción en Programas Sociales se llevó a cabo la estrategia de revisión territorial. Por una parte, se realizó una investigación del programa respecto a la entrega de los beneficios a la población

objetivo. La intención fue realizar un ejercicio para observar el registro, los actores involucrados, los discursos y el proceso de entrega de los recursos. Posteriormente se aplicó una encuesta a un grupo de beneficiarias seleccionadas al azar.

Se aplicaron 14 cuestionarios de la encuesta mediante una herramienta digital y 36 entrevistas presenciales. La revisión territorial se realizó el día 15 de marzo del 2021, en el Municipio de Súchil en el Estado de Durango.



Imagen 1, 2 y 3. Visita al municipio de Súchil, Durango

Resultados cuantitativos

- El total de los beneficiarios conocen el programa mediante invitación directa de sus vecinos, maestros y autoridades locales.
- Ningún beneficiario conoce las Reglas de operación del programa.
- El 100% de los beneficiarios considera que la documentación que les solicitan como requisito para registrarse en el programa corresponde al tipo de trámite que están realizando.
- Al 100% de los entrevistados les realizaron un estudio socioeconómico como requisito para aprobar sus solicitudes.
- Los medios por los cuales interactúan beneficiarios y servidores públicos son informales y se llevan a cabo mediante intercambio de información entre participantes.
- El 100% de los beneficiarios manifestó que los mecanismos para transferir los beneficios del programa son mediante la entrega de recursos en efectivo.
- El 100% de los entrevistados mencionó que no existe coacción para orientar el voto a cambio de los beneficios del programa.

- El 94% no tiene conocimiento de los mecanismos para presentar quejas o denuncias acerca del mal uso del programa.
- El 100% manifestó que no tiene conocimiento acerca de la existencia de algún mecanismo de vigilancia ciudadana.

Valoración cualitativa

Por medio de la verificación territorial se logró conocer:

- Medios por los cuales los beneficiarios conocen los programas.
- Si conocen o no las Reglas de operación del programa.
- La documentación que les solicitan como requisito para registrarse en el programa y si estos corresponden al tipo de trámite.
- Si existen mecanismos para seleccionar la población objetivo con datos sociodemográficos.
- Medios por los cuales interactúan beneficiarios y servidores públicos.
- Mecanismos para transferir los beneficios del programa.
- Si existe coacción para orientar el voto a cambio de los beneficios del programa.
- Conocimiento de los mecanismos para presentar quejas o denuncias acerca del mal uso del programa.
- Conocimiento acerca de la existencia de Mecanismos de vigilancia ciudadana.

Áreas de riesgo observadas

- El proceso de entrega de los recursos se llevó a cabo en un evento protocolario en el que estuvo presente el Coordinador estatal del programa el cual dio un discurso a los asistentes alusivos, entre otros temas, a los logros de gobierno federal, para posteriormente entregar la beca en efectivo a cada uno de los tutores de los NNYA beneficiarios. Pudimos constatar que algunos de los adultos que recibieron el recurso no eran los tutores que estaban dados de alta en el padrón de beneficiarios.
- El área de riesgo encontrada en la verificación territorial es que el proceso de entrega de los recursos no está bancarizado lo que genera discrecionalidad y el hecho de que se entreguen en un evento masivo en el que hay discursos alusivos a logros de gobierno previos a que inicie la veda electoral se puede favorecer el que condicionen el uso de los recursos públicos con fines electorales.

Principales problemáticas en la verificación territorial

1. La agenda de eventos en los que se llevaría a cabo la entrega de recursos no es pública y se tuvo dificultad para obtenerla.
2. Las personas se muestran con desconfianza cuando se les pide responder alguna de las preguntas.

3. No se puede verificar si los tutores de los beneficiarios que recibieron las becas se encuentran debidamente registrados pues no se cuenta con acceso a esa información en los registros de los padrones de beneficiarios que encontramos en medios digitales: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-beneficiariosas-por-el-programa-nacional-de-becas-para-el-bienestar-benito-juarez/resource/a96435a5-c9a5-44b0-803a-e57014d1d876>

1.7. Resultados por programa

Como resultado del análisis de la información y mediante el ejercicio de verificación territorial se considera que el Programa Becas de Educación básica para el Bienestar Benito Juárez cumple con su principal objetivo que es fomentar que niñas, niños y adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica, integrantes de familias en condición de pobreza, marginación, que habitan o asisten a escuelas en localidades prioritarias, continúen sus estudios.

Sin embargo, se considera que el programa tiene algunas áreas de oportunidad. Lo anterior con base a que no se cuenta con información para detectar anomalías, errores y omisiones con la falta de publicación de los informes de evaluación, análisis de cobertura, de elegibilidad o confrontas entre padrones, así como también no se encontraron informes publicados sobre el ejercicio del gasto y de los mecanismos de Contraloría Social.

Podrían existir riesgos de corrupción vinculados con el hecho de que las dispersiones se llevan a cabo en efectivo ya que la población beneficiaria no tiene acceso al sistema bancarizado. Y en relación con ello, no contamos o no pudimos localizar la información de los procedimientos para la selección y asignación de las instancias dispersoras de los recursos monetarios cuando los recursos se entregan mediante transferencias electrónicas.

1.8. Recomendaciones por programa

Para fortalecer los aspectos del programa que se encuentran bajo riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Mejorar sus prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
- Publicar informes del ejercicio del gasto.
- Implementar mecanismos de Contraloría Social y publicar sus resultados.
- Implementar las recomendaciones de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo realizadas al programa.
- Llevar a cabo evaluaciones de impacto que permita verificar científicamente el resultado de su intervención en los diferentes contextos.
- Bancarizar las dispersiones que se realizan en efectivo en el proceso de entrega de becas. En caso de que lo anterior no sea posible, se requieren fortalecer los mecanismos de supervisión cruzada en la entrega de transferencias monetarias a beneficiarios.

III.2. Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable

2.1. Descripción general del programa

El Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, según sus Reglas de Operación 2021, tiene como objetivo general apoyar a las personas propietarias, legítimas poseedoras y habitantes de las zonas forestales para que implementen acciones que contribuyan a la protección, conservación, restauración e incorporación al manejo forestal sustentable, de los terrenos forestales, preferentemente forestales y temporalmente forestales; así como, el fortalecimiento de las cadenas de valor, que a su vez contribuyan a la adaptación y mitigación de los efectos del Cambio Climático mediante la ejecución de los componentes, conceptos y modalidades de apoyo definidos ¹⁵.

Los componentes de apoyo del programa son:

- Componente I. Manejo Forestal Comunitario y Cadenas de Valor (MFCCV)
- Componente II. Plantaciones Forestales Comerciales y Sistemas Agroforestales (PFC)
- Componente III. Restauración Forestal de Microcuencas y Regiones Estratégicas (RFM)
- Componente IV. Servicios Ambientales (SA)
- Componente V. Protección Forestal (PF)

El Programa Apoyo para el Desarrollo Forestal Sustentable tiene cobertura nacional, focalizado territorialmente en áreas elegibles y de atención prioritaria definidas con base en criterios técnicos, ambientales, forestales, sociales y económicos las cuales son publicadas mediante convocatoria pública¹⁶

Con base en el artículo 6 de las mencionadas reglas, los apoyos que otorga la CONAFOR consisten en aportaciones directas a personas propietarias, legítimas poseedoras, o habitantes de las zonas forestales, como los grupos participativos de interés común que incluyen mujeres, jóvenes, entre otros históricamente discriminados, destinadas a múltiples acciones y propósitos relacionados con el desarrollo forestal sustentable del país¹⁷.

Dependiendo del componente los apoyos se encuentran en el rango de los \$37,000.00 a los \$5,784,900.00, como se puede constatar en el artículo 6 de las Reglas de Operación 2021:

¹⁵ Reglas de Operación del Programa Apoyo para el Desarrollo Forestal Sustentable.
<https://www.gob.mx/conafor/documentos/reglas-de-operacion-2021?idiom=es>

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

Componente I. Manejo Forestal Comunitario y Cadenas de Valor (MFCCV)					
Concepto de apoyo	Tipo de productor*	Monto Máximo (\$)	Persona Beneficiaria	Asistencia Técnica	
			Número máximo de proyectos	Número máximo de apoyos	Capacidad Técnica requerida
MFCCV.1 Proyectos para productores iniciales	I	5,784,900	1	8	Las aplicables de acuerdo a las actividades seleccionadas para el Plan de Desarrollo Integral
MFCCV.2 Proyectos para productores en desarrollo	II y III	Tipo II 5,057,500 Tipo III 7,555,000	1	6	
MFCCV.3 Proyectos para productores en consolidación	IV y V	8,470,000	1	6	
MFCCV.4 Proyectos productivos integrales para no maderables	No aplica	3,000,000	1	6	
MFCCV.5 Proyectos productivos integrales para mujeres	No aplica	2,500,000	1	6	
MFCCV.6 Proyectos estratégicos regionales	No aplica	20,000,000	1	2	Cadena productiva; FIRA o FND
MFCCV. 7. Capacitación y Transferencia de tecnología	No aplica	80,000 Para capacitación	2 Capacitación	8 capacitación	Fortalecimiento del Capital Humano
	II, III y IV No aplica para no maderables y conservación y restauración	390,000 Por proyecto de transferencia de tecnología	1 Transferencia de tecnología	25 Transferencia de tecnología	Institución Extensionista
MFCCV.8 Becas para el alumnado CECFOR	No aplica	37,000	1	No aplica	No aplica

* La clasificación de "Tipo de Productor Elegible" se realiza con base en la descripción contenida en el artículo 7 de las presentes Reglas.

Componente II. Plantaciones Forestales Comerciales y Sistemas Agroforestales (PFC)					
Concepto de apoyo	Monto Máximo (\$)	Persona Beneficiaria		Asistencia Técnica	
		Número máximo de apoyos	Tipo de plantador	Número máximo de apoyos	Capacidad técnica requerida
PFC.1 Establecimiento de Plantaciones Forestales Comerciales.	3,000,000	1	Plantadores iniciales o en desarrollo	10	RFN o PFC
PFC.2 Plantaciones Maderables en Sistemas Agroforestales.	3,000,000	1	Plantadores iniciales o en desarrollo	10	
PFC.3 Plantaciones Forestales Comerciales Establecidas	7,500,000	1	Plantadores iniciales o en desarrollo Plantadores permanentes	No aplica	

Componente III. Restauración Forestal de Microcuencas y Regiones Estratégicas (RFM)						
Concepto	Modalidad	Monto máximo	Persona Beneficiaria	Asistencia Técnica		
			Número máximo de apoyos	Número máximo de apoyos	Hectáreas o proyecto	Capacidad Técnica requerida
RFM.1 Restauración forestal de microcuencas estratégicas	No aplica	32,507 (\$/hectárea)	1	No aplica	300 hectáreas para personas físicas y 500 hectáreas para personas morales	Reforestación y Suelos o RFN
RFM.2 Restauración en microcuencas para pueblos indígenas	No aplica	29,347 (\$/hectárea)	1	No aplica	300 hectáreas para personas físicas y 500 hectáreas para personas morales	
RFM.3 Recursos genéticos forestales	RFM.3.1 Establecimiento de rodal semillero	300,000 (\$/proyecto)	1	No aplica	5 proyectos para personas físicas y 8 proyectos para personas morales	Establecimiento y manejo de Unidades Productoras de Germoplasma Forestal

Componente IV. Servicios Ambientales (SA)						
Concepto	Modalidad	Monto máximo \$/hectárea/año	Persona Beneficiaria	Asistencia Técnica		
			Número máximo de apoyos	Número máximo de apoyos	Hectáreas o proyecto	Capacidad Técnica requerida
SA.1 Pago por Servicios Ambientales	SA.1.1 Servicios ambientales	1,100	1	No aplica	No aplica	Servicios Ambientales o RFN
	SA.1.2 Selva Lacandona	1,000				
SA.2 Mecanismos Locales de Pago por Servicios Ambientales a través de Fondos Concurrentes	No aplica	600*	No aplica	No Aplica	No aplica	

*Aportación máxima de la CONAFOR

Componente V. Protección Forestal (PF)					
Concepto	Modalidad	Monto máximo (\$)	Persona Beneficiaria	Asistencia Técnica	
			Número máximo de apoyos	Número máximo de apoyos	Capacidad Técnica requerida
PF.1 Tratamiento Fitosanitario	Única	1,740 Por hectárea	No aplica	No aplica	RFN
PF. 2 Brigadas de Saneamiento Forestal	Única	490,000 Por brigada	No aplica	No aplica	RFN, requerido solo a quienes operen brigadas que realicen tratamientos fitosanitarios para insectos descortezadores u otro agente causal de daño que implique la remoción del arbolado
PF.3 Atención de Contingencias Fitosanitarias	Única	No aplica	No aplica	No aplica	RFN
PF.4 Manejo del Fuego	PF.4.1 Brigadas Rurales de Manejo del Fuego	510,400	10	No aplica	No aplica

En el artículo 7 se especifica que son personas elegibles para obtener los diversos conceptos y modalidades de apoyo, las personas físicas, morales y jurídico colectivas (ejidos y comunidades) de nacionalidad mexicana que cumplan con alguna de las siguientes características:

- A. Sean propietarias o legítimas poseedoras de terrenos forestales, preferente o temporalmente forestales;
- B. Se dedican a la actividad forestal con fines de protección, conservación, restauración, aprovechamiento, transformación, industrialización o comercialización de productos forestales;
- C. Sin ser propietarias o legítimas poseedoras sean elegibles para solicitar algún concepto o modalidad de apoyo, de acuerdo con lo establecido en las Reglas.¹⁸

2.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

A lo largo de la aplicación de la metodología se realizaron visitas a la Gerencia Estatal de Conafor en Durango quienes facilitaron información relevante para complementar la herramienta.

Se tuvo la oportunidad de concretar una entrevista con el titular en Durango, Daniel Trujano Tohomé, por espacio de una hora se le presentó una batería de preguntas relacionadas a información no encontrada mediante la investigación documental.

¹⁸ *Idem.*

Sumado a lo anterior, se llevaron a cabo solicitudes de información mediante la Plataforma de Transparencia, las respuestas fueron recibidas tres semanas después y con ellas complementamos la herramienta.

2.3. Fuentes de información consultadas

Para la localización de la información se utilizaron diversas fuentes de información en portales de transparencia, evaluaciones, padrones y publicaciones relacionadas con el avance físico y presupuestal del programa. Sin embargo, en algunas de las temáticas de la Herramienta no fue posible encontrar la información por lo que se realizaron solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

En cada temática se tuvieron obstáculos en el proceso de búsqueda de información ya que esta no se encuentra integrada en un solo portal electrónico.

La Conafor cuenta con un portal para proporcionar información del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2020, sin embargo, la información se encuentra dispersa lo que no permite que sea localizada más fácilmente. Tampoco cuenta con información referente al avance y evolución del desarrollo del programa durante el ejercicio presupuestal en análisis

A continuación, se enlistan las fuentes de información utilizadas para el análisis de las variables de riesgos de corrupción aplicado al programa:

- Reglas de Operación del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2020 y 2021.
<https://www.gob.mx/conafor/documentos/reglas-de-operacion-2020>
<https://www.gob.mx/conafor/documentos/reglas-de-operacion-2021?idiom=es>
- Programa Anual de Trabajo.
https://www.conafor.gob.mx/transparencia/docs/PAT_2020_CONAFOR.pdf
- Portal de internet Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2020.
https://www.conafor.gob.mx/apoyos/index.php/inicio/app_apoyos#/detalle/2020/85
- Apoyos CONAFOR.
<https://www.gob.mx/conafor/acciones-y-programas/apoyos-conafor?idiom=es>
- Compra Net.
<https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>
- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP-G
<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>
- Plataforma Nacional de Transparencia
<https://consultapublicamx.inai.org.mx/vutweb/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Padrón Único de Beneficiarios.
<https://pub.bienestar.gob.mx/pub>
- Directorio de Proveedores.
<http://www.cnf.gob.mx:8080/proveedores/>
- Página Oficial de Conafor.

- <https://www.gob.mx/conafor>
- Informe de Autoevaluación.
http://www.conafor.gob.mx/transparencia/docs/Conafor_%20IAE_enero-septiembre_de_2019.pdf
- Sistema Nacional de Información y Gestión Forestal.
https://snigf.cnf.gob.mx/evaluaciones-externas_1/
- Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020
https://snigf.cnf.gob.mx/wp-content/uploads/Evaluaciones/Evaluaciones%20externas/Fichas%20de%20Monitoreo%20y%20Evaluaci%C3%B3n/2019/FMyE_S219_2019-2020_20200415.pdf
- Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social
<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MIR.aspx?pldMatriz=20000325&pCiclo=2020&pRamo=16&siglas=SEMARNAT&nombre=Apyos%20para%20el%20Desarrollo%20Forestal%20Sustentable&t=b>
- Integración de los Aspectos Susceptibles de Mejora.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114008/S219_ASM_Abr2016.pdf
- Página de internet Coneval
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx

2.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	Sí	En las Reglas de Operación se especifica que con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria todos los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad; para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán observar, entre otras cosas, lo siguiente: i) Establecer los montos y porcentajes con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas; ii) Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.	Reglas de operación ¹⁹

¹⁹ Para referencia, ver <https://www.gob.mx/conafor/documentos/reglas-de-operacion-2021?idiom=es>

¿Existe evidencia de su aplicación?	Sí	Las reglas de operación especifican que todos los grupos beneficiados deberán contar, al menos, con una mujer dentro de su estructura orgánica.	Reglas de operación
Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	Sí	Artículo 9. Los apoyos deberán ser otorgados sin distinción de género, etnia, credo religioso, condición socioeconómica u otro factor que implique discriminación a las Personas Solicitantes que cumplan con los requisitos señalados en las presentes Reglas. La CONAFOR deberá procurar que todos los grupos sociales y géneros tengan acceso equitativo a los apoyos aquí incluidos, para lo cual se establecerán mecanismos de promoción, distribución, operación y administración de recursos, con base en criterios de equidad social.	Reglas de operación
¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	No	No se encontró evidencia de ello	Reglas de Operación, MML, MIR, Página web del programa.
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró evidencia de ello.	Reglas de Operación, MML, MIR, Página Web del programa
¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró evidencia de ello.	Reglas de Operación, MML, MIR, Página Web del programa
¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró evidencia de ello	Reglas de Operación, MML, MIR, Página Web del programa
El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	Sí	No se encontró evidencia de ello	Reglas de operación
¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	Sí	No se encontró evidencia de ello	Reglas de operación

<p>¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?</p>	<p>Sí</p>	<p>El artículo 9 de las ROP mencionado anteriormente y el Artículo 41. Para fomentar la transparencia en el ejercicio y asignación de los apoyos, la CONAFOR instrumentará las acciones siguientes: I. Difusión y promoción de estas Reglas y de las convocatorias correspondientes, desde un enfoque de comunicación efectiva, con pertinencia cultural, lingüística y desde un enfoque de género; a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y la página de internet de la CONAFOR y con apoyo de medios de comunicación locales y comunitarios. En los criterios de prelación se “propone la ejecución de actividades específicas con mujeres y jóvenes (Inclusión del relevo generacional y la perspectiva de género).</p>	<p>Reglas de operación</p>
<p>¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?</p>	<p>No</p>	<p>En diferentes puntos de las Reglas de operación se especifican los mecanismos para la presentación de quejas y denuncias específicamente en el tema de denuncias y atención del hostigamiento y acoso sexual no se especifica nada al respecto.</p>	<p>Reglas de operación</p>
<p>¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?</p>	<p>Sí</p>	<p>En cada uno de los componentes de apoyo del programa se solicita a los beneficiarios entregar un listado de Personas Beneficiarias directas al momento de la firma del convenio. El listado deberá contener el nombre de cada uno de las Personas Beneficiarias directas, género, grupo étnico, domicilio y CURP. Las Personas Beneficiarias directas son todas las que van a participar y recibir un beneficio del apoyo que se otorga”.</p>	<p>Reglas de operación</p>
<p>¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?</p>	<p>No</p>	<p>No se encontró información al respecto.</p>	<p>Reglas de Operación, Página Web del programa</p>
<p>¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?</p>	<p>Sí</p>	<p>El artículo 9 de las ROP mencionado anteriormente y el Artículo 41. Para fomentar la transparencia en el ejercicio y asignación de los apoyos, la CONAFOR instrumentará las acciones siguientes: II. Difusión y promoción de estas Reglas y de las convocatorias correspondientes, desde un enfoque de comunicación efectiva, con pertinencia cultural, lingüística y desde un enfoque de género; a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y la página de internet de la CONAFOR y con apoyo de medios de comunicación locales y comunitarios. En los criterios de prelación se “propone la ejecución de actividades específicas con mujeres</p>	<p>Reglas de operación</p>

		y jóvenes (Inclusión del relevo generacional y la perspectiva de género).	
--	--	---	--

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Res pue sta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	Las MML y las Reglas de operación contienen un diagnóstico que señala el perfil de los beneficiarios con EBDH.
	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	No se encontró evidencia en ningún documento.
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	Sí	En la Diagnóstico de las ROP se especifica claramente la línea base.
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	Sí	En la etapa de problematización define causas y efectos.
	En el diagnóstico ¿Se reconocen los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	No	No se encontró evidencia de ello.
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	Se presenta un enfoque multidimensional relacionado al problema central que se señala en la MML y en la Reglas de Operación.
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	El Programa está muy bien diseñado y contiene una serie de elementos que visualizan el reconocimiento de los derechos de la población beneficiaria.
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	El programa genera una respuesta positiva a las políticas de cuidado y preservación del medio ambiente.
	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	Sí	Los beneficiarios presentan programas de manejo forestal que se realizan considerando tiempos y metas concretas a generar.

	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/ municipal?	Sí	Existen convenios de colaboración entre el estado y la Federación, inclusive llevan a cabo mezcla de recursos lo que permite fortalecer el programa.
	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	Sí	El programa genera efectos a largo plazo.
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	Se puede constatar en la MML
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	Sí	Cuentan con un plan de mitigación de riesgos.
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	No	Al analizar los padrones de beneficiarios algunos de ellos son difíciles de identificar ya que mencionan los registran por ejido y algunos son extensiones muy grandes.
	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	Se atienden poblaciones históricamente discriminadas en sectores marginales y de difícil acceso.
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito local?	No	No se encontró evidencia de ello.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?	Sí	Los recursos corresponden al programa y tipo de beneficiario.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?	Sí	Es un programa enfocado al Desarrollo Sustentable así que los aspectos mencionados en el indicador son contemplados por el programa.
	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?	Sí	Existe un punto en las Reglas de operación que al momento de conformar los grupos que solicitarán el beneficio del programa los obliga a integrar, por lo menos, a una mujer como parte de la estrategia para disminuir las brechas de género en el sector forestal.

Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	Sí	En la MIR se refleja que los indicadores han sido formulados con visión de largo plazo.
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	Sí	Si, los indicadores integrados en la MIR son específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y temporales.
	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No	No se encontró evidencia de ello.
	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	No se encontró evidencia de ello.
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No	No se encontró evidencia de ello.

2.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de Identificación de Riesgos:

Temática 1. Aspectos Generales del Programa.

- La gran mayoría de información no se encuentra dentro del portal del programa, sino que debe buscarse en distintos portales, lo que complica el proceso de vigilancia de los recursos públicos para los ciudadanos interesados y para los beneficiarios del programa.

Temática 2. Padrón de Beneficiarios.

- Podrían existir riesgos de corrupción vinculados a desvío de recursos; ya que no se cuenta con información para detectar anomalías, errores y omisiones con la falta de publicación de las confrontas entre padrones.

Temática 3. Operación

- En la búsqueda de información no se localizó los contratos asignados para determinar el equilibrio de la distribución de estos, así como la no existencia de relaciones fuera de lo estrictamente profesional entre los tomadores de decisión de la dependencia gubernamental y los proveedores y/o instancias dispersoras.

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana.

- Los informes sobre el ejercicio del gasto no son publicados en las plataformas del programa por lo que se podría inhibir la rendición de cuentas y fomentar una mayor opacidad del manejo presupuestario.
- En cuanto a la ciudadanía de la información relacionada con el presupuesto del programa la información no está desagregada con el mayor nivel de granularidad posible.
- La estructura de la información no es adecuada para su usabilidad; es decir, adaptada para ser manipulada por diversos usuarios y plataformas.

Temática 5. Presupuesto.

- Con respecto a la información de los apartados referente a Modificaciones presupuestarias, Fiscalización y Rendición de Cuentas la información encontrada dentro de los diversos portales no responde con precisión con los parámetros de valoración.

Temática 6. Evaluación

En los diferentes portales de internet consultados del programa no se pudo comprobar un informe referente al grado de satisfacción de la población beneficiada por los apoyos recibidos durante los diferentes ejercicios. Según la Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020 del CONEVAL, el programa no cuenta con evaluaciones de impacto rigurosas. En 2019, se elaboró una Ficha de Monitoreo y Evaluación para el ejercicio 2018-2019 y un Informe Anual de Autoevaluación para el periodo ene-dic 2019.²⁰

2.6. Revisión territorial

Para dar seguimiento a la implementación de la herramienta de Identificación de Riesgos de Corrupción se realizó una estrategia de revisión territorial.

Se realizó una investigación del programa de entrega de los beneficios a la población objetivo. Se seleccionó al municipio de Pueblo Nuevo, Durango y se visitaron beneficiarios del programa. La intención fue realizar un ejercicio para aplicar un cuestionario (Anexo D). La segunda estrategia fue la realización de una entrevista al delegado de Conafor.

Se aplicaron 5 cuestionarios de manera presencial a beneficiarios y una entrevista con el delegado en el Estado. La revisión territorial se realizó el día 25 de abril de 2020, en el Municipio de Pueblo Nuevo en el Estado de Durango.

²⁰ Ficha de Monitoreo y Evaluación para el ejercicio 2018-2019. https://snigf.cnf.gob.mx/wp-content/uploads/Evaluaciones/Evaluaciones%20externas/Fichas%20de%20Monitoreo%20y%20Evaluaci%C3%B3n/2019/FMyE_S219_2019-2020_20200415.pdf



Imagen 4, 5 y 6. Visita al municipio de Pueblo Nuevo, Durango

Resultados cuantitativos

- Los beneficiarios conocen el programa mediante invitación directa de sus vecinos, autoridades locales y algunos otros mediante publicaciones en medios digitales.
- Ningún beneficiario manifestó conocer las Reglas de operación del programa, pero sí conocían los requisitos para obtener el beneficio, algunos ya habían recibido apoyos en años anteriores.
- El 100% de los beneficiarios consideran que la documentación que les solicitan como requisito para registrarse en el programa corresponde al tipo de trámite que están realizando.
- Al 100% de los entrevistados les realizaron un estudio socioeconómico como requisito para aprobar sus solicitudes.
- Los medios por los cuales interactúan beneficiarios y servidores públicos son informales y se lleva a cabo mediante intercambio de información entre participantes.
- El 20% de los beneficiarios manifestó que los mecanismos para transferir los beneficios del programa son mediante la entrega de recursos en efectivo, el porcentaje restante expresó que son mediante medios electrónicos.
- El 100% de los entrevistados mencionó que no existe coacción para orientar el voto a cambio de los beneficios del programa.
- El 80% no tiene conocimiento de los mecanismos para presentar quejas o denuncias acerca del mal uso del programa.
- El 100% manifestó que no tiene conocimiento acerca de la existencia de un mecanismo de vigilancia ciudadana.

Valoración cualitativa

Los elementos que se lograron conocer a partir de la verificación territorial fueron:

- Medios por los cuales los beneficiarios conocen los programas.
- Si conocen o no las Reglas de operación del programa.
- La documentación que les solicitan como requisito para registrarse en el programa y si estos corresponden al tipo de trámite.
- Si existen mecanismos para seleccionar la población objetivo con datos sociodemográficos.
- Medios por los cuales interactúan beneficiarios y servidores públicos.
- Mecanismos para transferir los beneficios del programa.
- Si existe coacción para orientar el voto a cambio de los beneficios del programa.
- Conocimiento de los mecanismos para presentar quejas o denuncias acerca del mal uso del programa.
- Conocimiento acerca de la existencia de Mecanismos de vigilancia ciudadana.

Áreas de riesgo observadas

- La distancia y la dificultad para acceder a los espacios de origen de los beneficiarios es una de las principales áreas de riesgo observada.

Principales problemáticas en la verificación territorial

- Desde hace algunos años y derivado del clima de inseguridad que se vive en las zonas forestales del Estado se optó por no realizar eventos para la entrega de los recursos a aquellas comunidades que no cuentan con servicios bancarios y por ello no se cuenta con una calendarización para poder dar seguimiento al programa, según lo informó el delegado durante la entrevista.
- Las zonas de origen de los beneficiarios son lugares de difícil acceso y existe una distancia muy grande entre comunidades por lo cual resulta muy complicado el tener acceso a los beneficiarios del programa.

2.7. Resultados por programa

Como resultado del análisis de la información y mediante el ejercicio de verificación territorial se considera que el Programa Apoyo para el Desarrollo Forestal Sustentable cumple con su principal objetivo definido en las reglas de operación vigentes.

Podrían existir riesgos de corrupción vinculados con el hecho de que algunas de las dispersiones se llevan a cabo en efectivo ya que la población beneficiaria no se encuentra bancarizada.

Al no encontrarse evidencia de que los procesos cumplen con las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas existen riesgos de que exista opacidad en alguno de ellos, por ejemplo, no se encontraron informes publicados sobre el ejercicio del gasto y de los mecanismos de Contraloría social, y no se cuenta con Mecanismos de Vigilancia implementados.

2.8. Recomendaciones por programa

Para fortalecer los aspectos del programa que se consideran riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Mejorar sus prácticas de transparencia y rendición de cuentas, específicamente en lo que se refiere a los informes sobre el ejercicio del gasto, en cuanto a la ciudadanización de la información relacionada con el presupuesto del programa y en cuanto a la estructura de la información que no es adecuada para su usabilidad.
- Publicar informes del ejercicio del gasto.
- Implementar mecanismos de Contraloría Social y publicar sus resultados.
- Realizar evaluaciones internas y externas que permitan generar procesos de mejora del programa.
- Llevar a cabo evaluaciones de impacto que permita verificar científicamente el resultado de su intervención en los diferentes contextos.
- Bancarizar las dispersiones y disminuir el número de operaciones que se realizan en efectivo ya que en estos puntos de contacto servidores y beneficiarios se pueden generar riesgos de corrupción.

III.3. Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura

3.1. Descripción general del programa

El programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como objetivo principal fomentar las actividades primarias de pequeña y mediana escala que contribuyan a la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, con énfasis en la pesca y la acuicultura.²¹

En el ejercicio fiscal 2020 el programa estuvo integrado por dos componentes: Componente Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (BienPesca) y Recursos Genéticos Acuícolas. Para el 2021 las reglas de operación fueron modificadas y se incluyó un tercer componente: Componente de Fomento a la Agricultura y la Ganadería.

Para este análisis, el Mecanismo de Vigilancia Ciudadanía se enfocó en el componente BienPesca ejercicio 2020, el cual tiene como objetivo fomentar la actividad pesquera y acuícola de los pequeños productores a través de apoyos para el bienestar.

El componente BienPesca es administrado por la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca) y en 2020 el presupuesto aprobado fue de \$1,493,987,925.²²

La población beneficiaria son pequeños productores pesqueros y acuícolas inscritos en el Padrón de Productores de Pesca y Acuicultura. El apoyo consiste en 7, 200 pesos para cada beneficiario.

Es un programa nacional que prioriza a los pescadores y acuicultores que se encuentran ubicados en las zonas rurales de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020, o sea parte de los municipios comprendidos en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, de etnias o pueblos indígenas.

Para que los pescadores y acuicultores reciban el apoyo directo deberán ser personas físicas:

- a) Que estén registrados en el Padrón de Productores de Pesca y Acuicultura, que podrá ser actualizado en el sistema informático específico para la operación del Componente Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores, por los medios electrónicos que defina la Unidad Responsable, o
- b) Que realicen su actividad al amparo de un título de concesión o permiso de pesca o acuicultura vigente, o en trámite, o que hayan registrado producción mediante avisos de arribo o de cosecha, o que hayan sido registrados en algún programa de ordenamiento pesquero o acuícola de la Conapesca.

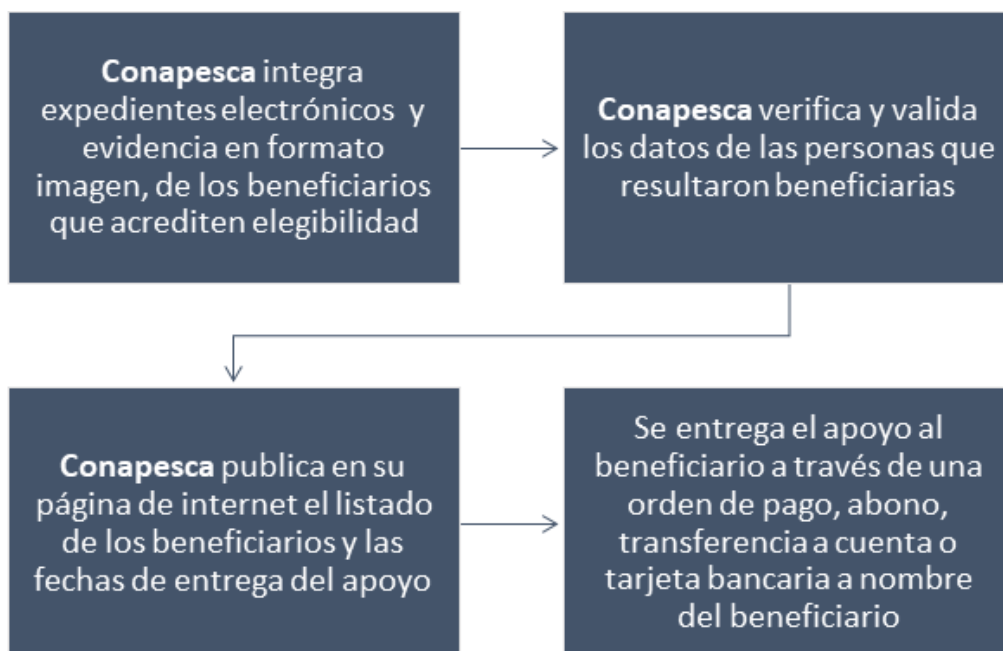
²¹ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590429&fecha=25/03/2020

²² Presupuesto de Egresos de la Federación.

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

De acuerdo con las reglas de operación el programa funciona de la siguiente manera:



Fuente: Reglas de Operación del Programa Bienpesca

El componente BienPesca benefició en 2019 a unos 50 mil 094 pescadores. Al año siguiente, en 2020 se incrementó el apoyo a 193 mil 200 beneficiarios y para 2021, se proyectó la meta de alcanzar 201 mil 714 beneficiarios.

3.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

Para poner en marcha el Mecanismo de Vigilancia Ciudadana se realizaron diversas gestiones, entre ellas, se buscó el acercamiento directo con funcionarios de la Conapesca pero no se logró establecer un canal de comunicación, diálogo y cooperación.

En la etapa final del proceso de vigilancia ciudadana, la Conapesca tuvo un cambio en su directiva cuando el ex comisionado, Elenes Angulo, renunció para asumir como suplente en el Senado, en marzo de 2021. Luego de la renuncia del comisionado se nombró a un encargado de despacho y el pasado 23 de abril, se designó a Octavio Almada Palafox como nuevo titular de la Conapesca.

El cambio directivo en la Comisión, la pandemia por COVID 19 y el inicio y desarrollo del proceso electoral representaron un obstáculo en las gestiones con la dependencia, ya que estas situaciones se presentaron como argumento para dilatar o resistirse a una relación de cooperación con el mecanismo.

3.3. Fuentes de información consultadas

A continuación, se enlistan las fuentes de información utilizadas para el análisis de las variables de riesgos de corrupción aplicado al programa:

- Plataforma Nacional de Transparencia
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
- Diario Oficial de la Federación
<https://www.dof.gob.mx/>
- Transparencia Presupuestaria
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- Contrataciones abiertas
<https://nptp.hacienda.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/>
- Compranet Federal
<https://compranet.hacienda.gob.mx/>
- Presupuesto de Egresos de la Federación
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- Portal Oficial de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
<https://www.gob.mx/conapesca>
- Portal Oficial de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
<https://www.gob.mx/agricultura>
- Padrón Único de Beneficiarios
<https://pub.bienestar.gob.mx/pub/programasIntegrales>
- Consulta de beneficiarios
<https://siremo.conapesca.gob.mx/prope/>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
<http://www.cefp.gob.mx/new/index.php>

En relación con el acceso a la información, el principal obstáculo en la búsqueda de información fue la ausencia de esta. Bienpesca puede considerarse un programa que fue opaco en la ejecución del ejercicio fiscal 2020.

En los sitios web de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y de Conapesca existe muy poca información relacionada con el programa, la mayoría del contenido se concentra en boletines de prensa.

Además, en el portal de internet de Conapesca se incumple con el artículo 25 del capítulo Disposiciones Complementarias que se establecen en las Reglas de Operación respecto a la publicidad de la convocatoria para ser beneficiario del programa en 2020, la cual señala que: “Para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos, se instrumentará las siguientes acciones: I. La difusión y promoción del presente Programa se hará a través de la página electrónica <https://www.gob.mx/conapesca>, y de manera impresa en las oficinas de representación de la CONAPESCA, en las entidades federativas, de manera conjunta con los gobiernos estatal y municipal de manera directa a las unidades económicas pesqueras y acuícolas. II. La información del Programa se dará a conocer, también, en la página de internet de la Secretaría y a través de las Representaciones Estatales, CADERS, DDR de la Secretaría”.

luego de una exhaustiva búsqueda, solo se encontró un micrositio²³ enlazado al portal de internet de Conapesca en donde el ciudadano puede consultar si resultó beneficiado con el programa, pero para ingresar a este espacio solo se permite el acceso con la CURP del beneficiario.

La información del programa como su presupuesto, reglas de operación, mecánica operativa, padrón de beneficiarios, entre otros, se encuentran dispersos en diversos portales del gobierno federal, pero no aparecen en el sitio de Conapesca, lo que dificulta la búsqueda de información.

Para este análisis fue necesario presentar solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con el objetivo de conocer las características de operación del programa, fechas de ejecución, entre otros datos que no se encontraron de forma pública.

A continuación, se pueden encontrar las ligas de acceso para consultar las respuestas a las solicitudes de información presentadas ante la dependencia:

- <https://drive.google.com/file/d/1OIUTKnNICSITUW1pWVZLXbalGcRXA-0u/view?usp=sharing>
- <https://drive.google.com/file/d/1R-EqvdGunl1xW7dLCv6Z5cqXh1nr9JoZ/view?usp=sharing>

3.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	No	En el periodo revisado no se detectó una estrategia de transversalidad	Reglas de operación ²⁴
¿Existe evidencia de su aplicación?	No	No se encontró evidencia	
Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	No	No se encontró evidencia	

²³ Para referencia, ver <https://siremo.conapesca.gob.mx/prope/>

²⁴ Para referencia, ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590429&fecha=25/03/2020

¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	No	No se encontró evidencia	
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró evidencia	
¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró evidencia	
¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró evidencia	
El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	No	No se encontró evidencia	
¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	No	No se encontró evidencia	
¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?	No	No se encontró evidencia	
¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?	No	Existe un área para quejas y denuncias relacionadas con el mal funcionamiento del programa	Reglas de operación
¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?	Sí	El padrón de beneficiarios desagrega por sexo.	Padrón de beneficiarios ²⁵
¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró evidencia	
¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?	No	El programa está enfocado principalmente a hombres que desempeñan la actividad pesquera.	Reglas de operación

²⁵ Para referencia, ver <https://pub.bienestar.gob.mx/>

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Respuesta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	Así se establece en sus reglas de operación. Artículo 5. Cobertura.
	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	No se encontró evidencia.
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	Sí	
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	Sí	
	En el diagnóstico ¿Se reconocen los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	Sí	
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No aplica	
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	El programa pone especial énfasis en grupos prioritarios: personas que habitan en las zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	El programa busca contribuir a la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, con énfasis en la pesca y la acuicultura.
	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	Sí	
	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/ municipal?	Sí	Así se establece en sus reglas de operación. Artículo 21. Coordinación Institucional.

	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	Sí	
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	No	No se encontró evidencia.
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	No	El acceso al padrón de beneficiarios es muy complicado.
	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito local?	No	
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?	Sí	
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?	Sí	
	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?	No	No se encontró evidencia.
Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	No	No se encontró evidencia.
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	No	No se encontró evidencia.

	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No	No se encontró evidencia.
	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	No se encontró evidencia.
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No	No se encontró evidencia.

3.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de Identificación de Riesgos:

Temática 1. Aspectos Generales del Programa.

- Entre las fortalezas del programa se encontró que las reglas de operación cumplen con parámetros mínimos de la herramienta de identificación de riesgos, se define a la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregarán y la estrategia de dispersión del apoyo. Además, el programa tiene claramente definida su población objetivo y el monto del apoyo entregado.
- Sin embargo, en las áreas de oportunidad se detectó que las reglas de operación no cuentan con un enfoque de perspectiva de género, ni de derechos humanos.
- No se establecen obligaciones y responsabilidades del beneficiario y no se integran mecanismos de contraloría social. No se encontró que el programa incluyera la teoría del cambio.
- Es importante destacar que no hay claridad en los procesos que se implementaron en el levantamiento del censo para conformar el Padrón de Beneficiarios.
- Se tuvo conocimiento por comunicados oficiales y boletines de prensa que en el levantamiento del censo participaron los servidores de la nación, pero no se logró tener acceso a documentación oficial que evidencie cómo se elaboró el padrón.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- La opacidad con la que se maneja el programa alerta ante posibles riesgos de corrupción.
- La opacidad en la metodología aplicada para la elaboración del censo de beneficiarios alerta un riesgo de corrupción pues el programa podría ser utilizado para beneficios particulares.

Temática 2. Padrón de Beneficiarios.

- Durante el proceso de análisis de la información pública disponible resultó complejo acceder a un padrón público de beneficiarios del componente BienPesca.
- Si bien, Conapesca habilitó un portal en donde el ciudadano puede conocer si resultó seleccionado para recibir el apoyo, este sitio es de acceso cerrado y se puede entrar sólo con el CURP del beneficiario quien únicamente podrá conocer información sobre su caso.
- En los sitios oficiales de Conapesca tampoco se encontró información pública disponible sobre cómo ingresar al padrón de beneficiarios o qué documentación es requerida.
- Tampoco fue posible conocer cuáles son los criterios para dar de alta o baja a un beneficiario del padrón.
- El padrón de BienPesca 2020 sí está disponible en el Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno Federal en donde se reportan 192 mil 422 beneficiarios a quienes se les pagó su apoyo en 2020.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- La opacidad en los criterios de selección y documentación de los beneficiarios podría incentivar prácticas de corrupción por parte de los servidores públicos encargados del padrón, quienes tienen la oportunidad de realizar selecciones discrecionales o pedir un beneficio a cambio de incluir a los ciudadanos en el padrón.
- La opacidad en los procedimientos para conformar la base de datos de beneficiarios y los esquemas para las altas y bajas del padrón, podrían permitir que el padrón sea utilizado con fines particulares o de un partido político.

Temática 3. Operación.

- En las reglas de operación está claramente definido cuáles son las instancias involucradas en la ejecución del programa y las funciones que tienen cada una, lo cual es una fortaleza.
- También se documentó que se tiene un proceso de distribución de transferencia de los recursos, a través de transferencias bancarias, por medio del banco del Bienestar.
- Entre finales de 2020 y principios de 2021, a los integrantes del padrón se les proporcionaron tarjetas electrónicas del banco de Bienestar en donde se les transfirió directamente y sin intermediarios, el monto total del apoyo.
- Es importante destacar que existen datos geográficos de la distribución de los recursos: entidad y municipio donde habita el beneficiario. Los beneficiarios habitan en municipios de todo el litoral en territorio nacional. Zona Pacífico norte, Zona Golfo de México, Zona Pacífico Sur, Zona Sureste Caribe y Zona Interior Aguas Continentales.
- Las contrataciones públicas que se reportaron fueron para contratar publicidad oficial para la difusión mediática del programa. Se firmaron 18 contratos para servicios de publicidad oficial entre 18 distintos proveedores. Sin embargo, no priorizaron los procesos de licitación pública, los 18 contratos se adjudicaron a través de adjudicación directa.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- Los procesos de adquisición representan un riesgo de corrupción ya que podrían darse de forma discrecional al priorizar la contratación a través de la adjudicación directa. La proporción de adjudicaciones directas es significativa, lo que podría permitir que la adjudicación de contratos responda a intereses personales entre los funcionarios públicos y proveedores.

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana.

- El programa cumple en lo general con parámetros básicos de transparencia y rendición de cuentas y se ajusta a lo establecido en las Reglas de Operación con relación a la transparencia del programa.
- Se pudo documentar que el padrón de beneficiarios está disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), sin embargo, este listado se hizo público hasta el cuarto trimestre de 2020. Anteriormente, no se lograba acceder al padrón a través de la PNT.
- El padrón también está disponible para su consulta en el Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno Federal.
- Destaca que existen mecanismos para presentar quejas, denuncias y solicitudes de información y/o notificar de posibles incumplimientos. Pero, por el contrario, no existe un Comité de Contraloría Social, ni mecanismos de vigilancia ciudadana.
- Tampoco se encontró que se implementen mecanismos que permitan conocer la percepción de la población beneficiaria.

A través de solicitudes de acceso a la información pública se le pidió a Conapesca lo siguiente: conocer si existe un comité de contraloría social que haya supervisado la ejecución del presupuesto de Bienpesca 2020 y cómo está integrado; y saber cuáles mecanismos de medición de la percepción de la población beneficiaria aplicaron en el programa Bienpesca 2020.

En su respuesta a la solicitud 0819700008421, la Coordinación General de Operación y Estrategia Institucional de la Conapesca declaró la inexistencia de la información, por lo que se interpreta que no se implementaron comités de contraloría social, ni mecanismos para medir la percepción de la población beneficiaria del programa en 2020.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- El programa no cuenta con mecanismos de contraloría social o de participación ciudadana, lo cual permite que no se ejerza una vigilancia real de la ejecución del programa, ni se desincentivan o reducen las prácticas de corrupción.

Temática 5. Presupuesto.

- Las modificaciones al presupuesto aprobado durante 2020 no fueron significativas. Sin embargo, destaca que el programa ha operado durante tres años, pero hasta el cierre de este análisis, no ha sido auditado por la Auditoría Superior de la Federación.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- El programa no ha sido sometido a auditorías financieras por parte de ningún órgano responsable, lo que representa un riesgo de corrupción.
- Es relevante señalar que, una vez concluido este análisis, la Auditoría Superior de la Federación presentó su informe de fiscalización 2020 en donde incluyó una auditoría al programa BienPesca.

Temática 6. Evaluación.

- De acuerdo con la Matriz de Indicadores de Resultados, hasta el primer trimestre de 2021 se reporta un avance suficiente de las metas estratégicas y de gestión por ejercicio fiscal. En las áreas de mejora se encontró que el programa no cumple con las evaluaciones externas mínimas que debiera tener al llevar más de dos años en operación.
- Hasta el momento, el programa no cuenta con auditorías externas como lo establecen sus Reglas de Operación para 2020.

Principales áreas de riesgo de corrupción asociadas:

- En caso de que el programa no haya sido evaluado lo suficiente, podría indicar que hay incentivos para mantener cierta opacidad sobre los resultados del programa, y que su reproducción en el tiempo pueda ser motivado por factores que no cumplen con el criterio de utilidad pública.

3.6. Revisión territorial

A partir de las posibles áreas de riesgo de corrupción que arrojó la aplicación de la Herramienta de Identificación del Riesgos de Corrupción en Programas Sociales en el componente Bienpesca 2020, se diseñaron tres acciones para implementar una estrategia de verificación territorial.

Debido a que se desconocía quiénes y cómo integraron el padrón de beneficiarios del programa BienPesca, se buscó un acercamiento directo con las cooperativas pesqueras del municipio de Mazatlán para identificar la ubicación de los beneficiarios del programa y aplicarles una encuesta.

En formato entrevista se conversó con líderes pesqueros para conocer su experiencia con la implementación y los resultados del programa.

Por último, se participó en la observación del proceso de entrega de apoyos de forma presencial afuera de las instalaciones de la delegación de Programas para el Desarrollo Sinaloa en Mazatlán, Sinaloa.

Las herramientas que se aplicaron fueron las siguientes: a) una encuesta directamente con 82 beneficiarios; b) seis entrevistas presenciales con líderes de cooperativas pesqueras; y, c) observación de entrega de tarjetas del Banco del Bienestar a través de las cuales se harán transferencias electrónicas con el monto del apoyo.

La revisión territorial se llevó a cabo en Mazatlán, Sinaloa, con visitas a seis cooperativas pesqueras del municipio:

- Cooperativa de Pescadores Artesanales de Playa Norte
- Cooperativa Pesquera Rafael Buelna Tenorio (Playa Norte)
- Unión de Pescadores de la Playa Norte
- Unión de Pescadores del Ejido Isla de la Piedra
- Unión de Propietarios de Lanchas de Pescadores de Playa Sur
- Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Mazatlán

La aplicación de la encuesta, las entrevistas y la observación de entrega de tarjetas se llevó a cabo el 23, 24 y 25 de marzo de 2021.



Imagen 7. Observación de entrega de tarjetas del Banco del Bienestar, en donde se transfiere de forma directa el apoyo BienPesca. Actividad realizada el 24 de marzo de 2021 en Mazatlán, Sinaloa.



Imagen 8 y 9. Aplicación de encuestas a beneficiarios del programa BienPesca. Actividad realizada entre el 23 y 25 de marzo de 2021.

Resultados cuantitativos.

- El rango de edad promedio de los encuestados oscila entre los 40 a más de 60 años.
- De las personas encuestadas, el 97% son hombres y el 3% son mujeres.
- El 70% de los beneficiarios encuestados desconoce las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (BienPesca), pero consideran que los trámites necesarios para acceder al programa no son complicados. Un 86 por ciento consideró que el grado de dificultad para cumplir con los requisitos fue poco.
- En general, los beneficiarios encuestados se encuentran satisfechos con los resultados del programa BienPesca. El porcentaje de satisfacción alta fue de un 76.8%.
- La totalidad de los encuestados rechazaron haber sido condicionados con el programa a cambio de emitir su voto por algún partido o actor político en particular.

Valoración cualitativa

Con la aplicación de las encuestas se pudo conocer que en general el beneficiario se encuentra satisfecho con los cambios que el Gobierno Federal ha realizado al programa que hasta 2018 se denominaba Propesca y que a partir de 2019 se convirtió en BienPesca.

De acuerdo con las entrevistas a líderes pesqueros y beneficiarios encuestados, se conoció que la nueva modalidad de entrega de los apoyos de forma directa, sin intermediarios, previene prácticas de abuso ejercido por los propietarios de los permisos de pesca, quienes

anteriormente pedían un porcentaje del apoyo al pescador a cambio de prestarle su permiso de pesca para registrarse en el padrón.

Con la aplicación de un nuevo censo en 2019 y la flexibilidad de los requisitos para ingresar al padrón, se eliminó el abuso del intermediario y las prácticas de corrupción ejercidas hacia el beneficiario.

Sin embargo, los líderes pesqueros entrevistados denunciaron que al flexibilizar los requisitos y aplicar el nuevo censo de 2019, en el que participaron Servidores de la Nación a través de la Secretaría del Bienestar, se permitió que muchas personas ajenas a la actividad pesquera ingresaran al padrón de beneficiarios de BienPesca, tan sólo con cubrir el requisito de habitar en una comunidad pesquera. Esta acusación fue repetida en distintas entrevistas con los líderes de las seis cooperativas pesqueras consultadas para la verificación territorial.

Se pudo documentar que a partir de 2021, las nuevas Reglas de Operación del programa incluyen filtros más específicos para ingresar al padrón como nuevo beneficiario, entre ellos: estar registrados en el Padrón de Productores de Pesca y Acuicultura o, que realicen su actividad al amparo de un título de concesión o permiso de pesca o acuicultura vigente, o que se encuentre en trámite de prórroga, o que hayan registrado producción mediante avisos de arribo o de cosecha, o que hayan sido registrados en algún programa de regularización jurídica del esfuerzo pesquero y/o programa de ordenamiento pesquero o acuícola de la Conapesca.

En las nuevas Reglas de Operación también se incluyó un artículo en el que se señala que “toda persona física que sea ajena a las actividades primarias de pesca y acuicultura será excluida de los beneficios, para el Componente BienPesca”.

Áreas de riesgo observadas

- Durante la observación de la entrega de Tarjetas del Bienestar, el día 24 de marzo en las afueras de la oficina de la delegación de Programas para el Desarrollo Sinaloa, se pudo observar desinformación y confusión por parte de los beneficiarios.
- Los ciudadanos acudían alertados por amigos o conocidos o por información no oficial dada al interior de sus cooperativas pesqueras, pero al llegar a las oficinas de la dependencia, no había un módulo de información que orientara al beneficiario sobre los trámites necesarios para recoger su tarjeta del Bienestar.
- En el mismo día que se entregaron las tarjetas para beneficiarios de BienPesca también se recibió documentación para el programa de Pensión para Adultos Mayores, situación que generó una gran aglomeración de personas que a lo largo del día confundían las áreas para realizar su respectivo trámite.

Principales problemáticas en la verificación territorial

Debido a la contingencia sanitaria por COVID 19 en México, la verificación territorial requirió medidas especiales para proteger la seguridad física de los participantes en la implementación del mecanismo de vigilancia.

3.7. Resultados por programa

De manera general el programa Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en su componente Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (BienPesca) cumple con su objetivo principal de fomentar la actividad pesquera y acuícola de los pequeños productores a través de apoyos económicos.

Sin embargo, en la ejecución del programa en 2020 se incurrió en prácticas de opacidad, una deficiente rendición de cuentas y nulas evaluaciones internas y externas a las que el programa está obligado en su propias Reglas de Operación para 2020, en el título Disposiciones Complementarias, artículo 22, 23 y 25.

Debido a la falta de información pública relacionada con los procesos de operación, resultó complejo evaluar la alineación del programa a un enfoque en materia de igualdad y transversalidad de género acorde con la agenda 2030.

Como se describió a lo largo de este análisis, el programa BienPesca presenta varias áreas de oportunidad de mejora que de no corregirse prenden alertas ante posibles de riesgos de corrupción, tales como que la utilización de los recursos y esfuerzos del programa se dirijan hacia el beneficio particular de otros actores distintos a los beneficiarios.

Resultó particularmente preocupante la opacidad respecto a los procesos que se implementaron para aplicar el censo que da origen al padrón de beneficiarios del programa BienPesca.

La falta de información disponible relacionada con los expedientes de los beneficiarios, los documentos que acreditan que los integrantes del padrón cumplieron con los requisitos de elegibilidad y las dificultades para acceder a un padrón de beneficiarios público y actualizado.

Esto se suma a los señalamientos hechos por los líderes de seis cooperativas pesqueras que a través de entrevistas directas acusaron que en 2019 se llevó a cabo un censo que incluyó a todos los habitantes de comunidades pesqueras, sin tomar en cuenta si se trataba de pescadores o personas que se dedican a otro oficio.

A partir de estos señalamientos detectados durante la verificación territorial, se buscó información pública relacionada con los criterios aplicados para dar de baja y de alta a un beneficiario en el padrón de 2020 y 2021 pero tampoco fue posible conocer cuáles son los criterios y si estos estaban apegados a las buenas prácticas para el manejo de un padrón.

Al no existir claridad respecto a la conformación, los criterios para dar de alta y de baja a beneficiarios y la conformación total del Padrón de Beneficiarios BienPesca, la probabilidad de duplicar beneficiarios o repartir apoyos a personas ajenas al sector pesquero se incrementa.

3.8. Recomendaciones por programa

Para fortalecer los aspectos del programa que se consideran riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

- La Conapesca debe mejorar los procesos de transparencia y rendición de cuentas del programa BienPesca, en cumplimiento con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación y en la legislación aplicable.
- La Conapesca debe hacer público el padrón de beneficiarios completo correspondiente a los tres años que ha operado del programa (2019, 2020, 2021).
- La Conapesca o las autoridades responsables con las que haya firmado convenios de colaboración, deben informar de forma pública y en los sitios oficiales las fechas de entrega de apoyos.
- Luego de haber operado durante tres años y de acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, el programa BienPesca debe ser evaluado de forma interna y externa.
- La Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural es la encargada de diseñar e implementar los mecanismos de evaluación interna del programa. Esta evaluación y sus resultados deben hacerse públicos en los sitios oficiales.

III.4. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF)

4.1. Descripción general del programa

El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF) tiene el objetivo de empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el programa.²⁶

En el ejercicio fiscal 2020, el programa tuvo las siguientes vertientes²⁷:

- A. Fortalecimiento de la institucionalización en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Esta vertiente constituye una plataforma para que las instancias involucradas cuenten con formación, conocimiento e información que les permita brindar, de forma óptima, la prevención y la atención y, en su caso, la asesoría y el acompañamiento para la denuncia.
- B. Prevención de las violencias contra las mujeres. Esta vertiente está encaminada a propiciar cambios culturales y sociales que contribuyen a la igualdad de género, a visibilizar y evitar las violencias contra las mujeres y a dar a conocer los servicios especializados de atención.
- C. Orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas. Esta vertiente tiene como propósito que las mujeres salgan del círculo de la violencia, creen mecanismos de contención y soporte, para evitar que las afectaciones por las violencias avancen, reconozcan sus derechos y transiten hacia el proceso de su empoderamiento para una vida libre de violencias.

El programa está a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), órgano descentralizado de la Secretaría del Bienestar (Bienestar), y en 2020 tuvo un presupuesto aprobado²⁸ de \$278,535,043.

Conforme a las Reglas de Operación del programa, la población beneficiaria directa son mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada del programa, vinculado a la Vertiente C. También existe población beneficiaria indirecta relacionada con las vertientes A y B respectivamente: i) personal de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), así como al de otras instituciones u organizaciones que, en la práctica, tienen incidencia en el Sistema Estatal o en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres; ii) población abierta y a sectores específicos de la población; entre otros: mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adolescentes, niñas y niños, personas adultas mayores, madres y padres, personas involucradas en el sistema

²⁶ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas 2020. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/523833/Paimef_2020.pdf

²⁷ Idem.

²⁸ Transparencia Presupuestaria: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

educativo de todos los niveles, comunidades indígenas, personas con discapacidad y otros actores estratégicos.

No obstante, el programa no entrega los apoyos directamente a estas poblaciones, sino que realiza transferencias monetarias directas a las IMEF para que éstas implementen los Programas Anuales relacionados con todas las vertientes del programa. Este tipo de programa se cataloga como de subsidios intergubernamentales.²⁹

El programa tiene cobertura nacional. El monto de los apoyos para cada IMEF se determina, con base en la disponibilidad presupuestal, conforme a una fórmula de distribución de recursos que considera lo siguiente: a) una proporción del presupuesto total del programa equitativamente entre las 32 Entidades Federativas; b) de acuerdo a la problemática estructural que existe en las entidades federativas, acorde con los objetivos del programa; c) con base en criterios de participación y desempeño de las IMEF durante el ejercicio anterior; y, d) un componente que compensa las reducciones para el ejercicio fiscal presente respecto a los montos del ejercicio fiscal anterior³⁰.

Para que las IMEF puedan acceder a los apoyos monetarios, tienen que cumplir los siguientes requisitos³¹:

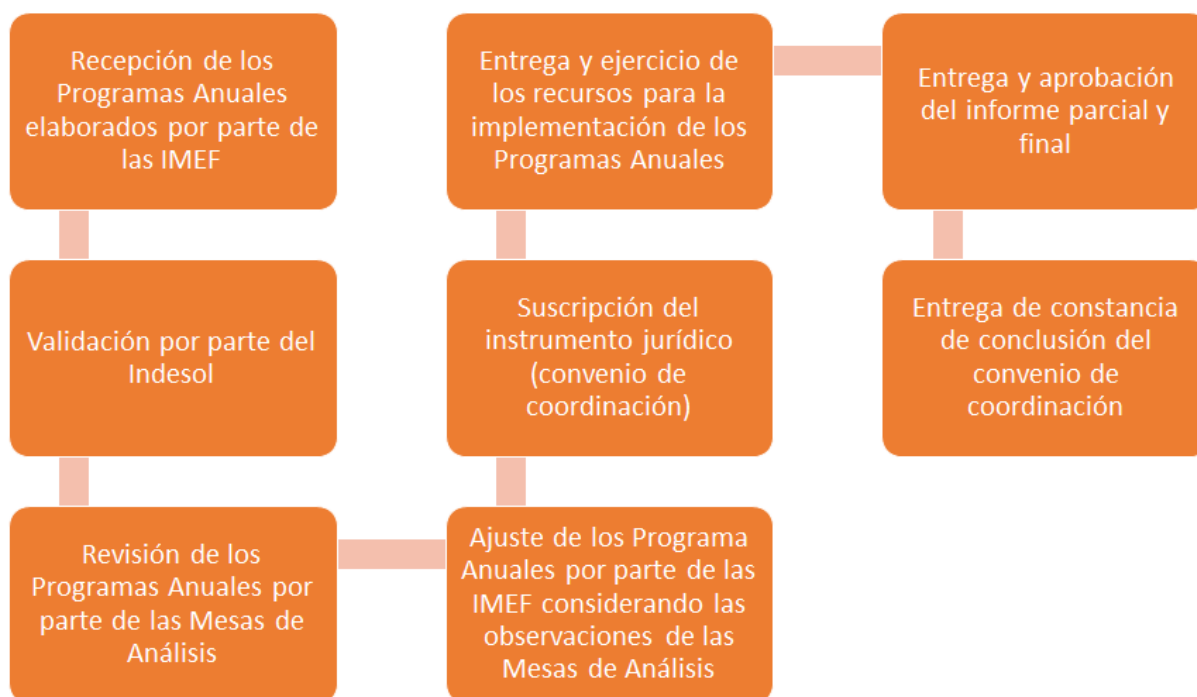
- Presentar un Programa Anual que se enmarque obligatoriamente en las tres vertientes del programa. En el Programa Anual se debe garantizar la prestación de los servicios de atención, durante todo el periodo de ejecución, en forma gratuita.
- Acreditar personalidad jurídica.
- Acreditar que ha concluido la ejecución de todas las acciones comprometidas en el Programa Anual apoyado durante el ejercicio fiscal inmediato anterior (si hubiere participado) o, en su caso, se han efectuado los reintegros correspondientes a las acciones no ejecutadas y los recursos no ejercidos al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente.
- No haber duplicado, en el presente ejercicio fiscal, la ejecución de acciones y recursos de otros programas federales.

A continuación, se presenta de manera gráfica el proceso de operación del programa:

²⁹ Se refiere a las transferencias monetarias por parte del gobierno federal a los estados o municipios a través de programas presupuestarios.

³⁰ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas 2020.

³¹ Ibid.



Fuente: Reglas de Operación del PAIMEF 2020 (DOF, 2020)

4.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

Para poner en marcha el Mecanismo de Vigilancia Ciudadana se realizaron diversas gestiones institucionales, entre ellas, se buscó el acercamiento directo con funcionarias del Indesol responsables del programa, esto es, la Dirección de Desarrollo de Proyectos Estratégicos.

Desde un inicio, el Indesol mostró disposición de colaborar en el ejercicio piloto del MVC. Primero se tuvo contacto vía correo electrónico con la directora del área responsable del programa, Sandra Samaniego Breach, para acordar la fecha de la reunión de acercamiento. A la par, se utilizó esta vía para solicitar información y documentación para completar el análisis de las variables contenidas en la herramienta. En respuesta a esta solicitud, el Indesol entregó la información correspondiente vía electrónica y facilitó el acceso al equipo técnico responsable del ejercicio al sistema de gestión electrónico que utilizan para realizar todos los procesos operativos del programa: <http://www.sii.gob.mx/sirfosc/>. Cabe señalar que este sistema no es de acceso público, lo que evidenció la apertura por parte de la institución para colaborar en el ejercicio.

Asimismo, la primera reunión se tuvo el 15 de diciembre de 2020 donde se presentaron los objetivos del ejercicio, las características de la herramienta de identificación de riesgos de corrupción, así como los requerimientos de información para completar el trabajo de gabinete. Se acordó la colaboración del Indesol en el ejercicio y la ruta de trabajo, que incluyó la revisión

territorial y la presentación de resultados y recomendaciones derivadas de la aplicación de las herramientas.

Posteriormente, el 14 de abril de 2021 se llevó a cabo otra reunión donde se presentaron los aspectos de riesgo identificados con la herramienta de gabinete y la estrategia de revisión territorial. Cabe precisar que, dadas las características de ser un programa de subsidios intergubernamentales, la revisión territorial consistió en el análisis de los procesos operativos y de gestión realizados por la IMEF respecto a la aplicación del Programa Anual. Para el caso del Estado de México, la IMEF es la Secretaría de la Mujer (Semuj). En este sentido, el Indesol facilitó la interlocución con la Semuj, por lo que se tuvo una reunión con esta instancia el 21 de mayo de 2021 en la cual se presentó el ejercicio, así como la estrategia de revisión territorial. Se acordó con la Semuj su colaboración en el ejercicio y se definieron los Centros de Atención de la Mujer donde se hicieron las visitas de campo.

4.3. Fuentes de información consultadas

A continuación, se enlistan las fuentes de información utilizadas para el análisis de las variables de riesgos de corrupción aplicado al programa:

- Portal de internet “Transparencia presupuestaria”
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- Portal de obligaciones de transparencia “Plataforma Nacional de Transparencia”
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Portal de internet oficial del Indesol
<https://www.gob.mx/indesol>
- Portal del Padrón Único de Beneficiarios (PUB)
<https://pub.bienestar.gob.mx/>
- Plataforma digital de Datos Abiertos
<https://datos.gob.mx/>
- Plataforma Compranet
<https://compranet.hacienda.gob.mx/>
- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP-G
<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-integral-de-informacion-de-padrones-de-programas-gubernamentales-siipp-g>
- Portal de internet del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<https://www.coneval.org.mx/>
- Sistema Informático del Indesol
<http://www.sii.gob.mx/sirfosc/>
- Portal de internet de la Secretaría de la Mujer del Estado de México
<http://semujeres.edomex.gob.mx/>

En relación con el acceso a la información del programa, se detectó como una situación problemática la dispersión de la información en distintas fuentes y formatos en los portales de

internet mencionados, lo que hizo más lento el proceso de recopilación y análisis de las variables.

Asimismo, se requirió información que no es de acceso público (p.e. convenios de coordinación, programas anuales de trabajo, informes financieros y cualitativos), para la cual el Indesol facilitó el acceso al Sistema de Información correspondiente.

En algunos casos se requirió información de todo el ejercicio fiscal para hacer una valoración completa de las variables (p.e. avance de metas de indicadores).

4.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	Sí	El programa se enfoca en los derechos de las mujeres para favorecer la igualdad sustantiva. En sus tres vertientes, el programa impulsa acciones transversales con diversas poblaciones: mujeres, hombres, personas servidoras públicas, etc.	Reglas de Operación.
¿Existe evidencia de su aplicación?	Sí	Los informes de los Programas Anuales dan muestra de las acciones realizadas por las IMEF.	Sistema Informático del Indesol ³²
Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	Sí	Las Reglas de Operación establecen que los Programas Anuales deben promover la igualdad de género con acciones de capacitación y sensibilización.	Sistema Informático del Indesol
¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	-	No se cuenta con información.	
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	Sí	La información curricular revisada no refiere a formación académica y experiencia en los temas. No obstante, no se cuenta con información relacionada con cursos u otras actividades formativas del personal.	Plataforma Nacional de Transparencia
¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	Sí	El programa se enfoca en los derechos de las mujeres para favorecer la igualdad sustantiva	Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2020

³² Para referencia, ver <http://www.sii.gob.mx/sirfosc/>

¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	-	No se cuenta con información.	
¿El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	Sí	Se llevan a cabo visitas con el fin de medir el grado de satisfacción de las usuarias de los servicios de atención especializadas que brindan las Unidades del PAIMEF.	Informe ejecutivo Análisis de los resultados de las visitas de seguimiento físico y operativo en campo
¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	No	No se localizó en internet el Informe Ejecutivo referido del año 2019.	
¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?	-	No se cuenta con información.	
¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?	Sí	Las acciones de los Programas Anuales contemplan la asesoría legal para mujeres víctimas de violencia.	
¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?	No	El Indesol no integra un padrón de mujeres beneficiarias.	
¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	-	No se cuenta con información.	
¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?	No aplica	El programa tiene como población objetivo a mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada del PAIMEF. Por definición, son las únicas beneficiarias directas.	

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Res pue sta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	El Diagnóstico se refiere al problema de la discriminación que afecta el derecho a la igualdad.

	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	El Diagnóstico actualizado del programa (2017) no indica que el proceso haya recibido acompañamiento ciudadano.
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	Sí	El Diagnóstico del programa utiliza cifras oficiales provenientes de fuentes como la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional sobre Discriminación, entre otras
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	Sí	El documento "Propuesta de Atención del (PAIMEF)" reconoce la complejidad del problema que atiende e indica que "la violencia contra las mujeres es un problema multidimensional y multifactorial que no puede verse de manera aislada" (p. 15). Asimismo, reconoce que las dependencias y entidades de la administración pública deben conjuntar esfuerzos. Por su parte, el diagnóstico del programa toma en cuenta los distintos ámbitos donde se presentan desigualdades, discriminaciones y violencias contra las mujeres, tales como el educativo, salud, vivienda, servicios, el empleo y el salario.
	En el diagnóstico ¿Se reconocen los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	No	El programa está construido conforme la Metodología del Marco Lógico, por lo que reconoce el fin último de "contribuir a construir una sociedad igualitaria", para lo cual se propone "empoderar a mujeres que usan los servicios proporcionados por las IMEF apoyadas por el programa. De modo que, si bien reconoce que no puede atender el problema por sí mismo, no hay reconocimiento expreso de los factores externos que no pueden atender
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No	No hay referencias a la dimensión ambiental en los documentos normativos del programa
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	Sí	Las Reglas de Operación, en la exposición de motivos señalan que PAIMEF pretende contribuir a la generación de condiciones para el desarrollo humano, el ejercicio de derechos, el empoderamiento y la plena inclusión social de mujeres, mediante la prevención y atención de las violencias de género.
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	El objetivo general "empoderar a las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF, para una vida libre de violencia" se corresponde con los objetivos y principios de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	Sí	El programa prevé que el 84% de las mujeres que reciben al menos 2 sesiones de atención psicológica tengan mayor nivel de empoderamiento. Esta meta se mide cada dos años
	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/ municipal?	Sí	Uno de los objetivos específicos del programa es "otorgar servicios a las mujeres en situación de violencia, para orientar, atender e impulsar su autonomía, en coordinación con instituciones públicas y sociales". Además, uno de los requisitos establecidos para que los Programas Anuales de las IMEF sean seleccionados es que propicien la coordinación interinstitucional para efectos de garantizar la realización de funciones y atribuciones. Por último, una vez seleccionados los programas, se establece como obligación de las IMEF "generar, promover, fortalecer y replicar mecanismos sistemáticos y permanentes de coordinación interinstitucional e intersectorial que mejoren cualitativamente la operación e implementación del Programa Anual
	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	Sí	El fenómeno de las violencias contra las mujeres atañe a todos los niveles de gobierno.
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No	No hay referencias a la dimensión ambiental en los documentos normativos del programa
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	No	El programa está construido conforme la Metodología del Marco Lógico, por lo que reconoce el fin último de "contribuir a construir una sociedad igualitaria", para lo cual se propone "empoderar a mujeres que usan los servicios proporcionados por las IMEF apoyadas por el programa. De modo que, si bien reconoce que no puede atender el problema por sí mismo, no hay reconocimiento expreso de los factores externos que no pueden atender
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	No	La información se concentra en un Sistema Informático que no es público.
	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	El programa se enfoca en mujeres víctimas de violencia.
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito local?	No	No se observó esto en los medios digitales ni en las visitas a las Unidades de Atención.

	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?		No hay elementos para responder la pregunta
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?		No hay elementos para responder la pregunta
	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?		El empoderamiento de mujeres
Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	No	No se relacionan con esa temporalidad.
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	Sí	De acuerdo con la Matriz de Indicadores de Resultados del programa.
	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No aplica	
	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	Ninguna de las evaluaciones realizadas ha verificado la alineación con la Agenda 2030.
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No aplica	

4.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de Identificación de Riesgos:

Temática 1. Aspectos Generales del Programa.

- El programa cuenta con Reglas de Operación que detallan los distintos elementos para la aplicación.
- Se tiene un diagnóstico exhaustivo sobre el problema público que atiende el programa, así como las causas y efectos.
- Los indicadores son suficientes y de calidad para medir el avance en los objetivos del programa conforme a la Matriz de Marco Lógico.

Principales áreas de riesgos

- No se identificaron áreas de riesgos

Temática 2. Padrón de Beneficiarios.

- Se cuenta con criterios, requisitos y documentos de acreditación pertinentes, sencillos, claros y fáciles de cumplir dado el perfil de las IMEF en tanto instancias beneficiarias del programa.
- No se observaron criterios ni procedimientos para integrar la base de datos de las personas beneficiarias de los servicios otorgados por las IMEF. Se refiere únicamente que el padrón se integra por las IMEF en tanto instancias ejecutoras del mismo.

Principales áreas de riesgos

- En caso de que los procedimientos e instrumentos para la captación de trámites no cumplan con las buenas prácticas, la conformación del padrón se podría volver un criterio arbitrario de información, lo que podría dar pie a riesgos de corrupción. Por ejemplo, se podría beneficiar a ciertos grupos que favorecen a un partido político.

Temática 3. Operación.

- Las instancias administrativas tienen sus funciones claramente delimitadas y definidas, mientras que las instancias operativas (IMEF) tienen cierto grado de descentralización y autonomía, con sus funciones bien definidas y un alto grado de supervisión.
- Las funciones y *expertise* de la Unidad Administrativa Responsable (UAR) están alineadas con los objetivos y tipo de operación del programa.
- Las obligaciones de las beneficiarias (IMEF) son factibles de cumplir por parte de los beneficiarios y congruentes con los objetivos del programa.
- Existe un sistema de información administrativo SIRFOSC.
- Los procesos de contratación no son adecuados ya que no se especifican medios de difusión ni publicación de resultados de convocatorias para la contratación del personal para las IMEF.

Principales áreas de riesgos

- En el caso de que los criterios y procesos de la contratación de personal para las instancias ejecutoras no contemplen los requerimientos técnicos o un proceso de selección transparente, se pueden tener riesgos de corrupción en la contratación y operación del programa social. Por ejemplo, las personas contratadas para cubrir puestos de las instancias ejecutoras pueden responder a los intereses de un partido político comprometiendo la integridad del programa social.

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana.

- Se publican informes sobre el ejercicio del gasto tanto del Indesol como de las IMEF.
- Los informes cumplen con buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
- Existen mecanismos de medición de la percepción de la población beneficiaria metodológicamente rigurosos y públicos.
- La información sobre el ejercicio del presupuesto por parte del Indesol es libre y de fácil acceso. Existen mecanismos o canales de acceso a la información que cumplen con las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
- El padrón no está disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, ni en el Padrón Único de Beneficiarios.
- El mecanismo de los Comité de contraloría social no cumple con las buenas prácticas de implementación.

Principales áreas de riesgos

- En caso de que el padrón del programa no se encuentre disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia o en el Padrón Único de Beneficiarios, podría indicar riesgos de corrupción asociados a problemas de opacidad.
- En caso de que los mecanismos de contraloría social no cumplan con ciertos criterios de calidad, no se ejerce una vigilancia real de la ejecución del programa social, y no se cumple con el objetivo de reducir las prácticas de corrupción.

Temática 5. Presupuesto.

- Se publica información sobre el presupuesto programado y ejercido del programa.
- El programa ha sido poco o no auditado. Sólo hay registro de 1 auditoría en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Principales áreas de riesgos

- En caso de que el programa no haya sido auditado lo suficiente, podría indicar que hay incentivos para mantener la opacidad del presupuesto.

Temática 6. Evaluación

- Se han realizado varias evaluaciones externas por parte de instituciones pertinentes
- Las evaluaciones externas son adecuadas y contemplan todas las partes de los ciclos de la política pública
- Los resultados son principalmente positivos o negativos ocasionales
- La población beneficiaria está satisfecha con el programa

Principales áreas de riesgos

- No se identificaron áreas de riesgos

4.6. Revisión territorial

Conforme al análisis de gabinete de las áreas de riesgo de corrupción del PAIMEF, se observaron algunos aspectos (variables) que requerían información u observación directamente de la operación en campo del programa. Los aspectos detectados fueron: a. Integración del padrón de beneficiarios; b. medio de publicación, difusión y socialización de la información para acceder a los beneficios del programa; c. ejercicio presupuestal (a nivel estatal); d. procesos de contratación del personal que ofrece servicios; e. procesos de adquisición de bienes y servicios; y, transparencia.

Para ello se diseñó una estrategia de revisión territorial con el objetivo de recopilar información sobre la operación del PAIMEF a nivel territorial, específicamente en el ámbito del Estado de México, para complementar el análisis de riesgos de corrupción.

Para la revisión territorial, se aplicaron las siguientes herramientas:

- Acceso a la información: para buscar información en sitios oficiales de internet y a través de solicitudes de información a la Semuj del Estado de México.
- Observación directa: con cédulas de observación se revisarán aspectos del funcionamiento de las Unidades de Atención a Mujeres en los municipios seleccionados.
- Entrevista a operadores: se realizó una entrevista a la coordinadora del área jurídica y de trabajo social del programa en las Unidades de Atención a Mujeres en los municipios seleccionados.

Las actividades se realizaron del 8 de abril al 31 de mayo de 2021. La revisión territorial se llevó a cabo en las Unidades de Atención ubicadas en los municipios de Ecatepec y Tenango del Valle en el Estado de México.



Imagen 10. Instalaciones del Centro de Atención Integral para Mujeres en Ecatepec, Estado de México



Imagen 11. Personal de Arkemetría Social durante la visita al Centro de Atención Integral para Mujeres en Ecatepec, Estado de México



Imagen 12. Entrevista grupal con el equipo responsable del programa en el Centro de Atención Integral para Mujeres en Ecatepec, Estado de México

Resultados cuantitativos

- Dada las características del programa, no se tuvo acercamiento con las mujeres beneficiarias para mantener la confidencialidad de los servicios y la privacidad de las personas. Por lo cual, no se aplicó una encuesta que permitiera hacer valoraciones de carácter cuantitativo sobre la aplicación del programa.
- No obstante, en los Informes elaborados por las Unidades de Atención se reportaron los siguientes datos:
 - En Ecatepec fueron 163 mujeres a las que se les abrió un expediente y se les brindó un proceso de atención especializada, integral y sostenida. También recibieron apoyo 216 hijos e hijas. El 51% son mujeres casadas y el 45% de ellas solteras, el 36% se dedicaba a las labores del hogar y solo el 31% son empleadas. El 86% de estas mujeres sufrió violencia psicológica, el 26% presentaron la violencia física, la modalidad que más se presentó fue la familiar con un porcentaje del 99.4%.
 - En Tenango del Valle fueron 218 mujeres a las que se les abrió un expediente y se les brindó un proceso de atención especializada, integral y sostenida. También recibieron apoyo 256 hijos e hijas. En relación a la violencia, 95% de las mujeres atendidas han sufrido violencia por su última pareja de las cuales el 40% son casadas, el 27% son solteras, el 11% viven en unión libre y el 5% restante están divorciadas o bien viudas; entre las principales ocupaciones a las que se dedican las mujeres son: labores del hogar con un 41%, el 32% son empleadas en diferentes ramas ya sea en sector público o privado, así mismo el 22% restante de las usuarias trabajan por cuenta propia ya sea teniendo algún negocio, en el comercio o bien vendiendo algún producto de catálogo.

Valoración cualitativa

Los elementos que, con base en la herramienta de identificación de riesgos de corrupción, se lograron solventar a partir de la verificación territorial fueron:

- Integración del padrón de beneficiarios. Actualmente el padrón se integra por las 32 Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF); no obstante, de acuerdo con las Reglas de Operación 2020, la población objetivo son mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada del PAIMEF. Si bien existe un documento que fundamenta jurídicamente esta situación, desde el punto de vista de la transparencia y rendición de cuentas, es una inconsistencia. En el caso del Estado de México, se integra una base de datos en Google Drive con información de las mujeres que solicitan y reciben los servicios de atención en cada Unidad. Para ello se utiliza el Formato Único de Atención donde se registran datos estadísticos y la situación de violencia de las mujeres que solicitan los servicios. Al respecto, se mencionó en la entrevista con el personal del programa que se realiza una capacitación a todo el personal que presta servicios sobre el protocolo de atención a mujeres víctimas de violencia.
- Procesos de dada de baja o de alta de mujeres beneficiarias en el padrón. La base de datos mantiene la información, por lo cual esta no se puede dar de baja de la base de datos, solo existe esta baja si se concluyen los servicios. Se puede dar de baja de los servicios por los siguientes motivos: a) de manera voluntaria; b) cuando deje de acudir por tres ocasiones consecutivas a sus citas; aquí se hace una valoración de riesgo, de ser necesario, se realizan visitas domiciliarias (equipo multidisciplinario decide si se realiza o no (coordinadoras de área)) sí se encuentra la beneficiaria y se encuentra en una situación fuera de riesgo o por decisiones personales ya no desea continuar, se le da conclusión del servicio. De no ser localizable en la usuaria se le da de baja, sin embargo, sí esta regresa la reactivación del servicio entra en vigor. Otro criterio de exclusión es que la beneficiada no requiera el servicio; es decir si las beneficiarias no son víctimas de violencia, se tiene un registro de cuantas beneficiarias tienen estatus de procesos terminados, procesos, concluidos, procesos interrumpidos, procesos vigentes.
- Medio de publicación, difusión y socialización de la información para acceder a los beneficios del programa. Las Reglas de Operación ni los documentos técnico-metodológicos del PAIMEF establecen criterios para que las IMEF socialicen la información de los beneficios del programa. No obstante, en la visita a la Unidad de Atención de Ecatepec se observó la disposición de materiales informativos (folletos, carteles, página de internet, Facebook, Twitter, Instagram) donde se difunde información sobre los beneficios del programa. No fue el caso de la Unidad de Atención de Tenango del Valle. Esto genera asimetrías de información para las mujeres solicitantes de los servicios y discrecionalidad por parte de los operadores del programa.

- Ejercicio presupuestal (a nivel estatal). De acuerdo con el Informe Financiero Final del Programa Anual entregado por la IMEF del Estado de México³³, se recibieron \$7,905,371.00 en dos ministraciones, correspondiente al 100% del presupuesto autorizado en el Convenio de Coordinación³⁴. De este total, se ejercieron \$6,826,153.42 correspondiente al 86%. El monto restante fue integrado a la Federación.
 - En el caso de la Unidad de Atención de Ecatepec: se ejercieron \$48,000.00 para el pago de la persona que brindó el apoyo psicológico. Asimismo, se ejercieron \$8,100.00 para gastos de operación (no especificados). En este sentido, se detectó una inconsistencia con lo declarado por el personal de la Semuj durante la entrevista realizada como parte de la visita de campo a la Unidad, ya que se manifestó que fueron contratadas dos personas con recursos del PAIMEF en 2020, una para el apoyo psicológico y otra para el apoyo jurídico.
 - En el caso de la Unidad de Atención de Tenango del Valle: se ejercieron \$191,999.88 para el pago de tres personas que brindaron el apoyo psicológico, jurídico y de trabajo social. Asimismo, se ejercieron \$11,350.00 para gastos de operación (no especificados).

- Procesos de contratación del personal que ofrece servicios. La Guía Técnica y Operativa 2020 del PAIMEF establece algunos criterios generales para la contratación de profesionistas. De manera general, se señala el perfil de los profesionistas que deberán ser contratados para el apoyo psicológico, jurídico y de trabajo social. En el caso del Estado de México, se observó que la IMEF tiene un procedimiento interno definido que se aplica de manera central para todos los profesionistas que se contratan de las Unidades de Atención. No se realiza mediante convocatoria pública. El procedimiento es el siguiente:
 - El área responsable de la Semuj (Dirección de Prevención de la Violencia contra la Mujer), identifica los requerimientos de contratación de personal para las Unidades de Atención.
 - Consulta una base de datos de profesionistas que han trabajado en ediciones anteriores del PAIMEF o que conocen las responsables del área.
 - Integran los expedientes de los candidatos y lo presentan al Indesol para su opinión.
 - Considerando la opinión del Indesol, validan a los candidatos y autorizan la contratación.

El hecho de no contar con un procedimiento establecido en un instrumento normativo puede abrir espacios de discrecionalidad en la selección y contratación del personal que atiende a las mujeres usuarias.

- Procesos de adquisición de bienes y servicios. La Guía Técnica y Operativa 2020 del PAIMEF establece algunos criterios generales para la contratación de proveedores. No obstante, los procesos de adquisiciones se realizan directamente por las IMEF y

³³ Disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/1ISMBIFiywJxy39h2aJphCuyVtYs5QSRW/view?usp=sharing>

³⁴ Disponible en: https://drive.google.com/file/d/12bllmFPHfJV4RP04VQk09-w55_fuwXYe/view?usp=sharing

no por INDESOL. En el caso del Estado de México, existe un marco legal y normativo específico para las adquisiciones (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público³⁵ y su Reglamento³⁶). En el caso específico de las Unidades de Atención visitadas, no hubo adquisición de bienes y servicios en el ejercicio 2020 (como consta en el Informe Financiero Final de la IMEF).

- **Transparencia.** Las Reglas de Operación ni los Convenios de Coordinación establecen cláusulas de transparencia sobre el padrón, la información para acceder a los servicios, los productos y actividades programadas y realizadas, el presupuesto y los resultados. En el caso del Estado de México, no se identificó información sobre la gestión del programa de acceso público a través de medios digitales (redes sociales, página de internet). Tampoco se observó información en las Unidades de Atención visitadas. En la entrevista con las responsables del programa, se mencionó que el Programa Anual 2020 de la IMEF contempló una plataforma transparente, sin embargo, por contingencia no se llevó a cabo esta acción.

Áreas de riesgo observadas

- Los procesos de contratación no son adecuados ya que no se realizan mediante convocatorias públicas. Por lo cual no se utilizan medios de difusión ni publicación de resultados de convocatorias para la contratación del personal para la IMEF. El hecho de no contar con un procedimiento establecido en un instrumento normativo puede abrir espacios de discrecionalidad en la selección y contratación del personal que atiende a las mujeres usuarias.
- En el caso de la información sobre los beneficios del programa, no existen lineamientos para su publicación, difusión y socialización en las Unidades de Atención. Esto implica que puede haber heterogeneidad en la forma de publicar, difundir y socializar la información del programa en las Unidades de Atención, y generar riesgos de corrupción en los casos donde no se cuenta con ella.
- No se publica y difunde información sobre la gestión del programa con enfoque de transparencia. Esto limita la posibilidad de realizar ejercicios de vigilancia por parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento del programa.

Principales problemáticas en la verificación territorial

- Dadas las características del programa y de la población objetivo, no fue factible realizar entrevistas o aplicar una encuesta directamente a las mujeres beneficiarias del programa, debido al carácter confidencial de los procesos de atención para garantizar su integridad física y emocional.

³⁵ Para referencia, ver

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr037.pdf>

³⁶ Para referencia, ver http://normateca.edugem.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2016/07/DECR_048.pdf

4.7. Resultados por programa

El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas es un programa que tiene una larga trayectoria. Desde su inicio en 2006, el programa ha tenido diversos ajustes que le han permitido mantenerse y consolidarse. Al ser un programa de subsidios intergubernamentales, el PAIMEF está diseñado bajo un modelo particular de gestión y coordinación intergubernamental que conlleva retos relacionados con la distribución de competencias, el seguimiento, y la rendición de cuentas. No obstante, el área responsable del programa ha desarrollado capacidades normativas, organizacionales, técnicas y operativas, y ha logrado estandarizar y sistematizar la mayoría de sus procesos, lo que facilita no sólo la planeación y gestión, sino el seguimiento, la generación de resultados, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

A partir de la aplicación de las metodologías utilizadas, se identificaron una gran cantidad de fortalezas respecto a la operación, la transparencia, la participación ciudadana, lo presupuestal y la evaluación, lo que evidencia su consolidación. Sin embargo, el ejercicio de vigilancia permitió identificar algunas áreas de mejora que pueden derivar en riesgos de corrupción si no son atendidas.

Un aspecto complejo del programa es la integración del padrón de beneficiarias. Actualmente el padrón se integra por las 32 IMEF; no obstante, de acuerdo con las Reglas de Operación 2020, la población objetivo son mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada del PAIMEF. Si bien existe un documento que fundamenta jurídicamente esta situación, desde el punto de vista de la transparencia y rendición de cuentas, es una inconsistencia que puede representar un riesgo de corrupción.

Otro aspecto tiene que ver con los procesos de contratación de proveedores (bienes y servicios), así como de los profesionistas que brindan la atención a las mujeres beneficiarias. La normatividad del programa no establece bases y criterios suficientes para estandarizar y consolidar estos procesos para todas las IMEF. En este sentido, no se especifican medios de difusión ni publicación de resultados de convocatorias para la contratación del personal para las IMEF.

En relación con la transparencia, tanto de los beneficios, requisitos y procedimiento para acceder al programa como de la gestión de este, ni las Reglas de Operación, ni los Convenios de Coordinación ni los documentos técnico-metodológicos del PAIMEF establecen criterios para que las IMEF socialicen la información en medios y formatos adecuados considerando tanto el público en general como a las mujeres beneficiarias.

Respecto a la participación ciudadana, el programa tiene un componente participativo a través de las Mesas de Análisis de los Programas Anuales, las cuales se integran por personas pertenecientes a los sectores de sociedad civil, academia, organismos internacionales, u otros órdenes de gobierno. En el caso de los Comités de Contraloría Social, si bien los Lineamientos en la materia elaborados por la Secretaría de la Función Pública establecen las bases, criterios y procedimientos para su operación, no consideran la identificación, sistematización y difusión de las buenas prácticas y el seguimiento cualitativo de las acciones

realizadas por los Comités por parte de la instancia responsable del programa; por lo que para este programa no se cuenta con ello.

Por último, cabe resaltar que el programa ha tenido diversas evaluaciones de diseño, así como de consistencia y resultados; al respecto, ha cumplido con todos los aspectos susceptibles de mejora lo que es consistente con su consolidación. No obstante, en lo concerniente a las auditorías, sólo se identificó una auditoría en los últimos tres años, siendo un programa con una larga trayectoria.

4.8. Recomendaciones por programa

Para fortalecer los aspectos del programa que se consideran riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Sobre el padrón, si bien es una obligación resguardar la confidencialidad de las mujeres que reciben los servicios de atención del programa por la situación de riesgo que enfrentan, se puede integrar y difundir una base de datos de las mujeres que reciben los servicios, omitiendo el nombre y localidad, señalando información sociodemográfica, de los servicios recibidos, y de su proceso. Al respecto, se puede utilizar un folio único asignado a cada mujer atendida que sólo ella conozca. Dicho folio puede formar parte de la base de datos.
- Sobre las contrataciones de bienes, servicios y personal, se recomienda incorporar cláusulas específicas en las Reglas de Operación y en los Convenios de Coordinación que establezcan los criterios y procedimiento para realizar estos procesos, acorde a la normatividad aplicable a nivel federal. En este sentido, se recomienda que estos procesos sean abiertos y públicos, por lo que se tendría que difundir pública y ampliamente las convocatorias correspondientes, así como los resultados.
- Sobre la transparencia del programa, se recomienda habilitar una versión pública del Sistema Informático del PAIMEF que permita a cualquier persona interesada acceder a la documentación e información relacionada con la gestión del programa, particularmente en lo que concierne a la ejecución por parte de las IMEF. Asimismo, es conveniente estandarizar criterios mínimos, medios y formatos para la difusión de la información sobre los beneficios del programa a la población potencial. Esto se podría incorporar en las Reglas de Operación, así como en los Convenios de Coordinación respectivos.
- Sobre la participación ciudadana, se recomienda que las Mesas de Análisis estén integradas por lo menos por una persona proveniente de la sociedad civil, para reforzar el carácter ciudadano de estas instancias. En el caso de la Contraloría Social, se recomienda dar seguimiento puntual a la operación de los Comités y difundir información específica sobre sus acciones: planes de trabajo, resultados de la vigilancia, identificación y seguimiento de quejas y denuncias.

III.5 Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas

5.1. Descripción general del programa

Antecedentes

El Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI) es un programa de reciente creación (2021) y de manera general reúne en un solo programa distintas acciones que se enmarcaron en otros programas de años previos, es decir se fusionan varios programas operados por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) para crear un nuevo programa. Sin embargo, el origen del PROBIPI es posible rastrearlo hasta 2014, fecha en la que se crea el Programa para el Mejoramiento de la Producción Indígena (PROIN) operado por el INPI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en ese momento (CDI) al cual se le asigna la clave presupuestaria S249; el PROIN es el resultado de la fusión de 6 programas y para 2015 se publican las Reglas de Operación (RO) siendo dicho año el primero en el que opera; es importante señalar que 2014 es el año de donde el presupuesto anual fue elaborado en su totalidad por la nueva administración federal (Enrique Peña) así que el surgimiento del programa así como la reestructuración del propio CDI obedece a tal cambio en el gobierno federal.

El PROBIPI opera, sin cambios sustanciales, de 2015 a 2019 pero al final de 2019 se genera un documento diagnóstico que sirve de base para que el PROBIPI desaparezca en 2020 y sea sustituido por el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI). Podemos señalar en términos generales que los cambios entre PROBIPI y el PROECI son menores (más de imagen que de forma) pero la llegada del COVID19 impidió que el PROECI se pudiera implementar ya que además de las complejidad de operar en un entorno de pandemia, y todo lo que esto implica, derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19), a finales del mes de marzo del 2020, se realizó una reserva del 96% al presupuesto total asignado al Programa S249 para el ejercicio fiscal 2020, motivo por el cual el programa no operó la mayoría de sus componentes.

Después de apenas un año y de impactos limitados en 2021 el PROECI es desaparecido por el INPI y surge el PROBIPI que, como ya hemos señalado, fusiona varios programas para su creación y como tal sigue un paralelismo con el de origen (PROIN), ambos son creados en el marco de cambios de gobierno federal; para el surgimiento de estos se fusionan varios para aglutinarse en uno más robusto, bajo una visión de un programa integral. En función de que el PROBIPI opera por primera vez en 2021, existen múltiples aspectos de la herramienta que no son posibles de aplicar, simplemente porque esa información aún no se genera; además, al ser integrado por múltiples componentes, no siguen un mismo calendario, ni son los mismos beneficiarios. Se supone que, en ese sentido, las evaluaciones deberán ser diferenciadas.

	PROIN (2015)	PROECI (2020)	PROBIPI (2021)
Objetivo	Impulsar la consolidación de proyectos productivos de la población indígena, organizada en grupos, sociedades o empresas, y que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y no monetarios.	Contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ubicadas en las regiones indígenas de atención focalizada y prioritaria definidas por el Instituto, mediante la implementación de proyectos económicos; turísticos; acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; generación de valor agregado; acceso al crédito y apoyo a la comercialización; con impacto comunitario y regional, desde una perspectiva participativa, territorial y de género, para alcanzar la integración de cadenas de valor, a fin de promover el desarrollo integral, intercultural y sostenible en dichas regiones.	Contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afromexicano, como sujetos de derecho público, impulsando la implementación y ejercicio efectivo de sus derechos; el acceso a la justicia; el aprovechamiento y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente; el apoyo a sus actividades económicas y productivas estratégicas; la construcción de caminos e infraestructura de servicios básicos y el fortalecimiento de su patrimonio cultural, en un marco de respeto a su libre determinación, autonomía y formas de organización.
Población Objetivo	La población indígena mayor de edad a beneficiar en el ejercicio fiscal vigente, que habita en la cobertura establecida en las presentes Reglas y que esté integrada en grupos de trabajo o de una sociedad o empresa legalmente constituida.	Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o las asociaciones de comunidades que se encuentren en procesos de reconocimiento, ejercicio y defensa de derechos indígenas; promoción de derechos de las mujeres indígenas; así como los integrantes de dichos pueblos y comunidades que requieran apoyo para la implementación de derechos y el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, quienes preferentemente lo harán a través de sus instituciones representativas y, excepcionalmente, mediante Grupos de Trabajo nombrados por la Asamblea o instancia de toma de decisiones.	Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o las asociaciones de comunidades que se encuentren en procesos de reconocimiento, ejercicio y defensa de derechos indígenas; promoción de derechos de las mujeres indígenas; así como los integrantes de dichos pueblos y comunidades que requieran apoyo para la implementación de derechos y el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, quienes preferentemente lo harán a través de sus instituciones representativas y, excepcionalmente, mediante Grupos de Trabajo nombrados por la Asamblea o instancia de toma de decisiones.
Presupuesto (aprobado)	1,524,618,149	806,942,012	937,716,081

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF

Descripción general

El PROBIPI tiene como objetivo general contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afroamericano, como sujetos de derecho público, impulsando la implementación y ejercicio efectivo de sus derechos; el acceso a la justicia; el aprovechamiento y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente; el apoyo a sus actividades económicas y productivas estratégicas; la construcción de caminos e infraestructura de servicios básicos y el fortalecimiento de su patrimonio cultural, en un marco de respeto a su libre determinación, autonomía y formas de organización³⁷.

- A. Apoyar la implementación y ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en especial, el derecho de libre determinación y autonomía; el derecho a tierras, territorios y recursos naturales; a contar con sistemas normativos para resolver sus conflictos; a la participación y representación política y al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como promover el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas y afroamericanas.
- B. Apoyar la implementación de proyectos económicos estratégicos que generen cadenas de valor, estén asociados a la cultura y tradición de los pueblos, impulsen la producción comunitaria, el consumo local y la comercialización de bienes agroecológicos y artesanales, así como los servicios turísticos comunitarios, con enfoque de sustentabilidad, que contribuyan a lograr la autosuficiencia y soberanía alimentaria, la generación de empleos y la suficiencia de ingresos económicos.
- C. Implementar acciones para la construcción y ampliación de la infraestructura de servicios básicos (agua potable, drenaje y saneamiento y electrificación), así como la integración territorial a través de obras de comunicación terrestre.
- D. Apoyar el fortalecimiento, promoción y difusión de las culturas, lenguas, conocimientos, música, artesanías, medicina tradicional y demás expresiones que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas y afroamericano, para su reconstitución integral, el fortalecimiento de su identidad y la consolidación de sus instituciones culturales.
- E. Apoyar las iniciativas comunitarias de protección, conservación y manejo sustentable de sus tierras, territorios, bienes y recursos naturales, así como la conservación y protección de su patrimonio biocultural, entendido como la integridad de la biodiversidad y del medio ambiente de los pueblos indígenas y afroamericano, tomando en cuenta sus conocimientos tradicionales y el ejercicio de la identidad cultural, para que las presentes y futuras generaciones conserven la relación ancestral de sus pueblos, con la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

La población objetivo del programa son los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes, que se ubican preferentemente en las regiones indígenas de atención focalizada prioritaria definidas por el INPI.

³⁷ Reglas de Operación del PROBIPI 2021.

5A. Aplicación en el estado de Querétaro

5A.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

Para la implementación de la herramienta se consideró prioritario contar con la colaboración activa de las entidades responsables de cada uno de los programas, para el caso del PROBIPI la unidad responsable es el INPI. En las primeras etapas del proyecto la gestión para la participación del INPI corrió, en su mayor parte, a cargo del PNUD en México y de la SFP, teniendo como punto más avanzado una reunión virtual con representantes de las entidades participantes en el proyecto, así como de las distintas organizaciones encargadas de aplicar la herramienta ocurrida en diciembre de 2020. Desafortunadamente para el caso del PROBIPI, la pausa de fin de año, el cambio de programa, así como la falta de compromisos particulares dio como resultado que la comunicación con el INPI se interrumpiera.

Para 2021 y ya con las reglas de operación publicadas se inició el proceso para establecer nuevamente la comunicación con el INPI, sin embargo, fue lento y con pocos resultados vía los medios oficiales de contacto (correos electrónicos, llamadas telefónicas), no fue sino hasta que se buscó el contacto con la oficina local que se pudo reanudar el proceso de colaboración, aun así, hubo que esperar autorización de “oficinas centrales” para lograr la participación de la dependencia. En primer lugar, el contacto fue con el Ing. Felipe Reyes, encargado de la oficina de la Delegación Querétaro, en segundo lugar, el trabajo fue desarrollado con la colaboración de Laura Alejandra Sevilla Hernández (Enlace de la Oficina de Representación del INPI, en Querétaro-Guanajuato).

5A.3. Fuentes de información consultadas

Las fuentes de información primaria fueron principalmente, aunque no exclusivamente, la página web del INPI (www.inpi.gob.mx) así como la página del Diario Oficial (www.dof.gob.mx) en las mismas se consultaron primordialmente los siguientes documentos

- Reglas de operación
- Convocatorias de los distintos componentes
- Listado de beneficiarios

Para el caso de las fuentes de información secundarias se consultaron principalmente, aunque no exclusivamente, la página del CONEVAL (www.coneval.org.mx), la página de la Plataforma Nacional de Transparencia (www.plataformadetransparencia.org.mx), en las mismas se consultaron primordialmente los siguientes documentos.

- Reglas de operación
- Convocatorias de los distintos componentes
- Resultados de las convocatorias
- Análisis CONEVAL y SFP
- Reportes de transparencia presupuestaria

5A.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	No	Aunque en las RO se señala que estas incorporan la perspectiva de género (reglas-operación-probipi-DOF-31-12-2020), no fue posible identificar una estrategia de transversalidad en las RO o en las distintas convocatorias de los componentes.	Reglas de Operación ³⁸
¿Existe evidencia de su aplicación?	No	Aunque en las RO se señala que estas incorporan la perspectiva de género (reglas-operación-probipi-DOF-31-12-2020), no fue posible identificar evidencia de una estrategia de transversalidad.	Reglas de Operación
Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	Sí	En las RO se señala como criterio de priorización "se considerarán acciones que promuevan, de manera sustantiva, el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas y afroamericanas en el ámbito comunitario y regional."	Reglas de Operación
¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	No	Esta información no pudo ser corroborada y en los documentos localizados no menciona dicha característica	
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	Esta información no pudo ser corroborada y en los documentos localizados no menciona dicha característica	
¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró ningún apartado para actividades de mecanismos de género, aunque sí existen componentes dirigidos a los Derechos de las mujeres indígenas y afroamericanas, y prevención de las violencias de género.	Reglas de Operación
¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró ningún apartado para actividades de mecanismos de género, aunque si existen componentes dirigidos a los Derechos de las mujeres indígenas y afroamericanas, y prevención de las violencias de género.	

³⁸ Para referencia, ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609373&fecha=31/12/2020

¿El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	No	Esta información no pudo ser corroborada y en los documentos localizados no menciona dicha característica	
¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	No	Debido a que es un programa de reciente creación aún han sido realizadas evaluaciones	
¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?	Sí	A lo largo de las RO y de las convocatorias particulares se hace hincapié en el trato igualitario de igual forma en las entrevistas realizadas no se mencionó el tema como un problema	Reglas de Operación
¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?	No	De manera particular de hostigamiento y acoso sexual no hay mecanismos, aunque si los hay generales.	
¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?	Sí	Los padrones de beneficiarios presentan información desagregada por sexo	https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa
¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	Esta información no pudo ser corroborada y en los documentos localizados no menciona dicha característica	
¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?	No	No se señala el mecanismo, aunque se señala como criterio de priorización "se considerarán acciones que promuevan, de manera sustantiva, el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas y afroamericanas en el ámbito comunitario y regional."	

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Respuesta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	En el diagnóstico ¿Se reconoce los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	No	No fue posible identificar un documento diagnóstico que diera origen al programa
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	En este contexto, el PROBIPI forma parte medular de la política pública dirigida a pueblos indígenas y afroamericano en el actual proceso de transformación de la vida pública nacional, por lo que buscará coordinar esfuerzos con los demás programas presupuestarios del Anexo Transversal 10 "Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas", a través de un diálogo permanente con las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos, a fin de lograr la transferencia y el ejercicio directo, honesto y responsable de los recursos públicos.

	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	Sí	El objetivo a nivel MIR es "Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mejoran su desarrollo integral y bienestar común", de los 3 indicadores dos de ellos son de carácter bianual y son factibles de realizar (el tercer indicador es más un indicador a nivel de componentes y NO de objetivos)
	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/ municipal?	No	Solo uno de los componentes "Obra pública" requiere de la participación, el resto de los componentes no requieren y por tanto no favorecen la coordinación interinstitucional
	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	No	En primer lugar, los objetivos no hacen una diferenciación en el trabajo por nivel municipal, nacional y estatal; de igual forma la consecución de los objetivos no se constituye como una condición para que los efectos sean sostenibles a lo largo del tiempo
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	Precisamente uno de los beneficios buscados fusionando varios programas es el carácter de integral del programa; lo social se atiende a través de los componentes referidos a los derechos, al reconocimiento de las expresiones culturales; lo económico a través del componente de proyectos económicos comunitarios de turismo de naturaleza, lo ambiental se atiende con el componente anterior y con los proyectos de Acciones de Mitigación y Adaptación a los efectos del Cambio Climático
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	No	Los supuestos contenidos en la MIR, no lo son necesariamente es decir algunos de ellos dependen directamente del INPI por tal no pueden ser considerados supuestos, ejemplo el supuesto a nivel propósito es Los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas son reconocidos y ejercidos efectivamente, sin embargo el punto 5.1 de las RO se refiere a "Proyectos para la implementación y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afromexicano, en los ámbitos comunitarios, municipal y regional", es decir el supuesto y un tipo de proyectos apoyados es prácticamente lo mismo. Para el resto de los supuestos no enuncian la manera de minimizarlos.
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	Sí	Los padrones de beneficiarios son publicados en formato exls (excel) y se pueden filtrar por sexo y región.

	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	Si, de facto los grupos apoyados son grupos comúnmente excluidos, además se generan indicadores por cada uno de los niveles de la MIR para corroborar los impactos.
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda 2030 en el ámbito local?	No	El PROBIPI no es enlazado de manera explícita con la agenda 2030
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?	Sí	El PROBIPI priorizará los proyectos y acciones que emanen de procesos de planeación comunitaria participativa, que estén validadas por las Asambleas Comunitarias o sus Instituciones Representativas y de Decisión. Asimismo, se apoyará de forma preferente la implementación de Planes y Estrategias Integrales de Desarrollo Regional, de reconstitución de los pueblos y de fortalecimiento de la cultura, bajo la perspectiva de igualdad de género y de respeto a las formas de organización de sus comunidades.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?	Sí	El PROBIPI responde de manera integral a las condiciones estructurales de pobreza, marginación, discriminación y desigualdad que viven los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en todos los ámbitos de la vida cotidiana, debido, entre otras razones, a que no se ha reconocido su capacidad para dar solución a estos problemas desde sus propias instituciones, formas de organización y especificidades culturales.
	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?	Sí	La característica de integral, el priorizar proyectos comunitarios y el reconocimiento de la perspectiva de género.
Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	No	El indicador de más largo plazo corresponde al de nivel FIN y tiene una temporalidad de 5 años (Índice de Desarrollo Humano promedio de los municipios indígenas identificados por el INPI)
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	Sí	Los indicadores cumplen con cada una de las características S.M.A.R.T. donde puede haber un poco de duda es en la característica Achievable (alcanzable) especialmente en aquellos de nivel FIN
	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No	No se identificaron indicadores que no tengan dichas características

	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	Debido a que es un programa de reciente creación aún no han sido realizado evaluaciones
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No	Debido a que es un programa de reciente creación aún no han sido realizado evaluaciones

5A.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de Identificación de Riesgos:

Temática 1. Aspectos Generales del Programa.

- Existencia de las reglas de operación actualizadas, así como convocatorias particulares por cada uno de los componentes del PROBIPI.
- Aunque existe una MML la misma no está desarrollada (al menos no está hecha pública), por tal es necesario que se brinden más elementos que permitan tener claridad sobre el diagnóstico que da origen al PROBIPI.

Principales áreas de riesgos

- Se identifica que hay disponible una matriz de marco lógico pero no está disponible la metodología del marco lógico y si bien es cierto que en un primer momento la entidad responsable nos informó que el documento se encontraba en proceso de revisión y aunque actualmente ya hay disponible una MIR del programa no fue posible localizar su metodología, resulta de alto riesgo que ya existan convocatorias publicadas e incluso componentes operando sin haber tenido documentos terminados que sustenten el programa.

Temática 2. Padrón de Beneficiarios.

- Se cuenta con procesos claros para participar en el programa, así como en los requisitos y obligaciones de los beneficiarios.
- Es necesario definir una metodología, o si existe hacerla visible para los procesos de conformación y la actualización del padrón de beneficiarios.

Principales áreas de riesgos

- Al no existir mecanismos adecuados de difusión, así como de los procesos que componen el proyecto, no se puede garantizar que la población potencial participe.

- La falta de una metodología para la selección y actualización del padrón de beneficiarios puede incrementar los problemas de planificación, ejecución y logro de resultados del programa social.

Temática 3. Operación.

- Las obligaciones y/o corresponsabilidades de los beneficiarios son claras y acordes con el programa.
- La institución responsable del programa cuenta con la *expertise* necesaria para la aplicación del programa además de contar con coherencia entre la naturaleza misma de la institución y del programa.
- No se cuenta con diagramas de los tramos de control (responsabilidades y obligaciones) de las distintas instancias participantes.
- No hay claridad sobre los procesos de compra y adjudicaciones directas (componente obras públicas).

Principales áreas de riesgos

- Al no haber claridad sobre las funciones de las distintas entidades que participarán en el programa no es posible medir el desempeño de las partes, ni asignar responsabilidades entre las distintas partes.
- Debido a que el programa tiene múltiples componentes y de naturaleza muy distinta (obra de infraestructura, defensa estratégica, desarrollo comunitario, etc.) no queda claro en cuales se hará compras o adjudicaciones (más probable en el numeral 5.4 Apoyos para Construcción y Ampliación de Infraestructura de Servicios Básicos y Comunicación Terrestre).

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana.

- Los mecanismos de quejas y denuncias no son suficientes ni tampoco acordes a la población objetivo (lenguaje y población en situación de alta marginación), por tal es necesario adaptarlas a la población objetivo.
- Si bien se entiende que el programa es de reciente creación y por tal los comités de contraloría social aún no existen, no fue posible identificar acciones de continuidad sobre comités de componentes del programa que ya se desarrollaban en el pasado y que pudieran servir de base para el PROBIPI.

Principales áreas de riesgos

- La falta de mecanismos adecuados de quejas y denuncias se convierte en un área de riesgo ya que se dificulta, de manera considerable, que los beneficiarios puedan levantar y dar seguimiento a sus denuncias, por lo que puede afectar las soluciones a las problemáticas reales que tiene la población en cuestión.

Temática 5. Presupuesto.

- Hasta el momento de realizar el ejercicio no hay modificaciones al presupuesto, por tal, no es posible detectar riesgos de corrupción.

Temática 6. Evaluación

- Hasta el momento de realizar el ejercicio no hay evaluaciones, por tal, no es posible detectar riesgos de corrupción.

5A.6. Revisión territorial

El proceso de revisión territorial se llevó a cabo en los meses de marzo, abril y mayo de 2021, el mismo tuvo la participación de Alejandra Sevilla representando al INPI, así como personal de la oficina en los dos municipios, del estado de Querétaro, donde se realizaron los trabajos (Amealco y Tolimán). El proceso de revisión territorial tuvo como objetivo: verificar algunos de los ítems de la herramienta de manera empírica con los beneficiarios.

En la primera etapa de la revisión territorial se realizaron las gestiones con la dependencia, se consideró prioritario la participación del INPI, en primer lugar porque se agiliza el contacto con los beneficiarios; en segundo lugar se obtenía la visión de los operadores del programa (que no necesariamente son quienes lo diseñan) y en tercer lugar permitía generar una sinergia entre la dependencia y el programa mismo que, a la postre, aumente las posibilidades de que las recomendaciones contenidas en el proyecto sean implementadas en la operación del programa.

Para el trabajo se decidió que se aplicaran dos herramientas; por un lado, se diseñó un cuestionario que habría de ser aplicado a todos los beneficiarios del programa en los municipios de Amealco y Tolimán (de manera adicional se logró aplicar el cuestionario en un beneficiario extra del municipio de Cadereyta). El objetivo del cuestionario es verificar si los beneficiarios conocen mecanismos de quejas o denuncias, así como las contralorías e identificar el grado de *expertise* en materia de proyectos de los beneficiarios.

Además del cuestionario se diseñó una entrevista que teniendo como base el cuestionario profundizara en las preguntas, las entrevistas se aplicaron a dos beneficiarios (uno de Amealco y uno de Tolimán) en un inicio se propuso realizar las entrevistas de manera presencial sin embargo debido a las restricciones ocasionadas por la pandemia se decidió realizarlas a distancia (a solicitud del INPI) vía zoom.

En la aplicación de los cuestionarios se contó con el apoyo de personal del INPI, el primer paso fue hacerles llegar la herramienta al personal del INPI para que pudieran revisarlo y dar su aprobación para la aplicación; en un segundo momento el personal de las oficinas centrales envió al personal de cada una de las oficinas municipales el cuestionario para que fueran ellos quienes contactaron a los beneficiarios locales; una vez finalizado el proceso el personal de la oficina central nos hizo llegar los cuestionarios.

En el caso de las entrevistas se propuso en un primer momento que se realizarán de manera presencial, sin embargo, el personal del INPI solicitó que se realizarán a distancia ya que no consideran adecuado que los entrevistadores acudieran a las comunidades de los entrevistados de tal forma que fue el personal de las oficinas locales quien se encargó de convocar los dos entrevistados y el personal de oficinas centrales del INPI quienes gestionaron la conexión remota. En las entrevistas estuvo presente el beneficiario, el personal del INPI y el entrevistador, y se realizaron el mismo día.



Imagen 13. Entrevista Marcos González (Tolimán).



Imagen 14. Entrevista Alejandra Silva (INPI).



Imagen 15. Entrevista Jaime Ramírez (Amealco).

La última etapa de la revisión territorial consistió en sistematizar la información obtenida tanto en las entrevistas como en los cuestionarios, de tal forma que permitieran complementar la herramienta y tener elementos que la misma no contemplaba, como ejemplo en las ROP del programa se da cuenta de la existencia de mecanismos de quejas y denuncias en la práctica ninguno de los beneficiarios las conoce, generando un riesgo de hechos de corrupción.

- Datos generales de las encuestas
 - Cantidad de encuestas; realizadas 9
 - Cantidad de reactivos de las encuestas: 10 y un apartado de datos generales.
 - Tiempo estimado para contestarlas: 10 minutos
 - Cantidad de beneficiarios: 10 (Amealco, Tolimán y Cadereyta)
- Temporalidad y área geográfica de implementación
 - Cuestionarios: marzo y abril de 2021
 - Entrevistas: mayo de 2021
 - Municipios de origen de los beneficiarios (Amealco, Tolimán y Cadereyta)

Resultados cuantitativos

- Los apoyos, que para los componentes revisados fueron financieros a través de transferencias bancarias, son brindados a personas físicas que, si bien forman, o pueden formar parte de una organización, son beneficiarios individuales.
- Ninguno de los proyectos presentados es continuación directa de apoyos de años anteriores y si bien una beneficiaria manifestó ya haber recibido apoyos, los mismos eran respecto a otros proyectos presentados.
- En su mayoría los proyectos fueron presentados por hombres (6 hombres y 3 mujeres)
- Únicamente tres beneficiarios manifestaron conocer algún mecanismo de quejas y denuncias (la propia oficina del INPI), mientras que los seis restantes señalaron no conocer algún mecanismo. El mecanismo que dijeron conocer fue la oficina del centro coordinador de los pueblos indígenas.

- Ninguno de los beneficiarios dijo conocer alguna Contraloría social o similar o el objetivo de estas.
- Se corroboró que la entrega de los recursos será vía transferencia electrónica, es importante señalar que, aunque ya fueron informados sobre su aprobación el periodo electoral ha retrasado la entrega de los recursos.
- Los beneficiarios señalaron, en las encuestas, que la forma de haberse enterado del programa fue por convocatoria o a través de la página web del INPI, lo cierto es que se enteraron por medio de promotores, lo cual fue rescatado de las dos entrevistas realizadas, así como por el personal del INPI.

Valoración cualitativa

Los elementos que, con base en la herramienta de identificación de riesgos de corrupción, se lograron solventar a partir de la verificación territorial fueron:

- **Pertinencia de los recursos monetarios.** Debido a que no fue posible localizar una teoría del cambio o una metodología del marco lógico no fue posible determinar el punto de la pertinencia de los recursos; producto de las encuestas, así como de las entrevistas, se puede llegar a la conclusión de que el PROBIPI, en sus componentes de i) comunicación indígena, ii) fomento a las expresiones culturales de los pueblos indígenas, y iii) proyectos de medicina tradicional; los recursos entregados son suficientes para comenzar a trabajar.
- **Pertinencia de los criterios, requisitos y documentos de acreditación del perfil de la población beneficiaria,** los distintos beneficiarios con los que se estableció contacto manifestaron que los requisitos fueron fáciles de conseguir.
- **Medio de publicación, difusión y socialización de la información para acceder a los beneficios del programa,** los beneficiarios señalaron como medio para enterarse las convocatorias emitidas por el INPI, sin embargo, en diálogos más específicos señalaron que fue a través de promotores que conocieron del programa, así como de todo el ciclo del proyecto.
- **Coordinación con otras instituciones para alimentar el padrón,** el personal del INPI señaló que no tienen contacto o coordinación con otras instituciones para alimentar el padrón, pero el caso del componente de obra pública era diferente ya que es el único componente que requiere la participación de autoridades locales (estatales, municipales) y en este caso si había una coordinación con otras autoridades.
- **Procedimientos para la selección y asignación de las instancias dispersoras de los recursos monetarios,** a partir de las herramientas se logró corroborar que la entrega de los recursos sería a través de transferencias electrónicas, para tal efecto los beneficiarios ya habían brindado una cuenta a nombre de estos.
- **Proporción de adjudicaciones directas,** aunque para los tres componentes que se revisaron no hubo adjudicaciones directas, el personal del INPI manifestó que el proceso para el componente de obra pública era diferente puesto que en ese caso si había contratación de proveedores y que en el mismo podían intervenir las autoridades locales.

- **Factibilidad de los procesos de comprobación de los apoyos a beneficiarios**, los beneficiarios manifestaron que no tenían ningún problema en obtener facturas o recibos por las compras que realizaran con los recursos entregados por INPI.
- **Existencia de un Comité de contraloría social**, los beneficiarios manifestaron que desconocían si existía un comité de contraloría social y las funciones que ejerce, lo cual fue corroborado por personal del INPI.
- **Calidad de los mecanismos de quejas y denuncias para beneficiarios**, en las reglas de operación, así como en las convocatorias de los componentes y en la entrevista con personal del INPI se señaló que existían los mecanismos de quejas y denuncias, solo un beneficiario dijo conocer los mismos, el resto no los conocían.

Áreas de riesgo observadas

- Respecto al padrón, la estrategia, así como los medios de publicación de la convocatoria no son adecuados para la población beneficiaria. En las reglas de operación se señala que la convocatoria será publicada en la página del instituto, así como en las oficinas locales, contrasta con el hecho de que la población no puede acceder de manera fácil a medios digitales, de igual forma se excluye a población potencial que no habla español ya que las convocatorias solo son publicadas en español. Constituyendo un riesgo de corrupción el que la manera de acceder a las convocatorias (de hecho, a todo el ciclo del proyecto) sea a través de promotores, que incluso no son mencionados en las reglas de operación.
- Asimismo, en las reglas de operación se señalan las causales para la baja del beneficiario, los procesos para necesarios para la baja no son explícitos y tampoco el personal de la oficina local nos pudo señalar el proceso, constituyendo un riesgo de corrupción ya que permite un manejo discrecional para dar de baja o no hacerlo en función de intereses ajenos al programa.
- En relación con la transparencia y la participación, al ser un programa nuevo la conformación de un comité de contraloría social y la operación del programa siguen calendarios distintos, convirtiéndose en un riesgo de corrupción que algunos componentes ya tengan convocatorias y beneficiarios sin que existan comités de contraloría social establecidos y funcionales (tal y como lo señalan las reglas de operación).
- Los mecanismos de quejas y denuncias establecidas en las reglas de operación son vía telefónica y correo electrónico, en la revisión territorial los entrevistados manifestaron desconocer los medios y señalaron que podían acudir a las oficinas, pero el hecho de que los mecanismos oficiales sean vía correo y teléfono no favorecen a la población así mismo el acudir a una oficina sin un mecanismo claro constituyen el punto en un riesgo de corrupción, ya que puede cohibir la denuncia.

Principales problemáticas en la verificación territorial

- La verificación territorial tuvo que ser aplazada durante varios meses, por dos motivos, el primero es que, al ser un programa nuevo, las reglas de operación apenas fueron publicadas en enero y las primeras convocatorias salieron en febrero, así que los primeros beneficiarios se conocieron en marzo. En segundo lugar, el contacto con el

INPI estuvo parado durante algunos meses y no fue hasta el mes de febrero cuando pudo reanudarse.

- No se pudo visitar físicamente a los beneficiarios como había sido planteado originalmente, cuando el punto fue tratado con el personal del INPI sugirieron que las dos entrevistas se realizaran de manera virtual y que las encuestas fueron realizadas por personal de las oficinas locales. Todo lo anterior para reducir los riesgos asociados al COVID-19.
- El contacto con el INPI tuvo importantes retrasos en función de que hubo que esperar autorización de oficinas centrales para la participación, así como al desconocimiento que tenían respecto al proyecto en sí mismo.
- La realización de las entrevistas (2) se realizó el mismo día, sin embargo, la mala calidad en la señal dificultó la realización de las mismas, especialmente de la entrevista sobre el “Curso básico de la lengua hñohño” del municipio de Tolimán, la cual hubo que hacer sin transmisión de video para un mejor uso de la red. En el mismo tenor fue que debido a que la plataforma y las sesiones fueron organizadas por oficinas centrales al momento de grabar las entrevistas no fue posible y únicamente se tomaron capturas de pantalla y audios de estas.

5A.7. Resultados por programa

La sustitución del programa original a evaluar (PROECI) condicionó la aplicación de la herramienta, así como el análisis del mismo. Una parte del trabajo realizado en el primer semestre fue la aplicación de la herramienta sobre un programa que no existiría al año siguiente. Por tal motivo, hubo que comenzar de nuevo en 2021 ya con el PROBIPI, para el que no se contaba con datos de años previos, ya sean evaluaciones, padrones de beneficiarios, presupuestos modificados, etcétera, por lo anterior hubo partes de la herramienta que no pudieron ser aplicadas.

En términos generales, el programa adolece de algunos elementos que resultan básicos en materia de desarrollo social, primero hay que señalar que no fue posible localizar (o ser proporcionado por la oficina local) un documento de diagnóstico, de metodología del marco lógico o de teoría del cambio; que sustente la existencia del programa; por tal no existe un árbol de problemas y escenarios que den origen al programa o que expliquen desde una lógica presupuestal/programática la eliminación de varios programas para fusionarlos en uno solo. La variedad de componentes y lo robusto de los mismos, supone un error conceptual, haciendo necesario construir varios programas y no uno solo.

Destaca el hecho de que para el componente “Apoyos para Construcción y Ampliación de Infraestructura de Servicios Básicos y Comunicación Terrestre” no fue posible identificar los análisis o proyectos ejecutivos en los cuales se sustentan las intervenciones, tampoco fue posible conocer los procedimientos para la contratación de la obra o los acuerdos de trabajo de aquellas obras donde hay recursos de otros niveles (estatal o municipal).

En lo que respecta propiamente a la herramienta; los apartados de presupuesto y evaluación (5 y 6 respectivamente) son campos que no fue posible evaluar debido a que para evaluaciones anuales o de impacto se requiere cuando menos un año efectivo para su

realización, lo mismo ocurre para la revisión de los presupuestos donde tampoco es posible detectar la modificación de estos.

En el punto de transparencia y participación (4) sucede un fenómeno similar al 5 y 6, es decir debido al calendario no es posible aplicar la totalidad los ítems que componen el punto; si pudieron aplicarse los referentes a los patrones, en términos generales cumplen con lo requerido por la herramienta, pero un análisis con más detalle deja en evidencia algunas deficiencias, rescatamos dos ejemplos, el padrón se inscribe en el SIIP-G y se presenta la matriz sin embargo no es posible conocer el padrón en sí mismo; en segundo lugar tenemos que en términos normativos se establece la creación de una contraloría social sin embargo aún no hay ninguna contraloría en alguno de los componentes, siendo que el programa ya opera.

En el punto de operación (3) destaca el poco desarrollo que hay en los mecanismos y rutas de evaluación del PROBIPI, así como la falta de sistemas administrativos del programa y tampoco fue posible localizar el tipo de evaluaciones que se realizarían. Hay que señalar que de los tres componentes revisados para el estado de Querétaro no se habían realizado las transferencias de recursos motivo por el cual tampoco se pudieron revisar los ítems relacionados.

El punto referente al padrón (2) es uno de los que más se encuentra desarrollado y se pudieron aplicar todos los ítems, a destacar que para la conformación y verificación de estos no se tiene coordinación con otras dependencias. La publicación de los padrones se realizó de acuerdo con los tiempos establecidos por las convocatorias, pero los padrones, así como las convocatorias son publicadas en el sitio web del INPI sin ser traducida a otras lenguas. Por último, hay que señalar que en las reglas de operación se especifican las causales para la baja de beneficiarios, no fue posible identificar el procedimiento para llevarlo a cabo, ni tampoco un listado de beneficiarios dados de baja.

El punto de aspectos generales (1) cumple de manera satisfactoria la calidad de las reglas de operación, incluso al publicarse convocatorias diferenciadas para varios de los componentes se hace más accesible y claras las reglas, aunado a ello se ponen a disposición los formatos para los distintos requisitos solicitados y materiales explicativos. Al punto 1 corresponde la falta de teoría del cambio ya explicada líneas arriba.

5A.8. Recomendaciones por programa

PROBIPI es un programa que en términos generales da continuidad a distintos proyectos que operaban de manera independiente, aunque todos bajo la gestión del INPI, el análisis realizado fue limitado en el sentido de que debido a calendarios no fue posible aplicar la totalidad de la herramienta o realizar el trabajo de campo como había sido planteado al inicio (COVID19), a pesar se han logrado generar algunas recomendaciones, las cuales serán de dos tipos; las referentes al programa en sí y las referentes a los resultados de la aplicación de la herramienta de identificación de riesgos de corrupción.

Las referentes al programa:

- PROBIPI contempla un presupuesto de \$937,716,081 mientras que en 2020 fue de \$806,942,012 es cierto que representa un aumento de presupuesto, pero al ser la fusión de varios programas en términos reales representa un disminución ostensible del presupuesto, tan solo el Programa de Derechos Indígenas y Programa de Infraestructura Indígena (integrados en 2021 al PROBIPI) tuvieron de presupuesto en 2020 \$199,759,407 y \$200,000,000 respectivamente, lo cual significa casi el 50% del presupuesto del PROBIPI para 2021, así que podemos decir que la fusión de los programas significó una disminución del 50% del presupuesto del programa.
- El PROBIPI al fusionar múltiples programas en aras de generar un programa integral, generó componentes que no se encuentran relacionados entre sí y que no siguen una lógica entre los mismos. Es necesario cuestionar si los cambios no hacen sino generar confusión, se sugiere hacer una revisión para determinar la pertinencia de continuar con este tipo de programas, dicha revisión tendría que ser realizada al finalizar, como mínimo un año de operación de todo el programa, para poder evaluar la operación y resultados del mismo, además de otras evaluaciones de desempeño externas.
- Es necesario que se publique el documento que da origen al PROBIPI, de no ser así no es posible calificar la MIR y por ende no es posible medir los impactos del programa.
- Es necesario que se desarrollen de manera explícita los mecanismos para fortalecer una perspectiva de género en el proyecto, incluso consideramos que fue un desacierto eliminarlo del objetivo general, a diferencia del PROECI del año anterior.
 - PROECI Contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ubicadas en las regiones indígenas de atención focalizada y prioritaria definidas por el Instituto, mediante la implementación de proyectos económicos; turísticos; acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; generación de valor agregado; acceso al crédito y apoyo a la comercialización; con impacto comunitario y regional, desde una perspectiva participativa, territorial y de género, para alcanzar la integración de cadenas de valor, a fin de promover el desarrollo integral, intercultural y sostenible en dichas regiones.
 - PROBIPI Contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afromexicano, como sujetos de derecho público, impulsando la implementación y ejercicio efectivo de sus derechos; el acceso a la justicia; el aprovechamiento y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente; el apoyo a sus actividades económicas y productivas estratégicas; la construcción de caminos e infraestructura de servicios básicos y el fortalecimiento de su patrimonio cultural, en un marco de respeto a su libre determinación, autonomía y formas de organización.
- Se sugiere incorporar de una manera explícita la relación del PROBIPI con la agenda 2030 ya que no fue posible identificar la relación.

Referentes a los resultados de la aplicación de la herramienta:

- Se sugiere adaptar la información de todo el ciclo del proyecto para dirigirla a una población indígena, primordialmente rural y que no, necesariamente, habla español; de tal manera que se pueda asegurar que la información estará a su alcance.
- Hacer públicos los procedimientos para la conformación, así como las modificaciones de los padrones de beneficiarios.

- Visibilizar y reglamentar el accionar de los promotores comunitarios, puesto que, en el caso del PROBIPI los beneficiarios es el principal contacto y fuente de información que tienen respecto al proyecto y en las reglas de operación, así como en las convocatorias no se mencionan dichas figuras.
- Generar un calendario de trabajo de los distintos componentes que conforman el PROBIPI, se reconoce que tienen temporalidades diferentes, pero sería útil que existiera un calendario con las distintas fases (aunque no necesariamente coincidan en los tiempos).
- Para el componente de Apoyos para Construcción y Ampliación de Infraestructura de Servicios Básicos y Comunicación Terrestre es necesario que se describan los procesos de contratación de obra, así como los tramos de control que tienen los distintos actores. Cosa que sí ocurría en 2020 con el Programa de Infraestructura Indígena (PROII), en cuyas reglas de operación se utilizaban diagramas de flujo como metodología y que en el PROBIPI no existen.
- Es necesario agilizar la constitución de los comités de contraloría social, en la última revisión el INPI informaba que al mes de marzo ya se cuenta con la Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS), los cuales serán enviados a la Secretaría de la Función Pública para su revisión y validación; puede ser una opción revisar lo realizado el 2020 en materia de contraloría social y el trabajo ya realizado en dichos procesos.

5B. Aplicación en el estado de Tabasco

5B.2. Interacciones con la instancia responsable del programa

- Oficina de representación del INPI en el Estado de Tabasco. Se realizaron entrevistas presenciales con el responsable del PROBIPI en el Estado, con el objetivo de recabar y revisar información del programa.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se gestionó reuniones virtuales con el representante del INPI.

5B.3. Fuentes de información consultadas

A continuación, se enlistan las fuentes de información utilizadas para el análisis de las variables de riesgos de corrupción aplicado al programa:

- Reglas de Operación
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609373&fecha=31/12/2020
- Transparencia Presupuestaria
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- Padrón de Beneficiarios
<http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2020/proeci/index.html>
- Plataforma Nacional de Transparencia
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
<https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Directorio de Oficinas de Representación y Centro Coordinadores de Pueblos Indígenas
<http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/INPI-directorio-representaciones-estatales-centros-coordinadores-radios.pdf>

En relación con la búsqueda de la información del programa, se detectó que parte de la información pública obligatoria no está publicada en los portales de transparencia.

En paralelo a la pandemia COVID-19, en Tabasco se suscitaron situaciones adversas (octubre-noviembre) que generaron condiciones climatológicas y anegaciones, complicando la conexión de reuniones virtuales con responsables y/o personas del programa. Con el objetivo de solicitar la información pública obligatoria no disponible y la demás necesaria para terminar el análisis de la herramienta.

Suspensión de plazos procesales por parte del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde julio hasta el 30 de noviembre de 2020.

La fusión de los programas generó que no haya información suficiente para evaluar el programa.

5B.4. Alineación con enfoque de Agenda 2030 y de género

En esta sección, se presentan los resultados del análisis de la alineación del programa con la Agenda 2030 y con el enfoque de género.

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto al enfoque de género:

Criterio	Respuesta	Justificación	Fuente de Información
¿El programa social cuenta con una estrategia de transversalidad del género?	No	Las reglas consideran los lineamientos para incorporar la perspectiva de género en los programas presupuestarios federales, publicados en el diario oficial de la federación, publicados el 29 de junio de 2016, sin embargo, no se identifica una estrategia de transversalidad en el análisis del programa	Reglas de operación ³⁹
¿Existe evidencia de su aplicación?	No	No fue posible identificar evidencia de la existencia de una estrategia de transversalidad de género	Reglas de operación
Al interior del programa, ¿Se cuenta con mecanismo que promueva la igualdad de género?	Sí	Uno de los objetivos específicos de las reglas operación menciona que se destinará el 50% del presupuesto para la inclusión de las mujeres indígenas y afroamericanas en los diferentes tipos de apoyo	Reglas de operación
¿El programa social tiene personal suficiente para el desarrollo del mecanismo de promoción de la igualdad de género?	No	No se encontró evidencia. Derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), el programa fue suspendido por disposición oficial, comunicado emitido por la Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena.	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.
¿Cuenta con personal capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró evidencia. Derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), el programa fue suspendido por disposición oficial, comunicado emitido por la Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena.	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.

³⁹ Para referencia, ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583216&fecha=31/12/2019

¿El programa social destina presupuesto para las actividades del mecanismo de género?	Sí	Uno de los objetivos específicos de las reglas operación menciona que se destinará el 50% del presupuesto para la inclusión de las mujeres indígenas y afroamericanas en los diferentes tipos de apoyo	Reglas de operación
¿El programa tiene los recursos (económicos, humanos, materiales) suficientes para las actividades del mecanismo de género?	No	No se encontró evidencia. El programa fue suspendido para el ejercicio fiscal 2020	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.
El programa social cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género?	No	No se encontró evidencia. El programa fue suspendido para el ejercicio fiscal 2020	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.
¿Son públicos sus resultados de los instrumentos de seguimiento y evaluación en materia de género?	No	No se encontró evidencia. El programa fue suspendido para el ejercicio fiscal 2020	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.
¿Se fomenta el trato igualitario y no discriminatorio?	Sí	Las reglas de operación están alineadas para fomentar el trato igualitario	Reglas de operación
¿Existen mecanismos de denuncia y atención del hostigamiento y acoso sexual para los beneficiarios?	Sí	De la información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco, referente al componente de promotoría comunitaria, el mecanismo que promueven es el micrositio cero tolerancia al hostigamiento sexual y a acoso sexual.	Cero Tolerancia ⁴⁰
¿Existe un sistema de información desagregado por sexos o el programa presenta información de manera desagregada entre mujeres y hombres?	Sí	El padrón de beneficiarios presenta la información desagregada por sexos	Plataforma Nacional de Transparencia ⁴¹
¿El personal operativo del programa social ha sido capacitado en materia de género, igualdad de género y transversalidad del género?	No	No se encontró evidencia. El programa fue suspendido para el ejercicio fiscal 2020	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.
¿El programa social cuenta con mecanismos para asegurar un acceso igualitario de mujeres y hombres a los bienes y servicios del programa?	No	No se encontró evidencia. El programa fue suspendido para el ejercicio fiscal 2020	Información proporcionada por el responsable del programa en el Estado de Tabasco.

⁴⁰ Para referencia, ver <http://cerotolerancia.inmujeres.gob.mx/>

⁴¹ Para referencia, ver <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml>

En la siguiente tabla se realiza el análisis respecto a la Agenda 2030:

Fase	Criterio	Res pue sta	Justificación
Planeación	En el diagnóstico del programa social ¿La identificación de problemas se hace con base en la afectación de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
	¿El diagnóstico del programa social fue elaborado a partir de la participación ciudadana?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
	¿El o los problemas planteados en el diagnóstico reflejan estadísticas, datos o cifras de fuentes oficiales, sobre el estado del que se parte (línea base)?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
	¿La relación de causas y efectos refleja el enfoque de integralidad que caracteriza a la Agenda 2030?	Sí	Las reglas de operación consideran el principio rector “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie a fuera”
	En el diagnóstico ¿Se reconocen los factores externos o problemas que no están en su competencia resolver o atender, pero que influyen en el desarrollo del entorno y del programa social a implementar?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
	¿La solución presentada refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
	¿La identificación de la solución se realizó con base en el reconocimiento de los derechos humanos, especialmente de los grupos prioritarios?	No	No se tiene evidencia sobre el diagnóstico del programa.
Diseño	¿El objetivo general del programa es relevante a los desafíos nacionales y a la política pública correspondiente?	Sí	El programa busca que la dimensión económica de la integración pueda contribuir a la estrategia de cambio estructural para la igualdad y reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como Sujetos de Derecho Público. El programa responde al problema público que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en sus diversas formas de organización, enfrentan dificultades para la integración de cadenas de

			valor regional, que limitan su acceso a los beneficios de la actividad económica.
	¿Se puede cumplir el objetivo/meta en forma realista en el horizonte de tiempo previsto?	Sí	Para distinguir los pueblos y comunidades indígenas se realiza una inferencia con base a las localidades con una proporción del 40% o más de la población autoadscrita como indígena.
	¿El objetivo/meta favorece la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional/estatal/municipal?	Sí	Aunque las reglas de operación no involucran la participación de las instituciones estatales y municipales, el objetivo del programa genera de manera indirecta la participación de los tres niveles de gobierno.
	¿El logro del objetivo/estrategia/acción generará efectos sostenibles, tanto a nivel municipal/estatal como nacional?	Sí	El programa alinea sus acciones indirectamente a los ODS: <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. - Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. - Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.
	¿El objetivo/estrategia/acción refleja el enfoque multidimensional de la Agenda 2030: social, económico y ambiental?	Sí	El programa se vincula con los siguientes Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo 5. Igualdad de género - Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. - Objetivo 10: Reducción de las desigualdades - Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
	¿Se identifican medidas para mitigar o minimizar el efecto negativo de los factores externos que escapan del control y competencia del ámbito de acción del plan o programa?	Sí	El programa establece dos acciones para reducir riesgos de apoyar a proyectos que no han sido apropiados por la comunidad. <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo a proyectos de mayor escala que promuevan las cadenas de valor en las regiones. 2. Proyectos generados mediante planeación participativa con pertinencia cultural.
Implementación	¿Es fácil el acceso a la información desagregada por grupos o regiones prioritarias?	Sí	El padrón de beneficiarios está desagregado y es de fácil acceso.
	¿Los planes y programas comunican claramente su impacto en grupos comúnmente excluidos o con grandes brechas de desarrollo?	Sí	Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas enfrentan dificultades para la implementación de proyectos que generen cadenas de valor con impacto comunitario y regional que limitan su acceso a los beneficios de la actividad económica.
	¿Existe al menos un mecanismo donde la población pueda encontrar información sobre la implementación de la Agenda	No	No se encontró evidencia al respecto.

	2030 en el ámbito local?		
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de los derechos humanos y de la igualdad entre mujeres y hombres?	Sí	El programa social fomentará que las personas que fungen como servidores públicos y participan en la operación del Programa, promuevan, respeten, protejan y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas beneficiarias, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
	¿El logro de los objetivos, componentes y actividades del programa social se consigue optimizando los recursos disponibles, pero sin conducir al detrimento de las dimensiones sociales, ambientales y económicas del contexto de intervención?	Sí	La estimación de la población indígena se basa en el criterio de hogares indígenas que el INPI desarrolló. El uso de este criterio se sustenta en considerar a los hogares como instituciones socioeconómicas fundamentales de la sociedad, así como el espacio relacional entre géneros y generaciones diferentes en donde se reproducen prácticas sociales, económicas y culturales.
	¿Qué efectos positivos del programa social pueden atribuirse a la adopción del enfoque de derechos humanos y género?	Sí	Fomenta la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de la población indígena y afromexicana, considerando personas con discapacidad y emancipadas, contribuyendo a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena.
Monitoreo y Evaluación	¿Los indicadores han sido formulados con visión a largo plazo (2030)?	Sí	Contribuir al fortalecimiento de los pueblos y comunidades y afromexicana
	¿Los indicadores del sistema de monitoreo son S.M.A.R.T?	Sí	Todos los indicadores tienen las características S.M.A.R.T
	Si hay indicadores que no cumplan con estas características, ¿se han hecho las adecuaciones necesarias para cumplirlas?	No	Todos los indicadores tienen las características S.M.A.R.T
	El programa social ha estado sujeto a una evaluación que verifique la incorporación del Enfoque de la Agenda 2030	No	No se tiene evidencia al respecto.
	¿Cuáles han sido las recomendaciones en materia de adopción/integración del enfoque de la Agenda 2030 que recibido y atendido el programa social?	No	No se tiene evidencia al respecto.

5B.5. Análisis de variables de riesgo

A continuación, se enlistan los principales hallazgos por cada temática revisada en apego a la metodología de la Herramienta de Identificación de Riesgos:

Temática 1. Aspectos generales de programa

- No se tiene acceso al diagnóstico del programa para determinar la existencia de una teoría del cambio. Esta información no es pública obligatoria.
- La documentación del PROBIPI, no determina de forma específica la población potencial y objetivo, con respecto a la vertiente de promotoría comunitaria.

Temática 2. Padrón de beneficiarios

- No se identificó documentación suficiente que garantice una difusión oportuna y eficaz de los componentes del programa; por lo que no se garantiza la participación de todas las personas que podrían pertenecer a la población potencial.

Temática 3. Operación

- En las reglas de operación, lineamientos y criterios normativos, no se especifica de forma clara que las personas del componente de promotoría comunitaria no deberán tener una relación familiar y/o consanguínea con los grupos beneficiados de los proyectos productivos que den acompañamiento. Es decir, se corre el riesgo de un conflicto de interés.
- No se obtuvo información de las funciones administrativas (estructura operativa) de las personas responsables del PROBIPI en el Estado de Tabasco. Al no tener claridad sobre los alcances de los puestos, se potencializan riesgos de corrupción de acción u omisión.

Temática 4. Transparencia y participación ciudadana

- Las quejas y denuncias de la ciudadanía, en general, se centran solo en dos mecanismos establecidos en las reglas de operación, pero no están adaptados a las características de la población objetivo.
- No existen mecanismos de vigilancia ciudadana. Esto podría generar prácticas relacionadas a la corrupción.

Temática 5. Presupuesto

- No es posible identificar áreas de riesgo en la temática de presupuesto. Derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias implementadas para atender la

emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), el programa fue suspendido por disposición oficial, comunicado emitido por la Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena.

Temática 6. Evaluación

- No es posible identificar áreas de riesgo en la temática de evaluación. Derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), el programa fue suspendido por disposición oficial, comunicado emitido por la Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena.

5B.6. Revisión territorial

El objetivo fue recopilar y analizar información sobre la operación del programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas a nivel territorial, particularmente en los municipios donde existan beneficiarios de alguno de los componentes del programa.

De acuerdo con la información pública referente al PROBIPI, se observaron los siguientes aspectos:

- a. Las reglas de operación del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI) correspondiente al ejercicio fiscal 2021, contiene cambios significativos en la ejecución de sus componentes.
- b. De acuerdo con el documento CGFEI/2020/OF/0274 con fecha 15 de abril del año 2020, emitido por la Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en el marco de la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoVID2 (COVID-19), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México, determinó reservar los recursos asignados al PROBIPI (en esa fecha PROECI). Motivo por el cual, actualmente el programa no cuenta con la disponibilidad presupuestal que le permita brindar los apoyos a todos los componentes del PROBIPI en Tabasco.
- c. A la fecha el único componente del programa que se encuentra en ejecución es el de Promotoría Comunitaria.

Las herramientas utilizadas fueron:

- a. Búsqueda de información pública en diferentes sitios de internet.
- b. Gestionar reuniones presenciales con el responsable del PROBIPI en Tabasco.
- c. Gestionar reunión virtual con beneficiarios del programa, con la finalidad de aplicar entrevistas para el análisis de riesgos de posibles actos de corrupción.

Las actividades se realizaron del 1 de abril al 31 de mayo de 2021. La revisión territorial se llevó a cabo en los municipios donde existan beneficiarios del componente en ejecución del programa, esto es, Nacajuca y Centro.

El 29 de marzo a través de la plataforma de *zoom*, se llevó a cabo la entrevista con los promotores comunitarios. Con el objetivo de dar cumplimiento al seguimiento de actividades en territorio del programa federal. En dicha reunión se contó con la participación de los siguientes promotores:

- Rosalino de la Rosa Jimenez.
 - Selyer Megari Chan Álvarez.
 - Jesús G. Cabrera de la Cruz.
-
- Entrevista virtual a Promotores Comunitarios.
https://zoom.us/rec/share/A4Mk1GkjP_4YPrc5oHpmhJWypmqZ2vFCX99E0Qq3hDoMBWKNHppojTNXhK6mFtmM.i3E8zN3VPFHGUXxB
 - Aplicación de formulario a promotores comunitarios del PROBIPI.
https://docs.google.com/forms/d/1e1IXwzV2TE_0wwKcqGDa3J69Vri8P5MyNxcg-8GgwJmo/edit?hl=ES#responses



Imagen 16. Primera entrevista con el responsable del PROBIPI en el Estado de Tabasco.



Imagen 17. Segunda entrevista con el responsable del PROBIPI en el Estado de Tabasco.



Imagen 18. Entrevista virtual con beneficiarios del componente de promotoría comunitaria del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI).

Resultados cuantitativos

- Al 31 marzo de 2021, se ejerció un monto de 2,708 miles de pesos, los cuales fueron destinados para el apoyo mensual de 157 promotores(as) comunitarios (77 mujeres y

80 hombres) en 24 entidades federativas. En el Estado de Tabasco se ejerció un monto de 60,000.

- Para la designación de promotores por año, esto depende del presupuesto asignado y de la disponibilidad presupuestal y el número de proyectos apoyados o por apoyar en el ejercicio fiscal correspondiente.

Resultados cualitativos

Los elementos que, con base en la herramienta de identificación de riesgos de corrupción, se lograron solventar a partir de la verificación territorial fueron:

Aspectos generales

- Relacionado con la recuperación post-COVID. El Programa podrá otorgar apoyos adicionales, para restablecer actividades económicas productivas o de servicios turísticos en las comunidades indígenas y afroamericanas afectadas por algún tipo de contingencia social, climática o ambiental, ocurrida en el ejercicio fiscal vigente de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación (ROP) 2020, específicamente en el numeral 11. Contingencias sociales y ambientales.
- Presupuesto aprobado del programa, para el ejercicio fiscal 2020. Derivado de las medidas de austeridad y acciones extraordinarias implementadas para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), se realizó a finales del mes de marzo del 2020 la reserva del 96% al presupuesto total asignado al Programa para el ejercicio fiscal 2020, por lo que el presupuesto anual fue modificado a 47,450.1 miles de pesos, de estos, en el estado de Tabasco se ejercieron \$470,620.00.

Padrón

- Existencia del padrón de beneficiarios. El programa sí cuenta con un padrón de beneficiarios, éste puede ser consultado en el portal del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en el apartado de **Transparencia Focalizada** a través de la siguiente liga: <http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2020/proeci/index.html>

Operación

- Procedimiento de trámite de pago, transferencia y depósito de los recursos. Los criterios de elegibilidad y procedimientos para este tipo de apoyo se encuentran establecidos en la Reglas de operación, en el numeral **4.2.3 Promotoría Comunitaria**, específicamente en el **4.2.3.1 Procedimiento de Operación**.
- Presupuesto para la supervisión interna. Tanto la Unidad Responsable como las Oficinas de Representación y los CCPI's, serán los responsables de llevar a cabo el seguimiento al ejercicio de los recursos asignados al Programa como lo establece el numeral **7.1 Seguimiento** correspondiente a las Reglas de Operación 2020

5B.7. Resultados del programa

La Coordinación General de Fomento a la Economía indígena del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, mediante oficio CGFEI/2020/OF/0274 de fecha 15 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoVID2 (COVID-19), informó a la oficina de representación en el Estado de Tabasco, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Estado de Tabasco determinó reservar los recursos asignados al Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) para el ejercicio fiscal 2020.

No se encontró evidencia de los resultados del programa para el ejercicio fiscal 2020, en referencia a lo antes expuesto. Por lo que no es posible asegurarlo, sin embargo, se realizó la búsqueda de información para analizar las variables de la herramienta de riesgos de posibles actos de corrupción.

Existen medios nulos y/o deficientes para el acceso a información medular del programa, tales como el diagnóstico del PROBIPI. Tal situación genera que no existan las condiciones para la medición y evaluación de los procesos de diseño del programa, definición de la teoría de cambio, implementación de la Matriz de indicadores de resultados, entre otros.

En relación con los lineamientos y reglas de operación, los procesos de difusión del programa solo se realizan en la página oficial del programa. De acuerdo con la población potencial sujeta de derechos, se identifican áreas de oportunidad en la visibilización del programa para una mayor participación. De igual forma existe ausencia de reglamentación donde se determinen controles sobre posibles conflictos de interés entre las personas promotoras y las beneficiarias de los proyectos.

Los mecanismos de quejas y denuncias del programa solo se realizan a través de medios electrónicos. Esto puede generar desigualdad social con aquellas poblaciones con rezagos educativos y brechas digitales.

Derivado de la información y documentación proporcionada por la oficina de representación en el Estado de Tabasco, No se encontró evidencia de que existan mecanismos y/o procedimientos documentados que establezcan especificaciones en relación, a las actividades sobre los trámites de solicitudes de apoyo a beneficiarios. A pesar de que en las reglas de operación se determina de forma general esta actividad.

En los procesos de evaluación del programa, existen deficiencias para que las personas en las entidades federativas tengan información sobre la realización de evaluaciones externas del programa. De igual forma, se siguen observando problemas en la integración de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana en las comunidades.

5B.8. Recomendaciones por programa

Para fortalecer los aspectos del programa que se consideran riesgos de corrupción, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Se requiere generar adecuaciones en el diseño y desarrollo de controles del programa (tales como el proceso de quejas y denuncias); de acuerdo con el contexto interno y externo, las características de las comunidades, cambios sociales, marco normativo, compromisos internacionales (Agenda 2030) y dinámicas sociales.
- Determinar con el principio de máxima publicidad el acceso a la información preponderante relacionada al análisis del contexto, alcances del programa y/o diagnósticos, con la finalidad de permitir procesos eficaces de medición y evaluación de resultados del programa.
- Documentar los mecanismos de difusión y/o socialización sobre los procesos de Recursos Humanos, desarrollo de competencias y documentación relacionada a las responsabilidades y alcances de cada una de las áreas en las oficinas de representación en las entidades.
- Establecer programas en colaboración con los Órganos Internos de Control, para determinar recursos, acciones y controles para institucionalizar evaluaciones externas al programa; que permitan una evaluación neutral y objetiva de los resultados.
- Se requiere se implementen Mecanismos de Vigilancia Ciudadana con criterios de neutralidad. Es decir, Contralorías Sociales integradas por ciudadanía en general (eliminando el concepto de solo integrarlas por las y los beneficiarios).

IV. Conclusiones sobre la aplicación del Mecanismo de Vigilancia Ciudadana

El propósito de esta línea de trabajo fue colaborar en la integración de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana de cinco programas federales. Para este propósito fue necesario, en primer lugar, definir lo que se entiende por Mecanismo de Vigilancia Ciudadana: objeto, funciones, integración, y metodología de trabajo. Esto se logró conforme se avanzó en el proceso de implementación de la línea de trabajo, en un esfuerzo colaborativo realizado por la Red Nacional Anticorrupción, con el apoyo técnico de Gesoc y con el apoyo de PNUD en México y USAID.

Una vez definido el MVC, se inició la aplicación de la metodología de trabajo para cada programa y en cada estado seleccionado. Un aspecto relevante de la estrategia de aplicación fue la diversidad de los programas sociales (tipos de apoyos, población objetivo) y los contextos en los que se llevó a cabo la revisión territorial. Asimismo, destaca la diversidad de las instancias responsables de los programas, en cuanto a grados de apertura institucional y experiencias participativas.

Esta riqueza de las distintas experiencias de aplicación del ejercicio piloto de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana en cinco programas federales por parte de la Red Nacional Anticorrupción se sintetiza en este apartado donde se presentan las conclusiones, las cuales se estructuran de acuerdo con los distintos componentes del mecanismo.

Sobre los participantes:

- La aplicación de la herramienta requiere un conocimiento avanzado en cuanto al diseño y funcionamiento de los programas sociales. El perfil de los participantes potenciales requiere contar con bases técnicas en materia de administración y políticas públicas.
- En el caso de las personas servidoras públicas responsables de los programas sociales, hubo casos (SEP, INPI, Conapesca) donde no tuvieron la apertura y la disposición para colaborar en el ejercicio.

Sobre la herramienta para la identificación de riesgos de corrupción:

- Se observa una complejidad institucional inherente al ámbito de implementación de los programas sociales.
- La identificación de riesgos de corrupción se plantea desde una perspectiva preventiva de la corrupción; si bien la revisión territorial busca parcialmente incorporar acciones para la detección de actos de corrupción, no se observa un balance en términos metodológicos para un ejercicio de vigilancia ciudadana.
- La herramienta incorpora un enfoque sistémico sobre el fenómeno de la corrupción, sus causas y efectos. La herramienta busca abarcar de manera exhaustiva todos los aspectos relacionados con los programas sociales (diseño, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, fiscalización, transparencia y participación ciudadana). Para

un ejercicio de vigilancia ciudadana, esto incrementa la complejidad técnica de su aplicación y dispersa los esfuerzos de vigilancia.

- Existen variables que contienen parámetros ambiguos o subjetivos que dificultan su observación y valoración (p.e. claridad de la teoría del cambio; teoría del cambio basada en evidencias; recursos presupuestales suficientes y proporcionales; nivel de especialización de la unidad responsable; grado de rotación de los mandos altos; obligaciones excesivas para los beneficiarios)
- Existen variables de riesgo que implican análisis complejos y especializados para determinar su valoración (p.e. factibilidad de los procesos de comprobación de los apoyos a beneficiarios; descentralización operativa; pertinencia de los recursos monetarios, bienes o servicios entregados; estrategia de focalización de la población beneficiaria; metodología y procedimiento para el censo de la población potencial; estrategia de cobertura para programas de carácter universal; claridad de las funciones administrativas).
- La herramienta no incorpora un lenguaje incluyente desde la perspectiva de género ni de derechos humanos (p.e. se habla de beneficiarios en lugar de personas derechohabientes).
- Para aplicar la herramienta se requiere una diversidad de fuentes de información que en algunos casos son de difícil acceso o no son públicas.

Sobre la revisión territorial:

- La observación en campo es un aspecto esencial en los ejercicios de vigilancia ciudadana ya que permitió contrastar la visión de los administradores del programa a través de documentos e información sistematizada, con la visión de las personas beneficiarias.

Sobre los resultados:

- Los ejercicios de aplicación de las herramientas de vigilancia ciudadana permitieron identificar deficiencias en los procesos de gestión de los programas sociales que pueden representar riesgos de corrupción. De manera general, se observó lo siguiente:
- Focalización de las personas beneficiarias
- Información sobre los beneficios, requisitos y procedimiento de acceso
- Transparencia de la gestión del programa
- Mecanismos de participación ciudadana en torno al programa
- Evaluación interna y externa de los programas

V. Recomendaciones sobre el Mecanismo de Vigilancia Ciudadana

Como lo mencionamos en la introducción, en México existe una larga tradición participativa en acciones de vigilancia ciudadana sobre el quehacer gubernamental, ya sea a través de mecanismos institucionalizados como mediante iniciativas de la sociedad civil.

Cuando nos referimos al diseño e implementación de un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana (MVC) efectivo, hablamos de una tarea compleja considerando el contexto generalizado de debilidad institucional, áreas de discrecionalidad, transparencia acotada y escasa rendición de cuentas interinstitucional y social, que predomina en la administración pública federal.

Respecto al ámbito de los programas sociales, ha habido avances y esfuerzos considerables en nuestro país para fortalecer la institucionalidad, particularmente, en lo que concierne a los procesos de diseño, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación. En este sentido, un MVC de programas sociales debe complementar y robustecer el control público - democrático de este instrumento central de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

Para ello, es importante considerar algunos elementos derivados de la experiencia y el conocimiento acumulado desde las organizaciones de la sociedad civil de la RNA participantes en esta línea de trabajo.

A continuación, se presentan las recomendaciones sobre el diseño e implementación de un MVC en programas sociales federales:

1. Formalización del mecanismo de participación ciudadana a nivel federal.
 - Establecimiento de bases normativas y organizacionales para su implementación de forma sistémica.
 - Sensibilización a actores gubernamentales responsables de los programas sociales
 - Capacitación a las personas servidoras públicas responsables de los programas sociales sobre el mecanismo
2. Participación de actores civiles
 - Activación de manera autónoma del mecanismo según el interés de los actores civiles participantes.
 - Convocatoria pública abierta a actores civiles participantes
 - Capacitación a las y los participantes para que cuenten con bases técnicas y metodológicas sobre los programas sociales y el mecanismo de vigilancia ciudadana.
 - Sistematización del proceso de fortalecimiento de capacidades para que cualquier persona interesada pueda acceder a los materiales y ejercicios prácticos (tutoriales, manuales, guías, formatos).

3. Delimitación del alcance de las herramientas metodológicas utilizadas
 - Es importante establecer un balance entre trabajo de gabinete y de campo.
 - Se recomienda no duplicar el análisis del programa con otros procesos: evaluaciones (diseño, consistencia y resultados, impacto); auditorías (financieras, desempeño, forenses); transparencia (obligaciones); participación ciudadana (contraloría social). El hecho de querer abarcar todos los aspectos de un programa dispersa el esfuerzo de la participación ciudadana.
4. Simplificación de procesos metodológicos
 - Planeación acorde a los tiempos de ejecución de los programas sociales. Esto incluye restricciones y vedas por periodos electorales.
 - Estimación de los tiempos de aplicación de las herramientas metodológicas
5. Articulación con otros mecanismos de participación ciudadana
 - Para lograr una funcionalidad adecuada y efectiva de un MVC es importante articular el trabajo con otros mecanismos de participación que puedan ser complementarios. Es el caso de los Comités de Contraloría Social y los Consejos Consultivos sectoriales de acuerdo con el ámbito de cada programa.
6. Articulación con otros mecanismos institucionales de control interno y externo
 - Para lograr una funcionalidad adecuada y efectiva de un MVC es importante articular el trabajo con mecanismos e instancias públicas que tienen una función de control respecto a los programas sociales. Nos referimos a las siguientes:
 - Órganos internos de control
 - Secretaría de la Función Pública
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
 - Auditoría Superior de la Federación
 - Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
7. Seguimiento y atención de recomendaciones
 - Establecimiento de instrumentos formales de compromiso para la implementación de acciones de mejora y verificación de observaciones.

VI. Bibliografía

- Congreso de la Unión (2004). Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación (última reforma 25 de junio de 2018).
- Gesoc. Agencia para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (2021). Manual para la Instalación e Implementación de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC)
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2013). Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil. México. Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca y la Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal
- Hevia Felipe (2006). La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Ordoñez Gerardo (2003). La participación social organizada en la lucha contra la pobreza: la experiencia del Pronasol en tres estados del norte de México. Revista Estudios Fronterizos vol.4 no.8 Mexicali jul./dic. 2003 Universidad Autónoma de Baja California.
- Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal (2008). Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Diario Oficial de la Federación (11 de abril de 2008).
- Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal (2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. Diario Oficial de la Federación (30 de agosto de 2019)

Anexos

A. Fichas informativas por programa

Seguir este enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1oOl5yzWgr8vlvlsftkGESM4yzC6vpzO8?usp=sharing>

B. Hojas de ruta por programa

Seguir este enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1Y9co6VStCcgeYzdFEokh9Q8oEU0XMlin?usp=sharing>

C. Herramienta de análisis de riesgos de corrupción aplicadas por programa

Seguir este enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1WelsFXuvXywbzvdPlizWe3mEP38dcQk4?usp=sharing>

D. Herramientas para la revisión territorial por programa

Seguir este enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1PBgnkU30n5GLJ1TSU0rewNLmoOIJbHM5?usp=sharing>