



INFORME DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO 2008-2019

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:
www.coneval.org.mx



INFORME DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO 2008-2019

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Agradecemos a Thania de la Garza Navarrete, Ricardo Aparicio Jiménez, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapí, Graciela María Teruel Belismelis, y Adriana Jaramillo Carvallo, quienes formaron parte del CONEVAL durante el proceso de elaboración de esta publicación, así como a Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez.

COLABORADORES

Equipo técnico del CONEVAL

Karina Barrios Sánchez
Thania de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Juan Carlos Bernal Ruiz
Ari René Marneau Acevedo

Ana Gabriela López Díaz
Luis Eduardo Bastida Pérez
Lizeth Robles Jaramillo
Haydeé Moreno Cruz

Informe del gasto social en México, 2008-2019

Primera edición, abril de 2021

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez
Ciudad de México

Hecho en México

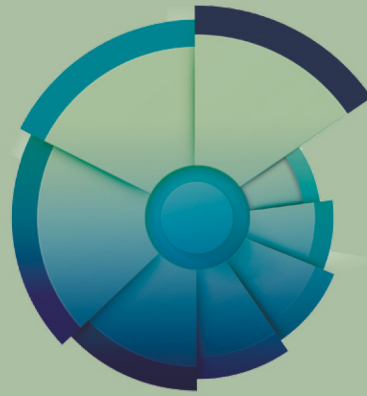
Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Evaluación. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe del gasto social en México, 2008-2019*. Ciudad de México: CONEVAL, 2021.



Contenido

Índice de gráficas, figuras y cuadros.....	4
Siglas y acrónimos.....	8
Glosario	12
Introducción	17
Capítulo 1 Elementos conceptuales del gasto social	21
Antecedentes.....	22
El presupuesto	24
Perspectiva histórica de la planeación presupuestaria en México.....	28
La perspectiva del gasto	33
Definición de gasto social	38
Metodología.....	41
Capítulo 2 Evidencia sobre la asignación del gasto social en México.....	47
Evolución del gasto social.....	52
Composición del gasto social según la clasificación de la SHCP.....	58
Composición del gasto social por modalidad presupuestaria (clasificación programática).....	58
Composición del gasto social por ramo (clasificación administrativa)	62
Composición del gasto social por capítulo de gasto (clasificación económica y por objeto del gasto).....	71
Composición geográfica del gasto social (clasificación geográfica).....	73
Composición del gasto social por objetivo de la PNDS.....	82
Objetivo 1 Derechos sociales.....	84
Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social.....	125
Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado	127
Objetivo 4 Participación social	130
Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable	133
Conclusiones y reflexiones	137
Anexo 1. Metodología	151
Integración de la base de datos por clasificar.....	153
Cuenta Pública 2008-2019	153
Base de datos de la Matriz de Indicadores para Resultados 2008-2019	154
Elaboración del catálogo de gasto social.....	154
Preparación de las bases de datos y clasificación del gasto	159
Integración de la base de datos clasificada con la Cuenta Pública	162
Interpretación de resultados	165
Actividad Institucional.....	166
Referencias.....	169

ÍNDICE DE GRÁFICAS, FIGURAS Y CUADROS

Gráficas	
Gráfica 1. Composición del gasto (mdp), 2019	50
Gráfica 2. Evolución del gasto social y la finalidad de Desarrollo Social con respecto al gasto programable y al PIB, 2008-2019 (en porcentajes)	52
Gráfica 3. Gasto social, gasto programable no consolidado y Producto Interno Bruto (mdp ^a), 2008-2019	54
Gráfica 4. Composición del gasto social por modalidad presupuestaria (mdp ^{a/b}), 2008-2019	61
Gráfica 5. Composición porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria, 2008-2019	62
Gráfica 6. Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp ^{a/b}), 2012	63
Gráfica 7. Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp ^{a/b}), 2018	64
Gráfica 8. Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp ^{a/b}), 2019	65
Gráfica 9. Tasa de crecimiento real del gasto social por ramo en los principales ramos en los que se ejerce el gasto social, 2008-2019	66
Gráfica 10. Gasto social (mdp ^a) y tasa de crecimiento en el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, 2008-2019	67
Gráfica 11. Gasto social, gasto no social (mdp ^a) y tasa de crecimiento del gasto social en el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2008-2019	69
Gráfica 12. Gasto social (mdp ^a) y tasa de crecimiento en el ramo 11 Educación Pública, 2008-2019	70
Gráfica 13. Gasto social por capítulo de gasto (mdp ^{a/b}), 2019	72
Gráfica 14. Principales ramos en los que se ejerce el gasto social y su proporción por capítulo del gasto, 2019	73
Gráfica 15. Gasto social distribuible y no distribuible (mdp ^{a/c}), 2019	75
Gráfica 16. Gasto social distribuible por entidad federativa (mdpa), 2019	76
Gráfica 17. Distribución del gasto social en Ciudad de México según los diferentes clasificadores de la SHCP, 2019	77
Gráfica 18. Gasto social federalizado y no federalizado (mdp ^{a/b}), 2019	78
Gráfica 19. Gasto social federalizado por entidad federativa y grado de rezago social (mdp ^{a/b}), 2019	80
Gráfica 20. Gasto social federalizado per cápita por grado de rezago social (pesos ^{a/b}), 2019	81
Gráfica 21. Presupuesto ejercido en los objetivos de la PNDS (mdp ^{a/b}), 2019	83
Gráfica 22. Presupuesto ejercido en los derechos que componen el Objetivo 1 (mdp ^{a/b}), 2019	86
Gráfica 23. Presupuesto ejercido en el Objetivo 1 (mdp ^{a/b}), 2019	88
Gráfica 24. Presupuesto ejercido en el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad (mdp ^{a/b}), 2019	92
Gráfica 25. Presupuesto ejercido en el derecho a la educación (mdp ^{a/b}), 2019	97
Gráfica 26. Presupuesto ejercido en el derecho a la salud (mdp ^{a/b}), 2019	101
Gráfica 27. Presupuesto ejercido en el derecho al trabajo (mdp ^{a/b}), 2019	106
Gráfica 28. Presupuesto ejercido en el derecho a la vivienda digna y decorosa (mdp ^{a/b}), 2019	110
Gráfica 29. Presupuesto ejercido en el derecho a la Seguridad Social (mdp ^{a/b}), 2019	114
Gráfica 30. Presupuesto ejercido en el derecho al medio ambiente sano (mdp ^{a/b}), 2019	118
Gráfica 31. Presupuesto ejercido por modalidad en el derecho a la no discriminación (mdp ^{a/b}), 2019	123
Gráfica 32. Presupuesto ejercido en el Objetivo 3 (mdp ^{a/b}), 2019	129
Gráfica 33. Monto y composición del derecho a la seguridad social en relación con el gasto social, 2019	166
Figuras	
Figura 1. Proceso presupuestario en México	24
Figura 2. Ciclo presupuestario	26
Figura 3. Proceso presupuestario en el sistema de PbR	31
Figura 4. Línea del tiempo de los procesos presupuestales en México	32
Figura 5. Mejoras al proceso presupuestario 2008	43
Figura 6. Proceso de clasificación y análisis del gasto social	152
Cuadros	
Cuadro 1. Tipos de presupuesto	27
Cuadro 2. Clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación	35
Cuadro 3. Evolución de las funciones que integran la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional del gasto	38
Cuadro 4. Modalidades incorporadas tras la sustitución de Actividad Prioritaria por Programa Presupuestario	42
Cuadro 5. Gasto social y PIB (mdp ^{a/b}), 2008-2019	55
Cuadro 6. Gasto en la finalidad de Desarrollo Social y Gasto neto total (mdp ^{a/b}), 2008-2019	57
Cuadro 7. Clasificación de las modalidades presupuestarias por categoría	58

Cuadro 8. Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 1 CONEVAL y la finalidad de Desarrollo Social SHCP (mdp^{a/b}), 2019 89

Cuadro 9. Dimensiones y subdimensiones del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad 90

Cuadro 10. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad (mdp^{a/b}), 2019 93

Cuadro 11. Dimensiones y subdimensiones del derecho a la educación 95

Cuadro 12. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la educación (mdp^{a/b}), 2019 98

Cuadro 13. Dimensiones y subdimensiones del derecho a la salud 99

Cuadro 14. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la salud (mdp^{a/b}), 2019 102

Cuadro 15. Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo 103

Cuadro 16. Principales ramos en los que se clasifica el derecho al trabajo (mdp^{a/b}), 2019 107

Cuadro 17. Dimensiones y subdimensiones de análisis del derecho a una vivienda digna y decorosa 108

Cuadro 18. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la vivienda digna y decorosa (mdp^{a/b}), 2019 111

Cuadro 19. Dimensiones y subdimensiones del derecho a la seguridad social 112

Cuadro 20. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la seguridad social (mdp^{a/b}), 2019 115

Cuadro 21. Dimensiones y subdimensiones de análisis del derecho al medio ambiente sano 116

Cuadro 22. Principales ramos en los que se clasifica el derecho al medio ambiente sano (mdp^{a/b}), 2019 119

Cuadro 23. Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la no discriminación (mdp^{a/b}), 2019 123

Cuadro 24. Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social (mdp^{a/b}), 2019 127

Cuadro 25. Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 3 Fortalecer el desarrollo regional equilibrado (mdp^{a/b}), 2019 130

Cuadro 26. Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 4 Participación Social (mdp^{a/b}), 2019 132

Cuadro 27. Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable (mdp^{a/b}), 2019 136

Cuadro 28. Variables de la Cuenta Pública utilizadas en la base de datos por clasificar 153

Cuadro 29. Definición de los derechos sociales de acuerdo con las aproximaciones del CONEVAL 155

Cuadro 30. Estructura de grupos y subgrupos del catálogo de gasto social 156

Cuadro 31. Disponibilidad de información por variable 157

Cuadro 32. Estructura de registros del catálogo 160

Cuadro 33. Estructura de la base de datos clasificada 161

Cuadro 34. Programas con ajustes posteriores a la clasificación 161

Cuadro 35. Variables de la Cuenta Pública utilizadas para el análisis del gasto, 2008-2019 162

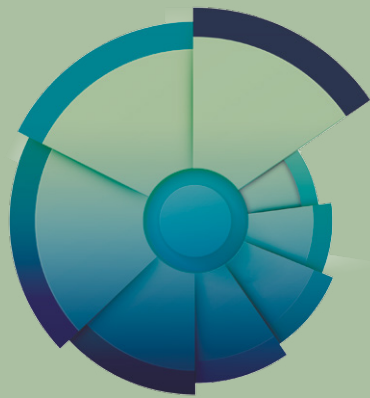
Cuadro 36. Fuentes de información y archivos de cálculo disponibles 164

Cuadro 37. Ejemplo de alineación múltiple de programas presupuestarios, 2019 165

Cuadro 38. Ejemplo de clasificación debido a la variable de Actividad Institucional en el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, 2019 167

Cuadro 39. Ejemplo de clasificación debido al contenido de la variable de Actividad Institucional sin interacción con Fin, Propósito y Nombre de programa, 2019 167

Cuadro 40. Presupuesto ejercido y número de programas de la variable actividad institucional sin interacción con fin, propósito y nombre del programa (mdp^{a/b}), 2019 168



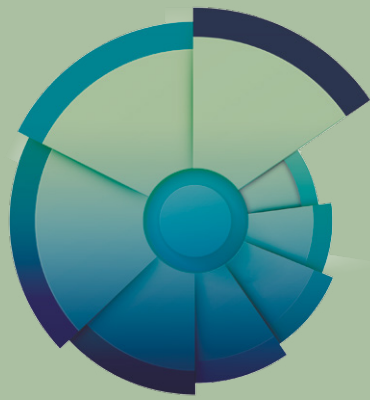
Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
Bienestar	Secretaría de Bienestar
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
COG	Clasificador por Objeto de Gasto
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
Cultura	Secretaría de Cultura
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EDDA	Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018
EDDE	Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018
EDDMAS	Estudio Diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano 2018
EDDS	Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018
EDDT	Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018
EDDVDD	Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
GRS	Grado de rezago social
IEPDS	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INAI	Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCFD	Ley General de Cultura Física y Deporte
LDCMPME	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LESS	Ley de Economía Social y Solidaria
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGBTI	Las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersexuales
LGCC	Ley General de Cambio Climático

LGCDC	Ley General de Cultura y Derechos Culturales
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LIISPCEN	Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional
LSS	Ley del Seguro Social
mdp	Millones de pesos
MIPyMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MPyP	Manual de Programación y Presupuesto
NEP	Nueva Estructura Programática
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pémex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIPP	Proceso Integral de Programación y Presupuesto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDS	Política Nacional de Desarrollo Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pp	Programa presupuestario
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
RSP	Reforma al Sistema Presupuestario
Sader	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
Sectur	Secretaría de Turismo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño

Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Segob	Secretaría de Gobernación
Semar	Secretaría de Marina
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPPP	Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UR	Unidad Responsable
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



Glosario

Actividad institucional	Conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico aplicable.
Aportaciones de seguridad social	Contribuciones establecidas en la Ley de Ingresos a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social o a cargo de las personas que se beneficien de forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
Cuenta Pública	Informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización; contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de las entidades, dependencias y organismos del sector público.
Datos no consolidados	Datos de la Cuenta Pública a los que se descuentan Subsidios y Transferencias del Gobierno federal a Entidades de Control Directo, Cuotas del ISSSTE e Intereses compensados.
Deflactor del Producto Interno Bruto	Cociente entre el PIB nominal (PIB del año en curso) y el PIB real (PIB de un año base que deberá ser explícito) multiplicado por 100. Responde a la necesidad de evaluar el crecimiento económico libre de las distorsiones generadas por el incremento de precios y su repercusión sobre el valor de los bienes y servicios (inflación).
Derechos sociales	Son los derechos para el desarrollo social definidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no

discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Eficacia	Capacidad de lograr los objetivos planteados. En términos de la Matriz de Indicadores para Resultados se refiere a la dimensión del indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.
Eficiencia	Logro de los objetivos de una organización mediante el uso óptimo de los recursos. En términos de la Matriz de Indicadores para Resultados se refiere a la dimensión del indicador que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.
Ejecutores del gasto	Los ramos presupuestarios (ramos), es decir, las entidades, dependencias y organismos del sector público
Ejercicio fiscal	Periodo de un año presupuestario y contable para el cual se presupuestan los ingresos y gastos brutos, y para el que se presentan cuentas, sin incluir ningún periodo complementario durante el cual puedan mantenerse abiertos los libros contables después del comienzo del periodo fiscal siguiente. En México, el ejercicio fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.
Espacio fiscal	Disponibilidad del espacio presupuestario que permite a los gobiernos proveer recursos para un propósito deseado.
Finalidad de Desarrollo Económico	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, de forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares.
Finalidad de Desarrollo Social	Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.
Finalidad de Gobierno	Comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración

e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

Gasto corriente

Son los gastos referentes a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal, tales como gastos de consumo o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características.

Gasto de capital

Son los gastos destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de estos con tal propósito.

Gasto distribuible

Se compone de los recursos federales aprobados y asignados a programas y proyectos que se ejecutan en las entidades federativas y municipios, ya sea de forma centralizada o no centralizada.

Gasto federalizado

Se compone de aquellos recursos públicos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios para que los administren y ejecuten ellos mismos.

Gasto ineludible

Gasto obligatorio.

Gasto neto total

Totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto no programable

Es aquel que el Gobierno federal usa para financiar el pago de sus obligaciones. No corresponde de manera directa a la provisión de bienes y servicios públicos a la población.

Gasto programable

Es aquel que usa el Gobierno federal para proveer bienes y servicios a la población, así como el gasto en programas sociales y todo aquello necesario para la operación de las instituciones gubernamentales.

Gasto público

Representa el total de erogaciones aprobadas y ejercidas que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones.

Grado de rezago social

Es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar las unidades de observación según sus carencias sociales.

Matriz de Indicadores para Resultados

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Paquete económico

Conjunto de consideraciones económicas y fiscales para el siguiente ejercicio fiscal que el Poder Ejecutivo pone a disposición del Poder Legislativo para su discusión y eventual aprobación. Está integrado, básicamente, por los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la miscelánea fiscal.

Participación ciudadana

Posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan.

Plan Nacional de Desarrollo

Documento que establece las Metas de política pública a partir de las cuales se determinan los objetivos nacionales, estrategias y líneas de acción para su consecución.

Presupuesto aprobado

Asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente aprobado por la H. Cámara de Diputados.

Presupuesto base cero

Un presupuesto bajo metodología "base cero" supone que toda asignación de fondos debe justificarse año con año a partir de cero, sobre la base de su costo y su beneficio.

Presupuesto ejercido

Es el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada, debidamente aprobada por la autoridad competente.

Presupuesto modificado	Refleja la asignación presupuestaria que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias al presupuesto aprobado.
Presupuesto público	Documento donde se describe la cantidad, forma de distribución y destino de los recursos públicos.
Proceso de presupuestación	Proceso que permite organizar en distintas etapas el ejercicio de los recursos públicos.
Producto Interno Bruto	Valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones.
Sobreejercicio	El saldo positivo entre el monto de recursos ejercido y el originalmente programado para un periodo determinado, es decir, la aplicación de un gasto mayor del autorizado para el ramo presupuestario.
Subejercicio	El saldo negativo entre el monto de recursos ejercido y el originalmente programado para un periodo determinado, es decir, la aplicación de un gasto menor del autorizado para el ramo presupuestario. Estos subejercicios pueden catalogarse como ahorros presupuestarios, que son los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas; o como economías, que representan los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado.

Introducción

Cuántos recursos destina el Gobierno federal para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de la población y en qué acciones los gasta son dos preguntas esenciales si deseamos colocar los derechos en el centro de las políticas públicas. Si además consideramos que México tiene retos sociales importantes, como la reducción de la pobreza o de las brechas de desigualdad, y enfrenta una pandemia que ha dejado clara la relevancia de algunos aspectos que habían sido señalados desde hace varios años, como la inversión de los gobiernos en los sistemas de salud, el papel de las políticas económicas para proteger a las y los trabajadores y sus familias y el rol de los sistemas de protección social que brinden seguridad a la población en situación de vulnerabilidad ante eventualidades que les provocan pérdidas de bienestar, dichas preguntas cobran más relevancia.

Por otra parte, en los últimos veinticinco años ha habido avances en la forma en la que el gobierno contabiliza el ejercicio de los recursos públicos. En particular, la clasificación funcional del gasto ha permitido contar con información sobre cuáles son los propósitos o para qué se han ejercido recursos en una oferta gubernamental de programas presupuestarios (Pp), y a la vez realizar comparaciones internacionales, en la medida en que diversos países la han adoptado. Sin embargo, entre sus limitantes destaca que no contempla el enfoque de derechos sociales, ya que se centra solo en la contabilidad de los recursos que buscan solucionar problemáticas sociales específicas. Además, a lo largo del tiempo ha sufrido cambios que impiden la comparabilidad y no proporcionan claridad sobre la forma en la que se han ido adoptando nuevas funciones y cómo se clasifican los Pp.

El *Informe del gasto social en México, 2008-2019* analiza la información de la Cuenta Pública para 12 ejercicios fiscales con una metodología que clasifica los Pp de acuerdo con su contribución a los cinco objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) y, por ende, a los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). De esta manera, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contribuye al diseño de un marco metodológico que permite contabilizar el gasto social del Gobierno federal y apreciar su evolución.

El presente informe se suma al trabajo que en años recientes ha realizado el CONEVAL para brindar información en diversos ámbitos del gasto gubernamental y el desarrollo social, como el diagnóstico de la situación de los derechos sociales, consideraciones para el proceso presupuestario y el ejercicio de los recursos de los programas y acciones federales de desarrollo social. El documento se compone, además de esta Introducción y las Conclusiones, de dos capítulos y un anexo metodológico.

El primer capítulo establece las bases para comprender el sistema presupuestario en México y su evolución a lo largo del tiempo, así como las principales diferencias entre lo que el gobierno estima gastar (Presupuesto de Egresos de la Federación) y lo que ejerce al concluir el ejercicio fiscal (Cuenta Pública). En este también se define el gasto social y se aborda la metodología utilizada para su clasificación.

En el segundo capítulo se presentan los principales resultados derivados de la metodología de medición del gasto social propuesta por el CONEVAL, en la que se responde a las interrogantes sobre *quién, para qué, en qué y dónde* se ejerce el gasto social con base en las diversas clasificaciones con las que se informa sobre el ejercicio del presupuesto. Además, se analiza la distribución de los recursos del Gobierno federal en los cinco objetivos de la PNDS y se profundiza el análisis sobre el objetivo 1, es decir, en los derechos sociales.

En el anexo metodológico se desarrollan los criterios de inclusión y de exclusión diseñados para clasificar el gasto social, las fuentes de información y la manera en la que fueron tratadas cada una para convertirse en insumo de este informe y se ahonda en el proceso de clasificación. Asimismo, se presenta un ejemplo de la interpretación de los resultados cuando existe una clasificación no excluyente entre los diversos objetivos de la PNDS.

Para la elaboración del informe se construyeron tres insumos esenciales: primero, un catálogo con categorías asociadas a los derechos sociales y a los objetivos de la PNDS de acuerdo con los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales elaborados por el CONEVAL y con la normatividad nacional; segundo, un programa de cálculo que permite la clasificación de los Pp en los diversos objetivos de la PNDS de acuerdo con el catálogo del CONEVAL; y tercero, la construcción de una base de datos de la Cuenta Pública que implicó la búsqueda, recolección y sistematización de la información sobre el gasto del gobierno para un periodo más extenso del que aquí se utiliza, que por cuestiones de la calidad y características de la información no fue abordado para este documento.

La metodología de medición del gasto social propuesta permite tener una concepción amplia del gasto social y establecer criterios para su clasificación que ponen en el centro los derechos sociales y los objetivos de la PNDS; sin embargo, esto también supone algunas limitaciones y retos. Por otra parte, ahora que se cuenta con una clasificación sistemática sobre qué programas presupuestarios tienen entre sus objetivos contribuir a garantizar los derechos sociales y dar cumplimiento a los objetivos de la PNDS, será importante avanzar hacia el desarrollo de metodologías que nos permitan saber en qué medida efectivamente el gasto se traduce en resultados concretos en el disfrute de los derechos sociales; es decir, avanzar hacia una medición de la calidad del gasto social.

The background features a complex geometric design. It includes several concentric arcs in shades of teal, dark blue, and purple. A network of thin lines connects small dots, creating a web-like pattern across the entire image. The overall color palette is cool, ranging from light teal to deep indigo.

Capítulo 1

Elementos conceptuales del gasto social

En la actualidad, no existe consenso sobre una definición del gasto social entre gobiernos, organismos internacionales o entes académicos;¹ no obstante, con regularidad se define y contabiliza como aquellos recursos que el gobierno de un país ejerce en diversas áreas destinadas a atender las necesidades de la población. Los rubros que prevalecen en las definiciones del gasto social son educación, salud, vivienda y seguridad social, pero estos muestran diferencias en la forma en la que se abordan.

En ocasiones, la perspectiva sobre qué es el gasto social se amplía y se incluyen los gastos que realizan diversos agentes privados o sociales, como las familias y las organizaciones de la sociedad civil, además de otros de la protección social. Ante esta situación, a lo largo de este capítulo se plantea la necesidad de conceptualizar el gasto social, considerando solo el gasto público, con una perspectiva extensa, es decir, desde el punto de vista de los objetivos de la PNDS y la interrelación entre estos.

Antecedentes

Los conceptos de política y gasto público definen objetivos, establecen estrategias y generan programas que, derivado de las tareas de planeación nacional, ofrecen respuestas a las circunstancias, desafíos y propósitos de crecimiento y desarrollo de un país. Cada administración federal establece una visión de lo que interpreta como una política económica y social, además de sus propósitos. Y es a través de las instituciones públicas, con base en programas, proyectos y actividades específicas, que se ejecuta dicha visión para derivar en la asignación y ejecución de recursos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La Ley de Planeación, elaborada a partir de un ejercicio de planeación promovido por el Gobierno federal en la década de 1980,² establece un marco para la determinación de políticas y acciones públicas.

En el artículo 3° de la citada Ley de Planeación se establece:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo humano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades [...] se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (Ley de Planeación, 1983).

¹ En cierta medida, en años recientes se ha hecho un esfuerzo considerable por contabilizar de manera sistemática el gasto del gobierno, incluido el gasto social, lo que ha permitido cierta comparabilidad a escala internacional. Prueba de ello son las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, o las de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

² El gobierno del presidente José López Portillo elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 17 de abril de 1980. El 5 de enero de 1983 se publicó en el DOF la Ley de Planeación.

Dichas políticas y acciones públicas son expresadas en diferentes instrumentos asociados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y conforman, entre otros, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Los *programas sectoriales* especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo del que se trate; los *institucionales* son elaborados por las entidades paraestatales y se sujetan a las previsiones contenidas en el PND y en el programa sectorial correspondiente; los *regionales* se refieren a las zonas que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa; por último, los *especiales* se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Asimismo, el artículo 21 de la misma ley establece:

El PND precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática (Ley de Planeación, 1983).

En este contexto, el Ejecutivo federal realiza los trabajos específicos para definir las políticas, acciones y proyectos que plantea realizar durante el sexenio a cargo de la administración federal; dichos trabajos se reflejan en la elaboración del PND. A su vez, a partir de este, las instituciones que conforman la Administración Pública Federal (APF) realizan las tareas para definir las políticas públicas y acciones concretas, como actividades y proyectos, para ejecutar las orientaciones o ejes de la planeación y del proceso de programación y presupuestación.

Como consecuencia de lo anterior, y con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se da cauce al proceso de asignación de recursos para su ejecución, también conocido como *proceso de presupuestación*, el cual se lleva a cabo mediante tareas de presupuestación (técnicamente denominadas *programas*); a dichas tareas se les determina, propone y aprueba un monto de recursos públicos para su financiamiento. En este sentido, el PEF a nivel federal refleja tanto la visión de los propósitos planteados como los resultados esperados de las acciones de planeación, programación y ejercicio de los recursos.³

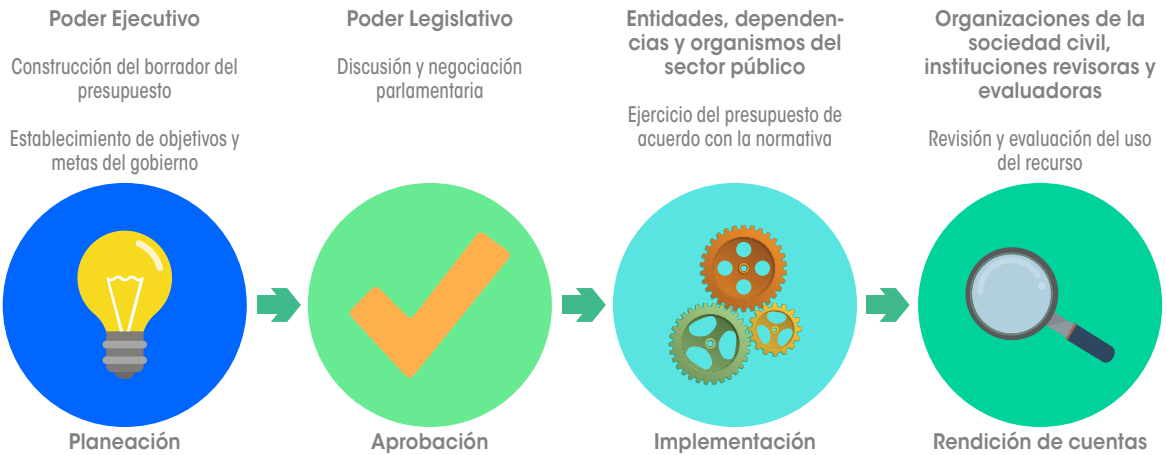
³ En la práctica se observa que no en todos los casos la planeación determina todo el conjunto de políticas públicas que se implementan y tampoco es un proceso cerrado y sin variantes. Por ejemplo, el PEF para el primer ejercicio fiscal de una nueva administración es aprobado previo a la fecha límite con la que cuenta el Ejecutivo federal para enviar el PND a la Cámara de Diputados para su aprobación (último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión). Aunque este documento ya contiene la visión del gobierno entrante en materia de gasto, lo cierto es que es susceptible de no incorporar todos los elementos de la planeación para el sexenio correspondiente.

El presupuesto

El presupuesto se define como un plan de acción que refleja una parte fundamental de la política económica, hace patentes las prioridades y objetivos del gobierno y funge como una herramienta pública que busca la coordinación estratégica para la administración de los recursos. Al iniciar el periodo presupuestal, el presupuesto es un plan, mientras que al final del periodo sirve como un instrumento de control que permite medir su desempeño frente al plan, de tal manera que el desempeño futuro pueda mejorarse (ASF, 2016).

El presupuesto forma parte de un proceso que permite organizar en distintas etapas el ejercicio de los recursos públicos. A este proceso se le denomina *proceso de presupuestación* y es una herramienta fundamental que utiliza el gobierno para definir la distribución del recurso a través de acciones y políticas públicas para alcanzar determinados objetivos en un periodo específico. Existen diversas técnicas que definen el proceso de presupuestación y que, a partir de cómo se integren, muestran la relación entre la asignación de los recursos, los objetivos del gobierno, los resultados de la política pública, la rendición de cuentas y las evaluaciones. Este proceso consta de cuatro etapas y en él participan los actores que se describen en la figura 1.

Figura 1 Proceso presupuestario en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ASF (2016) y el CEFP (2018).

El proceso de presupuestación tiene una duración aproximada de dos años y cuatro meses, y en cada etapa se llevan a cabo actividades específicas para el cumplimiento de dichas etapas.

Planeación. De enero a marzo del año previo al ejercicio fiscal se efectúan las actividades de programación, en las que se formulan los escenarios de gasto y los programas prioritarios. En abril, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) envía al Congreso los *precriterios* de política económica

del siguiente ejercicio fiscal.⁴ Los meses de junio a julio corresponden a las actividades de presupuestación en donde participan el resto de las secretarías de Estado junto con la SHCP; en esta etapa se redactan las propuestas de presupuesto, se establece el tope agregado para el mismo y se genera el manual para programar y presupuestar. En agosto, la SHCP comunica los montos máximos por sector e integra la propuesta de presupuesto a partir de lo que cada secretaría entregó vía electrónica.

Aprobación. El Ejecutivo federal, a través de la SHCP, tiene hasta el 8 de septiembre para remitir al Congreso de la Unión el Paquete Económico del año fiscal correspondiente, que incorpora los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). En octubre, el Congreso de la Unión debe aprobar la LIF (la Cámara de Diputados tiene hasta el 20 de octubre, en tanto que la Cámara de Senadores tiene hasta el 31 de octubre); además, la Cámara de Diputados tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el PEF.

Implementación. Esta etapa se lleva a cabo del 1 de enero al 31 de diciembre del ejercicio fiscal. Aunque la implementación de los recursos ejercidos debería ser consistente con los recursos aprobados, con frecuencia no es así. Durante el ejercicio fiscal, tanto la SHCP como los ejecutores del gasto⁵ cuentan con algunos mecanismos para reasignar recursos presupuestarios,⁶ lo que resulta en la implementación de recursos que no son erogados tal como fueron aprobados por la Cámara de Diputados.

Rendición de cuentas. En esta última etapa del ciclo presupuestario, la SHCP está obligada a presentar a la Cámara de Diputados informes trimestrales referentes a la implementación del presupuesto durante el ejercicio fiscal, y el 30 de abril del año siguiente presenta a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del ejercicio fiscal, con la que se inicia el proceso de revisión y evaluación de los recursos públicos por parte de las instituciones revisoras y evaluadoras y de las organizaciones de la sociedad civil.

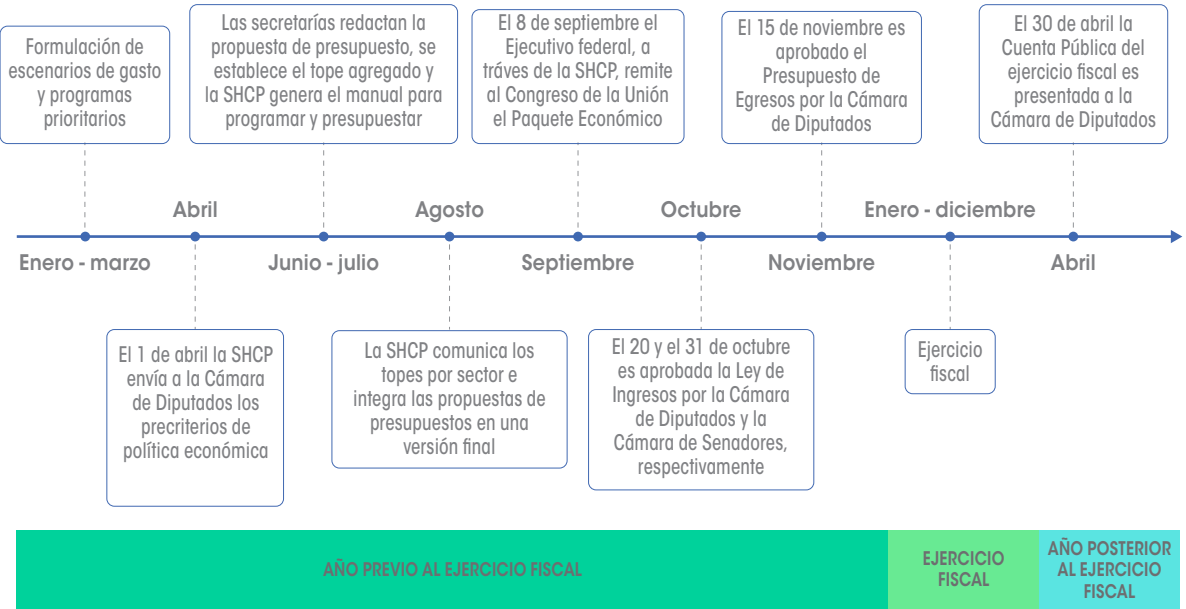
⁴ De acuerdo con el artículo 42 de la LFPRH, el Ejecutivo federal deberá enviar al Congreso un documento, conocido también como *precriterios de política económica*, con los siguientes elementos: 1) principales objetivos para la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el PEF del siguiente año; 2) escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año; 3) escenarios sobre el monto total del PEF y su déficit o superávit, y 4) enumeración de los programas prioritarios y sus montos (LFPRH, 2006). Estos permiten el diálogo entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal sobre las perspectivas económicas y finanzas públicas para la aprobación de la LIF y el PEF.

⁵ Para fines de este informe, al hablar de ejecutores del gasto se hace referencia a los ramos presupuestarios (ramos), que incluye a las entidades, dependencias y organismos del sector público.

⁶ La LFPRH otorga a los ejecutores del gasto facultades para adecuar el gasto durante su ejercicio. Los mecanismos que se identificaron en la normatividad son los siguientes: 1) subestimar el cálculo de los ingresos para contar con recursos excedentes en el ejercicio fiscal, pues los artículos 19 y 20 de la LFPRH establecen que se "podrá autorizar erogaciones adicionales [...] con cargo a los excedentes de ingresos"; 2) la aplicación de normas de disciplina presupuestaria derivada de la disminución de los ingresos previstos en la LIF, normado en el artículo 21 de la LFPRH; 3) reasignar recursos cuando estos son subejercidos en un trimestre y no son subsanados en un periodo de 90 días por parte de los ejecutores del gasto, dicho mecanismo está normado en el artículo 23 de la LFPRH; 4) las adecuaciones presupuestarias, que se realizan con el objetivo de permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y comprenden modificaciones a: a) las estructuras administrativa, funcional y programática, económica y geográfica; b) a los calendarios de presupuesto, y c) ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo; estas adecuaciones pueden ser externas cuando son aprobadas por la SHCP (normadas en el artículo 59 de la LFPRH y en el artículo 93 de su Reglamento) o internas cuando son autorizadas por las mismas dependencias e informadas a la SHCP (normadas en el artículo 100 del Reglamento de la LFPRH). Mientras estas adecuaciones no rebasen el 5% del presupuesto del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, dicha dependencia no deberá reportarlas en los informes trimestrales entregados al Congreso.

En la figura 2 se observa el ciclo presupuestario y cómo este abarca etapas que se desarrollan tanto en el año en el que se ejerce el presupuesto como en el año previo desde la planeación y hasta después de ser ejercido, con la rendición de cuentas.

Figura 2 Ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LFPRH, el reglamento de la LFPRH, el CIEP (s.f.), la ASF (2016) y Transparencia Presupuestaria.

Así, la presupuestación es el plan de acción en el que intervienen diversos actores para determinar la política económica y social de un país con el objetivo de tener un efecto en su crecimiento y desarrollo; en este proceso se establecen los elementos y las características de utilización de los recursos públicos para alcanzar los objetivos planteados.

Para ello, el proceso de presupuestación se basa en un conjunto de reglas y principios formales e informales que establecen las técnicas y actores responsables, así como los criterios para su formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo. La normatividad del proceso de presupuestación debe cumplir con la universalidad, la transparencia y el balance apropiado entre su competencia legal y su función para que sirva como un instrumento eficiente y eficaz de gestión.

En cuanto a los métodos de asignación, se han desarrollado distintas técnicas para la distribución de los recursos en función de los objetivos de la política económica; estas determinan el alcance de la rendición de cuentas y de las evaluaciones, pero también muestran la relación entre los resultados

de la política pública y la asignación de recursos. Dichas técnicas presupuestarias se explican en el cuadro 1, en el que se destacan las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Cuadro 1 Tipos de presupuesto

Tipos de presupuesto	Metodología	Ventajas	Desventajas
Presupuesto por facultades y concepto de gasto	Refleja los gastos de la APF asignados a cada ramo. Explica, principalmente, en qué se gastan los recursos públicos, con énfasis en el control de estos.	<ul style="list-style-type: none">• Es sencilla de aplicar• No requiere personal altamente calificado• Se basa principalmente en la intuición	<ul style="list-style-type: none">• No brinda información sobre la eficiencia y efectividad de los programas• No permite la gerencia por objetivos o resultados
Presupuesto basado en objetivos	Se centra en las prioridades institucionales y en la eficiencia y ahorro de las áreas encargadas de la ejecución. Se basa en la revisión exhaustiva de los servicios de cada área. Con base en este análisis se clasifican los gastos de cada unidad administrativa y esta información se presenta a los responsables para la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none">• Se orienta al logro de los objetivos institucionales• Define metas a lograr• Plantea alternativas de operación• El costo de implementación es moderado	<ul style="list-style-type: none">• Su implementación toma varios ejercicios• Requiere personal altamente calificado
Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (SPPP)	Identifica y examina las metas y objetivos de cada área de actividad del gobierno y mide los costos totales del programa.	<ul style="list-style-type: none">• Vincula el presupuesto a la planeación nacional a través de los programas• Plantea alternativas a los programas existentes• Genera rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none">• Requiere de una reforma institucional en el gobierno• Necesita personal altamente calificado• No genera información del desempeño
Presupuesto por programas	Agrupar unidades organizacionales en funciones y subfunciones comunes, identifica sus costos y qué productos de las unidades se presupuestan.	<ul style="list-style-type: none">• Analiza y refina las funciones y subfunciones de gobierno• Integra programas con costos• Por lo regular rehace los programas existentes que interesan	<ul style="list-style-type: none">• Por lo regular conlleva una reforma a leyes organizacionales• El costo del diseño y la implementación de los programas se eleva• No genera información del efecto de los programas
Presupuesto basado en Resultados (PbR)	Reconoce los costos para lograr un resultado particular sin considerar el número de instituciones involucradas en su producción. Define resultados en términos de indicadores medibles y valora la calidad de los bienes y servicios entregados. Compara los resultados en el tiempo para medir eficiencia y efectividad.	<ul style="list-style-type: none">• Integra todo el ciclo presupuestario• Vincula responsabilidades con la obtención de resultados• Genera información de los programas insumo-producto, resultados y efectos sociales	<ul style="list-style-type: none">• Por lo regular conlleva reformas a leyes derivadas que pueden obstaculizar su implementación• El tiempo de elaboración del presupuesto se incrementa
Presupuesto basado en el Desempeño	Contiene todos los elementos del PbR, pero incorpora además mediciones explícitas del desempeño y sistemas de evaluación del desempeño.	<ul style="list-style-type: none">• Evaluación periódica del gobierno• Centra la atención en el desempeño y da autonomía a los ejecutores del gasto con un sistema de recompensas y sanciones	<ul style="list-style-type: none">• Eleva el costo de evaluación del gobierno• Toma varios ejercicios para alcanzar su estado óptimo

Tipos de presupuesto	Metodología	Ventajas	Desventajas
Presupuesto participativo	Lo utilizan principalmente gobiernos locales Intenta dar a los grupos y comunidades locales la decisión en el proceso presupuestario	<ul style="list-style-type: none">• Socializa el presupuesto• Traslada la toma de decisiones y los costos políticos a la población objetivo• Es parte de la agenda del proceso presupuestario con visión de derechos humanos	<ul style="list-style-type: none">• La evaluación de resultados y de desempeño cambia para asistir y mejorar
Presupuesto incremental	Se prepara con base en el presupuesto actual y se le suman montos incrementales	<ul style="list-style-type: none">• Fácil preparación y comprensión• Su elaboración toma menos tiempo• Disminuye costos de preparación• Reduce conflictos entre titulares	<ul style="list-style-type: none">• El gasto se vuelve inercialmente creciente• No genera incentivos a la eficiencia• Reduce espacio a la innovación
Presupuesto base cero	Comienza con un saldo cero y cada función de la institución se revisa de forma exhaustiva, ya que todos los gastos requieren aprobación Obliga a los titulares a justificar cada actividad	<ul style="list-style-type: none">• Toda actividad es evaluada cada año• Elimina ineficiencias y obsolescencias• Es útil para romper inercias• Motiva la competencia entre titulares	<ul style="list-style-type: none">• Requiere personal muy capacitado• Toma más tiempo

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ASF, 2016.

Perspectiva histórica de la planeación presupuestaria en México

En México, a partir de 1928 se aplicó el presupuesto por facultades y concepto de gasto, el cual estaba normado por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual disponía la presentación de los egresos destinados a cada ramo y se dividía por capítulos, conceptos y partidas de gasto. Durante el periodo 1930-1976 se utilizó la técnica de presupuesto por facultades y conceptos de gasto, basada en el control efectivo de las cuentas. Este mecanismo reflejaba los desembolsos de la APF asignados a cada ramo y ponía el énfasis en el control de los recursos públicos. Aunque era una manera sencilla de implementar el presupuesto y sus costos de aplicación eran bajos, no se contaba con información suficiente sobre la eficiencia y eficacia de los programas.

Como ya se comentó, los cambios institucionales, en particular los normativos, repercuten en las formas de presupuestación, puesto que se deben adecuar a las nuevas reglas. En 1976, con la reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el método de asignación de recursos se modificó y

comenzó a aplicarse la técnica de presupuesto por programa. Con el cambio en las reglas el Gobierno federal se enriqueció al incorporar nuevas dimensiones para organizar el ejercicio del gasto en torno al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y políticos establecidos en la Constitución.

De este modo, el gobierno pudo plantearse acciones inmediatas a través de los programas, pero ahora también trazarse metas a largo plazo establecidas en los programas globales o sectoriales de desarrollo, además de identificar los costos de funciones y subfunciones que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades encargadas del diseño de programas a los que se fijaban metas y costos.

Esta estructura se fortalece en 1983 con la promulgación de la Ley de Planeación, la cual articula la planificación con la presupuestación por medio de la programación. Con base en esta normativa, el gobierno se obliga a publicar al inicio de cada nueva administración el PND, que ordena las prioridades nacionales a través de objetivos, estrategias, líneas de acción y metas por alcanzar. De esta manera, por primera vez se define la existencia de los programas de gobierno derivados de la planeación, los cuales se dividen en sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y se sujetan a las previsiones y objetivos contenidos en el PND.

Sin embargo, aun con estas mejoras en la implementación y en el proceso de asignación de los recursos públicos, producir información suficiente para analizar el efecto de los programas permaneció como un reto de la APF, de manera que la valoración de las acciones especificadas en el proceso de presupuestación para alcanzar los fines deseados continuó pendiente en el proceso presupuestario.

Para erradicar el problema de la falta de información sobre el efecto de los programas, en 1996 se aplicó la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y se creó la Nueva Estructura Programática (NEP). Ambas impulsaron la adopción de un presupuesto orientado a resultados mediante la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos. Por tanto, se implementaron modificaciones sustanciales en las clasificaciones presupuestarias a fin de vincular el proceso con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, que ponía el acento en la presentación funcional programática y en lograr mejoras en la medición del desempeño.

La NEP cambió la clasificación sectorial por una fundamentada en las funciones y programas. Con ello, el gobierno podía ordenar y clasificar las acciones del sector público, así como delimitar y relacionar la aplicación del gasto. La NEP estaba conformada por un conjunto de categorías y elementos programáticos útiles; por un lado, para dar orden y dirección al gasto público, y por el otro, para definir su ámbito de aplicación, además de lograr mejoras en la medición del desempeño de los ejecutores de gasto y de las instituciones.

Una de las principales modificaciones incorporadas fue la clasificación funcional del gasto, que aparece por primera vez en el proceso presupuestario de 1998, con el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la APF, en el marco de la NEP. Así, a partir de 1998 el presupuesto federal se construye con las clasificaciones administrativa, funcional-programática y por objeto de gasto, pasando de una clasificación sectorial a una clasificación funcional.

En 2003 se impulsó la sistematización y modernización del proceso presupuestario y se generó el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) a través de un sistema informático, el cual buscaba abarcar todas las etapas del ciclo presupuestario, así como reducir y simplificar los trámites administrativos para fortalecer la contribución de la estructura programática para las actividades de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público federal. Para lograrlo, se realizaron esfuerzos orientados al fortalecimiento de las categorías programáticas y del proceso de selección de metas e indicadores, al reducir el número de indicadores en más de 40% entre 2000 y 2005.

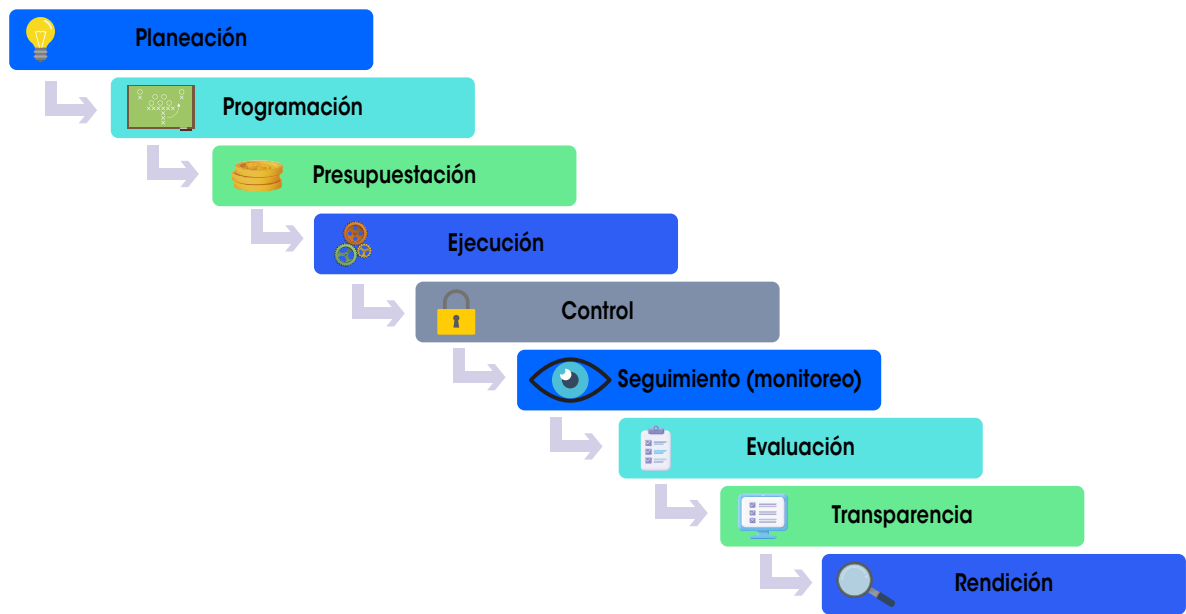
En marzo de 2006 se publicó la LFPRH —vigente a la fecha—; esta elevó el grado de responsabilidad de los ejecutores del gasto federal que, a partir de entonces, están obligados a preservar el equilibrio presupuestario con disciplina fiscal y a establecer la gestión por resultados. Esta técnica conocida como Presupuesto basado en Resultados con un Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) dota de métodos y procedimientos para construir programas con métricas que permitan su evaluación con base en indicadores pertinentes; su finalidad es la gestión presupuestal con énfasis en los resultados alcanzados por los ejecutores del gasto. Los pilares de la normativa en la que se basa esta técnica son:

1. Equilibrio presupuestario
2. Disciplina fiscal
3. Cumplimiento de metas

Los objetivos principales del PbR son:

- Priorizar los objetivos nacionales y vincularlos a los resultados de la implementación de una política para la población.
- Reconocer los costos para lograr un resultado particular sin considerar el número de instituciones involucradas en su producción.
- Definir los resultados en términos de indicadores medibles y valorar la calidad de los bienes y servicios entregados, similar a lo que se realiza en el sector privado.
- Comparar los resultados en el tiempo para medir eficiencia y efectividad.
- Incorporar cada uno de los pasos del proceso presupuestario para su análisis.

Figura 3 Proceso presupuestario en el sistema de PbR



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Pérez-Jácome (s.f.) y la OCDE (2009).

Con la implementación del SED como complemento del PbR se condensan todos los pasos del proceso presupuestario, se subraya la obtención de resultados, las responsabilidades de cada funcionario y programa para el cumplimiento de las metas establecidas, se genera la información suficiente para su análisis, se establecen evaluaciones constantes sobre el desempeño del gobierno y se implementa un sistema de sanciones y recompensas de acuerdo con los resultados y la evidencia de cada una de las acciones. Asimismo, se encauzan las funciones del gobierno para la mejora en la entrega de bienes y servicios a la población, el incremento en la calidad del gasto público y la promoción de la rendición de cuentas.

No obstante, es hasta 2008 cuando se logra contar con más y mejor información de la APF debido a la incorporación del PbR en la estructura programática, al incluir la categoría programática Programa Presupuestario como sustituto de Actividad Prioritaria. La incorporación del Pp permite organizar, de forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores de este para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

En adición, el 31 de diciembre de ese mismo año se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que separa de la LFPRH la contabilidad del sector público federal y le confiere carácter nacional para armonizar a los tres órdenes de gobierno en torno a la obligación de observar y cumplir con un mismo sistema de contabilidad gubernamental.

Por último, en 2012 se agregó la clasificación geográfica del gasto, con lo que se evidencia cómo se ejerce el presupuesto federal a nivel estatal. Con esto, al análisis de *quién, en qué y para qué* se gastan los recursos públicos, se agrega la dimensión de *dónde* se gasta. En la figura 4 se resume la línea del tiempo de los diversos procesos presupuestales que se han implementado en el país.

Figura 4 Línea del tiempo de los procesos presupuestales en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en distintas leyes.⁷

A pesar de que la mayor y mejor calidad de la información disponible para los últimos doce años en los que las técnicas presupuestarias aplicadas con el enfoque de PbR-SED mejoran la manera de definir, entregar y asignar recursos a una intervención pública, pues la información generada es relevante para informar sobre el desempeño de los ejecutores del gasto y es útil para la construcción del presupuesto, aún existen limitantes para ejercer con eficacia y eficiencia el presupuesto asignado y ejercido.

El proceso de presupuestación se guía por el planteamiento de los objetivos del gobierno y por la asignación de los montos presupuestarios para atenderlos. Implícitamente, el PEF es el documento donde se establecen las prioridades de la política pública en términos sociales, ya que es el momento cuando el gobierno determina los subsidios, bienes, servicios, apoyos, proyectos, actividades y transferencias que definen la política social de cada una de las administraciones federales. Sin embargo, el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido al final suelen presentar diferencias cuya magnitud depende de los sectores o programas en donde se ejerce el gasto. Las razones por

⁷ Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (1934); Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976); Ley de Planeación (1983); Reforma al Sistema Presupuestario y Nueva Estructura Programática (1996), y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

las que puede haber diferencias y sus implicaciones en el análisis que se realizará en el capítulo 2 de este informe se explican en la siguiente sección.

La perspectiva del gasto

El PEF constituye un primer momento contable que determina el monto aprobado y asignado a los programas presupuestarios con objetivos específicos y que, en términos generales, se esperaría que coincidiera con la implementación del presupuesto y su resultado final: el gasto público. Sin embargo, no siempre hay consistencia entre el presupuesto y su ejercicio, es decir, el gasto. Por un lado, el PEF es el documento donde se describe la cantidad, forma de distribución y destino de los recursos públicos, mientras que el gasto público representa el total de erogaciones ejercidas que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones. Cada año, el gasto público efectivamente ejercido es mayor que el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, lo que da lugar a una discrepancia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido.

Como se dijo en la sección previa, algunos mecanismos normados permiten reasignar recursos presupuestarios por parte del Ejecutivo. Hay varias razones por las que estas reasignaciones pueden pasar, pero el móvil detrás de este tipo de movimientos es la redistribución hacia programas y proyectos que el Ejecutivo considera prioritarios. Es preciso entender tales redistribuciones desde ambas posibilidades: que existan recursos no ejercidos durante el ejercicio fiscal (subejercicios), en cuyo caso el monto aprobado es mayor que el ejercido, y la contraparte, que se ejerzan mayores recursos que los programados (sobreejercicio).

Por ejemplo, se ha observado que el gasto educativo a menudo presenta un sobreejercicio (se gasta más de lo que se presupuesta). Según el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), de los 74 programas ejercidos durante 2016 en el ramo de educación pública, 36 gastaron más que el presupuesto aprobado, 34 erogaron menos y cinco gastaron en tiempo y forma (CIEP, 2017). Por su parte, un ejemplo de programas con subejercicios son los proyectos carreteros. Ugalde (2014) afirma que estos subejercicios se deben, en gran medida, a que en ocasiones el Congreso adjudica bolsas de recursos a programas y proyectos que carecen de alguno o varios requisitos para construir una carretera y que con frecuencia no son ejercidos.⁸

Los subejercicios por lo regular se vinculan a la inadecuada calendarización presupuestaria de los proyectos y a la falta de cumplimiento de criterios técnicos para realizar los proyectos presupuestados. Los sobreejercicios, por su parte, son resultado de dos mecanismos: las adecuaciones presupuestarias hechas por parte del Ejecutivo y la obtención de mayores ingresos que los esperados durante el ejercicio fiscal, tanto por ingresos propios como por medio de transferencias hechas por el mismo Ejecutivo (Ugalde, 2014). Estos sub y sobreejercicios son posibles en tanto la normatividad lo permite, pues el artículo 58 de la LFPRH estipula que las adecuaciones presupuestarias menores

⁸ Tales como registro en la cartera de inversión de la SHCP, proyecto ejecutivo con un análisis costo-beneficio, derechos de vía, permisos ambientales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), entre otros

de 5% del presupuesto total del ramo no deben reportarse en los informes trimestrales enviados al Congreso.

De acuerdo con lo anterior, el Ejecutivo, a través de la SHCP, puede usar ingresos no utilizados en proyectos inviables o mal calendarizados, así como los ingresos excedentes a los esperados, para destinarlos a otros proyectos que pueden o no pertenecer al mismo ramo presupuestario, pero que son considerados prioritarios. De ahí la diferencia sustancial entre analizar los recursos que destina el Estado mexicano para el desarrollo social desde la perspectiva del presupuesto y la del gasto. En virtud de ello, el objetivo de este apartado es abordar los elementos necesarios para el análisis de los recursos públicos desde la perspectiva del gasto.

En México, el gasto público puede analizarse con base en las clasificaciones oficiales que permiten identificar a los ejecutores del gasto, los objetivos que persiguen, los objetos en los que gastan, el lugar en donde se gastan y los montos asignados y ejercidos para ellos, derivado del proceso de presupuestación llevado a cabo por cada APF en cada ejercicio presupuestario. Estas clasificaciones representan, cada una, la clasificación administrativa, funcional, económica y geográfica del gasto.

El reporte del ejercicio del gasto se hace en la Cuenta Pública y en los informes trimestrales entregados a la Cámara de Diputados. La realización de dicho reporte le corresponde a la SHCP con base en las disposiciones de la LFPRH. Esta información es de carácter cuantitativo y se informa con a partir del monto que se gastó para el financiamiento de cada Pp clasificado por *quién, para qué, en qué y dónde* se ejercieron los recursos públicos.

Los registros de la Cuenta Pública se apoyan en un procedimiento que ordena y clasifica la información para conformar una visión, o una lectura, lo más homogénea y consistente de lo que se denomina *política económica y social* –y su expresión en el gasto público– para un periodo de casi medio siglo. A través de la Cuenta Pública, el Ejecutivo utiliza los clasificadores de gasto para definirlo, ya que estos permiten identificar y asociar el gasto público a los objetivos, responsables y tipo de uso de los recursos para los fines establecidos.

Hoy, las diferentes clasificaciones presupuestarias que la SHCP ha concebido para la formulación y ejecución del presupuesto se detallan en una clave denominada “Analítico de las Claves AC01”. Dichas clasificaciones se describen como sigue:

1. *Clasificación programática*: ordena los programas y proyectos que ejecutan las entidades, dependencias y organismos del sector público a través de los cuales se transforman los objetivos del PND en acciones y procesos para la obtención de resultados. Responde a la pregunta: ¿cómo hacerlo?
2. *Clasificación administrativa*: ordena a las entidades, dependencias y organismos del sector público responsables de ejercer los recursos. Responde a la pregunta: ¿quién gasta?

3. *Clasificación económica (por objeto de gasto)*: relaciona las transacciones públicas con los grandes agregados de la clasificación por tipo de gasto. Sirve para la integración de los agregados de la contabilidad nacional. Responde a la necesidad de asociar el tipo de adquisición del bien, servicio o pago de obligaciones con los distintos sectores de la economía.
4. *Clasificación funcional*: ordena las actividades que la ley faculta a realizar a las entidades, dependencias y organismos del sector público de acuerdo con las funciones para las que fueron creadas. Responde a la pregunta: ¿para qué propósito u objetivo se gasta?
5. *Clasificación geográfica*: permite identificar geográficamente a nivel estatal cómo se ejercen los recursos. Responde a la pregunta: ¿dónde se gasta?
6. *Clasificación por tipo de gasto*: ordena los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas en el presupuesto. Responde a la pregunta: ¿en qué se gasta?
7. *Clasificador por fuentes de financiamiento*: permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente, a efectos de controlar su aplicación. Responde a la pregunta: ¿de dónde se financia el gasto?

Cada una de estas clasificaciones contiene conceptos propios para clasificar con mayor exactitud el gasto destinado a los objetivos más específicos englobados en ellos, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2 Clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Tipo de clasificación	Criterios de clasificación	Conceptos de clasificación
Programática	Qué se hace	Gasto programable Gasto no programable
Administrativa	Quién gasta	Entidades y dependencias del Gobierno federal (secretarías de Estado; poderes Legislativo y Judicial; organismos autónomos) Entidades de Control Directo [Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)] Empresas Productivas del Estado (Pémex y CFE)
Económica	En qué se gasta	Gasto corriente Gasto de capital
Funcional	Para qué se gasta	Desarrollo Social Desarrollo Económico Gobierno Otras funciones
Geográfica	En dónde se gasta	Distribuable (entidades federativas) No distribuable
Por tipo de gasto	En qué se gasta	Capítulos de gasto: Servicios personales Materiales y suministros Servicios generales, etcétera

Tipo de clasificación	Criterios de clasificación	Conceptos de clasificación
Por fuente de financiamiento	De dónde se obtiene el financiamiento del gasto	Recursos fiscales Financiamientos internos Financiamientos externos Ingresos propios Recursos federales Recursos estatales Otros recursos

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en distintas clasificaciones [Clasificación por objeto del gasto (DOF, 2009), Clasificación Funcional del Gasto (DOF, 2010) y Clasificación Programática (DOF, 2013)] y en el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Entre los tipos de clasificación, la programática guarda una relación directa con la funcional. En el caso de la primera, los recursos pueden ordenarse en gasto no programable y gasto programable. El primero se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública y las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno federal. El segundo, por su parte, se refiere al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno federal para que estas proporcionen los diferentes bienes o servicios para alcanzar los objetivos determinados.

Por su parte, en la clasificación funcional, que permite identificar su propósito y responder a la pregunta de *qué objetivos busca*, los recursos pueden ordenarse en tres grupos funcionales o finalidades⁹ que integran el gasto programable (Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno), vinculados a los programas diseñados y operados por las entidades, dependencias y organismos del sector público cuyo objetivo es atender las problemáticas en dichos campos, así como una finalidad más (Otras funciones) que integra el gasto no programable, ligado a acciones tales como el pago de la deuda pública, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y las participaciones a las entidades federativas.¹⁰

La clasificación funcional permite conocer en qué medida las entidades, dependencias y organismos del sector público realizan funciones económicas o sociales y facilita las comparaciones internacionales. Actualmente, el gasto público federal en desarrollo social, o gasto social, es considerado como el ejercido en la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional del gasto. Sin embargo, la principal limitante de esta clasificación es que no contempla el enfoque de derechos sociales, ya que parte de la oferta de programas y acciones gubernamentales que buscan solucionar problemáticas sociales puntuales, más que de una visión que busque garantizar, de manera universal y general, los derechos sociales de la población. En ese sentido, la clasificación funcional del gasto no se apega a lo establecido en los objetivos de la PNDS expresados en la LGDS.

⁹ De acuerdo con el clasificador funcional del gasto, tanto el grupo funcional como la finalidad representan el mismo concepto. Para el *Informe del gasto social en México, 2008-2019* se utilizará el término *finalidad* en aras de la consistencia.

¹⁰ En el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación le devuelve los recursos correspondientes en virtud del pacto a través del cual las entidades federativas le ceden a la misma Federación la facultad de recaudar impuestos, tales como el impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado.

Sumado al hecho de que el clasificador funcional del gasto no se basa en la LGDS y, por tanto, en una visión de derechos, no existe un ordenamiento normativo y conceptual para la clasificación que permita dar un seguimiento cronológico consistente a los distintos rubros de gasto clasificados en las finalidades. Esto significa que, al definirse en el catálogo de categorías programáticas que se utilizan en el proceso presupuestario año con año, la clasificación ha sufrido cambios importantes entre ejercicios fiscales, lo que limita la comparación en el tiempo.

La LFPRH faculta a la SHCP para emitir el catálogo de las finalidades y funciones, pero no determina un ordenamiento específico sobre el contenido y proceso de clasificación. Así, si bien la clasificación funcional se introdujo en 1998, la SHCP publicó en 2002 una homogeneización para el periodo 1990-2002, con la cual es posible realizar un comparativo. Sin embargo, otras modificaciones (en 2003 y 2012) afectaron la comparabilidad en los periodos anteriores, como se aprecia en el cuadro 3 (Ugalde, 2014). En ese sentido, el clasificador funcional está diseñado con una lógica que busca la armonización contable entre las dependencias y entidades de control directo del Estado, así como entre los órdenes de gobierno del sector público (federal, estatal y municipal).

En síntesis, este diseño y su utilidad en términos del reporte homogéneo del uso de los recursos públicos entre las entidades, dependencias y organismos del sector público, que permite la comparación transversal entre dependencias, entidades, órdenes de gobierno, e incluso entre distintos países, presenta dos limitaciones: por un lado, no permite comparaciones consistentes para todas las funciones que integran las distintas finalidades a lo largo del tiempo,¹¹ de modo que es imposible dar seguimiento a los recursos destinados para objetivos más específicos, y por el otro, y más importante, no es una clasificación que se fundamente en una visión de derechos.

Cuadro 3 Evolución de las funciones que integran la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional del gasto

1998-2002	2003	2004-2011	2012-2019
Educación	Educación	Educación	Educación
Salud	Salud	Salud	Salud
Seguridad Social	Seguridad Social	Seguridad Social	Seguridad Social
Desarrollo Regional y Urbano	Vivienda y Desarrollo Comunitario	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	Vivienda y Servicios a la Comunidad
Abasto y Asistencia Social		Asistencia Social	Otros Asuntos Sociales
Laboral		Agua Potable y Alcantarillado	Protección Ambiental
			Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal.

¹¹ El clasificador funcional del gasto se integra por tres niveles: finalidades (tres finalidades que integran el gasto programable: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Gobierno, y una cuarta finalidad que corresponde al gasto no programable: Otras); funciones, que se dividen por finalidad y son excluyentes entre finalidades (es decir, una función de una finalidad no puede estar en otra finalidad), y subfunciones, que asimismo se dividen por función y son excluyentes entre funciones, aun si las funciones pertenecen a la misma finalidad.

El objetivo de este informe es el de proporcionar una definición del gasto social que se base en la ley y en el papel del Estado como promotor de las condiciones que permitan asegurar el disfrute de los derechos sociales de la población. Esta definición, además, debe ser operativa para que permita el diseño de una metodología y una medición del gasto social en México. En otras palabras, para realizar el análisis del gasto social se requiere, en principio, contar con una definición acorde con los elementos conceptuales y normativos de la PNDS y de sus objetivos, planteados en la LGDS.

En la siguiente sección se plantea una definición fundamentada en los objetivos de la PNDS reconocidos en la LGDS e, implícitamente, en un enfoque de derechos. Lo anterior implica que esta definición y el análisis del gasto realizado en el presente documento, más que identificar la alineación de los programas presupuestarios diseñados y ejecutados por las unidades responsables con las distintas funciones del gobierno, trata de responder a la cuestión de cómo estos programas son útiles para la generación de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y la consecución del resto de objetivos de la PNDS.

Definición de gasto social

El análisis del gasto público en materia social contribuye al del ejercicio de los derechos y de las prioridades nacionales, y puede brindar información útil para comprender los objetivos que se han perseguido. Sin embargo, no existe, ni dentro ni fuera de los ámbitos académico e institucional, un acuerdo conceptual en torno al gasto social. Es decir que no existe un consenso sobre qué elementos son los que definen el gasto social.

De acuerdo con el observatorio del gasto del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, el gasto social es el "reparto de recursos o pagos destinados al financiamiento de los servicios sociales básicos". La clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluye "los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros similares" (SHCP, 2016). La misma OCDE define el gasto social como la provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones públicas y privadas, a hogares e individuos con el fin de brindarles apoyo durante circunstancias adversas que afecten su bienestar, siempre y cuando dicha provisión no constituya un pago directo por bienes o servicios específicos, ni contratos o transferencias individuales (Adema y Ladaique, 2005).

A resultas de lo anterior, el gasto social puede ser hecho indistintamente por actores públicos y privados, aunque entre definiciones se distingue el objetivo: por un lado, se reconoce que el gasto social debe destinarse al financiamiento de servicios sociales básicos, y por el otro, se señala que este debe destinarse al apoyo de hogares e individuos que atraviesen por circunstancias adversas.

En el mismo sentido de identificación del tipo de actores que ejercen gasto social, Martínez y Collinao señalan que el gasto social es un monto de recursos destinados al financiamiento de los planes,

programas y proyectos cuyo objetivo sea generar un impacto positivo en algún problema social, sin importar la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida a que se destinan (gastos corrientes y de capital) (Martínez y Collinao, 2010).

En contraposición con las definiciones que no vinculan el gasto social con el tipo de actor que ejerce los gastos, en el *Informe sobre el Desarrollo Humano. Honduras 2003*, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se asienta que el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina de forma directa para atender el desarrollo y bienestar de su población, mismo que es asignado a través de distintas partidas presupuestarias, de acuerdo con las necesidades en el momento y las características sociales (Cálix, 2003). De igual manera, Breceda, Rigolini y Saavedra señalan que el gasto social es el conjunto de recursos públicos gastados en educación, salud (incluyendo planificación familiar, salud reproductiva y programas alimentarios), agua potable, servicios sanitarios básicos, subsidios a la vivienda, transferencias directas a la población en situación de pobreza, asistencia social y seguridad social (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2009).

Como se ve, en las definiciones del gasto social existen diferencias en torno a quién debe gastar (recursos públicos o privados), en qué se debe gastar (gasto corriente o gasto de capital) y para qué se debe gastar (qué servicios sociales básicos en concreto, o si las transferencias a individuos y hogares son consideradas o no gasto social). En México, el concepto de gasto social ha sido tradicionalmente vinculado a la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional de gasto público, como se expresó en la sección previa. Según esta clasificación, el Desarrollo Social

incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental (DOF, 2010).

El objetivo de este apartado es presentar una definición del gasto social fundamentada en la PNDS, así como describir la metodología empleada para identificar la composición y magnitud del gasto social en el periodo 2008-2019 en México. Para ello es necesario definir antes los conceptos de desarrollo social y de política nacional de desarrollo social, ya que el gasto erogado por el Gobierno federal se realiza en el contexto de una política nacional (la de cada administración) y, aunque se propone lograr el desarrollo social de la población mexicana, los mecanismos e instrumentos que se diseñen para ello pueden variar mucho entre administraciones. Al respecto, una definición basada no en la visión de cada gobierno sino en la LGDS y la PNDS permitirá ampliar los alcances del concepto hacia una perspectiva de derechos independiente de la visión de cada administración.

Al respecto, es preciso hacer la acotación de que el gasto social aquí considerado y definido es conceptualizado desde el punto de vista del gasto directo ejercido por la Federación. Esto implica tres cosas: la primera es que al hablar de gasto directo se hace una exclusión explícita de los gastos fiscales, que son

una estimación robusta de los ingresos que potencialmente deja de recaudar el Erario Federal, en el cobro de distintos tipos de impuestos, conforme al marco legislativo del sistema tributario mexicano; en virtud de la aplicación de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales de tributación (CEFP, 2019).

La segunda es que, al estar enfocado en las acciones del Estado encaminadas a alcanzar los objetivos de la PNDS, se trata de gasto público; esto significa que el gasto social privado no es parte de los alcances de este informe, lo que constituye una de las líneas de investigación a seguir en otro momento. La última implicación es que se considerarán solo los gastos federales, es decir que el gasto público ejercido por las haciendas a nivel estatal y municipal queda excluido de este informe.

Como resultado de las reformas constitucionales de 2001 que incorporan el enfoque de derechos humanos en sustitución de garantías individuales, de la adhesión de México a diversos tratados y pactos internacionales en materia de derechos humanos, de la emisión de LGDS y de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, se sientan las bases para una política de desarrollo social de Estado basada en el ejercicio de los derechos humanos (Hernández y De la Garza, 2018). Así, la identificación del gasto social y su composición parten de la definición de desarrollo social basada en el cumplimiento de los derechos sociales establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la LGDS como en los diferentes tratados internacionales relacionados con los derechos humanos que México ha suscrito en el pasado reciente.

El artículo 6 de la LGDS formula que los derechos para el desarrollo social son: 1) la educación, 2) la salud, 3) la alimentación nutritiva y de calidad, 4) la vivienda digna y decorosa, 5) el disfrute de un medio ambiente sano, 6) el trabajo, 7) la seguridad social y 8) los relativos a la no discriminación, en los términos de la CPEUM. Estos derechos sociales guardan relación con los derechos humanos consagrados en la CPEUM y con los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que México firmó en 1966 y ratificó en 1981.

A pesar de que en sentido estricto los derechos consagrados en la CPEUM y en el PIDESC no son los mismos que aquellos identificados en la LGDS, todos ellos se encuentran en línea con la adopción del enfoque de derechos en el diseño y aplicación de la normatividad que rige las actividades del Estado en torno a las problemáticas que buscan solucionar en términos del desarrollo social.

Como se especificó antes, la definición de gasto social se fundamenta en la PNDS, la cual está conformada por los programas, actividades, proyectos, intervenciones y regulaciones que buscan garantizar el pleno cumplimiento de los objetivos que persigue, enlistados a continuación (LGDS, 2004):

1. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.
2. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.
3. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado.
4. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.
5. Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.

Dichos objetivos son susceptibles de asignación de recursos públicos en el PEF porque están definidos en la LGDS, así como en la CPEUM están consagrados los derechos sociales. En la medida en que el gasto público es un reflejo de las decisiones del gobierno en términos de la política, la materialización de las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los objetivos de la PNDS debe efectuarse a través del gasto. En consonancia con lo anterior, la definición del gasto social adoptada en este documento es la siguiente:

"El gasto social es el gasto del sector público que financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos".

En otras palabras, el gasto social se entiende como el conjunto de recursos económicos que se destinan a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y humanos establecidos por la CPEUM, la LGDS y los tratados internacionales que México ha suscrito y que tienen el objetivo de dotar de las condiciones físicas, materiales e intelectuales a los individuos y la sociedad, con sustentabilidad económica y del medio ambiente, que les permita el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones sociales, con participación voluntaria activa en la creación y mejora de las instituciones, y que lleve al empoderamiento de la persona y al bienestar social en conjunto.

Metodología

Una vez que se ha establecido una definición de gasto social, su identificación requiere de una metodología fundamentada en criterios a partir de elementos que permitan capturar el gasto ejercido en la consecución de los objetivos de la PNDS, definida en la LGDS. Para ello, el punto de partida está representado por las reformas al proceso presupuestario que, a partir de 2008, replantearon la forma de programar el gasto a nivel federal. La razón de esto radica en el hecho de que, hasta antes de

ese año, la información pública disponible en torno a los objetivos de los distintos programas era insuficiente para buscar e identificar los elementos que permitieran aseverar que un programa busca o no alguno de los objetivos de la PNDS.

En 2008, tal como se especificó en la sección de antecedentes de este documento, la APF implementó el enfoque de PbR alineado al PND y a los programas que de este se derivan. Para la correcta adopción del PbR, las entidades, dependencias y organismos del sector público realizaron acciones referentes a: 1) la vinculación de sus objetivos y programas presupuestarios con el PND y los programas que de él emanan, y 2) acciones atinentes a la generación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), misma que contiene la información relativa a los objetivos de cada programa presupuestario, vistos en cuatro distintos niveles: 1) Fin, que es el objetivo último del programa y que indica su aportación dentro un objetivo estratégico mucho más amplio reconocido en el PND; 2) Propósito, que representa el objetivo del programa en sí mismo y que señala el efecto directo del mismo sobre la población que busca atender; 3) Componentes, que representan los productos o servicios otorgados por el programa para el logro del Propósito, y 4) Actividades, que son acciones realizadas para la producción de los componentes.

Para implementar estas mejoras en el proceso presupuestario se requirió, primero, crear el Programa Presupuestario como categoría presupuestal sustitutiva de la Actividad Prioritaria, misma que se había empleado hasta entonces en el marco de la NEP para clasificar las actividades del Estado en cuatro grandes grupos: las modalidades presupuestarias. A la sustitución anterior la acompañó un incremento sustantivo en la cantidad de modalidades presupuestarias (cuadro 4), que pasaron de 4 en 2007 a 18 en 2008; no obstante, la cantidad de modalidades presupuestarias varía según el año.¹²

Cuadro 4 Modalidades incorporadas tras la sustitución de Actividad Prioritaria por Programa Presupuestario

Actividad Prioritaria (hasta 2007)		Programa Presupuestario (a partir de 2008)	
		Gasto programable	
		I. Programas Federales	
S	Programas sujetos a Reglas de Operación	S	Sujetos a Reglas de Operación
		U	Otros programas de subsidios
		II. Proyectos de Inversión	
K	Proyectos de inversión	K	Proyectos de inversión
		III. Actividades Específicas	
		E	Prestación de servicios públicos
		B	Producción de bienes públicos

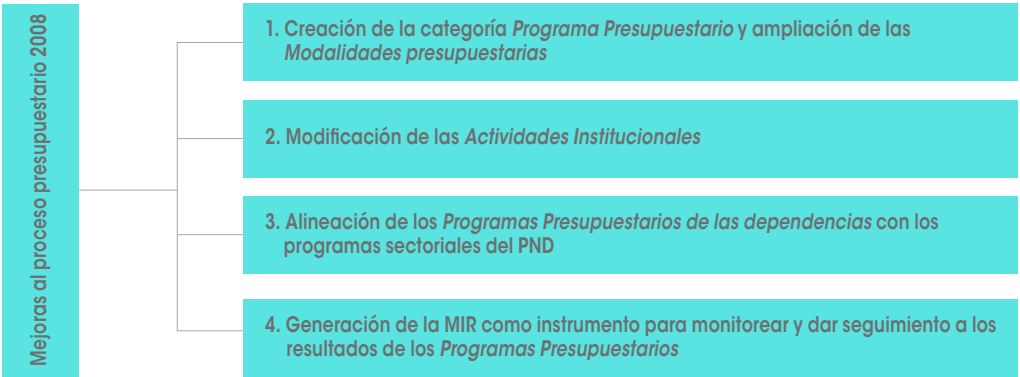
¹² Modalidades como la Y (Aportaciones a fondos de estabilización) y la Z (Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones) se incluyeron en el Manual de Programación y Presupuesto de 2008 para el ejercicio fiscal 2009. Otras modalidades incluidas a lo largo del tiempo han sido la A (Funciones de las Fuerzas Armadas), W (Operaciones ajenas) y N (Desastres naturales) (Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, 2013).

Actividad Prioritaria (hasta 2007)		Programa Presupuestario (a partir de 2008)	
		P	Planeación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
		F	Actividades de promoción y fomento
		G	Regulación y supervisión
		M	Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficacia institucional
		O	Actividades de apoyo a la función pública
		I	Gasto Federalizado
R	Actividades relevantes	R	Otras actividades relevantes
		L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional
		J	Pensiones y jubilaciones
		T	Aportaciones estatutarias
		Gasto no programable	
		C	Participaciones a entidades federativas y municipios
		D	Deuda pública y erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
		H	ADEFAS
A	Otras actividades		

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2008 y el Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias de la APF, 2004.

Junto con la creación de la categoría de Programa Presupuestario y la ampliación de las modalidades presupuestarias, las actividades institucionales, que existían ya como variables que dan cuenta de las actividades realizadas por los programas en la Cuenta Pública, fueron reformuladas con un nuevo enfoque que permitiese identificar los objetivos perseguidos a través de la realización de actividades sustantivas o de apoyo conforme a las atribuciones de las dependencias. En la figura 5 se muestran todas las mejoras que en 2008 se implementaron al proceso presupuestario.

Figura 5 Mejoras al proceso presupuestario 2008



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008.

En conjunto, las cuatro mejoras esquematizadas en la figura 5 representan el punto de partida para la creación de la metodología de identificación del gasto social, pues permiten definir el espacio temporal en el que se hará una identificación del gasto social (2008 a 2019), así como un conjunto de variables clave para cada Pp que proporcionen información en torno a los objetivos buscados por los mismos; el Fin, el Propósito, la actividad institucional y el nombre del Pp se definieron como las variables sobre las cuáles se buscarían elementos para determinar si el gasto ejercido por un Pp es o no gasto social.

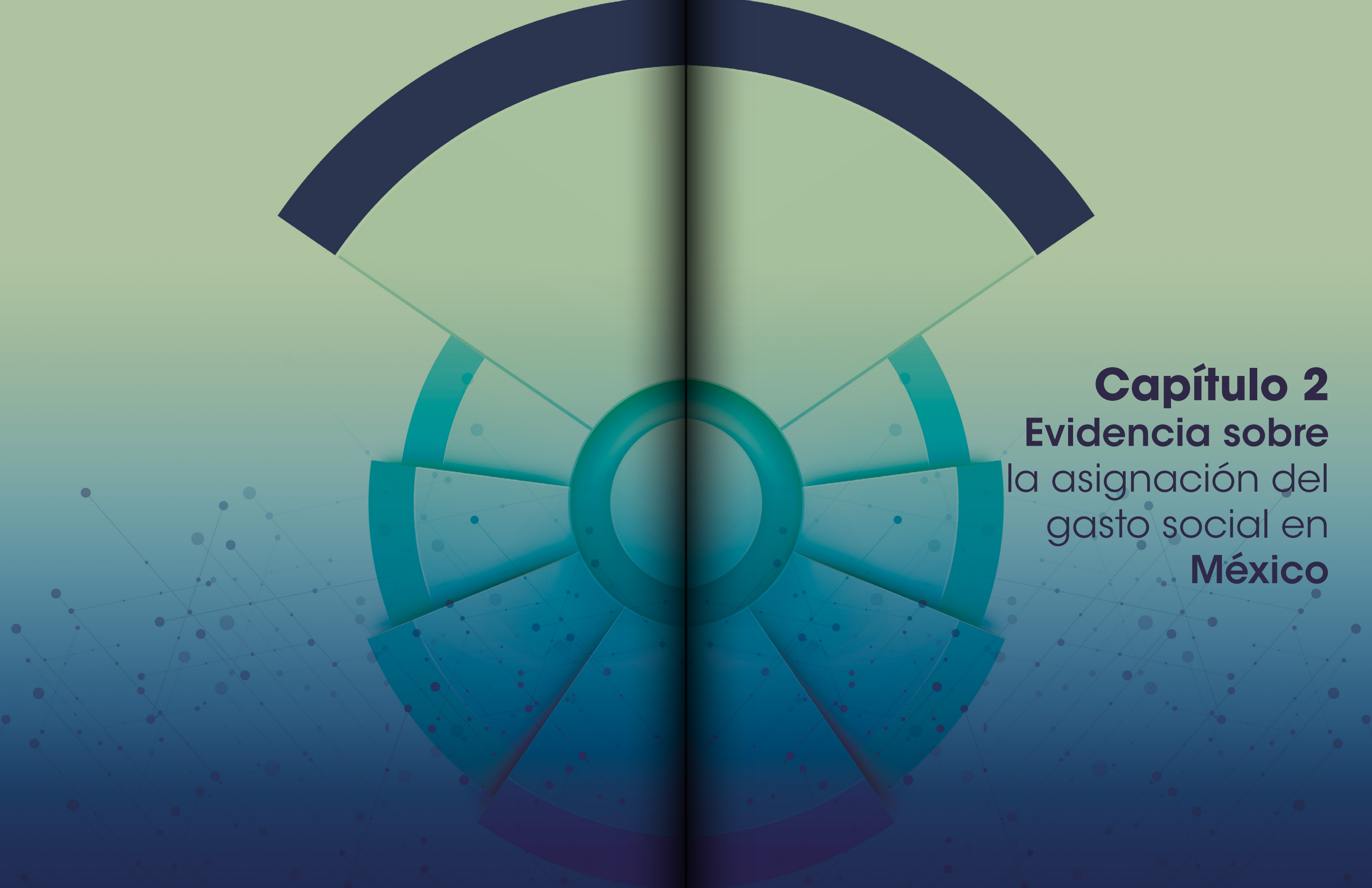
La metodología parte de la utilización de un programa que usa herramientas de minería de texto para buscar e identificar en cada programa presupuestario, y a través de las variables mencionadas en el párrafo anterior, un catálogo de conceptos diseñado mediante la revisión de la normatividad asociada a cada uno de los objetivos de la PNDS. Las especificidades en torno a cómo se diseñó el catálogo y el funcionamiento general del programa que identifica los conceptos que lo integran en las distintas variables de los programas presupuestarios existentes de 2008 a 2019 se detallan en el anexo metodológico al final de este informe. Por lo pronto, cabe resaltar aquí que la metodología cuenta con cinco características importantes:

1. Se puede aplicar de manera retrospectiva. Aun cuando la LGDS se publicó en 2004, la metodología podría aplicarse en ejercicios fiscales previos. La razón por la que la metodología se aplica en el periodo 2008-2019, ya mencionada, tiene que ver con la disponibilidad y calidad de información sobre los objetivos de los ejecutores del gasto en este periodo; no obstante, si se definieran otras variables sobre las cuales realizar la búsqueda para ciclos previos, la metodología podría ser aplicada.
2. Permite dar seguimiento a los programas presupuestarios que se han implementado en varios ejercicios fiscales y que, debido a cambios en la redacción de su MIR, de su nombre o de su actividad institucional, quizá experimenten modificaciones en términos de su clasificación a lo largo del tiempo.
3. Permite la comparabilidad, tanto entre los grupos que integran el gasto social como entre distintos ejercicios fiscales. Es importante destacar que, en la medida en la que los derechos sociales se encuentran interrelacionados, es posible que un solo programa se clasifique en distintos grupos; es decir, las clasificaciones no son excluyentes y, por tanto, el monto ejercido en un Pp puede contabilizarse en más de un grupo. Lo anterior implica que, aunque es posible comparar los montos destinados a distintos grupos que integran el gasto social, estos no se pueden sumar entre sí para obtener el monto total del gasto social, pues se estaría incurriendo en una doble contabilidad.¹³

¹³ La metodología presentada en este informe, a diferencia de otras como la clasificación funcional del gasto, no representa una partición en el sentido matemático. Es decir, no se trata de una familia de subconjuntos separados (p. ej., las funciones de desarrollo social) que conforman un conjunto (p. ej., la finalidad de Desarrollo Social), sino de subconjuntos que presentan intersecciones entre sí conforme a la interrelación de los derechos sociales y de los objetivos de la PNDS. Para una revisión exhaustiva se recomienda revisar el anexo metodológico al término de este informe.

4. Es replicable, pues cualquier usuario que cuente con los insumos necesarios para aplicar el programa, mismos que serán públicos, puede obtener los montos del gasto social.

En el siguiente capítulo se señalan y analizan los principales resultados de la aplicación de la metodología diseñada a partir de la definición del concepto de gasto social establecida en este capítulo.

The background features a complex geometric design. It includes several concentric arcs in shades of teal, dark blue, and purple. A network of thin lines connects small dots, creating a web-like pattern across the entire page. The overall color palette is cool, ranging from light teal to deep indigo.

Capítulo 2

Evidencia sobre la asignación del gasto social en México

Como se explicó en el capítulo anterior, el gasto público representa las erogaciones aprobadas y ejercidas que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones. Su composición se basa en diferentes clasificaciones que tienen como punto de partida el siguiente cuestionamiento: ¿el gasto que se ejerce sirve para financiar los programas públicos encargados de proveer bienes y servicios a la población a través de las entidades, dependencias y organismos del sector público con atribuciones para ello, así como para financiar la inversión y la operación de las mismas, o, por el contrario, sirve para dar cumplimiento a las obligaciones y apoyos determinados en la ley y que no son susceptibles de ser identificados con un programa en particular?

Si el gasto se encuentra en el primer caso, es decir, si es útil para financiar programas públicos, se trata de gasto programable; en el caso contrario, es gasto no programable. En otras palabras, el no programable es aquel destinado a Otras funciones, mientras que el programable¹⁴ es aquel que contribuye a atender las funciones relacionadas con el desarrollo social, el desarrollo económico, o las funciones propias del gobierno. A la par, al interior de las tres finalidades que integran el gasto programable, existen funciones y, dentro de estas, subfunciones definidas que permiten una clasificación más precisa del gasto destinado a objetivos específicos.

Debido a que el tema central de este informe es el gasto social, la finalidad de Desarrollo Social se toma como parámetro de comparación del gasto social de acuerdo con la definición propuesta en el capítulo I pues, aunque en la actualidad al gasto público federal en desarrollo social, o gasto social, se le considera el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social, este concepto presenta ciertas limitantes, como se dijo en el capítulo previo. Por un lado, es una clasificación diseñada con el fin de armonizar la contabilidad entre las entidades, dependencias y organismos del sector público, y en los tres órdenes de gobierno, y por el otro, no contempla un enfoque de derechos sociales, por lo que no se apega a lo establecido en los objetivos de la PNDS expresados en la LGDS.

Lo anterior significa que, más que identificar la alineación de las distintas funciones del gobierno con los programas presupuestarios diseñados y ejecutados por las entidades, dependencias y organismos del sector público responsables de ello, el gasto social¹⁵ aquí presentado se propone identificar cómo estos programas son útiles para la generación de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y para la consecución del resto de objetivos de la PNDS. En este sentido, es importante precisar que la conceptualización y medición del gasto social parte de una premisa importante: la categoría analítica utilizada para operativizar la definición de gasto social es el programa presupuestario, mismo que puede ser clasificado al mismo tiempo en uno o más objetivos y subobjetivos de la PNDS.

¹⁴ En la presentación de los datos abiertos de la Cuenta Pública que se hace a través del portal de Transparencia Presupuestaria (https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), la deuda de las Empresas Productivas del Estado está considerada como gasto en Desarrollo económico, razón por la que, para fines de presentación en la gráfica 1, es considerado también en el gasto programable.

¹⁵ Cuando se haga referencia al "gasto social" se hablará del gasto social entendido en términos de la metodología propuesta por el CONEVAL, y cuando se aluda al "gasto en la finalidad de Desarrollo Social" se tratará del gasto que ejerce la APF en la finalidad de Desarrollo Social.

Los programas presupuestarios se analizan a través de distintas clasificaciones oficiales: el *clasificador económico* expresa los objetos en los que se gasta con el propósito de identificar si el gasto es corriente o de capital; el clasificador geográfico da cuenta de la entidad federativa en la que se gasta; el *clasificador funcional* indica para qué se gasta. De esta manera, y dependiendo de cada Pp, una fracción del programa puede ser gasto corriente y otra fracción, gasto de capital; una fracción puede ser gastada en una entidad federativa, y una proporción distinta en otra u otras entidades federativas; además, una fracción del programa puede ser destinada a cierta finalidad, función y subfunción, mientras que otra proporción destinarse a otras finalidades, funciones o subfunciones distintas y excluyentes. Esto supone una diferencia importante entre el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social del clasificador funcional del gasto y el gasto social, pues la construcción de este último se sustenta en que todo el presupuesto de cada uno de los programas que lo integran, independientemente de si es ejercido en gasto corriente o de capital, o en una u otra entidad federativa, es considerado gasto social etiquetado en todos los objetivos y subobjetivos en los que haya resultado identificado.

Lo anterior tiene una implicación directa: a diferencia del análisis procedente del uso del clasificador funcional del gasto, emitido por la SHCP, el análisis del gasto social que se plantea en este documento no permite la suma de los distintos grupos que lo integran, pues se caería en un problema de doble contabilidad puesto que el mismo gasto puede incluirse a la vez en los derechos a la salud y a la educación al mismo tiempo, por citar un ejemplo.

Esto significa que, desde la óptica del clasificador funcional del gasto, algunos programas podrían tener distintas funciones y que, para la ejecución de cada una de ellas, se destinaran distintas proporciones del gasto total ejercido por el programa presupuestario, mientras que, desde la perspectiva del gasto social, todo el presupuesto del programa se destina a los múltiples objetivos para los que fue etiquetado. Derivado de lo anterior, se entiende que el gasto por objetivo o subobjetivo del gasto social puede ser, en paralelo, gasto etiquetado para atender otro(s) objetivo(s) o subobjetivo(s), mientras que el gasto ejercido en una función o subfunción del clasificador funcional del gasto es exclusivamente etiquetado para esta función o subfunción, aun cuando el gasto de un programa presupuestario esté destinado a atender más de una función o subfunción.

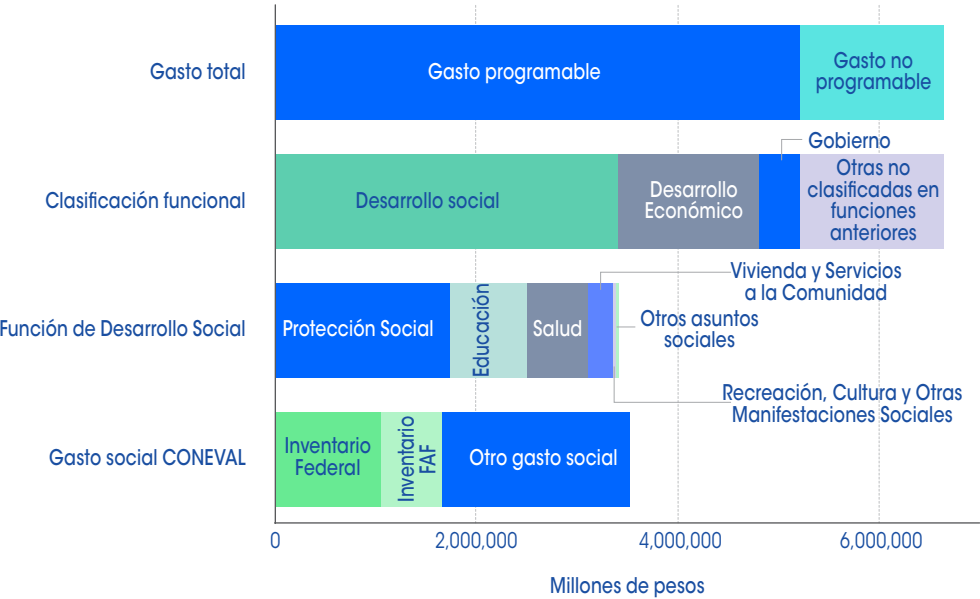
Habiendo señalado las especificidades del análisis del gasto social, se debe partir de su dimensión y de su comparación con otros grupos importantes de gasto y con otras variables macroeconómicas que permitan dar cuenta de su importancia relativa. En la gráfica 1 se presentan varios montos de gasto con el cometido de dimensionar el tamaño relativo del gasto social; en primer lugar, el gasto total no consolidado del sector público presupuestario de 2019, que ascendió a 6,634,969.7 millones de pesos (mdp) nominales.¹⁶ Es necesario señalar que en esta gráfica se muestran los datos

¹⁶ Dicho gasto se encuentra en términos no consolidados, o brutos, para poder visualizar la identidad entre las finalidades de la clasificación funcional del gasto y el gasto programable y no programable; sin embargo, en términos netos, el gasto total asciende a 5,814,441.6 mdp, lo que significa que existen 820,528.1 mdp en transferencias en el sector público presupuestario que dan origen a la doble contabilidad, mismas que se clasifican en Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo (753,012.8 mdp), Cuotas del ISSSTE (40,917.9 mdp) e Intereses compensados (26,597.4 mdp). El gasto neto total de 2019 representó 24% del Producto Interno Bruto en el mismo año (24,237,620 mdp nominales).

no consolidados y en pesos nominales con el objeto de que coincidan con los presentados por la SHCP (2020a); sin embargo, las gráficas siguientes y el análisis de las mismas se presenta en precios constantes y se usa el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de 2012 como año base para deflactar. Debido a que no se ha consolidado el gasto social, el análisis general también está en términos no consolidados, o brutos, a menos que se señale lo contrario.

Dentro del gasto total, el gasto programable concentra la mayor parte del presupuesto. En la misma gráfica 1 se presentan datos del gasto programable, el cual asciende a 5,192,172.6 mdp; este dato se encuentra asimismo en términos no consolidados debido a que el análisis de las finalidades de gasto que integran el gasto programable no se encuentra disponible en términos netos en las bases de datos publicadas en el portal de Transparencia Presupuestaria (p. ej., el gasto en Desarrollo Social, Desarrollo Económico o Gobierno se presenta en términos no consolidados); sin embargo, en términos netos, el gasto programable representó 4,257,377.9 mdp,¹⁷ es decir, 73.2% del gasto neto total, que ascendió a 5,814,441.6 mdp en 2019.

Gráfica 1 Composición del gasto (mdp), 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública: gasto total, y cálculos propios: gasto social.

¹⁷ Este es el resultado de restar al gasto programable que se presenta en la gráfica 1 tres conceptos: Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo (753,012.8 mdp), Cuotas del ISSSTE (40,917.9 mdp) y deuda de las Empresas Productivas del Estado (140,864 mdp) que, como ya se especificó, al estar clasificado en la finalidad de Desarrollo Económico es contabilizada en el gasto programable, aunque para fines de presentación del gasto programable neto en la Cuenta Pública también se descuenta.

En la gráfica 1 se advierte que el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social sumó la cantidad de 3,385,454.5 mdp nominales en el año 2019, lo que equivale a 96.5% del gasto social considerado por el CONEVAL para el mismo año, visible en la última barra de la gráfica 1, por un monto total de 3,507,916.5 mdp. Esta proporción se mantuvo estable para el periodo 2008-2018, pues tomó valores entre 88.7 y 92.4%, aunque en 2019 se presentó el valor de 96.5%, el máximo en toda la serie. En concreto, esta brecha se puede analizar en dos términos: primero, identificando todos los programas presupuestarios que se consideran gasto de la finalidad de Desarrollo Social, pero no gasto social y, segundo, identificando todos los programas que, a la inversa, no se consideran gasto en la finalidad de Desarrollo Social pero sí gasto social.

En el primer grupo se agrupan principalmente dos fondos del ramo general 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); en este grupo de gasto se ubican a su vez los programas destinados al apoyo administrativo y al apoyo a la función pública ejercido por las entidades y dependencias que realizan actividades en términos del desarrollo social, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader, antes Sagarpa) y el ISSSTE, entre otras. En conjunto, todo el gasto que cumple la condición de estar clasificado en la finalidad de Desarrollo Social, pero no considerado gasto social, sumó la cantidad de 190,560.5 mdp nominales en 2019.

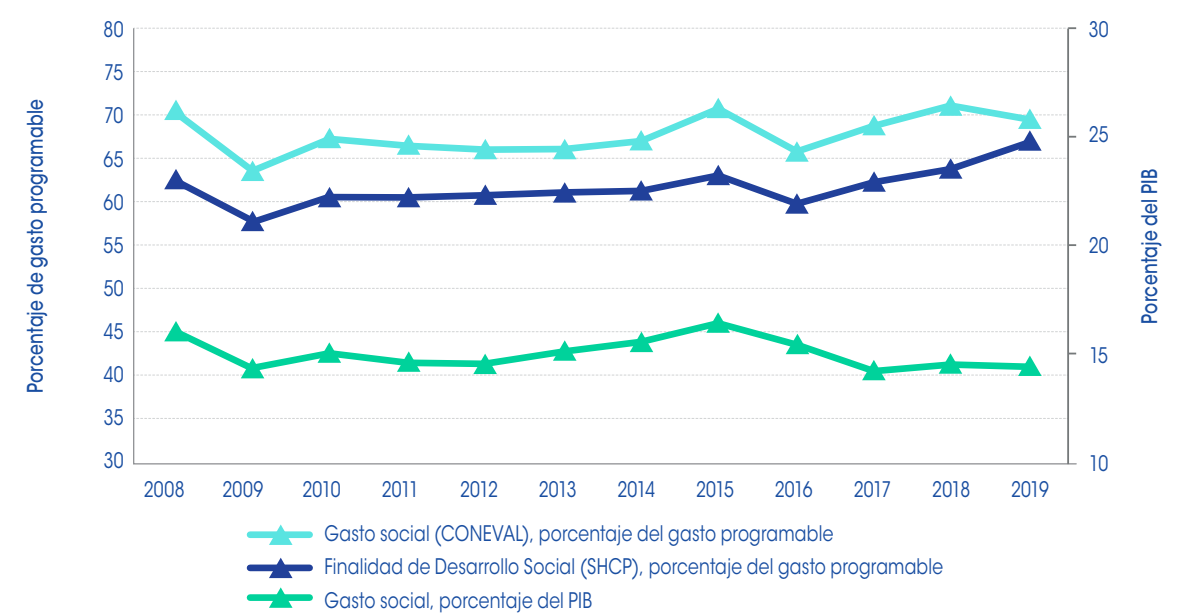
Por otro lado, en el segundo grupo de programas están los que cumplen la condición contraria, es decir, que no están clasificados en la finalidad de Desarrollo Social, pero sí se consideran gasto social. Entre ellos hay programas vinculados con el derecho al trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); con el impulso y fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas, de la Secretaría de Economía (SE); con asuntos ambientales, de la Semarnat; con la propiedad y la justicia agraria, de la Sedatu; con el desarrollo regional, del ramo general Provisiones Salariales y Económicas; con la investigación científica y el desarrollo tecnológico, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la SEP y la SSA; así como los vinculados con los apoyos productivos, la generación y conservación del empleo, y la elevación de los ingresos, de la SHCP y la Sader, entre otros. En conjunto, todo este gasto que cumple la condición de no estar clasificado en la finalidad de Desarrollo Social, pero que sí se considera gasto social, sumó la cantidad de 313,022.5 mdp nominales en 2019.

Esta diferencia entre los montos que son excluidos e incluidos en la definición del gasto social en comparación con la finalidad de Desarrollo Social tiene una explicación: en la medida en la que la definición del gasto social parte de un enfoque de derechos y se basa en los cinco objetivos de la PND, la metodología de identificación permite captar programas y recursos que se localizan, por definición, fuera de la clasificación funcional del gasto en la finalidad de Desarrollo Social.

Evolución del gasto social

En la gráfica 2 se presentan los datos del gasto social y del gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social, ambos presentados como proporción del gasto programable no consolidado [pero sobre el que sí se descuenta la deuda de Petróleos Mexicanos (Pémex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)], así como datos del gasto social como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), para el periodo 2008-2019. En promedio, el gasto social representa 67.7% del gasto programable, mientras que el gasto en la finalidad de Desarrollo Social representa 61.7%. La aseveración de que la relación entre el gasto social y el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social se ha mantenido estable para el periodo de análisis se evidencia en el comportamiento de ambas series expresadas como porcentaje del gasto programable, pues tienen el mismo sentido y la brecha entre ambas se mantiene estable para cada uno de los años, con excepción de 2019, en el que la brecha se cierra.

Gráfica 2 Evolución del gasto social y la finalidad de Desarrollo Social con respecto al gasto programable y al Producto Interno Bruto, 2008-2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública: gasto programable; INEGI: Producto Interno Bruto, y cálculos propios: gasto social.

Varios puntos presentan un comportamiento atípico en la serie de gasto expuesta: el año 2009, el periodo comprendido entre 2015 y 2017, y el 2019. Las razones subyacentes a los movimientos del gasto social en 2009 y en el periodo entre 2015 y 2017 se abordarán a lo largo de este análisis; sin embargo, en el caso del comportamiento en 2019, la razón por la que el gasto social y el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social del clasificador funcional del gasto son tan parecidos obedece a tres elementos: 1) en 2018, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el Fondo de Fortalecimiento Financiero y el programa de proyectos de construcción de aeropuertos fueron incluidos en el monto del gasto

social pero no se clasificaron como gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social, lo que hizo que la distancia entre ambas series se mantuviera; 2) en 2019 no se ejercieron recursos ni en el Fondo de Fortalecimiento Financiero ni en el programa de proyectos de construcción de aeropuertos, y 3) en el caso del FONDEN, los recursos ejercidos disminuyeron de manera notable. Dejando de lado estos elementos, los programas que sistemáticamente quedan fuera y dentro de ambos grupos de gasto, gasto social y gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social son los mismos a lo largo del tiempo.

El hecho de que ambas series presenten semejante comportamiento con respecto al gasto programable arroja que, primero, el gasto asignado a la atención de los problemas del desarrollo social es el rubro más importante en el total del gasto del sector público presupuestario, visto tanto desde el clasificador funcional como desde el cálculo del gasto social aquí presentado, y segundo, que la diferencia entre ambas series es relativamente constante y se explica por la definición y metodología de medición del gasto social y de la clasificación funcional del gasto.

Además de identificar el peso del gasto social en grupos más amplios de gasto y de compararlo con el gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social, es imprescindible revisar cuál ha sido su crecimiento real y qué tan grande es este monto en términos de otras variables macroeconómicas relevantes, como el PIB.

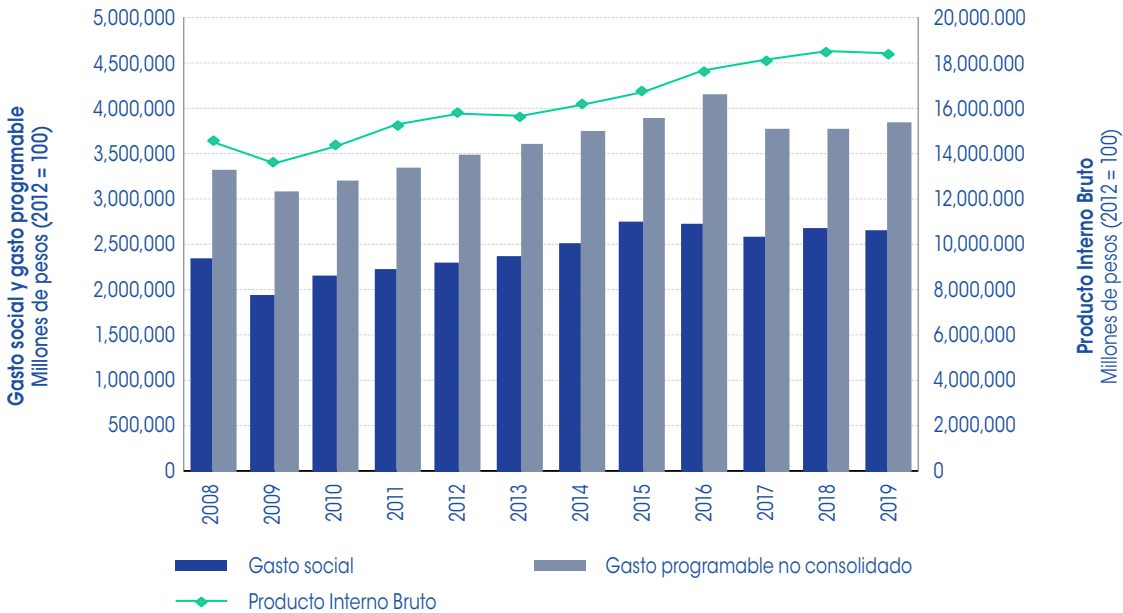
En la gráfica 2 se presenta la serie del gasto social como porcentaje del PIB, donde se identifica que para el periodo comprendido entre 2008 y 2015 el comportamiento del gasto social es similar al del gasto público: con excepción de 2009, durante todos los años el gasto social se mantiene estable o crece ligeramente como proporción del PIB, llegando al punto más alto de la serie en 2015. En 2016, el gasto social cae, expresado como porcentaje del gasto programable y como porcentaje del PIB, pero es a partir de 2017 que la serie del gasto social como porcentaje del PIB decrece, mientras que la serie del gasto social como porcentaje del gasto programable repunta. Esto significa que, si bien en 2017 el gasto social creció como proporción del gasto público total, a la par decreció o creció menos que la economía en su conjunto, en términos reales.

En la gráfica 3 se presentan las series del gasto social, gasto programable no consolidado y PIB, todas en precios constantes de 2012, y en el cuadro 5 se muestran las series de los datos graficados de gasto social y de PIB. De su análisis resulta lo siguiente:

- En 2009 cayeron todas las series presentadas, lo que se debe a la crisis y las condiciones económicas adversas surgidas desde 2008 en el ámbito internacional y exacerbadas por la pandemia de la gripe A (H1N1) en el transcurso de ese año.
- En el periodo comprendido entre 2010 y 2015 todas las series tienen un crecimiento estable y el gasto social muestra su dato más alto en 2015. La principal razón fue la evolución del precio del petróleo, la recuperación de la actividad económica y la implementación de una nueva política tributaria que permitió elevar los ingresos públicos.

- En 2016 y 2017, mientras el PIB crece, el gasto social sigue una tendencia contraria, con caídas de 1.1 y 5%, respectivamente. Sobre todo en 2017, la caída del gasto social se correlaciona con una caída general del gasto programable y del gasto neto total, lo que responde a la incertidumbre y el impacto negativo en las expectativas sobre el panorama económico esperado en México derivado del cambio en la administración de los Estados Unidos de América.
- En 2018 repuntan las series, aunque el crecimiento solo se presenta en ese año y puede interpretarse como una recuperación que, más que señalar un crecimiento, permitió llegar a los niveles previos de gasto social. En 2019 se vuelven a presentar caídas mínimas en las series de gasto social y PIB, con un ligero aumento del gasto programable, lo que quizá se deba, en el caso del gasto social, a la desaparición y reducción de programas y fondos que ejercieron una importante cantidad de gasto social en 2018.

Gráfica 3 Gasto social, gasto programable no consolidado y Producto Interno Bruto (mdp^a), 2008-2019



^aDatos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública: gasto programable; INEGI: Producto Interno Bruto, y cálculos propios: gasto social.

En el cuadro 5 no se presenta la serie de datos del gasto programable no consolidado, debido a que las transferencias que dan origen a la doble contabilidad¹⁸ de los recursos repercuten en el monto

¹⁸ Como se señaló en la nota 17, es necesario hacer una consolidación de los datos para evitar la doble contabilidad de ciertos montos. La doble contabilidad consiste en la práctica errónea de contabilizar más de una vez una misma transacción registrada de distinta forma. Por ejemplo, en el caso del gasto programable no consolidado, este incluye Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo; sin embargo, esos recursos recibidos por las Entidades de Control Directo también son ejercidos y reportados. Cuando se reporta tanto como un subsidio como en el ejercicio de las Entidades de Control Directo se incurre en la doble contabilidad.

total del gasto. Se muestra en la gráfica 3 porque, en el caso del gasto social y de las finalidades del clasificador funcional del gasto, no se descuentan los montos que generan la doble contabilidad, por lo que, en línea con la consistencia de los datos presentados en la gráfica 1, en la gráfica 3 se exhiben también los datos no consolidados, tanto de gasto programable como de gasto social.

Cuadro 5 Gasto social y Producto Interno Bruto (mdp^{a/b}), 2008-2019

Año	Gasto social (millones de pesos)	Tasa de crecimiento anual del gasto social (%)	PIB (millones de pesos)	Tasa de crecimiento anual del PIB (%)
2008	2,345,230		14,586,706	
2009	1,958,401	-16.49	13,638,601	-6.50
2010	2,165,464	10.57	14,390,106	5.51
2011	2,231,683	3.06	15,268,553	6.10
2012	2,307,285	3.39	15,817,755	3.60
2013	2,381,106	3.20	15,680,332	-0.87
2014	2,510,765	5.45	16,192,475	3.27
2015	2,759,512	9.91	16,744,352	3.41
2016	2,728,168	-1.14	17,650,042	5.41
2017	2,590,591	-5.04	18,137,097	2.76
2018	2,689,973	3.84	18,543,615	2.24
2019	2,668,164	-0.81	18,435,432	-0.58

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública: gasto programable; INEGI: Producto Interno Bruto, y cálculos propios: gasto social.

A pesar de lo anterior, y para analizar lo sucedido en 2009, es preciso revisar los datos del gasto programable en términos netos. En 2008 se llevó a cabo una reforma a la Ley del ISSSTE, la cual respondía a la difícil situación económica del organismo al reflejar un agotamiento de la reserva financiera del fondo de pensiones desde las décadas de 1980 y 1990. El déficit en los ingresos del fondo de pensiones dio origen a la Nueva Ley del ISSSTE, publicada en el DOF en marzo de 2007, en la cual se determinó, en general, la separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios médicos, la constitución de un régimen de reservas, el aumento de las contribuciones y la cuota social para el financiamiento de esta prestación y el apoyo extraordinario del Gobierno federal para la actualización de la infraestructura (CEFP, 2009).

Sin embargo, el eje de la reforma fue el diseño de un nuevo sistema de pensiones, el cual pasó a contemplar dos opciones para los trabajadores: la primera era la incorporación a este nuevo sistema y la recepción de un bono depositado en la cuenta individual del trabajador; además, a esta misma cuenta se abonarían las contribuciones de los trabajadores y las del Estado. De esta manera surge un nuevo organismo denominado PENSIONISSTE, a cargo de administrar los recursos de las cuentas. La segunda opción para los trabajadores era permanecer en el régimen anterior con

algunas modificaciones, entre las cuales se hallaba el incremento gradual en la edad mínima de retiro (CEFP, 2007).

Esta reforma implicó la erogación extraordinaria de un monto de alrededor de 250,000 mdp nominales para enfrentar la transición en el esquema de pensiones. No obstante, tal desembolso representó en ese ejercicio fiscal, en conjunto con los Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo, las Cuotas del ISSSTE y los intereses compensados, una transacción interna del sector público presupuestario, es decir, una transacción que dio origen a la doble contabilidad. En términos netos y expresado en pesos constantes, el gasto neto total aumentó de 2008 a 2009 (ver la última columna del cuadro 6); esta expansión del gasto neto total solo se pudo dar en el contexto de la aplicación de una política contracíclica debido a que, como se observa en la misma gráfica 3 y en el cuadro 5, el PIB tuvo una caída de 6.5% en 2009.

Las políticas contracíclicas aluden a un comportamiento del gasto público que crece o decrece en relación inversa al PIB, y cuyo objetivo principal es amortiguar las oscilaciones propias de las economías de mercado, es decir, que las fases asociadas al crecimiento sean lo más estables y prolongadas posible y que las fases del ciclo vinculadas a la contracción sean lo más cortas y menos severas (CEFP, 2020a). En 2009 se enfrentó un escenario en el que prevalecía un entorno económico mundial deteriorado con pocas perspectivas de crecimiento global, mayor incertidumbre en los mercados financieros internacionales y riesgos asociados con el menor dinamismo en la economía presentado en 2008. Aunado a esto hubo un brote de influenza tipo A (H1N1) que afectó la actividad de varios sectores y regiones del país. Debido a lo anterior, el Estado incrementó las medidas de estímulo fiscal contempladas en el presupuesto de 2009, mismas que comprendieron el aumento en el gasto de infraestructura, los subsidios al empleo y mayores transferencias sociales (OCDE, 2009b).

Durante 2010 diversos elementos favorecieron las finanzas públicas del país, dando lugar a un mayor ingreso y gasto público (p. ej., la evolución del precio del petróleo y la recuperación de la actividad económica). Asimismo, durante ese año crecieron los ingresos tributarios a causa de una nueva política tributaria orientada a la implementación de un proceso de fiscalización más eficiente (CEFP, 2011). Tal tendencia al alza del gasto neto total se mantuvo hasta 2016, año en el que, sin embargo, el gasto social experimentó una caída en términos reales. Como se aprecia en el cuadro 5, en los años 2016 y 2017 la economía creció, mientras que el gasto social sufrió dos caídas consecutivas. De ambos años, solo en 2017 la caída del gasto social estuvo correlacionada con una caída general del gasto neto total (ver la última columna del cuadro 6).

El año 2017 se caracterizó por la incertidumbre ante la llegada del nuevo presidente de los Estados Unidos de América. Asimismo, las declaraciones del nuevo mandatario estadounidense referentes a la salida de ese país del Tratado de Libre Comercio de América del Norte generaron incertidumbre y un impacto negativo en las expectativas sobre el panorama económico esperado en México.

El crecimiento económico para ese año se logró con la tasa mínima esperada, lo que en definitiva se reflejó en las finanzas públicas de dicho ejercicio fiscal. El cuadro 6 indica que 2017 es el único año en el que el gasto neto total decreció en términos nominales y, junto con 2019, también en términos reales (cuadro 6) (CEFP, 2018a).

Es relevante señalar que, con base en el artículo 23 de la LGDS, el gasto destinado a la atención de los problemas sociales no puede ser menor entre un año y otro en términos per cápita reales. Por tanto, el gasto en la finalidad de Desarrollo Social siempre aumenta en términos nominales, aun cuando el gasto neto total decrezca. Salvo en 2009, debido a la doble contabilidad asociada a los montos ejercidos con el objetivo de cubrir los costos de transición en el esquema de pensiones, mismos que se abordaron con anterioridad. En el cuadro 6 se ve la serie del gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social y el gasto neto total, ambas series en términos nominales. En 2017 se constata que el gasto neto total nominal decreció, en tanto que el gasto nominal ejercido en la finalidad de Desarrollo Social subió en alrededor de 10,000 mdp nominales. En términos reales, sin embargo, ambas series se contraen.

Cuadro 6 Gasto en la finalidad de Desarrollo Social y gasto neto total (mdp^{a/b}), 2008-2019

Año	Gasto en Desarrollo Social (millones de pesos)	Gasto neto total (millones de pesos)	Gasto en Desarrollo Social (millones de pesos) (2012 = 100)	Gasto neto total (millones de pesos) (2012 = 100)
2008	1,762,786	2,894,807	2,081,396	3,418,020
2009	1,592,564	3,114,065	1,785,807	3,491,928
2010	1,811,034	3,355,288	1,949,741	3,612,269
2011	1,954,237	3,655,757	2,034,586	3,806,064
2012	2,125,977	3,942,261	2,125,977	3,942,261
2013	2,283,127	4,206,351	2,199,409	4,052,112
2014	2,477,346	4,566,809	2,294,307	4,229,389
2015	2,725,941	4,917,247	2,457,670	4,433,321
2016	2,831,039	5,377,850	2,482,380	4,715,535
2017	2,841,140	5,255,868	2,349,304	4,346,013
2018	3,066,505	5,611,559	2,417,227	4,423,412
2019	3,385,455	5,814,442	2,575,018	4,422,536

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

En conjunto, con estos elementos generales se dimensiona el tamaño y se entienden los movimientos del gasto social y de las variables utilizadas para contextualizarlo. En las siguientes secciones del capítulo se analiza el gasto social a través de distintas clasificaciones oficiales del gasto emitidas por la SHCP, entre ellas la programática, la administrativa, la económica y la geográfica.

Composición del gasto social según la clasificación de la SHCP

El gasto social puede ser analizado, por un lado, mediante los diferentes clasificadores oficiales de la SHCP, incluidas la clasificación programática (qué se hace), económica (en qué se gasta), administrativa (quién gasta) y geográfica (en dónde se gasta), y por el otro, a través de los grupos relacionados con los objetivos y subobjetivos de la PNDS que dan origen a la propia metodología de medición del gasto social. Por consiguiente, el objetivo de esta sección es analizar la composición del gasto social y su distribución en cada uno de los clasificadores emitidos por la SHCP. Como nota general, y como se mencionó al inicio de este capítulo, los elementos gráficos y los datos de gasto mostrados en adelante se presentan en pesos constantes de 2012,¹⁹ a menos que se indique lo contrario.

Composición del gasto social por modalidad presupuestaria (clasificación programática)

El propósito de la clasificación programática es determinar la clasificación de los programas presupuestarios de las entidades, dependencias y organismos del sector público a fin de organizar, de forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios, identificando las características del uso de los recursos en función de la naturaleza y objetivos que persigue cada programa. La clasificación de los programas está definida con base en dos grandes categorías: gasto programable y no programable, a su vez clasificadas en los siguientes rubros: Subsidios, Desempeño de Funciones, Administrativos y de Apoyo, Compromisos, y Obligaciones; por último, en estos rubros se desagregan las modalidades presupuestarias (DOF, 2013).

Para el análisis del gasto social, las modalidades presupuestarias se ordenaron en seis categorías: 1) Subsidios, 2) Servicios y Bienes Públicos, 3) Administrativos y de Apoyo, 4) Pensiones, 5) Gasto Federalizado y 6) Otras modalidades (cuadro 7). Aunque lo anterior se basa en la clasificación por rubros que la SHCP define en el Manual de Programación y Presupuesto (MPyP), enlistados en el párrafo anterior, existe una diferencia sustantiva. Por una parte, los Subsidios, los Servicios y Bienes Públicos, las Pensiones y el Gasto Federalizado constituyen grupos por sí mismos, ya que son modalidades relacionadas directamente con el gasto social y las acciones realizadas por parte del Gobierno federal para garantizar el acceso a los derechos sociales; por otra parte, el resto de las modalidades clasificadas como gasto social se agrupan en Otras modalidades, pues son acciones más generales que influyen en el acceso a los derechos sociales y que gráficamente no pueden presentarse de manera individual por su tamaño relativo.

Cuadro 7 Clasificación de las modalidades presupuestarias por categoría

Categoría	Modalidad presupuestaria
Subsidios	Sujetos a Reglas de Operación (S)
	Otros Subsidios (U)
Servicios y Bienes Públicos	Prestación de Servicios Público (E)
	Provisión de Bienes Públicos (B)

¹⁹ La deflactación de los elementos se hizo utilizando el INPC 2012 = 100.

Categoría	Modalidad presupuestaria
Administrativos y de Apoyo	Apoyo al Proceso Presupuestario y para Mejorar la Eficiencia Institucional (M)
	Apoyo a la Función Pública y al Mejoramiento de la Gestión (O)
	Operaciones Ajenas (W)
Pensiones	Pensiones y Jubilaciones (J)
	Aportaciones a Fondos de Inversión y Reestructura de Pensiones (Z)
Gasto Federalizado	Gasto Federalizado (I)
Otras modalidades	Funciones de las Fuerzas Armadas (A)
	Promoción y Fomento (F)
	Regulación y Supervisión (G)
	Proyectos de Inversión (K)
	Obligaciones de Cumplimiento de Resolución Jurisdiccional (L)
	Desastres Naturales (N)
	Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (P)
	Específicos (R)
	Aportaciones a la Seguridad Social (T)
	Aportaciones a Fondos de Estabilización (Y)

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática.

En este sentido, las gráficas 4 y 5 muestran el comportamiento y la composición del gasto social por modalidad presupuestaria según las categorías mencionadas. En general, se observa que el gasto social en las diferentes modalidades ha tenido un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo con dos caídas durante el periodo analizado, como ya se explicó. Sin embargo, dichas disminuciones en el gasto social no se han reflejado de la misma forma al interior de las categorías. Por un lado, el decremento en el gasto social durante 2009 tuvo un impacto directo en las modalidades J Pensiones, I Gasto Federalizado, Administrativos y de Apoyo, y Otras modalidades, mientras que modalidades como S, U Subsidios, y E, B Servicios y Bienes Públicos aumentaron su gasto en dicho periodo. Por otra parte, para el periodo 2015-2017 también hubo una baja en el gasto social que influyó en todas las modalidades con excepción del gasto destinado a las modalidades en la categoría de Pensiones.

Asimismo, las modalidades presupuestarias que más concentran gasto social son las clasificadas en la categoría J Pensiones, con 31.7% del gasto social en promedio durante el periodo analizado; le siguen los S, U Subsidios, con 19.4%; I Gasto Federalizado, con 17.8%; E, B Servicios y Bienes Públicos, con 17.2%; Otras modalidades, con 11.7%, y por último, Administrativos y de Apoyo, con 2.1% en promedio durante el periodo 2008-2019. A grandes rasgos se corrobora que el gasto social se concentra en programas y modalidades sujetos a obligaciones y compromisos adquiridos con anterioridad por parte del Gobierno federal, y derivados de la legislación vigente, lo que convierte a este tipo de gasto en gasto ineludible,²⁰ pues se tiene que hacer frente a esas obligaciones año con año. En este

²⁰ Para fines del análisis, cuando se hace referencia al gasto ineludible se habla del gasto programable ineludible, pues el gasto no programable también es gasto ineludible. Sin embargo, este último, por definición, no se considera gasto que puede ser destinado al desarrollo social.

grupo se ubican las modalidades J Pensiones e I Gasto Federalizado, que en conjunto equivalen a casi la mitad del gasto social (49.5%).

Es importante destacar que, durante el periodo analizado, el gasto ineludible relacionado con la modalidad J Pensiones es el único que muestra una tendencia creciente, que ha ido acotando el espacio fiscal²¹ para el resto de las modalidades del gasto social que no son gasto ineludible. Esto es decisivo en lo referente a la disponibilidad de recursos con los que cuenta cada APF para la consecución de sus objetivos y para las acciones que realiza a fin de garantizar el acceso a los derechos sociales. Para evitar que esta tendencia continúe se requiere de una reforma fiscal que permita elevar los ingresos del gobierno y de una reforma al sistema de pensiones que determine que los ingresos fiscales adicionales, resultado de las mejoras en la recaudación y de la reforma fiscal, no sean absorbidos por los compromisos contraídos con anterioridad referentes al pago de pensiones y jubilaciones.

Estas acciones tendrían un impacto en los recursos destinados a gasto social que no conforman el gasto ineludible, es decir, en el gasto social compuesto por las modalidades S, U, Subsidios; E, B, Servicios y Bienes Públicos, y Otras modalidades. De estas modalidades, Subsidios, Servicios y Bienes Públicos representan la mayor proporción del gasto social, con 36% en promedio, aunque esta participación osciló entre 29 y 41% durante el periodo analizado. Cabe resaltar que el CONEVAL utiliza dichas modalidades (S, U, B y E) en conjunto con ramos específicos vinculados al desarrollo social para definir el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* (CONEVAL, 2019b); sin embargo, la integración del Inventario CONEVAL obedece a la necesidad de repartir las tareas de evaluación de los programas de la APF entre la SHCP y el CONEVAL, por lo que su lógica se basa en una clasificación de los programas entre sociales y no sociales con el propósito de determinar el ámbito de acción de cada instancia en materia de evaluación.

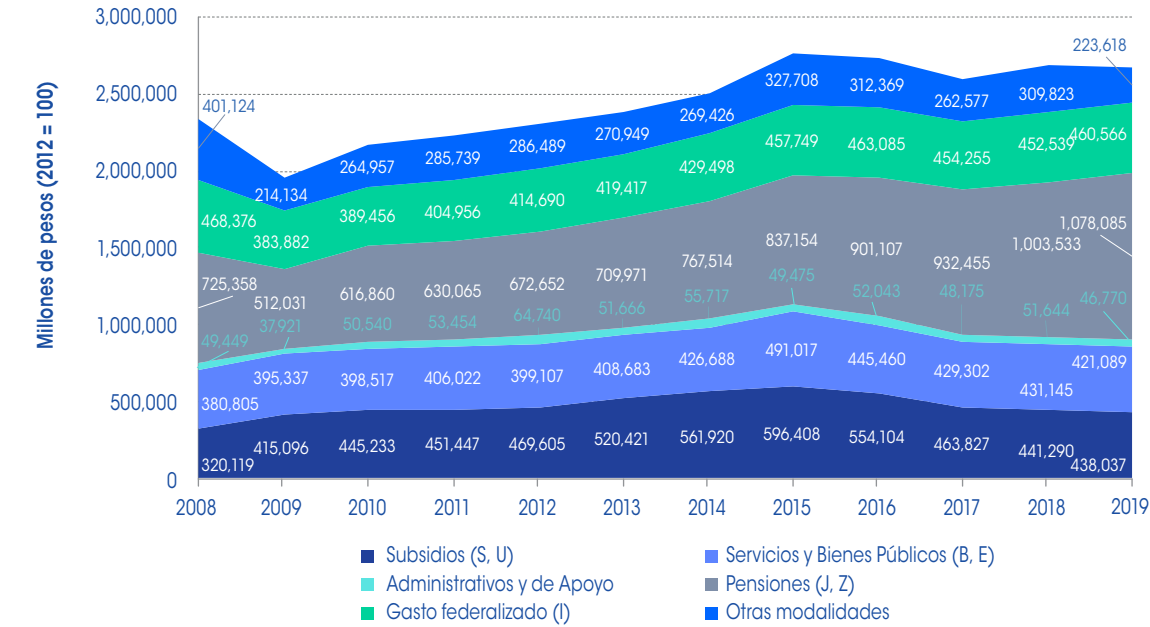
En este sentido, los montos de gasto social ejercidos en los distintos conjuntos de modalidades agrupadas pueden tener un parámetro de comparación precisamente contra aquello que el CONEVAL considera programas y acciones de desarrollo social en materia de evaluación. Sin embargo, en la medida en la que el concepto de gasto social desde la óptica de la PNDS y la LGDS permite captar un mayor número de programas, pues no está sujeto a ciertas modalidades o ramos vinculados con el desarrollo social sino a los derechos y, en general, a los objetivos de la PNDS, el monto del gasto social será mayor que el monto del Inventario Coneval.

Como se señaló, una gran proporción del gasto social es ineludible y creciente (sobre todo los gastos relacionados con las pensiones y jubilaciones). Esto implica que el gasto que se destine a modalidades como Subsidios, Servicios y Bienes Públicos, que ya fueron explicados en el párrafo anterior, y Otras modalidades, puede ir disminuyendo en términos relativos, pese a que el concepto de gasto

²¹ El espacio fiscal es la disponibilidad del espacio presupuestario que permite a los gobiernos proveer recursos para un propósito deseado (Heller, 2005a).

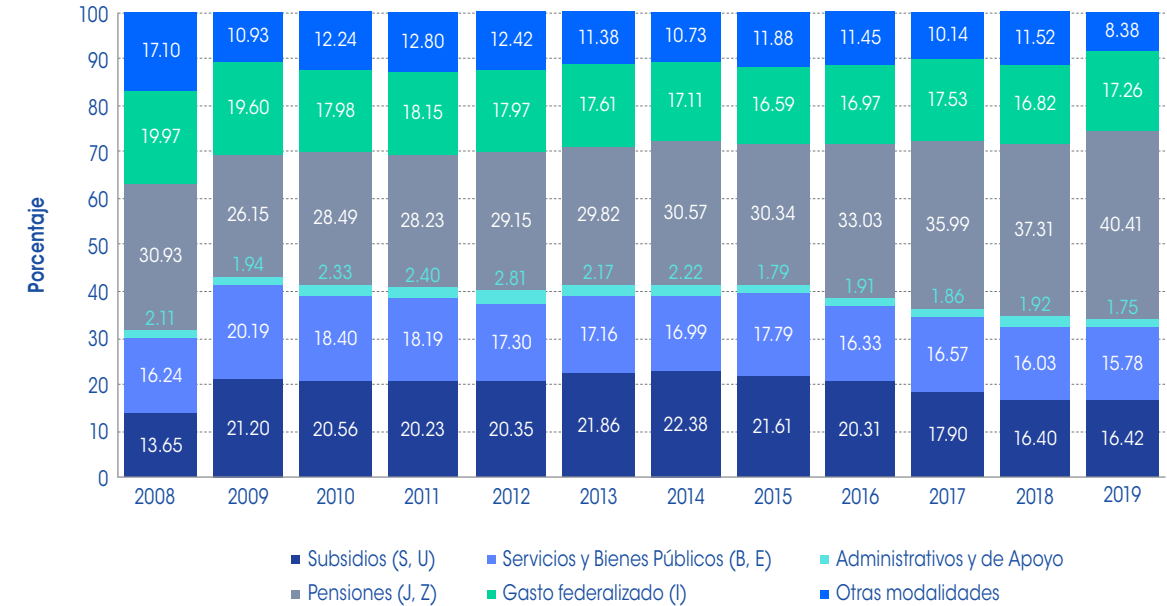
social propuesto capta un mayor número de programas y, por ende, un mayor monto de gasto. La categoría de Otras Modalidades abarca modalidades como K Proyectos de Inversión, F Promoción y Fomento de los Sectores Social y Económico, G Regulación y Supervisión del Sector Privado, Social y Público, entre otras; el cometido de dichas modalidades es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de la población y, junto con las modalidades de Subsidios, Servicios y Bienes Públicos, reflejan el espacio fiscal que cada APF tiene para definir su política pública (con excepción de los gastos destinados al pago de servicios personales, que se analizarán más adelante pero que suelen constituir también un gasto ineludible del Estado).

Gráfica 4 Composición del gasto social por modalidad presupuestaria (mdp^{a/b}), 2008-2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Gráfica 5 Composición porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria, 2008-2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Composición del gasto social por ramo (clasificación administrativa)

El propósito de la clasificación administrativa es identificar los ramos presupuestarios a través de los cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos (DOF, 2011); en otras palabras, muestra la estructura organizativa del sector público al clasificar en cinco grupos (ramos administrativos, ramos generales, ramos autónomos, empresas productivas y entidades de control presupuestario directo) los ramos que ejercen el gasto. De 2012 a 2019 el gasto social se ejerció, en términos de la clasificación administrativa, en 35 ramos presupuestarios.

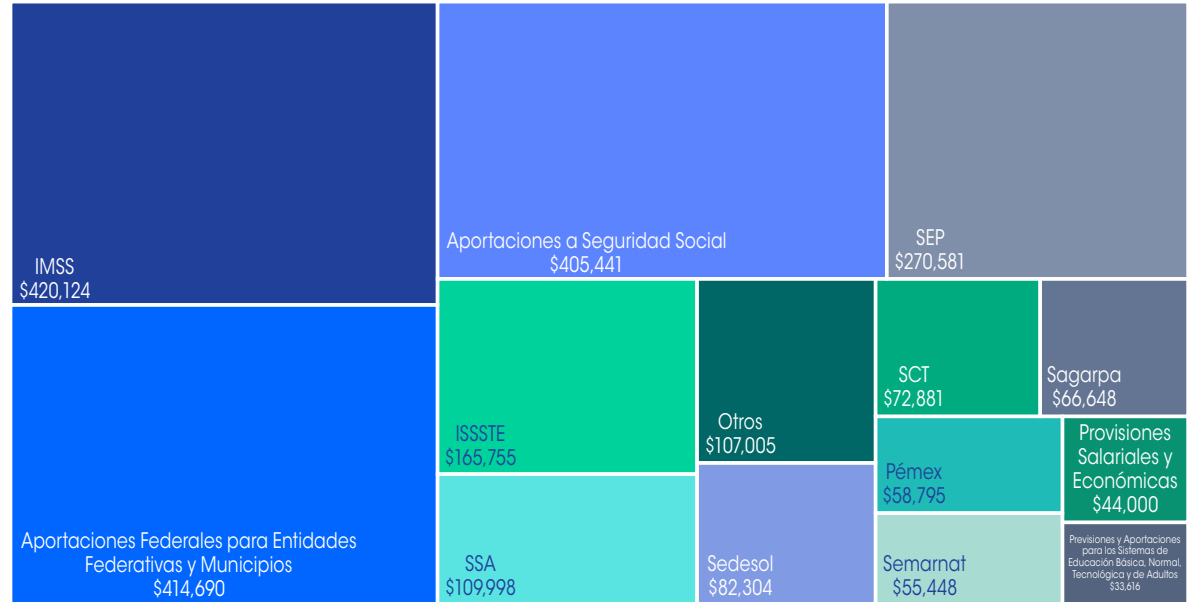
En este contexto, de 2012 a 2019 alrededor de 95% del gasto social se concentró en 13 ramos presupuestarios²² que concentraron un monto equivalente a 2,200,280 mdp en 2012, 2,561,559 mdp en 2018 y 2,539,660 mdp en 2019, mientras que el restante 5% del gasto se distribuyó en 22 ramos presupuestarios.²³ A lo largo del periodo mencionado, la composición del gasto por ramo ha permanecido

²² De 2012 a 2019 los ramos Aportaciones a la Seguridad Social; IMSS; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; Educación Pública; ISSSTE; Bienestar; Salud; Pemex; Agricultura y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y Medio Ambiente y Recursos Naturales han permanecido entre los principales sectores donde se ejerce el gasto pues concentran 95% del gasto social. Ramos como CFE, Trabajo y Previsión Social, y Provisiones Salariales y Económicas han entrado y salido del grupo de principales sectores donde se ejerce el gasto social a lo largo del periodo.

²³ El restante 5% del gasto social se distribuye en programas de los siguientes ramos: Conacyt; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; Economía; Gobernación; Entidades No Sectorizadas; Marina; Energía; Relaciones Exteriores; Tribunales Agrarios; Comisión Reguladora de Energía (CRE); Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI); Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); Turismo; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y Seguridad y Protección Ciudadana. Ramos como CFE, Trabajo y Previsión Social, y Provisiones Salariales y Económicas han entrado y salido del grupo de principales ramos en los que se ejerce el gasto social a lo largo del periodo.

constante, es decir que, de los 13 ramos presupuestarios que concentran el gasto social, 11 han continuado entre los principales ramos en los que se ejerce el gasto social con ligeros cambios en su posición con respecto al resto. Por ejemplo, ramos como el 50 IMSS, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 19 Aportaciones a Seguridad Social, 11 Educación Pública y 51 ISSSTE han permanecido entre los cinco principales ramos en los que se ejerce el gasto social en 2012, 2018 y 2019 (gráficas 6, 7 y 8).

Gráfica 6 Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp^{a/b}), 2012



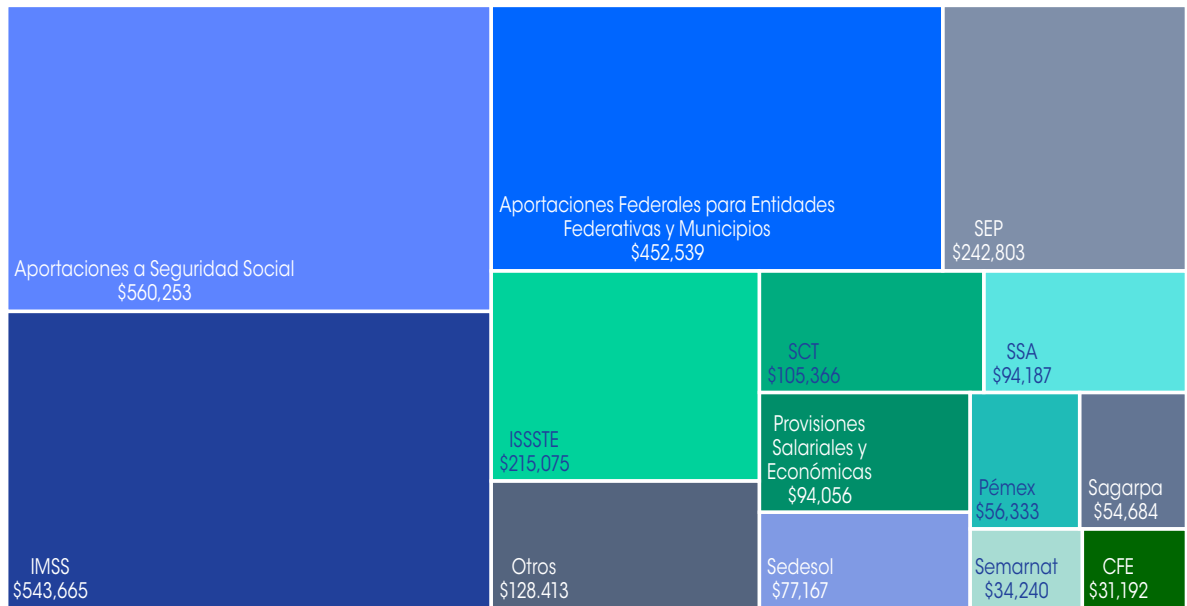
^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2012.

Esta baja movilidad del gasto social al interior de la clasificación administrativa refleja un comportamiento inercial del gasto social a lo largo del tiempo, pues los grandes ramos que concentran el gasto han mantenido una participación similar durante el periodo analizado, a pesar de que su posición dentro de los principales ramos en los que se ejerce el gasto social ha cambiado. Un ejemplo claro es el ramo 50 IMSS, que en 2012 fue el principal ejecutor del gasto social con 420,124 mdp y una participación de 18.2%, y que para 2018 y 2019 se convirtió en el segundo ejecutor del gasto social; aún así, tanto el gasto social destinado a dicho ramo como su participación en el gasto social aumentó a 543,665 mdp en 2018 y a 569,638 mdp en el año 2019, con una participación de 20.8 y 21.3%, respectivamente.

Gráfica 7 Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp^{a/b}), 2018

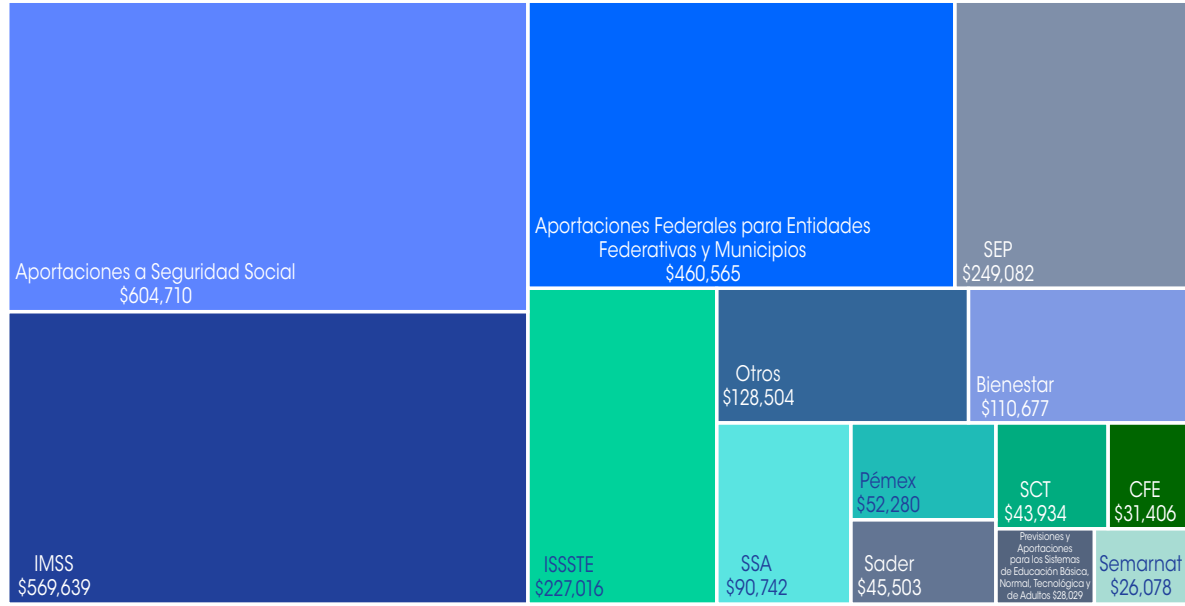


^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2018.

Otro ejemplo es el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, que en 2012 se ubicaba como el tercer ejecutor de gasto social con un gasto de 405,441 mdp y una participación de 17.5%; para 2018 pasó a ser el principal ejecutor de gasto social con 560,252 mdp y una participación de 20.8%, manteniéndose en esa posición en 2019 con un gasto de 604,709 mdp y una participación de 22.6%. Por su parte, el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, uno de los principales ramos en los que se ejerce el gasto social, pasó de estar en la segunda posición en 2012 con 414,690 mdp, a la tercera posición en 2018 y 2019 con 452,539 y 460,565 mdp, respectivamente. Aunque se presenció este crecimiento de los recursos ejercidos en el ramo 33, su participación no tuvo variaciones relevantes, pues osciló entre 16 y 17% del gasto social en dichos años.

En general, se observa que, sin importar el año, los ramos que focalizan el gasto social son los mismos, pues el IMSS, las Aportaciones a Seguridad Social y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios han concentrado entre 50 y 60% del gasto social entre los años 2012 y 2019, manteniéndose entre los principales ramos en los que se ejerce el gasto social. Ramos con menor participación como Educación Pública, ISSSTE, Salud y Bienestar (antes Desarrollo Social) se encuentran también entre los principales ramos en los que se ejerce el gasto social, pero con una participación más reducida; estos concentraron, en conjunto, entre 23 y 27% del gasto social ejercido entre 2012 y 2019.

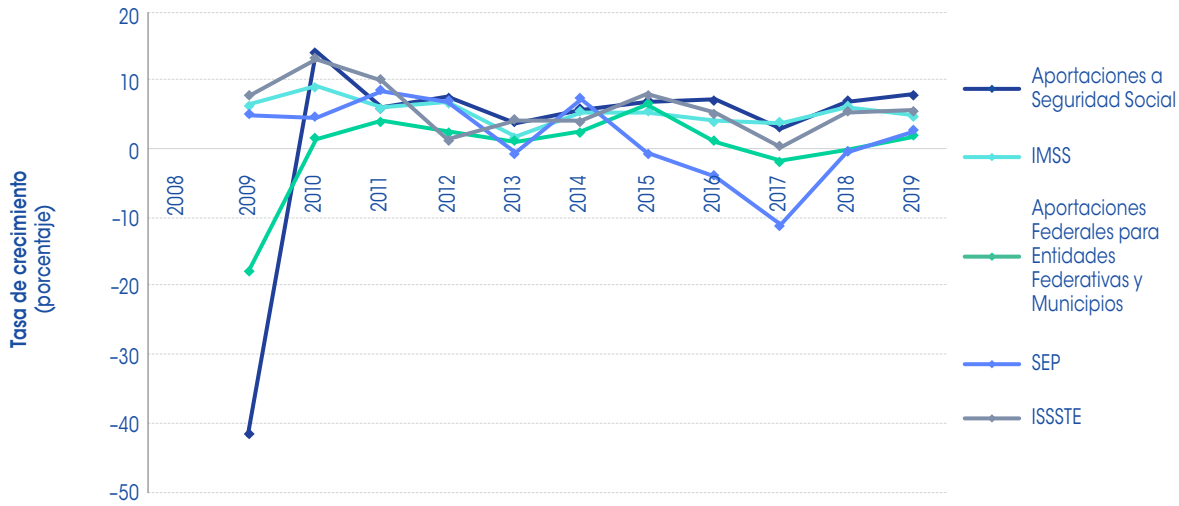
Gráfica 8 Composición del gasto social por ramo presupuestario (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En la gráfica 9 se muestra la tasa de crecimiento real anual de los principales ramos en los que se ejerce el gasto. Tanto el IMSS como el ISSSTE mantienen un comportamiento estable a lo largo del periodo de estudio. Por su parte, las Aportaciones a Seguridad Social y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios presentan una caída en el gasto social de 2008 a 2009, con una tasa de crecimiento negativa de 42 y 18%, respectivamente. Asimismo, el ramo 11 Educación Pública tiene una caída importante en el periodo de 2016-2017, con una tasa de crecimiento negativa de 11.3%.

Gráfica 9 Tasa de crecimiento real del gasto social por ramo en los principales ramos en los que se ejerce el gasto social, 2008-2019



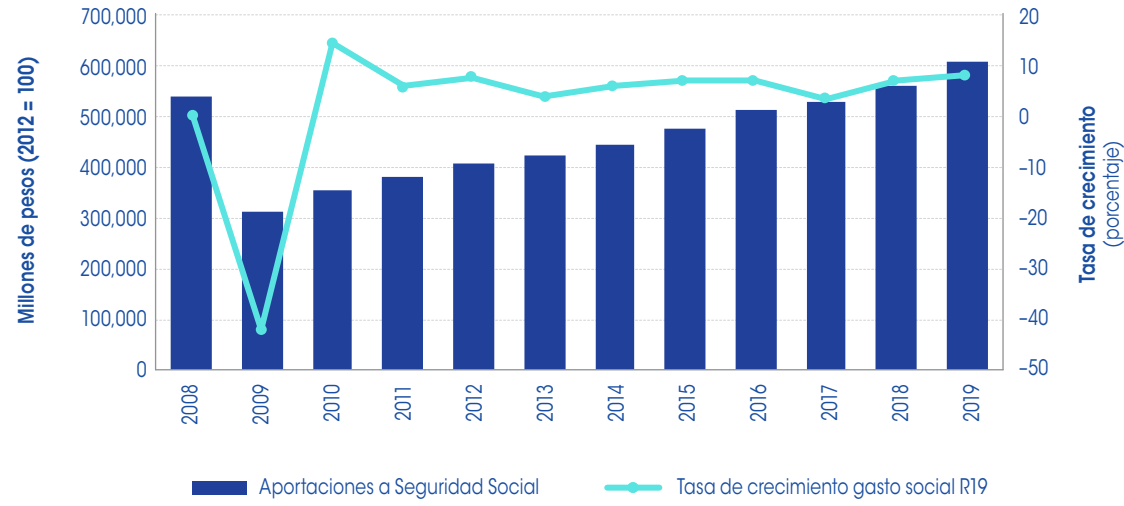
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social

En el caso del ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, el cambio en los recursos destinados a gasto social se deriva de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones de 2008. En términos generales, con las reformas al ISSSTE, a los sistemas de pensiones estatales y la firma de convenios sindicales se establecía un esquema de retiro basado en cuentas individualizadas; su operación y gestión ya no estaba a cargo del Estado sino de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y de las instituciones de pensiones (aseguradoras) (Ortiz Magallón *et al.*, 2008). Es por ello que de 2008 a 2009 el gasto social en el mencionado ramo se redujo en 223,562 mdp, pasando de 535,208 mdp en 2008 a 311,646 mdp en 2009. En particular, el Pp *Bono de Reconocimiento del Pensión-SSSTE*, definido como *Costo de Transición Nueva Ley del ISSSTE* por su actividad institucional, fue el causante de la caída en el gasto social ejercido para dicho ramo, ya que en 2008 tuvo un presupuesto ejercido de 260,329 mdp y en 2009 desapareció.

A pesar de la caída de los recursos destinados al ramo en 2009, a partir de 2010 y hasta 2019 el gasto social en el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social presentó una tendencia creciente; en 2018 superó el nivel que tenía en 2008, alcanzando los 560,252 mdp (gráfica 10). Cabe resaltar que en este ramo se presupuestan y programan las transferencias fiscales a cargo del Gobierno federal para cubrir el pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones de seguridad social, las cuales son suministradas a los institutos de Seguridad Social (ISSSTE e IMSS) y otros beneficiarios (SHCP, 2009).

Gráfica 10 Gasto social (mdp^a) y tasa de crecimiento en el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, 2008-2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

El ramo general 33 se creó con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1997 como un mecanismo para transferir recursos basados en una lógica compensatoria: "el objetivo fue pasar de un sistema de transferencias resarcitorio, basado principalmente en participaciones, a uno en el que también existiera un componente equitativo o compensatorio como el de las aportaciones federales" (Chiapa y Velázquez, 2011). Por consiguiente, los recursos de este ramo no se distribuyen conforme a las capacidades recaudatorias de las entidades federativas, sino conforme a las necesidades y carencias que ellas presentan, y con base en criterios establecidos en la LCF. Así, el objetivo del ramo 33 es transferir recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social (CONEVAL, 2011).

De tal manera, las Aportaciones Federales del ramo general 33 son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, o de los municipios, condicionando su gasto a la ejecución de actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos (SHCP, 2020b). Este ramo está constituido por ocho fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FONE).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

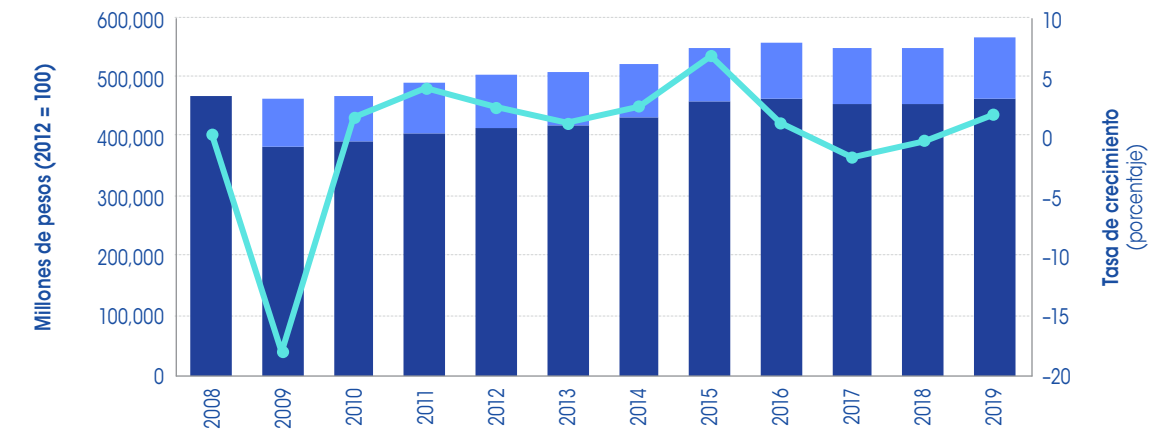
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
4. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En 2008-2009 el gasto social en el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios tuvo una caída de 18%, la cual proviene de la forma de presupuestación de los recursos en el ramo. En 2008, los recursos para este ramo se presupuestaban solo por entidad federativa, es decir, se presupuestaba un Pp por entidad federativa con todos los fondos (sociales y no sociales) incluidos en dicho programa y diferenciados a través de la actividad institucional, por lo que en el programa estaban incluidas todas las aportaciones recibidas a través del ramo 33 en la entidad. A partir de 2009 los recursos se presupuestaron por fondo y entidad. Es decir, ya no se presupuestaba únicamente con un programa por entidad sino con una cantidad de programas por entidad según el destino de los recursos en cada fondo. De este modo, la caída responde a la forma en que se reporta la información, más que a una disminución en el presupuesto del ramo pues, como se ha señalado, la unidad de análisis empleada en este trabajo es el programa presupuestario.

En otras palabras, al utilizarse el Pp como unidad para la clasificación del gasto social y no social, en 2008 todo el ramo se clasificaba en gasto social, pero a partir de 2009 Pp (fondos) como el FAFEf, FASP y FORTAMUN dejaron de ser clasificados como gasto social, pues sus actividades son ajenas al cumplimiento del acceso a los derechos sociales o con los otros objetivos de la PNDS.²⁴ Estos tres fondos tienen una participación en promedio (2009-2019) de 17% en el ramo; por tanto, la caída de 18% del gasto social en el ramo 33 en 2009 está asociada a la exclusión de dichos fondos. Por su parte, los recursos de los fondos que sí se clasifican como gasto social (FONE, FAETA, FAIS, FAM y FASSA) han tenido un comportamiento relativamente estable con una tendencia creciente durante el periodo analizado, con excepción de 2017, año en el que el gasto social en el ramo tuvo una tasa de crecimiento negativa de 1.9% (gráfica 11). El motivo de dicho comportamiento estable es, en gran medida, la forma en la que se asignan los recursos al ramo, pues la asignación se basa en fórmulas y criterios fijos establecidos para cada fondo del ramo en el capítulo V de la LCF.

²⁴ De acuerdo con el Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2019, publicado a partir del mismo año en conjunto con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, los fondos sociales son FASSA, FAIS, FAM, FAETA y FONE.

Gráfica 11 Gasto social, gasto no social (mdp^a) y tasa de crecimiento del gasto social en el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2008-2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Ramo 11 Educación Pública

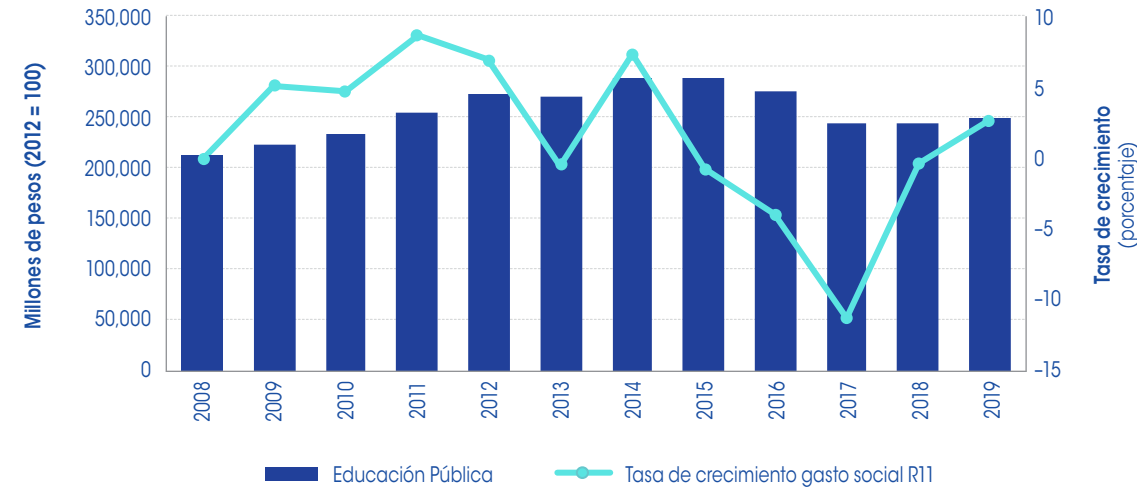
Como se mencionó con antelación, el gasto social en el ramo 11 Educación Pública tuvo una caída de 11.3% en 2017, con una reducción de 30,958 mdp del gasto social en dicho ramo, al transitar de 274,743 mdp en 2016 a 243,785 mdp en 2017. Esta disminución de los recursos obedece a la contracción de la estructura programática implementada durante ese periodo. Como se observa en la gráfica 12, la reducción del gasto social en el ramo 11 va de 2015 a 2017. Durante ese periodo se realizaron ajustes en la estructura programática total y en el PEF; ante la necesidad de contar con un gasto público más eficiente y atender un recorte presupuestal (derivado de la caída de los precios del petróleo y su producción), se propuso la fusión de 261 Pp en 99, la resectorización de 7 Pp, la eliminación de 56 Pp y la creación de 4 Pp en la estructura programática total de 2016 (CIEP, 2015a), mientras que para 2017 el CIEP contabilizó 44 Pp eliminados y 31 Pp modificados en la estructura programática de ese año (CIEP, 2016).

En concreto, la propuesta para el ramo 11 Educación Pública fue la eliminación de 5 Pp, la fusión de 20 Pp en 6 y la creación de 2 Pp en 2016. Este cambio en la estructura presupuestaria de 2016 desembocó en una disminución del gasto social de 4% con respecto al año anterior, pasando de un presupuesto ejercido de 286,048 mdp a 274,743 mdp de 2015 a 2016. En 2017 la tendencia en la reducción del gasto se mantuvo; de acuerdo con el CEFP (2019), el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de este año fue inferior en 0.7% en términos reales al PEF 2016. En el gasto programable, a los ramos administrativos fue a los que se les aplicó reducciones de gasto más elevadas, y de estos, las mayores reducciones se registraron en los ramos 11 y 9 (CEFP, 2016), lo que ocasionó la reducción de 11.3% del gasto social en el ramo 11 ya mencionada. Entre los principales cambios

al interior del ramo, además del recorte al presupuesto que representa 80% de la caída del gasto social en dicho ramo derivado del contexto macroeconómico adverso, está la resectorización de 7 programas que pasaron del ramo 11 Educación Pública al ramo 48 Cultura, creado en diciembre de 2015 (SHCP, 2017). Dichos programas suman un gasto de 6,330 mdp, lo que equivale a 20% de la disminución de los recursos destinados a gasto social en el ramo 11 en 2017.

En resumen, la caída del gasto social en el ramo 11 se debe a dos causas: la primera, un recorte en el presupuesto general que impactó directamente en el ramo, derivado de la incertidumbre económica y la presión sobre las finanzas públicas del país por los bajos niveles de producción petrolera y del precio de la mezcla mexicana de petróleo, y la segunda, una reducción en la estructura presupuestaria en la que se realizaron fusiones, resectorizaciones y eliminaciones de Pp con base en una perspectiva de presupuesto base cero.²⁵

Gráfica 12 Gasto social (mdp^a) y tasa de crecimiento en el ramo 11 Educación Pública, 2008-2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2008-2019.

Como se ve, casi la totalidad del gasto social se ha concentrado en 13 ramos, de los cuales 11 han sido los mismos independientemente del año. En estos ramos, destaca que más de la mitad de los recursos están comprometidos en seguridad social (específicamente en el pago de pensiones) y en aportaciones a los estados. Es decir, los ramos 19 Aportaciones a Seguridad Social, 50 IMSS y 51 ISSSTE focalizan, en promedio, 44% del gasto social en México; sumado con el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el gasto comprometido asciende, en promedio, a 61.8% del gasto social durante el periodo de análisis.

²⁵ De acuerdo con el CIEP (2015), un presupuesto bajo metodología "base cero" supone que toda asignación de fondos debe justificarse año con año a partir de cero, sobre la base de su costo y beneficio (CIEP, 2015b).

La alta concentración del gasto social en estos ramos esta correlacionada con la concentración presentada en las modalidades presupuestarias. En primer lugar, los montos de los ramos 19, 50 y 51 se vinculan con el monto en la modalidad J, como se vio en el apartado anterior. Este monto en pensiones y jubilaciones obedece, por un lado, a cambios demográficos en la pirámide poblacional, y por el otro, a la legislación relacionada con los compromisos adquiridos por parte del Gobierno federal, lo que hace que este gasto sea un gasto ineludible. En segundo lugar, el gasto social ejercido en el ramo 33 es, en su totalidad, gasto ejercido en la modalidad I. Este gasto realizado por las entidades federativas y, en algunos casos, por los municipios, en fondos específicos, representa también gasto ineludible, ya que los recursos están destinados a objetivos específicos y se distribuyen mediante fórmulas y criterios determinados en la LCF. Lo anterior deja poco margen de acción o espacio fiscal, indistintamente de la APF en turno, para desarrollar innovaciones en la política pública que contribuyan al ejercicio de los derechos sociales establecidos en la PNDS, la LGDS y la CPEUM.

Aunado a ello, en los principales ramos en los que se ejerce el gasto social que no representan gastos ineludibles, tales como Educación Pública, Salud, Bienestar, Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros, también existe una importante proporción de gasto comprometido, como el pago de servicios personales (nómina), que reducen todavía más el espacio fiscal disponible para el desarrollo de la política pública de cada APF. Por ejemplo, en 2019 el gasto social destinado al pago de servicios personales en estos cuatro ramos fue de 16.5% en promedio, aunque el ramo 11 Educación Pública destinó 31.7% del gasto social al pago de servicios personales; este análisis se realizará con detalle en la siguiente sección.

Composición del gasto social por capítulo de gasto (clasificación económica y por objeto del gasto)

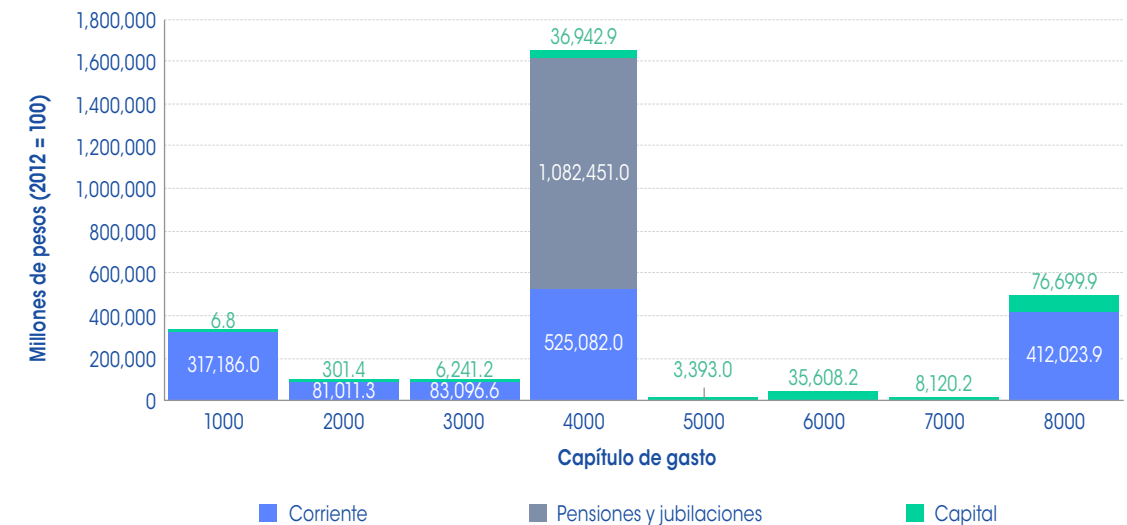
El propósito de la clasificación económica es agrupar las previsiones del gasto en función de su naturaleza económica y objeto; por tanto, registra de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, pagos y erogaciones según la finalidad económica, los cuales pueden clasificarse como gasto corriente o de capital (LFPRH, 2006). A su vez, esta clasificación tiene una relación directa con el clasificador por objeto del gasto, con un nivel de desagregación que permite el registro único de todas las transacciones con incidencia económica-financiera (DOF, 2009). La clasificación por objeto del gasto se desagrega en *capítulos*, *conceptos* y *partidas*. Para fines del análisis, el gasto social se examinará en función de la clasificación económica y, concretamente, de los capítulos de gasto,²⁶ pues dicho análisis permite identificar el conjunto homogéneo y ordenado de bienes y servicios requeridos por las entidades, dependencias y organismos del sector público.

²⁶ Servicios Personales (1000); Materiales y Suministros (2000); Servicios Generales (3000); Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas (4000); Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles (5000); Inversión Pública (6000); Inversiones Financieras y Otras Provisiones (7000), y Participaciones y Aportaciones (8000).

Como se aprecia en la gráfica 13, la mayoría del gasto social (poco más de 90%) se clasifica como gasto corriente, y el porcentaje restante corresponde a gasto de capital.²⁷ Por su parte, en el gasto corriente los capítulos del gasto que concentran la mayor parte de los recursos son el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con 525,082 mdp, el capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones con 412,024 mdp y el capítulo 1000 Servicios Personales con 317,186 mdp. En conjunto, estos tres montos suman 1,254,292 mdp, lo que representa 47% del gasto social total. También en el capítulo 4000 se ubican las asignaciones destinadas al pago de pensiones y jubilaciones, que representan 41% del gasto social, es decir, 1,082,451 mdp. Si bien las asignaciones destinadas al pago de pensiones y jubilaciones no constituyen gasto corriente²⁸ en términos del clasificador por tipo de gasto presentado en las bases de la Cuenta Pública del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, este monto está constituido por transacciones que no incrementan el patrimonio federal, por lo que su análisis tiene mayor sentido como gasto corriente que como gasto de capital.

Como ya se dijo, la mayor parte del gasto social es gasto ineludible, lo que se vuelve a reflejar en el análisis bajo la clasificación económica y por objeto del gasto, ya que el capítulo 1000, el monto destinado a pensiones y jubilaciones en el capítulo 4000 y el capítulo 8000 forman parte del gasto ineludible, y suman en conjunto 71% del gasto social.

Gráfica 13 Gasto social por capítulo de gasto (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

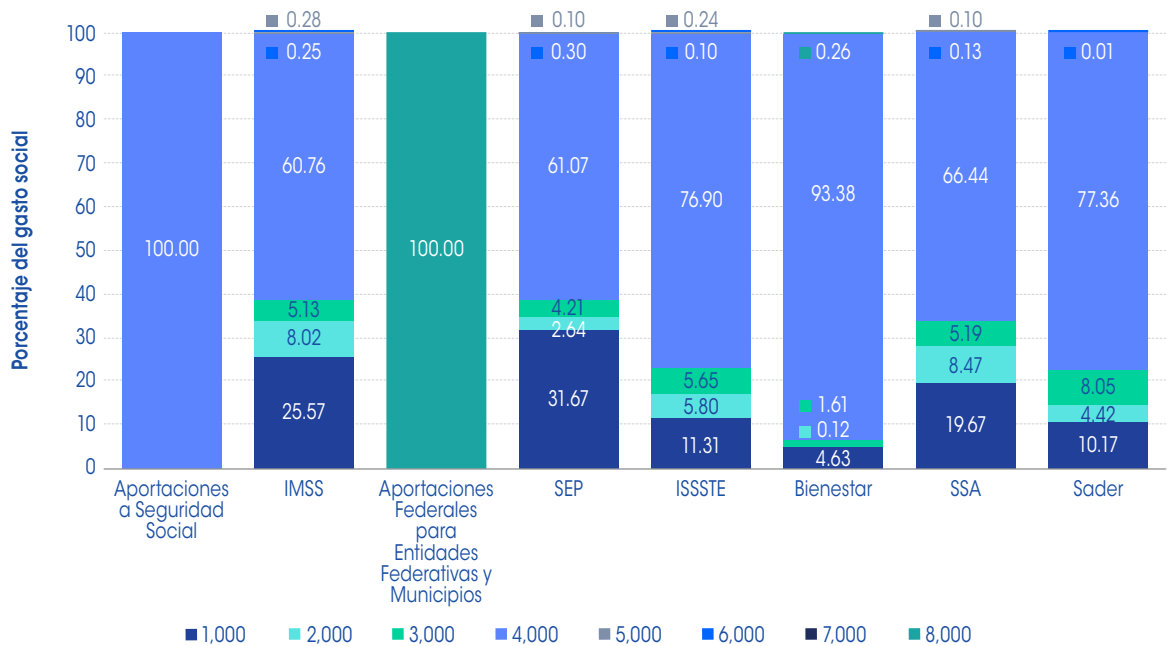
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

²⁷ Los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000 y 8000 están conformados en su mayoría por gasto corriente, mientras que los capítulos 5000, 6000 y 7000, por gasto de capital.

²⁸ El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal, tales como gastos de consumo o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características. El gasto de capital, por su parte, se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la APF (DOF, 2009; SHCP, 2006).

Según lo expresado en párrafos anteriores, los principales ramos en los que se ejerce el gasto social son los ramos 19 Aportaciones a Seguridad Social, 50 IMSS, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 11 Educación Pública, 51 ISSSTE, 20 Bienestar, 12 Salud y 8 Agricultura y Desarrollo Rural. Cada uno de estos ramos tiene una composición diferente en relación con las erogaciones que realiza para cumplir sus objetivos y funciones. Como se muestra en la gráfica 14, el ramo de Aportaciones a Seguridad Social corresponde por entero al capítulo de Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, y el ramo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, al capítulo de Participaciones y Aportaciones. Por su parte, se observa que ramos como Educación Pública, IMSS y Salud, que por el tipo de servicios que brindan suelen ser intensivos en recursos humanos, destinan un porcentaje considerable al capítulo de Servicios Personales, considerado gasto ineludible: 31.6, 25.6 y 19.6%, cada uno, mientras que Bienestar, Agricultura y Desarrollo Rural, y el ISSSTE destinan una proporción menor, equivalente a 4.6, 10.1 y 11.3% del gasto social, cada uno.

Gráfica 14 Principales ramos en los que se ejerce el gasto social y su proporción por capítulo del gasto, 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Composición geográfica del gasto social (clasificación geográfica)

El propósito de la clasificación geográfica es agrupar las previsiones del gasto con base en su destino geográfico. De acuerdo con la LPRH, todos los programas y proyectos en los que sea posible identificar

geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas, en adición a las participaciones y aportaciones federales (LFPRH, 2006). En este sentido, el gasto puede analizarse desde dos perspectivas geográficas. En primer lugar, el gasto distribuible y no distribuible, y en segundo, el gasto federalizado y no federalizado. Aunque las dos perspectivas pueden comprenderse desde el punto de vista de cuánto se gasta por entidad federativa, la diferencia radica en quién ejerce los recursos públicos. Cabe destacar que, mientras que el gasto federalizado es gasto distribuible²⁹ el gasto distribuible puede no ser gasto federalizado.

Dicho de otra manera, el gasto distribuible se compone de los recursos federales aprobados y asignados a programas y proyectos que se ejecutan en las entidades federativas y municipios, ya sea de forma centralizada o no centralizada; los primeros comprenden las erogaciones federales que se efectúan en los estados y municipios a través de programas ejercidos por las delegaciones y representaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas y municipios para el cumplimiento de los objetivos de los programas federales mientras que los segundos son los correspondientes al gasto federalizado.

Ahora bien, el gasto federalizado se compone de aquellos recursos públicos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios para que se administren y ejecuten por ellos mismos; este comprende los ramos 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (incluyendo el monto del ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, empleado como mecanismo para la transferencia del gasto a Ciudad de México), así como Convenios de Descentralización y Reasignación, el monto erogado para la Protección Social en Salud a través del programa del Seguro Popular³⁰ y los recursos del gasto federalizado identificados en el ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (CEFP, 2020).

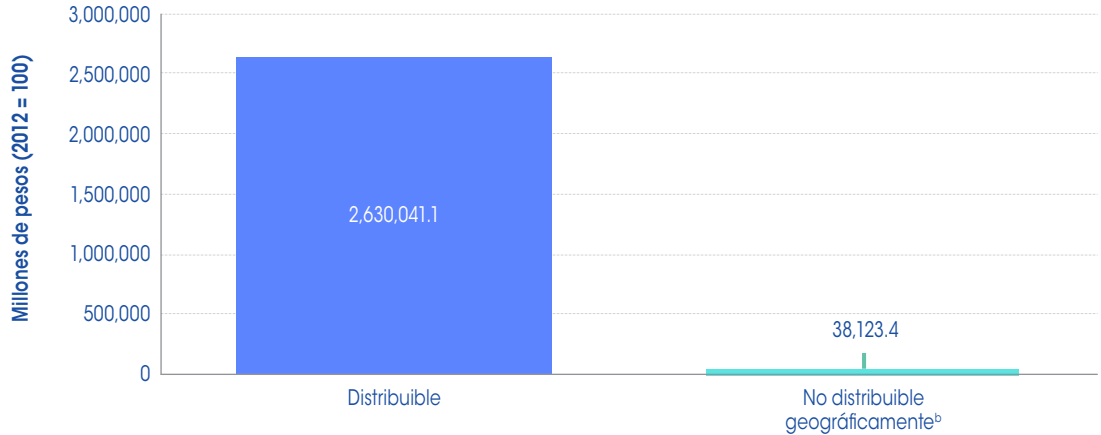
En particular, el gasto social también se puede analizar desde las dos perspectivas geográficas recién mencionadas. Al respecto, en 2019 el gasto social distribuible representó 98.5% del gasto social, pues 2,630,041 mdp fueron distribuidos geográficamente, mientras que el restante 1.5% del gasto social correspondió a la suma del gasto no distribuible geográficamente³¹ y el gasto social ejercido en el extranjero.

²⁹ En principio, todo el gasto federalizado tendría que ser distribuible, pero en el caso de los recursos ejercidos a través de convenios de descentralización de la Sader existe un monto no distribuible geográficamente que corresponde a los componentes sin relación directa con el gasto federalizado, ya que su ejecución y formalización se realiza mediante convenios de concertación, colaboración, anexos técnicos y/o acuerdos de cooperación técnica suscritos entre la misma Sader y otros agentes técnicos como son asociaciones civiles, instituciones educativas, organizaciones, federaciones y confederaciones, consejos agroempresariales, empresas del sector privado, patronatos, fideicomisos y/o fondos especiales de asistencia técnica, organismos internacionales, y aseguradoras y gobiernos estatales que se ejercen a nivel central, es decir, que no se trasladan como subsidios directos a las entidades federativas (SHCP, 2020a).

³⁰ En la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2019, el Seguro Popular aún figura como un programa presupuestario en el que no solo se aprobaron sino que se ejercieron recursos presupuestarios.

³¹ Un ejemplo de gasto no distribuible es el monto que destina la Sader a componentes ejecutados mediante convenios de concertación, colaboración, anexos técnicos y/o acuerdos de cooperación técnica suscritos entre dicha dependencia y diversos agentes tales como asociaciones civiles, instituciones educativas, organizaciones y federaciones, entre otros (SHCP, 2019).

Gráfica 15 Gasto social distribuible y no distribuible (mdp^{a/c}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Incluye el gasto social ejercido en el extranjero.

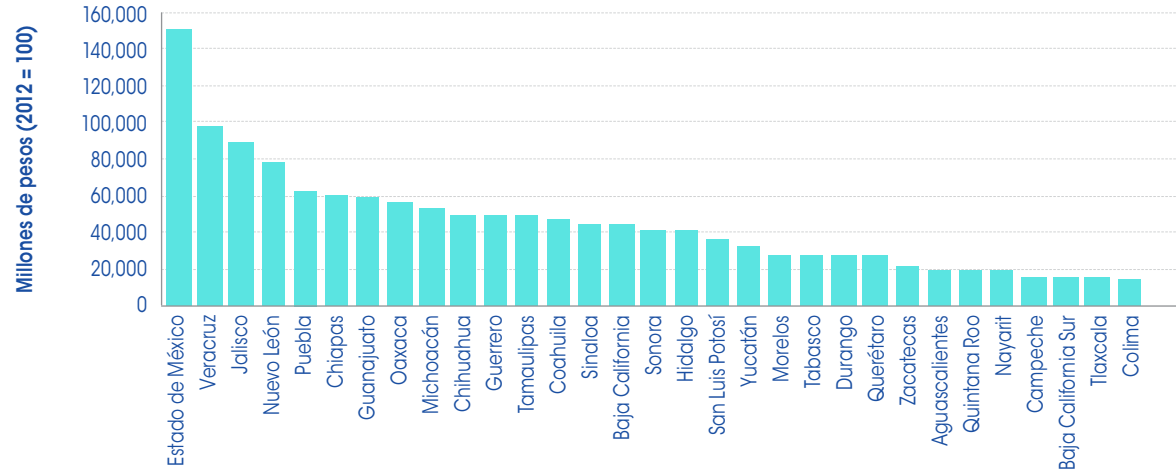
^c Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

La gráfica 16 muestra la distribución del gasto social distribuible en las entidades federativas con un gasto social distribuible total de 1,390,249 mdp, con excepción de Ciudad de México, cuyo gasto registrado es de 1,239,791 mdp, es decir, 47% del gasto social distribuible. Para el análisis del gasto distribuible por entidad federativa se excluyó el gasto social registrado en Ciudad de México para evitar un sesgo en el análisis producto de la alta concentración del gasto social en Ciudad de México, hecho que se asocia a los hallazgos identificados en las secciones previas, en la medida en que la concentración geográfica del gasto social en Ciudad de México tiene un correlato en términos del análisis programático, administrativo y económico. En otras palabras, el gasto ejercido en la modalidad J, el gasto ejercido en el ramo general 19 Aportaciones a Seguridad Social y el gasto ejercido en los capítulos 1000 Servicios Personales, así como las asignaciones destinadas al pago de pensiones y jubilaciones del capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, son todos montos que presentan una alta concentración en Ciudad de México.

Otro ejemplo de este tipo de gasto es el monto del ramo 33 que se destina a la fiscalización y rendición de cuentas de los fondos del ramo. De acuerdo con la LCF, se transferirá 0.1% de los recursos de los fondos de aportaciones federales a la Auditoría Superior de la Federación para efectos de fiscalización (LCF, 1978). En el Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución del ramo 28 y 33 se puede observar el monto destinado a la ASF (disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020).

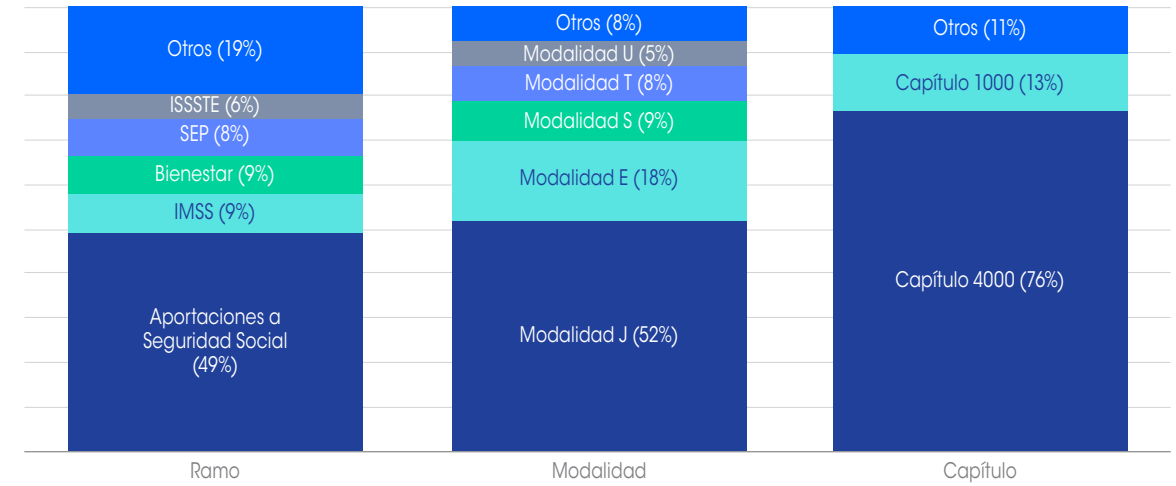
Gráfica 16 Gasto social distribuible por entidad federativa (mdp^a), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Al efectuar un análisis específico del gasto social en Ciudad de México con los diferentes clasificadores del gasto de la SHCP se observa cuáles son los grupos de gasto en los que concentra el mismo. Por un lado, está la clasificación programática en la que se aprecia que la modalidad J Pensiones y Jubilaciones concentra 52% del gasto social ejercido en Ciudad de México. Por su parte, en la clasificación administrativa es evidente que la concentración del gasto en dicha entidad federativa se concentra en el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social con 49% del gasto social. Por último, en línea con la clasificación por objeto del gasto, el capítulo en el que se concentra el gasto social en Ciudad de México es el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, con 76% del gasto social en la mencionada demarcación, seguido del capítulo 1000 Servicios profesionales, con 13% del gasto social (gráfica 17).

Gráfica 17 Distribución del gasto social en Ciudad de México según los diferentes clasificadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019

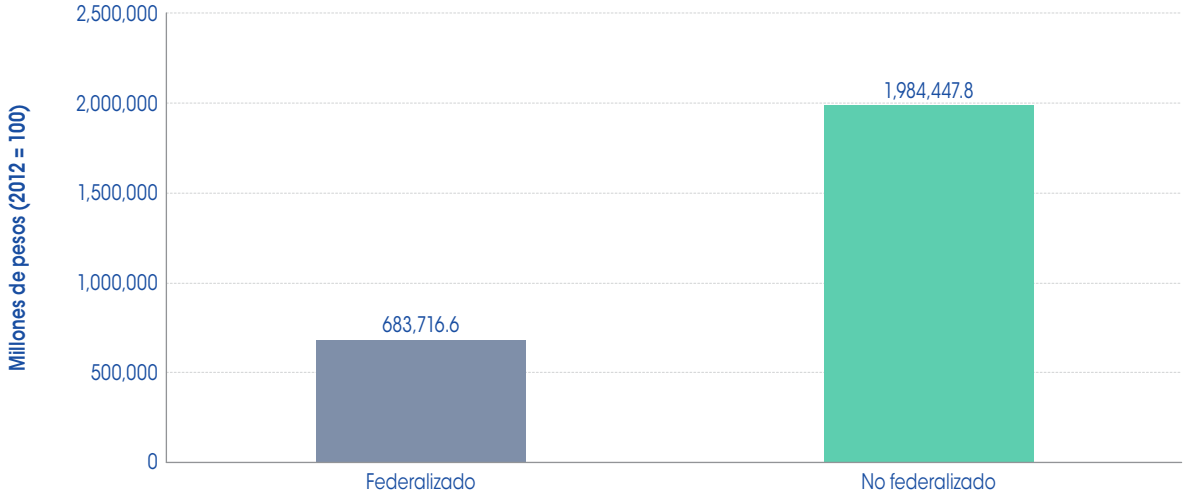


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En el caso del gasto social federalizado, este absorbe 25% del gasto social, equivalente a 683,716 mdp en 2019, como se muestra en la gráfica 18. El gasto social federalizado, a diferencia del gasto federalizado total, se compone solo por algunos fondos del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios,³² el ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, los recursos del gasto federalizado identificados en el ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, así como por los recursos destinados a los Convenios de Descentralización y Reasignación y el monto erogado para la Protección Social en Salud a través del programa del Seguro Popular.³³

³² Como se aclaró, se excluyen por los FAFEF, FASP y FORTAMUN, pues sus actividades son ajenas a las acciones de desarrollo social.
³³ Aunque el ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios es considerado gasto público federalizado, no se clasifica como gasto social federalizado, porque es gasto no programable y, por tanto, no social. La lógica desde la que se administra el ramo 28 es distinta a la del ramo 33. En el ramo 33 los recursos se destinan a fondos cuya transferencia está condicionada a destinos concretos, referidos a actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional (SHCP, 2020b), mientras que el ramo 28 se compone de recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas de manera no condicionada, en virtud del pacto a través del cual las entidades federativas le ceden a la Federación la facultad de recaudar impuestos; estos recursos son ejercidos libremente por las autoridades estatales en la producción de los bienes y servicios que consideren necesarios (Cámara de Diputados, s.f.).

Gráfica 18 Gasto social federalizado y no federalizado (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En términos generales, el gasto social federalizado es mucho más pequeño que el gasto social distribuible: mientras que el primero representa solo una cuarta parte del gasto social, el segundo focaliza casi la totalidad del gasto social. Esto se explica por la misma definición del gasto social federalizado, detallada antes, en contraste con el gasto social distribuible, construido con base en el criterio de la identificación del lugar donde el gasto fue ejercido: si el gasto se ejerció en alguna entidad federativa en específico, entonces se cataloga como gasto distribuible, pero si el gasto no es distribuible geográficamente o fue ejercido en el extranjero, se contabiliza como gasto no distribuible, para efectos de la gráfica 15.

La definición de gasto federalizado por sí misma facilita entonces excluir montos muy grandes dentro de lo que a lo largo del capítulo se ha denominado gasto social ineludible; a saber: el gasto ejercido en el capítulo 1000 (Servicios Personales) por las entidades, dependencias y organismos de la APF,³⁴ y el gasto ejercido para el pago de las pensiones y jubilaciones. De esta manera, el gasto social federalizado da una idea más clara de la cantidad de dinero disponible para atender problemáticas sociales con recursos ejercidos en la escala local.

En la gráfica 19 se muestra el monto del gasto social federalizado de 2019 para las entidades federativas agrupadas por grados de rezago social (GRS) en 2015. En promedio, las entidades federativas

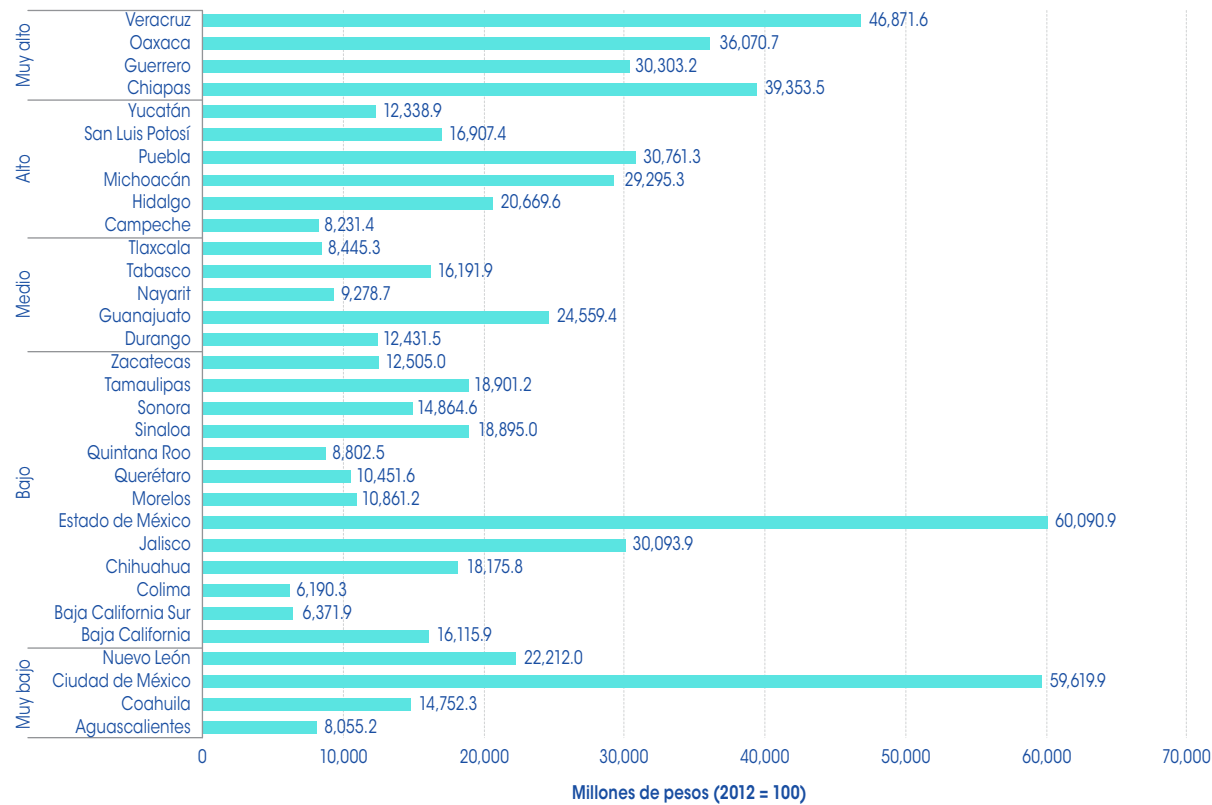
³⁴ En el gasto federalizado y, en concreto, en el ramo 33 también hay fondos que destinan recursos al pago de nómina, tales como el FONE y el FASSA. Sin embargo, estos recursos, desde la perspectiva del Gobierno federal, no son gastos ejercidos en el capítulo 1000 sino que se catalogan como transferencias a las entidades federativas y municipios. En ese tenor, aunque los recursos ejercidos mediante el FONE y el FASSA cubren el pago de servicios personales, dichos montos se presupuestan y ejercen en función de problemáticas y necesidades referentes a la provisión de servicios educativos y de salud en la escala local.

ejercen 38,150 mdp en el grupo con GRS muy alto; 19,700 mdp en el grupo con GRS alto; 14,181 mdp en el grupo con GRS medio; 17,871 mdp en el grupo con GRS bajo, y 26,160 mdp en el grupo con GRS muy bajo. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en el grupo de entidades con GRS bajo se encuentra el Estado de México, con un monto de gasto social federalizado de 60,091 mdp, en tanto que en el grupo de entidades con GRS muy bajo se encuentra Ciudad de México, con un monto de gasto social federalizado de 59,620 mdp, ambos datos muy por encima de la media del resto de las entidades federativas.

La razón por la que el gasto social federalizado es en particular más grande en ambas entidades puede deberse al volumen de la población de ambas, aunque los criterios aplicados para asignar los montos de este tipo de gasto no siempre incorporan el tamaño de la población sino variables más específicas y que expresan otro tipo de problemáticas o condiciones que se enfrentan en la entidad. Si se obtiene el promedio del gasto social federalizado por entidad federativa para los grupos de GRS bajo y muy bajo sin las entidades mencionadas, estos son de 14,352 mdp y 15,006 mdp, respectivamente.

Lo anterior significa que, si bien es cierto que las entidades federativas con mayor GRS ejercen un gasto social federalizado más alto que las entidades con GRS menores, el GRS podría no correlacionarse con la cantidad de gasto social federalizado ejercido en entidades de medio, bajo y muy bajo GRS.

Gráfica 19 Gasto social federalizado por entidad federativa y grado de rezago social (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

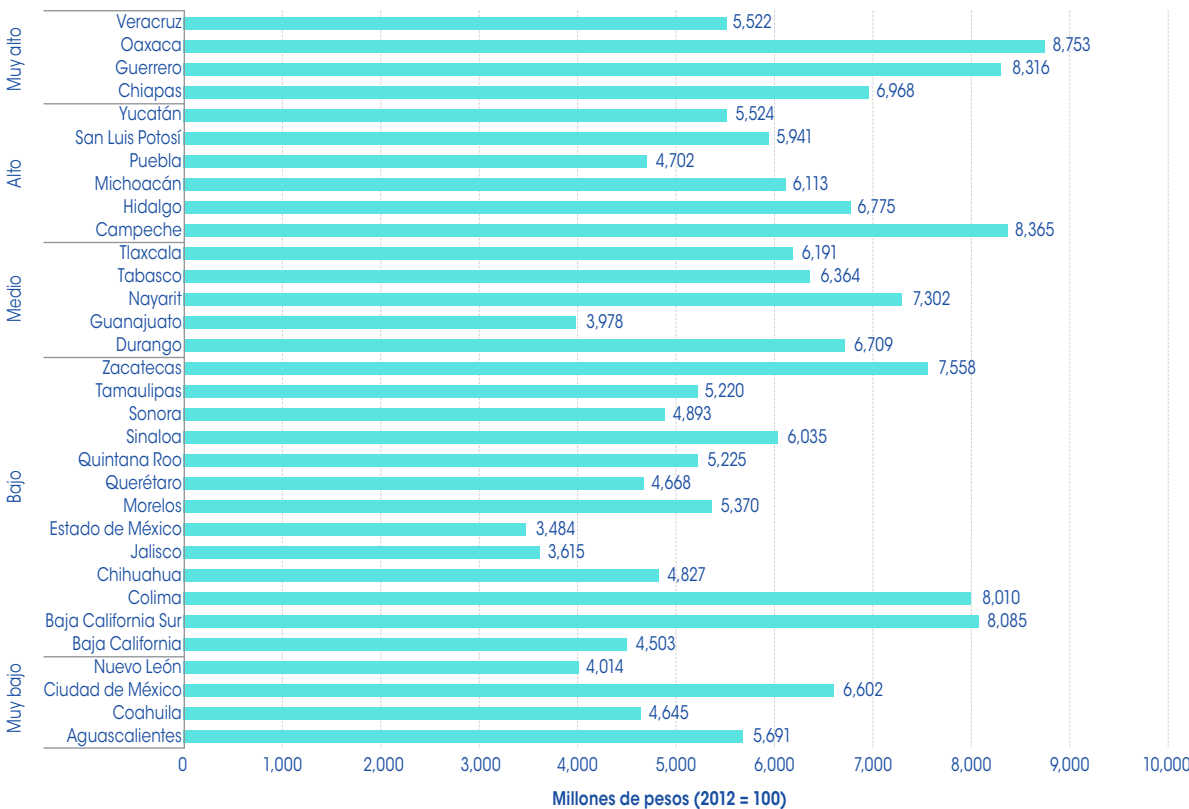
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

No obstante el hecho de que al hacer una distribución del gasto social federalizado entre las entidades federativas se note cierta correspondencia entre la cantidad de gasto y el GRS de la entidad federativa, al menos para las entidades con mayores GRS, esta relación no se mantiene para el gasto social federalizado per cápita. En la gráfica 20 se muestra que no existe una relación creciente ni decreciente entre el gasto social federalizado per cápita³⁵ y el GRS para las 32 entidades federativas del país, lo que prueba que la población estatal puede no ser un indicador relevante para la distribución del gasto social federalizado. Esto parece tener sentido de acuerdo con la premisa de que la distribución de, al menos, los fondos que integran el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se basa en variables que se asocian más a criterios redistributivos que al tamaño de la población, aunque queda pendiente validar que el gasto social federalizado que no es del ramo 33 siga una lógica de distribución similar y, así, entender las causas por las que el gasto

³⁵ Para el cálculo del gasto social per cápita se utilizaron los datos de la población en 2019 de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, población a mitad de año 2016-2050 del Conapo, disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.

social federalizado per cápita no presenta un comportamiento semejante al del gasto social federalizado por entidades federativas, mismas que están fuera de los alcances de este informe.

Gráfica 20 Gasto social federalizado per cápita por grado de rezago social (pesos^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019 y Proyecciones de la Población en México y de las Entidades Federativas, 2016-2050, Conapo.

Hasta aquí, el análisis del gasto social se ha centrado en el monto total de este y su cruce con las diferentes clasificaciones a las que es posible acceder con la información oficial disponible. En el siguiente apartado se realiza un análisis de los grupos que integran el gasto social y de su comparación con la clasificación funcional del gasto. Como se mencionó al comienzo de este capítulo, la finalidad de Desarrollo Social es el parámetro de comparación del gasto social, y las funciones en aquella finalidad (Protección Social; Educación; Salud; Protección Ambiental; Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales; Vivienda y Servicios a la Comunidad, y Otros Asuntos Sociales) son algunos de los grupos de gasto contra los cuales se pueden comparar los montos etiquetados en los distintos objetivos del gasto social.

Composición del gasto social por objetivo de la PNDS

Como se observó en el capítulo anterior, con la promulgación de la LGDS en enero de 2004, en su artículo 11 se establecieron los objetivos de la PNDS. En el Objetivo I se asienta que se deben propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades; estos derechos se establecen en el artículo 6 y se refieren a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación. Por tanto, para simplificar las referencias utilizadas en este informe, estos derechos estarán contemplados en lo que de aquí en adelante se denominará Objetivo 1 Derechos sociales.

Por su parte, el Objetivo II busca promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución, el cual se nombrará para fines explicativos en lo que resta de este documento como Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social.

En este orden de ideas, el Objetivo III se orienta a fortalecer el desarrollo regional equilibrado, por lo que en adelante se denominará Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado.

Posteriormente, la LGDS establece el Objetivo IV, que se refiere a garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, el cual se encontrará de aquí en adelante como Objetivo 4 Participación social. Por último, el Objetivo V, que busca promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales, se denominará de aquí en adelante como Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable.

Con base en estos objetivos, a continuación se describe cómo se distribuyó el gasto social en el ejercicio fiscal 2019 de acuerdo con la información de la Cuenta Pública y la metodología de gasto empleada por el CONEVAL para identificarlo.

En el proceso de clasificación, como ya se asentó, un Pp puede resultar alineado a uno o a varios de los cinco objetivos si se encontraron las palabras clave que se relacionan con estos en las variables de interés: fin, propósito, nombre del programa y actividad institucional. De este modo, la clasificación de cada programa se puede explicar por una serie de combinaciones; por ejemplo, porque se encontró la combinación de palabras establecida en el catálogo en su propósito, pero también en su actividad institucional. En ocasiones las variables muestran información complementaria, como cuando un programa se alinea a un objetivo o subobjetivo a través de una variable y, al mismo tiempo, coincide con otro objetivo en otras de sus variables.

En la gráfica 21 se incluyen los cinco objetivos del gasto social. Al respecto, cabe recordar que, al ser el Pp la unidad de análisis y que este puede contribuir a la consecución de varios objetivos al mismo tiempo, los montos que aparecen en la gráfica no se deben sumar. En este sentido, el monto ejercido en cada objetivo contribuye a delinear su perfil en comparación con los otros.

En 2019, el Objetivo 1 tuvo un monto de 2,591,120.0 mdp debido a que en este se concentran los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la LGDS, mismos que se abordarán con detalle en los apartados siguientes. Como es de esperarse, en este objetivo se concentra el mayor número de programas (352), de los cuales 61, el equivalente a 17.3%, se contabilizaron solo por el contenido de la variable actividad institucional con un monto de 144,930.3 mdp. Es importante destacar que en este objetivo 257 programas cuentan con alguna de las variables que componen la MIR y en 207 de ellos la MIR los alinea a alguno de los derechos sociales. En este objetivo, en lo referente a monto, predominan los programas dedicados a la atención de derechos como la seguridad social o el trabajo, aunque en número de programas destacan los derechos a la seguridad social y la alimentación.

Gráfica 21 Presupuesto ejercido en los objetivos de la PNDS (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

El Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social tuvo un monto de 181,599.8 mdp, donde se alinearon 75 programas relacionados con el incremento del ingreso a la población, el apoyo productivo y la conservación del empleo. De los 75 programas mencionados, 28, equivalente a 37.3%, se clasificaron solo por el contenido de la variable actividad institucional con un monto de 31,687.5 mdp. En este objetivo, 69 programas cuentan con MIR y en 44 de ellos ya sea el fin o el propósito permitieron

que los programas fueran incluidos en el Objetivo 2. Al interior del objetivo, en lo referente al monto, predominan programas relacionados con el incremento del ingreso y la generación de empleo. En cuanto al número de programas, sobresalen los que incrementan el ingreso y de apoyo productivo.

Por su parte, el Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado registró un monto de 222,348.2 mdp con programas que se dedican a disminuir las disparidades regionales, impulsar la construcción de infraestructura atendiendo las cuestiones relacionadas con el territorio y mejorar la productividad. En este objetivo se clasificaron 112 programas y solo 11 de ellos (9.8%) se alinearon por el contenido de la variable actividad institucional con un monto de 16,814.6 mdp. También se observó que 94 programas cuentan con al menos un elemento de la MIR (fin o propósito) y en 72 programas esta permite asociarlos con algún componente previamente definido del objetivo. En lo que respecta al monto de recursos destinados, se identificaron los fondos que fomentan la construcción de infraestructura y de reducción de disparidades regionales. En el número de programas predominan los abocados a la construcción y el mantenimiento de infraestructura.

El Objetivo 4 Participación social busca integrar programas relacionados con la inclusión de la ciudadanía en la ejecución, control y evaluación de los programas vinculados al desarrollo social. Se encontró un monto de 284,024.6 mdp distribuidos en 64 programas. De estos programas, 62 cuentan con MIR y 57 se alinearon a la participación social debido al contenido de las variables fin y propósito. Al interior del objetivo se observó que los programas más relevantes en cuanto a monto y número atienden temáticas relacionadas con la actuación de la contraloría social.

Por último, el Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable registró un monto de 35,208.4 mdp con 50 programas. De estos, 22 programas (16,621.5 mdp) se clasificaron solo por el contenido de la actividad institucional, lo que significa 44.0%. Este objetivo es el que menor número de programas y menor monto concentra, y donde mayor número de programas se integran solo por la variable de actividad institucional de los cinco objetivos. Esto puede deberse a que, en el proceso de creación de un programa presupuestario y en la aprobación de todos sus elementos, aún no se materializa la importancia de la sustentabilidad y sostenibilidad, sobre todo en el ejercicio de los derechos sociales, lo que sí ha ocurrido con más frecuencia en la normatividad aplicable, donde el tema ha adquirido notoriedad. De los 44 programas que cuentan con MIR, en 40 la información de la propia MIR fue la más relevante para considerarlos en el Objetivo 5. En lo referente al monto, sobresalen programas ligados al manejo del agua, y en cuanto a número, los programas que atienden cuestiones de la infraestructura hídrica.

Objetivo 1 Derechos sociales

Este apartado se fundamenta en el Objetivo 1 de la PNDS: "Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social" (LGDS, 2004).

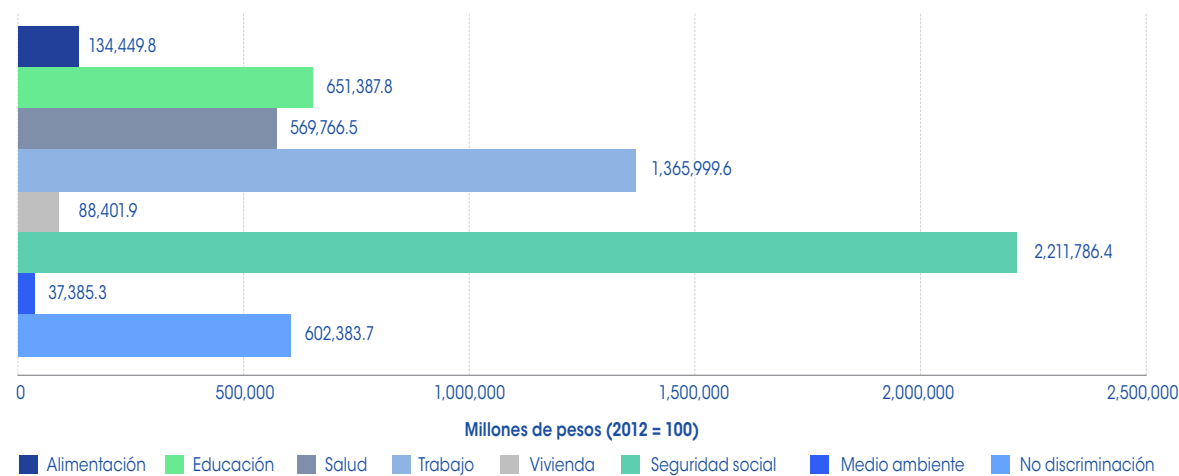
A su vez, este objetivo atiende a lo establecido en el Capítulo I y en el Título Sexto de la CPEUM, así como en diversos tratados internacionales de los cuales México es país firmante, entre los cuales destacan la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) (1948) y la Declaración de las Naciones Unidas de 1963 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, entre otros acuerdos y tratados.

El fundamento normativo, los elementos que fueron útiles para operativizar las dimensiones del derecho y un breve análisis de los resultados encontrados se exploran en los siguientes apartados por cada uno de los derechos del Objetivo 1.

Como parte del Objetivo 1, los derechos fueron contabilizados en su conjunto con la metodología de gasto que propone el CONEVAL; en 2019, este objetivo tuvo un monto de 2,591,120.0 mdp, lo que equivale a 97.1% del gasto social (el 2.9% restante se refiere a programas clasificados como sociales pero que están alineados a alguno de los otros objetivos de la PNDS) y a 65.6% del gasto programable del Gobierno federal.

Entre los derechos del Objetivo 1 sobresale por su importancia presupuestal el de seguridad social, cuyo monto asciende a 2,211,786.4 mdp, seguido del que se destina a trabajo, cuyo importe es de 1,365,999.6 mdp (gráfica 22). Esto se debe a que ambos derechos se incluye en el catálogo el pago a pensiones, que suelen contemplarse entre las prestaciones asociadas al empleo formal y a la seguridad social en la vejez. Sobre este punto, es importante reiterar que el proceso de clasificación no es excluyente entre categorías, ya que un programa presupuestario puede tener, entre sus múltiples objetivos, el cumplimiento de uno o más derechos u objetivos de la PNDS; por ejemplo, el programa J002 Pensiones y jubilaciones de Pémex es clasificado en el Derecho al trabajo y el Derecho a la seguridad social. Debido a estas características, no es conveniente sumar los montos ejercidos en cada derecho porque se incurre en una doble contabilidad.

Gráfica 22 Presupuesto ejercido en los derechos que componen el Objetivo 1 (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Según la gráfica 22, el derecho a la educación tuvo un monto ejercido de 651,387.8 mdp, seguido del derecho a la no discriminación con 602,383.7 mdp. Este derecho cobra relevancia en este informe debido a que se incluyeron categorías que contribuyeran a la práctica del derecho, lo que a su vez puede implicar el ejercicio pleno de otros derechos como la salud, el trabajo, la educación, etc., lo cual suele ocurrir, por ejemplo, cuando al discriminar a una persona debido a su orientación sexual, se le restringe su acceso a otros derechos como la salud y la educación.

Con la clasificación que llevó a cabo el CONEVAL, el derecho a la salud registró un monto de 569,766.5 mdp, seguido del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad con 134,449.8 mdp y del derecho a la vivienda digna y decorosa, cuyo importe fue de 88,401.9 mdp. Finalmente, se encuentra el derecho a un medio ambiente sano con 37,385.3 mdp.

Como ya se expresó, la SHCP utiliza diferentes clasificaciones para el análisis del presupuesto. Se realizó un ejercicio comparativo empleando la clasificación funcional del gasto. La categoría más cercana al Objetivo 1 es la finalidad "Desarrollo Social". En esta categoría, la SHCP asignó un monto de 2,575,018.3 mdp (gráfica 23), lo que representa 65.2% del gasto programable. Como se observa en la gráfica 23, los montos que asigna la clasificación del CONEVAL comparados con la categoría Desarrollo Social de la SHCP son muy parecidos, pero es relevante considerar que solo se está contabilizando el Objetivo 1 y que existen más objetivos con programas clasificados como sociales. No obstante, el monto que asigna la clasificación del CONEVAL es superior en 16,101.7 mdp a la categoría de la SHCP. Los ramos donde coinciden tanto la clasificación de la SHCP como la del CONEVAL y donde se destinan más recursos son el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, seguido del ramo 50 IMSS y el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

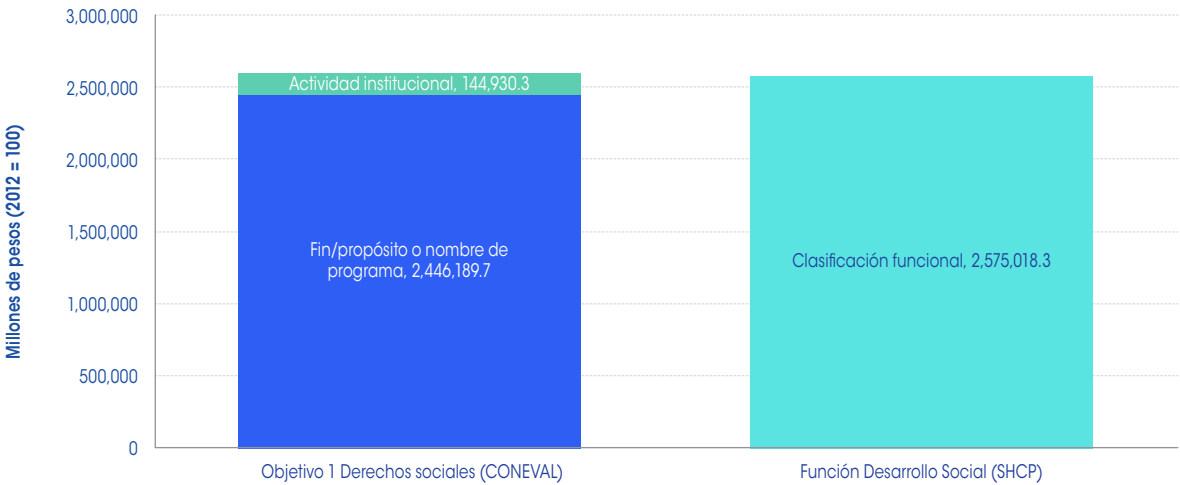
Por otro lado, con la propuesta de clasificación que llevó a cabo el CONEVAL, de un total de 755 programas en 2019 se encontró que 352 contribuyen a contabilizar este objetivo.

La variable actividad institucional proviene de los catálogos que la SHCP elabora en coordinación con las entidades, dependencias y organismos del sector público responsables para que los programas se adhieran al conjunto de tareas que reflejan mejor las actividades que se efectúan en la operación del Pp. A diferencia de la información proporcionada por las variables de fin o propósito de la MIR o el nombre del programa, en esta variable hay diferentes categorías seleccionadas por los responsables del programa que no siempre reflejan con claridad el objetivo de un Pp. Sin embargo, es importante recordar que no todos los Pp de la base de datos cuentan con MIR, por lo que la actividad institucional en ocasiones fue la única variable que proporcionó información sobre lo que realizaba el programa. En aras de evidenciar estas diferencias, en las gráficas de este apartado se muestran los recursos que se clasifican únicamente por dicha variable de aquellos que son gasto social por alguna de las tres variables restantes o una combinación de las cuatro.

De esta forma, se detectaron 61 programas que se alinean al Objetivo 1 solo por el contenido de la actividad institucional con un monto equivalente a 144,930.3 mdp (gráfica 23). De dichos programas, poco más de la mitad (36) carece de MIR. Sin embargo, de los 25 programas que sí cuentan con MIR, algunos se encuentran alineados a otros objetivos de la PNDS.

Al respecto, el derecho que mostró mayor cantidad de programas que se incluyeron en el Objetivo 1 por el contenido de la variable actividad institucional, fue seguridad social con 30 programas, seguido de medio ambiente sano con 23 y salud con 19 programas. En contraste, los derechos que tuvieron menor cantidad de programas con esta condición fueron vivienda digna y decorosa y no discriminación, con solo dos programas que se clasificaron por el contenido de la actividad institucional para cada uno de los derechos.

Gráfica 23 Presupuesto ejercido en el Objetivo 1 (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Si se revisa por capítulo, el mayor monto se refleja en el capítulo 4000 Transferencias, Subsidios y Otras ayudas con 62.5%, seguido del capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones con 18.8% y, por último, el capítulo 1000 Servicios Personales con 12.0%.

En cuanto a la modalidad, predomina la J Pensiones y Jubilaciones con 41.6% del presupuesto ejercido en este objetivo, seguida del Gasto Federalizado con 17.8% y E Prestación de Servicios Públicos con 15.9%. Estas tres modalidades suman alrededor de 75.3% del presupuesto dedicado al Objetivo 1.

Resalta que los ramos administrativos, tanto en la metodología del CONEVAL como en la clasificación que lleva a cabo la SHCP, coinciden en el mismo orden de importancia (cuadro 8) con respecto a los tres primeros ramos (19, 50 y 33). Sin embargo, la proporción al interior del Objetivo/Función es ligeramente diferente, sobre todo en el ramo 33, donde la proporción es superior en la clasificación de la SHCP en casi 4%. Esto se debe a que, según la clasificación que propone el CONEVAL, no se incluyen el FAFEF y el FORTAMUN, los cuales casi todos se dedican a cuestiones financieras no sociales, mientras que la clasificación de la SHCP los contabiliza en la categoría de Desarrollo Social.

En el ramo 51 ISSSTE hay una diferencia de 1.3%, donde la clasificación del CONEVAL identifica como sociales y alineados al Objetivo 1 programas como el 51E015 Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud, que la clasificación de la SHCP tiene asignado a Desarrollo económico con la subfunción "Ciencia y Tecnología". En situación inversa se encuentra el programa 51M001 Actividades de Apoyo

Administrativo, que en la clasificación de la SHCP se ubica en la finalidad de Desarrollo Social y que la clasificación del CONEVAL identifica como no social.

También se observa en el cuadro 8 que la metodología del CONEVAL reconoce como social presupuesto en el ramo 52 Pémex con un monto de 52,231.2 mdp, mientras que en la finalidad de Desarrollo Social de la SHCP no tiene presupuesto asignado. Esto ocurre debido a que la clasificación del CONEVAL contabiliza en mayor medida programas relacionados con pensiones por jubilación, alineados al Objetivo 1, como gasto social.

Cuadro 8 Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 1 CONEVAL y la finalidad de Desarrollo Social SHCP (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1 Derechos sociales (CONEVAL)	Porcentaje	Finalidad Desarrollo Social (SHCP)	Porcentaje
19	Aportaciones a Seguridad Social	604,709.7	23.3	604,709.7	23.5
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	569,638.9	22.0	566,959.2	22.0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	460,565.6	17.8	559,520.1	21.7
11	Educación Pública	249,081.8	9.6	240,898.9	9.4
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	227,015.6	8.8	259,110.8	10.1
20	Bienestar	110,467.7	4.3	111,970.0	4.3
12	Salud	90,741.6	3.5	91,541.6	3.6
52	Petróleos Mexicanos	52,231.2	2.0	0.00	0.0
	Otros	226,667.9	8.7	140,308.1	5.4
	Total	2,591,120.0	100.0	2,575,018.3	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Hasta aquí, la clasificación del CONEVAL y la utilizada por la SHCP presentan algunas similitudes. No obstante, en los siguientes apartados, donde se profundizará en los resultados encontrados en los derechos y objetivos, surgen diferencias sustanciales, no solo relacionadas con los criterios de clasificación y la metodología sino con los montos que se clasifican en cada uno de los casos que se usan como comparativo y en su distribución.

1.1 Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad
El derecho a la alimentación en nuestro país está normado en el artículo 4° de la CPEUM, el cual

establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Por su parte, como se explicó antes, el artículo 6 de la LGDS establece que

son derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGDS, 2004).

En 2018, el CONEVAL publicó el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad* (EDDA) (CONEVAL, 2018b), el cual refiere que en la definición de este derecho es necesario incorporar elementos de la seguridad alimentaria relacionados con el acceso físico y económico a los alimentos a aquellos relativos a su aprovechamiento (seguridad nutricional), con el fin de lograr una definición operativa del mismo. En el cuadro 9 se incluyen varios atributos inherentes, como son la disponibilidad, accesibilidad y calidad, de modo que no se puede hablar de ejercicio pleno del derecho si no se cumplen al menos estos elementos (CONEVAL, 2018b).

Cuadro 9 Dimensiones y subdimensiones del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad

Dimensiones	Subdimensiones
Accesibilidad	Accesibilidad física y económica. Posibilidad de las personas para adquirir alimentos y llevar una dieta adecuada, así como la materialización del acceso a alimentos nutritivos para toda la población, incluyendo los grupos vulnerables
Disponibilidad	Abasto de alimentos. Oferta adecuada de bienes alimenticios
Calidad	Energía calórica Alimentación nutritiva Aprovechamiento biológico. Se refiere a la inocuidad de los alimentos para su correcto aprovechamiento
Estado nutricional	Interrelación de las dimensiones previas que afectan el estado nutricional de las personas

Fuente: *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad* (CONEVAL, 2018b).

Por tanto, la disponibilidad depende del capital físico incorporado en la producción de alimentos, el trabajo, la productividad y la tecnología. La accesibilidad, a su vez, apunta a las personas y que estas puedan beneficiarse de los alimentos; esta capacidad se puede analizar desde el ámbito económico o el físico.

La calidad y el estado nutricional se refieren a los procesos asociados a la ingesta de alimentos, que abarcan desde la información necesaria para saber qué comer y sus cantidades hasta los diferentes estados de salud y cómo aprovechar la alimentación para el desarrollo físico y mental. En consecuencia, la calidad en la alimentación afecta el estado nutricional de la población.

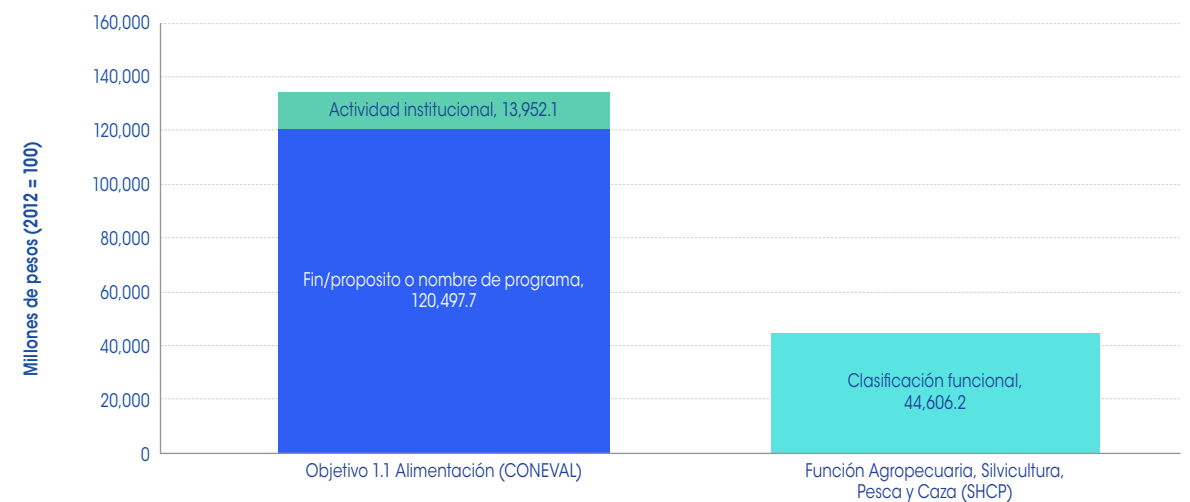
Como se ve, la definición integral que se propone en el EDDA permite tener una visión amplia de lo que implica el derecho a la alimentación y ha sido incorporada en la identificación de este derecho en los programas presupuestarios que componen el gasto del Gobierno federal y en el gasto social. Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL se encontró que el monto del presupuesto dedicado a este derecho asciende a 134,449.8 mdp, lo que representa 5% del gasto social y 3.4% del gasto programable.

De acuerdo con lo expuesto, la SHCP tiene diversas clasificaciones para analizar el presupuesto en función de diferentes necesidades de la APF. Para realizar un ejercicio comparativo se utilizará la clasificación funcional, sus funciones y subfunciones, pues refleja de forma pormenorizada los objetivos que los ejecutores del gasto pretenden alcanzar. La categoría más cercana al derecho a la alimentación es la destinada a la función “Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza”, vinculada a un objetivo económico en la finalidad de Desarrollo Económico. A esta categoría la SHCP asigna un monto de 44,606.2 mdp (gráfica 24), es decir, 1.1% del gasto programable. Los ramos que concentran este tipo de gasto son tres: el ramo 8 Agricultura y Desarrollo Rural con 82.9%, seguido del ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales con 11.6% y, por último, el ramo 6 Hacienda y Crédito Público con 3.2%.

Además, con la clasificación que llevó a cabo el CONEVAL, a partir de un universo de 755 programas presupuestales se encontró que, entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que pueden estar alineados los programas, 64 atienden el derecho a la alimentación.

Con el propósito de ampliar el panorama de búsqueda se decidió analizar la variable de actividad institucional, la cual se incluye en los catálogos de la SHCP, ya que representa el máximo nivel de desagregación de las tareas en la producción de un bien o servicio por parte de los programas presupuestarios. De esta forma, de un total de 64 programas, 11 se identificaron por el contenido de la variable de actividad institucional, lo que equivale a 13,952.1 mdp (gráfica 24) y el resto de los programas (53) se clasificaron por el contenido de las otras tres variables (fin, propósito o nombre de programa).

Gráfica 24 Presupuesto ejercido en el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

La división del presupuesto en capítulos propicia conocer en qué se gastan los recursos relativos al derecho a la alimentación. Los capítulos más notorios son el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 96,172.6 mdp, lo que representa 71.5% del presupuesto, y el 1000 Servicios Personales con un monto de 19,092 mdp, lo que equivale a 14.2% del presupuesto dedicado a este derecho. En lo referente a la modalidad, se encontró que las modalidades U Otros Subsidios y S Sujetos a Reglas de Operación agrupan 70.9% del monto ejercido en este derecho en 2019.

Sin embargo, el análisis más interesante es el del presupuesto ejercido en el derecho a la alimentación por ramos presupuestales. Aquí se observa (como puede esperarse si se toma como referencia el criterio que utiliza la SHCP) que el ramo con mayor monto es el 8 Agricultura y Desarrollo Rural con 31% del presupuesto, en el cual figuran programas dirigidos a incrementar la producción, la disponibilidad y el acceso de alimentos nutritivos, así como a mejorar la productividad o las condiciones de comercialización de los distintos subsectores alimentarios. No obstante, a diferencia de la clasificación de la SHCP, le sigue en orden de importancia el ramo 11 Educación Pública con 25.4%, que abarca programas que se enfocan en otorgar becas con el propósito de que el beneficiario pueda hacerse de los recursos necesarios para continuar sus estudios, o bien, proporcionar alimentos nutritivos al alumnado en el centro de enseñanza. En tercer lugar está el ramo 20 Bienestar con 12.1%, donde se clasificaron programas destinados al incremento del ingreso a productores, programas de fomento a la economía social y otros orientados al cumplimiento efectivo de los derechos sociales, como es el caso de apoyos al ingreso de las familias o apoyos a jornaleros agrícolas. Estos tres ramos absorben más de 65% del ejercido en este derecho (cuadro 10).

Como se aprecia, la clasificación del CONEVAL encuentra más programas asociados con ese derecho, pues ramos como el 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales y el 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología abarcan entre 6 y 10% cada uno del monto ejercido en el derecho a la alimentación.

Cuadro 10 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.1 Alimentación (CONEVAL)	Porcentaje
8	Agricultura y Desarrollo Rural	41,751.4	31.1
11	Educación Pública	34,097.5	25.4
20	Bienestar	16,312.3	12.1
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	9,830.9	7.3
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	9,677.6	7.2
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	9,333.7	6.9
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,574.6	5.6
	Otros	5,871.7	4.4
	Total	134,449.8	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En general, más de 30% del presupuesto dedicado a este derecho se utiliza para fomentar el ingreso de diversas formas (ramo 11 y 20), por ejemplo, para incrementar el consumo de alimentos entre la población beneficiaria. El ramo 8 tiene el mayor número de programas, pero los montos que se asocian a programas dirigidos a asegurar el acceso físico y la disponibilidad de alimentos son menores en comparación con los ramos 11 y 20. En contraste, aún parecen ser insuficientes los programas que se enfocan en reducir las manifestaciones de anemia y desnutrición, a los que se adhieren aquellos programas que contribuyen a disminuir la prevalencia de obesidad y sobrepeso para la población en general, acciones que tendrían que verse reflejadas en mayor medida en el ejercicio del gasto, como en su momento señaló el EDDA.

1.2 Derecho a la educación

En el artículo 3° de la CPEUM se establece que toda persona tiene derecho a la educación y que el Estado impartirá y garantizará desde la educación inicial hasta la superior. Se dispone, asimismo, que la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y la educación media superior serán obligatorias, y que el Estado deberá priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

La Ley General de Educación (LGE) de 1993, en su artículo 9 establecía que el Estado promoverá y atenderá, a través de apoyos financieros o por cualquier otro medio en todos los tipos y modalidades educativas, la investigación científica y tecnológica, además de que alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal (LGE, 1993). Por su parte, la Ley General de Educación de 2019 en su artículo 30 estipula que los contenidos de los planes y programas de estudio incluirán el fomento de la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación, así como su comprensión, aplicación y uso responsables; del mismo modo, el artículo 53 menciona que autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, impulsarán en todas las regiones del país el desarrollo de la investigación, la ciencia, las humanidades, la tecnología y la innovación. Acerca de la difusión de la cultura, en el artículo 13 se establece que se fomentará una educación basada, entre otras cuestiones, en la identidad, el sentido de pertenencia y el respeto desde la interculturalidad para considerarse parte de una nación pluricultural y plurilingüe con una historia que cimienta perspectivas del futuro, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades (LGE, 2019).

Adicionalmente, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC) en su artículo 12, fracción VIII, establece que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de Ciudad de México deberán establecer acciones que fomenten y promuevan la educación, formación de audiencias e investigación artística y cultural. Además, dicha ley señala que la Secretaría de Cultura podrá celebrar acuerdos con las entidades federativas para el desarrollo de capacitación, educación artística, investigación, así como de promoción y difusión de las expresiones y manifestaciones de la cultura (LGCDC, 2017).

Para complementar este derecho se incluye la Ley General de Cultura Física y Deporte (LCFD), que como principio declara en su artículo 3, fracción II, que la cultura física y la práctica del deporte constituyen un elemento esencial de la educación. Dicha ley subraya también que la cultura física deberá ser promovida, fomentada y estimulada en todos los niveles y grados de educación y enseñanza del país como factor fundamental del desarrollo armónico e integral del ser humano. También determina que los tres órdenes de gobierno, junto con los sectores social y privado, deberán realizar acciones de coordinación para la promoción y el fomento de la cultura física y el deporte (LGEFD, 2013).

En el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación* (EDDE) (CONEVAL, 2018c) en el que el CONEVAL estudió el derecho a la educación, la definición que emplea refiere que este consiste en “recibir una educación inclusiva, pertinente y relevante, que asegure los niveles educativos obligatorios, así como los aprendizajes y capacidades que permitan desarrollar el máximo potencial para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios postobligatorios” (CONEVAL, 2018c). Del mismo modo, el EDDE establece 3 dimensiones y 13 subdimensiones de análisis que conforman el catálogo que permite identificar el gasto social que abona efectivamente al derecho, mostradas en el cuadro 11.

Cuadro 11 Dimensiones y subdimensiones del derecho a la educación

Dimensiones	Subdimensiones
Accesibilidad	Accesibilidad física
	Accesibilidad económica
Disponibilidad	Marco normativo del derecho
	Presupuesto
	Instituciones educativas
	Infraestructura educativa
	Personal
	Planes y programas
	Materiales
Calidad	Calidad en los medios
	Calidad en los procesos
	Aprovechamiento
	Relevancia

Fuente: *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación* (2018c).

La accesibilidad se refiere a que se busca garantizar que la población titular del derecho cuente con los medios físicos y económicos para acceder a servicios educativos y concluir los niveles obligatorios. En el componente físico se considera relevante tanto el lugar donde se sitúan las instalaciones como el tiempo y la distancia de traslado a los centros educativos. En el aspecto económico, implica garantizar los medios económicos que le permitan solventar los gastos de acceso a los servicios educativos a la población titular del derecho, por ejemplo, matrícula, cuotas, uniformes, útiles y costos de oportunidad (CONEVAL, 2018c).

En el EDDE se indica que la dimensión de la disponibilidad involucra la existencia de un marco normativo e institucional que permita establecer y respetar el derecho; además, se relaciona con el presupuesto asignado para financiar y hacer disponibles estos servicios. No obstante, la disponibilidad también incluye aspectos como la infraestructura y el personal docente, así como los materiales y programas educativos para que las personas estén en posibilidades de ejercer el derecho.

En lo que atañe a la calidad, esta tiene que ver con las características, tanto de los medios y recursos que se emplean para entregar los servicios educativos como de la relevancia y aprovechamiento de los contenidos por parte de los estudiantes, reflejados en los conocimientos y habilidades adquiridas (CONEVAL, 2018c).

El EDDE contribuyó a identificar algunos retos para el cumplimiento del ejercicio del derecho a la educación en México. Por tanto, se esperaba que los programas clasificados como sociales y alineados al derecho abonaran a atender las temáticas identificadas por el diagnóstico, entre ellas: 1) mejorar la infraestructura educativa e incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior, así como fomentar el acceso y permanencia de estudiantes en situación de vulnerabilidad; 2) asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria sin importar el tipo de escuela y reducir el porcentaje de población adulta en rezago educativo, y 3) implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación docente (CONEVAL, 2018c).

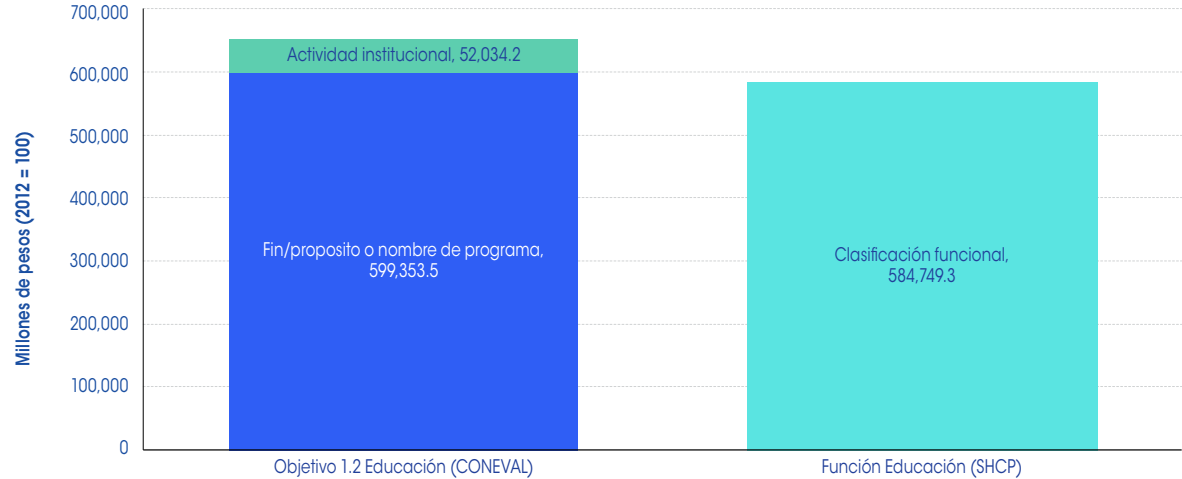
El análisis del gasto social arrojó que el presupuesto ejercido en 2019 clasificado en el derecho a la educación sumó 651,387.7 mdp, es decir, 24.4% del gasto social y 16.5% del gasto programable.

Con fines comparativos, se determinó analizar el gasto social en este derecho con la función de "Educación" de la clasificación funcional del gasto de la SHCP. Para esta categoría, la SHCP asigna un monto de 584,749.3 mdp, lo que representa 14.8% del gasto programable. El presupuesto se concentra en los ramos 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (53.5%), seguido del ramo 11 Educación Pública (40.3%) y el ramo 25 Provisiones Salariales y Económicas (4.8%). Estos tres ramos suman 98.6%; el presupuesto que resta se destina a los ramos 8 Agricultura y Desarrollo Rural, 7 Defensa Nacional y 13 Marina.

En 2019, del universo de 755 programas presupuestales considerados, de entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que pueden estar alineados los programas, 113 atendieron el derecho a la educación.

Con respecto a la variable de actividad institucional, se identifica que 17 programas se clasificaron como sociales solo por el contenido de esta variable, lo equivalente a 52,034.2 mdp, y el resto de los programas se clasificaron por el contenido de la MIR, el nombre del programa o por otra combinación de las tres variables restantes. La gráfica 25 muestra la comparación.

Gráfica 25 Presupuesto ejercido en el derecho a la educación (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Al interior del derecho a la educación y con base en la clasificación por objeto del gasto se observa que los capítulos en los que se ejercieron más recursos fueron: 8000 Participaciones y Aportaciones con 347,778.3 mdp, equivalente a 53.4%; seguido del capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 178,655.8 mdp, lo que equivale a 27.4%, y, finalmente, el capítulo 1000 Servicios Personales con 92,423.2 mdp, que focaliza 14.2% del gasto. Estos tres capítulos concentran poco más de 95% del gasto en este derecho.

Del análisis por modalidad se desprende que los recursos se distribuyen sobre todo en las modalidades I, E, U y S: I Gasto Federalizado absorbe 49.5% de los recursos, seguida de E Prestación de Servicios Públicos con 20.6%. La modalidad U Otros Subsidios contabiliza 18.9% y S Sujetos a Reglas de Operación cuenta con 7.2% de los recursos identificados. Estas cuatro modalidades reúnen poco más de 96.2% del derecho a la educación.

La información identificada ilustra la distribución de los recursos del derecho desde los ramos presupuestales (cuadro 12). El ramo que acapara la mayor cantidad de recursos es el 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, pues cuenta con 49.5% del presupuesto que se ejerció en este derecho en 2019; en este se contabilizan los fondos de aportaciones relativos al acceso a la educación mediante tres vertientes: 1) recursos para acceso y término de estudios, este es el caso del FAETA, en sus dos modalidades (Educación tecnológica y Educación para adultos); 2) recursos para infraestructura educativa, es el caso del FAM, en sus componentes de Infraestructura: básica y media superior, y 3) recursos destinados a nómina y gasto operativo, en esta vertiente se contabiliza al FONE.

En segundo lugar, se identifican recursos en el ramo 11 Educación Pública, que recibe 38.2% del presupuesto ejercido; en este se contabilizan más de cuarenta programas que buscan incrementar el acceso, la calidad y disponibilidad de los servicios educativos mediante programas de expansión de la educación básica, media superior y superior, investigación científica y tecnológica, programas de becas, o mantenimiento a infraestructura, por mencionar algunos.

Del mismo modo, se sabe que el ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos concentra recursos equivalentes a 4.3%, en el cual se identifican programas que se proponen brindar servicios de educación básica.

Cabe resaltar que más de 90% de los recursos identificados se distribuyen igual que como se realiza en la función de la SHCP con la que se compara. No obstante, la clasificación del CONEVAL identifica recursos en 15 ramos más, entre ellos el 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología con 1.9%, el 48 Cultura y el 20 Bienestar, con 1.3% cada uno.

Cuadro 12 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la educación (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.2 Educación (CONEVAL)	Porcentaje
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	322,315.2	49.5
11	Educación Pública	249,081.8	38.2
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	28,029.2	4.3
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	12,166.7	1.9
	Otros	39,794.9	6.1
	Total	651,387.8	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Es patente que los recursos provenientes del ramo general 33 contribuyen en gran medida a la accesibilidad y disponibilidad del derecho a la educación al interior de los estados por medio del FAM, FAETA y FONE, mientras que en el ramo 11 las intervenciones abonan principalmente a las subdimensiones de calidad establecidas en el EDDE. Los programas identificados en ambos ramos (33 y 11) se proponen reducir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre los grupos de población al contemplar aspectos como la disponibilidad de infraestructura, el personal y los materiales educativos, entre otros elementos que dificultan el aprovechamiento y la eficiencia terminal.

1.3 Derecho a la salud

El derecho a la salud es un derecho humano y es inherente a todas las personas. Se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y debe ser promovido, reconocido y aplicado con medidas progresivas de carácter nacional e internacional por los Estados firmantes (ONU, 1948).

En México, el derecho a la protección de la salud se establece en el artículo 4° de la CPEUM, el cual se complementa para su aplicación con la Ley General de Salud (LGS) de 1984. En dicha legislación se retoma la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS): “se entiende por salud un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Para que la concepción de salud se pueda trasladar como derecho, la definición más acabada la brinda el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en su artículo 12 establece como el derecho a la salud “[...] el disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social” (ONU, 1966).

El *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud (EDDS)* (CONEVAL, 2018d) adopta esta definición y la complementa para conceptualizar el acceso al derecho con la *Observación General 14*, documento elaborado por la ONU donde se especifican los elementos esenciales e interrelacionados que abarca el derecho, como disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (ONU, 2000). Estos elementos contribuyen a la construcción de tres dimensiones y ocho subdimensiones (cuadro 13).

Cuadro 13 Dimensiones y subdimensiones del derecho a la salud

Dimensión	Subdimensión
Accesibilidad	Accesibilidad física
	Accesibilidad económica
	Acceso a la información
Disponibilidad	Recursos
	Servicios básicos
Calidad	Seguridad
	Efectividad
	Atención centrada en las personas

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud* (CONEVAL, 2018d).

La accesibilidad se refiere a la no existencia de barreras u obstáculos para el acceso a los servicios de salud, ya sea de tipo físico, económico o de información sobre la ubicación de establecimientos

de salud. En el componente físico se alude a la localización geográfica de acceso razonable o por medio de tecnología moderna como la “telesalud”. El aspecto económico implica la capacidad de pago de las personas y sus hogares para obtener los bienes y servicios de salud, de tal forma que no sean prohibitivos o constituyan un impedimento para continuar un tratamiento médico. El componente de acceso a la información consiste en el acceso a los medios para conocer acciones de prevención, promoción y condición de salud de las personas (CONEVAL, 2018d).

El EDDS indica que la disponibilidad se asocia con la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier medio por el cual se materializa el derecho. Incluye la formación de personal sanitario competente, infraestructura o establecimientos, así como bienes y servicios para la atención a la salud suficientes.

La calidad significa el grado mediante el cual los servicios de salud incrementan las posibilidades de obtener los resultados deseados y son consistentes con el conocimiento científico más actual. El componente de seguridad implica evitar lesiones al paciente en el momento en que recibe atención, además de que esta tiene que ser oportuna. La subdimensión de efectividad comprende, principalmente, la prestación de los servicios de salud a las personas susceptibles de beneficiarse de acuerdo con el conocimiento científico. En lo que respecta a la atención centrada en la persona, se refiere a la recepción de la atención en el momento en que se requiere sin retrasos que pongan en riesgo la salud, sin interrupciones y con arreglo a las necesidades del paciente (CONEVAL, 2018d).

En el EDDS se identificaron algunas temáticas en donde se requiere mejorar las acciones de política pública en favor del ejercicio pleno del derecho a la salud, mismas que se espera puedan materializarse en los programas presupuestales en la clasificación del gasto social. Entre las más importantes destacan avanzar en la integración del sistema de salud para reducir su fragmentación y aumentar la infraestructura en el primer nivel de atención priorizando a las comunidades rurales, así como la formación y distribución de recursos humanos en esas zonas; promover la prevención y promoción de la salud con atención especial a los grupos históricamente discriminados, además de reducir la incidencia de obesidad y sobrepeso con énfasis en el grupo de niños, niñas y mujeres adultas, entre otros temas (CONEVAL, 2018d).

En 2019, con la metodología de gasto del CONEVAL, este objetivo tuvo un monto de 569,766.5 mdp, lo que representa 21.3% del gasto social y 14.4% del gasto programable del Gobierno federal.

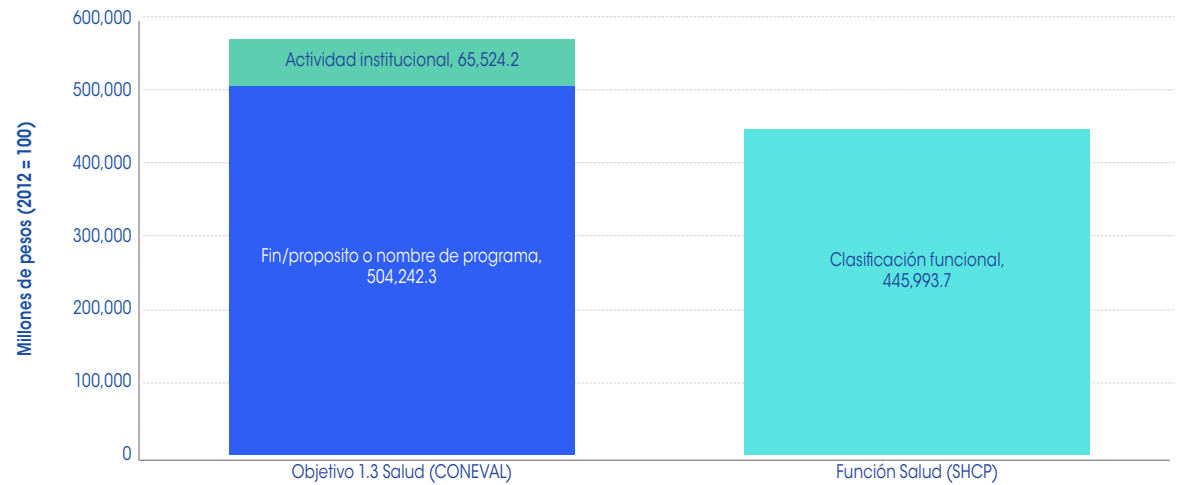
La categoría más cercana al derecho a la salud en la clasificación que realiza la SHCP es la destinada a la función “Salud”. En esta categoría la SHCP asigna un monto de 445,993.7 mdp (gráfica 26), equivalente a 11.3% del gasto programable. Los ramos donde se concentra este tipo de gasto son tres: el ramo 50 IMSS con 211,604.1 mdp, que abarca 47.5% del monto total; el ramo 12 Salud con 90,086.2 mdp, equivalente a 20.2%, y el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas

y Municipios con 75,221.9 mdp, que absorbe 16.9%. Estos tres ramos ocupan 84.5% del monto que asigna la SHCP a la función “Salud”.

En 2019, del universo de 755 programas presupuestales considerados se encontró que entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que pueden estar alineados los programas, 69 atendieron el derecho a la salud.

Sobre la variable actividad institucional, se identifica que 19 programas se clasificaron como sociales exclusivamente por el contenido de esta variable, lo equivalente a 65,524.2 mdp, y el resto de los programas se clasificaron por, al menos, el contenido de la MIR o el nombre del programa, tal como se muestra en la gráfica 26.

Gráfica 26 Presupuesto ejercido en el derecho a la salud (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

La división del presupuesto en capítulos y modalidad permite conocer más detalles acerca del uso que se da a los recursos. Los capítulos sobresalientes son el 1000 Servicios Personales con un monto de 201,447.1 mdp, es decir, 35.4%; sigue el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 175,625.7 mdp, lo que representa 30.8% del presupuesto; el 8000 Participaciones y Aportaciones con un monto de 75,221.9 mdp, consistente en 13.2% del presupuesto y, por último, el 2000 Materiales y Suministros con un monto de 71,065.3 mdp, que constituye 12.5% dedicado a este derecho. Estos cuatro capítulos abarcan poco más de 90% del presupuesto dividido por capítulos.

Otro hallazgo fue que sobresalen la modalidad E Prestación de Servicios Públicos con un monto de 251,438.97 mdp, lo que suma 44.1%; seguido de la modalidad T Aportaciones a la Seguridad Social

con 90,892.8 mdp, equivalente a 16%, y la modalidad I Gasto Federalizado con 75,221.9 mdp, que abarca 13.2%. Estas tres modalidades en su conjunto reúnen poco más de 70% del gasto ejercido en el derecho a la salud por modalidad.

La caracterización por ramo indica que donde más se ejercieron recursos en 2019 fue en el ramo 50 IMSS, con un monto de 216,515.4 mdp, que representa 38%, con programas que se destinan al pago de prestaciones, mantenimiento de infraestructura y de atención a la salud. Le sigue en orden de importancia el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social con un monto de 99,939.2 mdp, el cual abarca 17.5%, donde predominan programas relativos a las aportaciones en seguridad social, seguro para la familia y seguro de enfermedad y maternidad. El ramo 12 Salud obtuvo un monto de 89,844.2 mdp, es decir, 15.8%, en el que sobresalen programas dedicados a atender a población sin seguridad social, salud materna, vacunación, formación de recursos humanos para la salud, prevención de enfermedades (incluidas diabetes y obesidad) y otros relativos a infraestructura en salud. El ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios obtuvo un monto de 75,221.9 mdp (13.2%) con el FASSA, abocado en particular al pago de nómina y prestaciones de los recursos humanos en salud. En el ramo 51 ISSSTE, con un monto de 50,138.8 mdp (8.8%), destacan programas dirigidos a la atención y prevención de enfermedades, el suministro de medicamentos, así como a proyectos de infraestructura y gastos operativos (cuadro 14).

Cuadro 14 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la salud (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.3 Salud (CONEVAL)	Porcentaje
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	216,515.4	38.0
19	Aportaciones a Seguridad Social	99,939.2	17.5
12	Salud	89,844.2	15.8
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	75,221.9	13.2
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	50,138.8	8.8
7	Defensa Nacional	11,368.8	2.0
52	Petróleos Mexicanos	9,610.2	1.7
20	Bienestar	5,137.6	0.9
	Otros	11,990.6	2.1
	Total	569,766.5	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Derivado de lo anterior se observa que la mayoría de los programas se encuentra en diferentes sub-sistemas, pero casi todos se concentran en el IMSS y, en menor medida, con proporciones menos dispares en los ramos 19, 12 y 33, donde hay programas que atienden a población abierta; sin em-

bargo, es importante reflexionar sobre la insuficiencia de estos programas con respecto a este segmento de la población. Existen programas que atienden algunas de las problemáticas planteadas por el EDDS, como promoción y prevención de la salud de grupos en situación de discriminación, sobre todo ejecutados y con más diversificación por parte del ramo 12 y en menor medida por los ramos 50 y 51, respectivamente, lo cual es de esperarse debido al papel que se le asigna a la SSA como conductora de la política nacional en materia de salud.

1.4 Derecho al trabajo

En el artículo 123 de la CPEUM se establece que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil [...]”. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT), que reglamenta dicho artículo constitucional, determina las bases del trabajo digno, el cual es el punto de partida del *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo* (EDDT) (CONEVAL, 2018e):

Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo (LFT, 1970, art. 2°).

Para el presente análisis se tomaron en cuenta 4 dimensiones y 16 subdimensiones del derecho al trabajo, de las cuales se desprende el catálogo de categorías que permite clasificar el gasto social enfocado en este derecho (cuadro 15).

Cuadro 15 Dimensiones y subdimensiones del derecho al trabajo

Dimensión	Subdimensión
Accesibilidad	Acceso a la información sobre oferta laboral
	Acceso a la información sobre derechos laborales
	Accesibilidad física
Disponibilidad	Trabajo remunerado
	Capacitación y formación profesional y técnica
	Identificación del empleo disponible y elegible
Calidad	Seguridad social
	Ingreso
	Jornada laboral, descanso y vacaciones
	Ascenso y promoción
	Estabilidad laboral
	Igualdad laboral, igualdad salarial y en los ingresos entre los diversos grupos poblacionales
	Seguridad e higiene

Dimensión	Subdimensión
Efectividad	Justicia laboral
	Inspección del trabajo
	Derechos colectivos

Fuente: Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo (CONEVAL, 2018e).

La dimensión de accesibilidad se refiere a contar con los medios necesarios para que el derecho se materialice y no presente barreras para todas las personas. Abarca el acceso a información relacionada con la oferta laboral y la posible vinculación a un empleo, así como los derechos laborales y su cumplimiento. Además, se incluyen las condiciones físicas e infraestructura del lugar de trabajo que garanticen la seguridad y la no discriminación. Cabe señalar que, en lo que se refiere a la accesibilidad se contempla también una perspectiva física relativa a distancias y tiempos de traslado a los centros laborales (CONEVAL, 2018e).

Por otro lado, en el EDDT la disponibilidad implica la suficiencia de servicios, instalaciones, equipo de trabajo, mecanismos, procedimientos o cualquier herramienta para llevar a cabo las actividades laborales. Esta dimensión comprende la forma en la que los servicios de vinculación de oferta y demanda laborales apoyan tanto a los buscadores de empleo como a los posibles empleadores, las condiciones de acceso al trabajo remunerado y las obligaciones patronales.

La dimensión de calidad implica asegurar que los medios (instalaciones, bienes y servicios) cuenten con los requerimientos, las propiedades aceptables y culturalmente apropiadas para cumplir su función; considera la materialización del derecho en la seguridad social, el ingreso acorde al trabajo ejercido al igual que la jornada laboral que incluya tiempo de descanso y vacaciones. También se toman en cuenta las condiciones de estabilidad, oportunidades de ascenso, así como la igualdad e inclusión laboral.

En este derecho, el EDDT además señala la dimensión de efectividad, ya que se contempla el papel del Estado como ente regulador y promotor de la justicia en general de forma oportuna, eficaz e imparcial. De este modo, la justicia laboral, la inspección del trabajo y la existencia de derechos colectivos se incluyen en el análisis de esta dimensión.

El EDDT identificó temáticas que tendrían que atenderse para alcanzar el ejercicio pleno del derecho al trabajo, como promover el acceso a la información sobre la oferta laboral, ampliar el alcance de los servicios de intermediación y aumentar la capacitación y formación de los trabajadores. Además, señala la necesidad de elevar la formalización del empleo y el salario mínimo en apego a los requerimientos constitucionales.

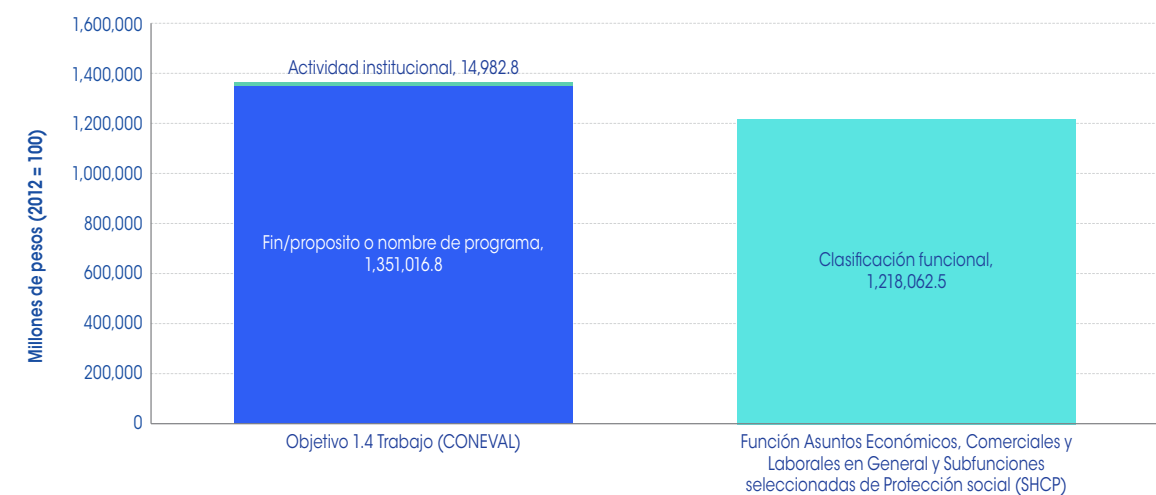
Con la metodología de gasto aquí propuesta, se detectó que el monto del presupuesto ejercido en 2019 dedicado a la atención de este derecho asciende a 1,365,999.6 mdp, lo que representa 51.2% del gasto social y 34.6% del gasto programable.

En un primer momento se intentó realizar la comparación correspondiente con la clasificación funcional del gasto de la SHCP de conformidad con la subfunción "Asuntos Laborales Generales". En esta categoría la SHCP asigna un monto de 19,934.3 mdp, es decir, 0.5% del gasto programable, concentrado únicamente en el ramo 14 Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, existe una importante diferencia entre ambos montos debido a que en dicha subfunción se incluyen pocos programas, por lo que se consideraron otros elementos de la clasificación funcional que permitieran aproximarse a un mejor ejercicio comparativo. Con ese propósito, se incluyó la función Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General, en adición con otras subfunciones integradas en la función Protección Social, entre ellas: a) Apoyo social para la vivienda, b) Edad avanzada, c) Enfermedad e incapacidad, d) Familia e hijos, y e) Otros de seguridad social y Asistencia social, las cuales facilitan la aproximación al monto clasificado en el derecho al trabajo que propone el CONEVAL.

En 2019, con la clasificación que llevó a cabo el CONEVAL, de un universo de 755 programas presupuestales se detectó que, entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que los programas pueden estar alineados, 68 atienden el derecho al trabajo.

Al tomar la variable actividad institucional se identificó que 12 programas (17.6%) se clasificaron como sociales exclusivamente por el contenido de esta variable, equivalente a 14,982.8 mdp, referentes a la prestación de servicios a jubilados, guarderías y derechohabientes del ISSSTE. Los demás programas se clasificaron por el contenido de la MIR o el nombre del programa, como se observa en la gráfica 27.

Gráfica 27 Presupuesto ejercido en el derecho al trabajo (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En el derecho al trabajo y con base en la clasificación por objeto del gasto se observa que los capítulos en los que se ejercieron más recursos fueron: 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 1,334,971.2 mdp, lo que equivale a 97.7%, y en segundo lugar, 1000 Servicios Personales con 16,208 mdp, abarcando 1.2%. Estos dos capítulos absorben casi 99% del monto asignado a este derecho.

En cuanto a la modalidad, casi todos los recursos se distribuyen en las modalidades J, U y S, siendo J Pensiones y Jubilaciones la que concentra 77.9% de los recursos, seguida de U Otros Subsidios con 7.2% y, por último, la modalidad S Sujeto a Reglas de Operación con 6.4%. Estas tres modalidades suman poco más de 90% del derecho al trabajo.

En el análisis de presupuesto ejercido por ramo (cuadro 16), el que ejerció una mayor cantidad de recursos fue el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social con 41.8% del presupuesto del derecho. En este ramo, los programas se caracterizan por atender cuestiones relacionadas con pensiones a cargo del Gobierno federal. Le sigue en orden de importancia el ramo 50 IMSS, el cual abarca 24.9% con programas destinados en especial al pago de pensiones y servicios de guardería. En tercer lugar, el ramo 51 ISSSTE ocupa 12.9% y atiende programas asociados al pago de pensiones, prestaciones sociales y pagos de riesgos de trabajo. En cuarto lugar está el ramo 20 Bienestar, con 6.9%, donde se identifican programas para obtener servicios como guarderías, pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad, así como subsidios para jóvenes. En el ramo 11 Educación Pública, los recursos clasificados equivalen a 5.3%, con programas orientados a impulsar la productividad y competitividad de la fuerza laboral mediante la formación de recursos humanos.

La categoría Otros comprende programas que proporcionan servicios de salud a población al margen de sus condiciones laborales, guarderías, prestaciones complementarias al salario, seguros a trabajadores y justicia laboral, entre otros.

Cuadro 16 Principales ramos en los que se clasifica el derecho al trabajo (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.4 Trabajo (CONEVAL)	Porcentaje
19	Aportaciones a Seguridad Social	571,322.7	41.8
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	340,126.2	24.9
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	176,616.1	12.9
20	Bienestar	93,824.4	6.9
11	Educación Pública	72,195.8	5.3
52	Petróleos Mexicanos	52,231.2	3.8
53	Comisión Federal de Electricidad	31,384.0	2.3
14	Trabajo y Previsión Social	20,344.1	1.5
	Otros	7,955.2	0.6
	Total	1,365,999.6	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En general, las intervenciones observadas buscan contribuir a atender las dimensiones del derecho al trabajo. En los ramos 19, 50 y 51 la mayor parte de los programas se refieren a categorías asociadas a la dimensión de calidad mediante la prestación de servicios derivados del acceso al trabajo. En el ramo 14, buena parte de los programas se relacionan con las cuatro dimensiones establecidas (accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad). Sin embargo, al revisar los retos mencionados en el EDDT en temas relevantes como incrementar la formalización del empleo y reducir la inestabilidad laboral, no se observaron coincidencias con acciones federales específicas en los programas presupuestarios en beneficio de los trabajadores que son afectados por estas problemáticas.

1.5 Derecho a la vivienda digna y decorosa

El derecho a la vivienda se sustenta en el artículo 4° de la CPEUM, el cual establece que toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa (CPEUM, 2019); de la Carta Magna se desprende la Ley de Vivienda, donde, entre otras cuestiones, se puntualiza lo que el Gobierno federal establece como una vivienda digna y decorosa: “la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad” (Ley de Vivienda, 2019).

El *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa (EDDVDD)* (CONEVAL, 2018f) ha proporcionado evidencia sobre las condiciones para el ejercicio de ese derecho en México; el proceso de análisis permitió construir una definición que, al tomar en cuenta tres dimensiones y nueve subdimensiones, facilitó el establecimiento de una definición operativa del derecho (cuadro 17):

[...] el derecho a la vivienda digna y decorosa implica el que los ciudadanos de todos los perfiles económicos y socioculturales tengan la posibilidad de acceder a una vivienda con las siguientes condiciones y características: 1) que no ponga en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas; 2) con seguridad en su tenencia; 3) con materiales y diseño de calidad; 4) bien ubicada y con acceso a servicios básicos y complementarios funcionales y suficientes; 5) emplazada en un barrio seguro, con espacios comunes, áreas verdes y calidad comunitaria; 6) con un diseño que como unidad y como asentamiento atienda a estándares técnicos de calidad y sea aceptable para sus habitantes; y 7) en un hábitat digno, integrado al entorno natural de manera responsable e incorporando tecnologías (CONEVAL, 2018f).

Cuadro 17 Dimensiones y subdimensiones de análisis del derecho a una vivienda digna y decorosa

Dimensiones	Subdimensiones
Accesibilidad	Accesibilidad económica
	Accesibilidad jurídica
	Accesibilidad física/espacial/territorial
Disponibilidad	Disponibilidad territorial
	Servicios básicos y complementarios
	Equipamiento básico y para el desarrollo y la participación comunitaria
Calidad	Calidad técnica/constructiva
	Aceptabilidad
	Calidad comunitaria

Fuente: *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa* (CONEVAL, 2018f).

La accesibilidad se analiza desde la perspectiva económica, que significa que los gastos en el hogar no comprometan ni impidan la satisfacción de otras necesidades básicas. En el aspecto jurídico, resalta la existencia de certeza legal en la posesión de una vivienda y, desde la óptica de la accesibilidad física, se busca que el emplazamiento de viviendas disponga de infraestructura social y servicios básicos.

Por su parte, la disponibilidad implica que existan los servicios o infraestructura necesarios para la materialización del derecho: reservas territoriales destinadas a la vivienda, servicios básicos y complementarios como agua, drenaje, electricidad, recolección de basura, áreas comunes, pavimento

y áreas verdes, así como la participación comunitaria con actividades que, entre varios aspectos, fomenten el mantenimiento y la difusión de elementos de identidad en términos culturales o recreativos. Por último, la calidad alude a estándares mínimos de ubicación, diseño, materiales, técnicas constructivas, servicios, equipamiento, así como elementos del entorno físico y comunitario que faciliten las relaciones sociales (CONEVAL, 2018f).

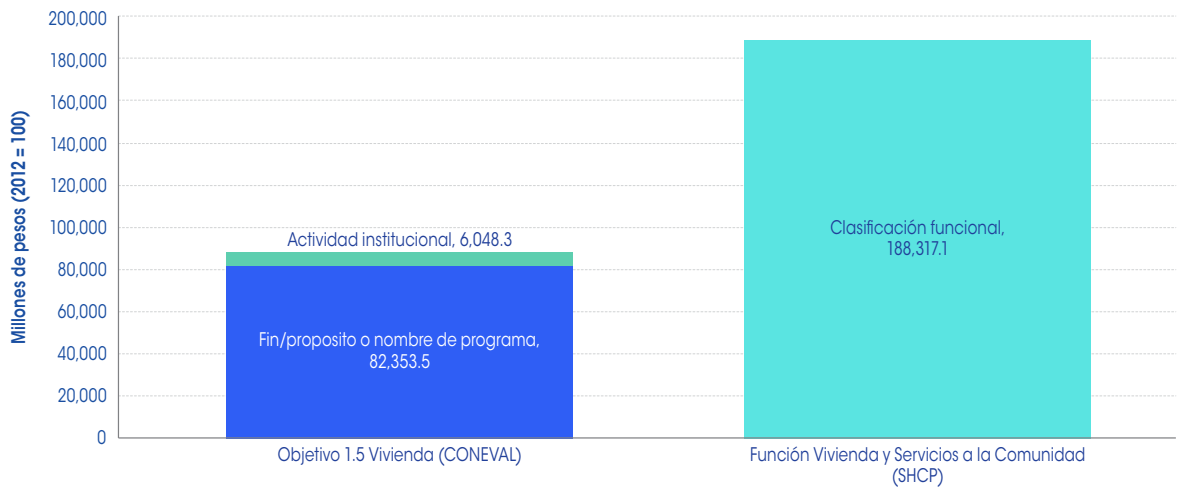
Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL, se detectó que el monto del presupuesto dedicado a este derecho asciende a 88,401.9 mdp, lo que constituye 3.3% del gasto social y 2.2% del gasto programable.

Como en los análisis previos, la SHCP tiene diversas clasificaciones para analizar el presupuesto en función de diversas necesidades de la APF. Por tanto, de nuevo se recurrió a la clasificación funcional del gasto para realizar un ejercicio comparativo y, con ese objeto, se ubicó la función más cercana al derecho a la vivienda según la información proporcionada por el mismo clasificador y se utilizó la denominada “Vivienda y Servicios a la Comunidad”. En esta categoría la SHCP asigna un monto de 188,317.1 mdp (gráfica 28), es decir, 4.8% del gasto programable. Este presupuesto se concentra en los ramos 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 86.0%, y le sigue el ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con 6.4%, el ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales con 4.8% y, finalmente, el ramo 6 Hacienda y Crédito Público con 2.3%.

Por otro lado, con la clasificación que llevó a cabo el CONEVAL, en un universo de 755 programas se determinó que, entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que pueden estar alineados, 27 programas atendieron el derecho a la vivienda.

Como ya se dijo, la variable actividad institucional proviene de un catálogo emitido por la SHCP que en la actualidad incluye en su estructura a todos los ramos que conforman el PEF, y estos, de acuerdo con sus funciones, cuentan con actividades institucionales específicas, a las cuales se deben alinear los programas presupuestarios. Al analizar desde una perspectiva más amplia, a partir de la variable de actividad institucional, se identificó que solo dos programas se clasificaron como sociales únicamente por el contenido de esta variable, lo que equivale a 6,048.3 mdp, y el resto de los programas se clasificaron ya sea por el contenido de la MIR o el nombre del programa (gráfica 28).

Gráfica 28 Presupuesto ejercido en el derecho a la vivienda digna y decorosa (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Los gastos al interior del derecho a la vivienda se analizan por medio de los recursos ejercidos clasificándolos por capítulos o modalidad. Los capítulos en los que se ejercieron más recursos son dos, el 8000 Participaciones y Aportaciones con un monto de 63,028.5 mdp, que representa 71.3%, y el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 24,454.6 mdp, equivalente a 25.4%. Solo estos dos capítulos conjuntan más de 95% de los recursos de este derecho.

Correspondiente a la modalidad I Gasto Federalizado, agrupa 71.3% del monto ejercido en este derecho y 24.0% se encuentra distribuido, casi de forma equitativa en las modalidades U Otros Subsidios y S Sujetos a Reglas de Operación.

Del análisis por capítulo y modalidad se desprende que el grueso de los recursos del derecho se identificaron en los conceptos: Participaciones y Aportaciones (capítulo 8000) y Gasto Federalizado (modalidad I), por lo que se esperaba que el análisis por ramos concentrara la mayoría de los recursos en el ramo general 33, lo cual sería consistente con la distribución que realiza la SHCP en la función que se utilizó para comparar y en la que se agrupan más de 85% de los recursos.

En el cuadro 18 se muestra que el ramo con los recursos más altos es el 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 71.3% del presupuesto del derecho, en el que se clasifica el FAIS en sus dos modalidades: Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), destinados al financiamiento de obras y acciones sociales básicas, así como a inversiones que benefician directamente a población en pobreza extrema o a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. En seguida se

encuentra el ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con 13.9%, que comprende programas cuyo cometido es mejorar las condiciones de habitabilidad de la población, así como garantizar el goce y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. En tercer lugar se localiza el ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde se concentra 10.2% del presupuesto, con programas destinados al mejoramiento y saneamiento de infraestructura para agua potable, drenaje y tratamiento de aguas. Estos tres ramos abarcan más de 91% del presupuesto ejercido en este derecho.

Cuadro 18 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la vivienda digna y decorosa (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.5 Vivienda (CONEVAL)	Porcentaje
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	63,028.5	71.3
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	12,296.4	13.9
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	9,054.9	10.2
47	Entidades No Sectorizadas	1,506.6	1.7
11	Educación Pública	936.2	1.1
	Otros	1,579.3	1.8
	Total	88,401.9	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Con base en lo anterior es posible sostener que el ramo 33 se relaciona efectivamente con la dimensión de accesibilidad a la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos y que los ramos 15 y 16 contribuyen a incrementar la disponibilidad de servicios básicos y el tratamiento tanto del agua potable como de la residual. En general, los programas observados atienden los principales retos establecidos en el EDDVDD; sin embargo, es importante reflexionar sobre la capacidad y alcance de estas acciones con respecto a la cantidad de personas y familias que aún no tienen acceso a una vivienda digna y decorosa.

1.6 Derecho a la seguridad social

En este documento, el derecho a la seguridad social tiene su principal sustento en informes y evaluaciones previamente elaboradas por el CONEVAL y otras instituciones, así como en el marco general del PIDESC, y juntos contribuyen a ampliar la perspectiva de la seguridad social a menudo vinculada a los derechos laborales por medio de la formalidad del trabajo por una más general que comprende dos tipos de protección a la población.

En el primer tipo de protección la seguridad social se concibe como un conjunto de derechos adquiridos principalmente por las y los trabajadores y sus familias de forma contributiva, cuyo origen

data de la década de 1940 y tiene como marco normativo el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la CPEUM, donde se establece que la Ley del Seguro Social (LSS) es de utilidad pública y en ella se comprenderán

[...] seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (CPEUM, 2019).

En el apartado B de la CPEUM se determina que las y los trabajadores al servicio del Estado y de las Fuerzas Armadas se regirán por sus propias leyes, las cuales se plasman en la Ley del ISSSTE y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

El segundo tipo se compone de un conjunto de programas sociales financiados con impuestos generales con los que se busca atender a la población que no tiene una relación formal de trabajo (CONEVAL, 2020). De esta forma, se intenta proteger la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente que les permita adquirir la canasta básica alimentaria (CONEVAL, 2013a).

Conforme a lo anterior, las acciones concretas que el Estado debe llevar a cabo para garantizar el derecho a la seguridad social tienen por eje tres funciones sustantivas: atención médica, seguridad en el ingreso y prestación de otros servicios, como guarderías, servicios funerarios, etcétera.

Las dimensiones que se analizarán en este derecho se orientan tanto al sistema contributivo como al no contributivo. La accesibilidad incorpora los medios mediante los cuales se materializa el derecho y la eliminación de barreras al acceso a la seguridad social para toda la población. En este sentido, el grado de cobertura y la afiliación son componentes esenciales de los aspectos no contributivo y contributivo. Dada la presencia de esquemas segmentados y desiguales en la seguridad social contributiva, esta se materializa en condiciones diferenciadas de acceso físico y monto de las prestaciones; lo mismo ocurre con el sistema de protección no contributiva, que atiende por separado cada una de las necesidades básicas de seguridad social (CONEVAL, 2018) (cuadro 19).

Cuadro 19 Dimensiones y subdimensiones del derecho a la seguridad social

Dimensión	Subdimensión
Accesibilidad	Cobertura y afiliación
	Económica, en términos del monto de las aportaciones
	Física. Servicios de seguridad contributiva y la protección social no contributiva

Dimensión	Subdimensión
Disponibilidad	Atención a la salud
	Accidentes laborales
	Prestaciones familiares
Calidad	Prestaciones suficientes en importe y duración
	Oportunidad en la entrega de las prestaciones

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* (IEPDS) define la disponibilidad como la existencia, funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas para garantizar las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos, de modo que comprende los servicios ligados a la atención a la salud, accidentes de trabajo que pueden llevar a la invalidez o a la pérdida de la vida y prestaciones familiares como las jubilaciones, préstamos para vivienda, la orfandad, las guarderías para hijos de los y las trabajadoras y las prestaciones relacionadas con el embarazo, entre otras.

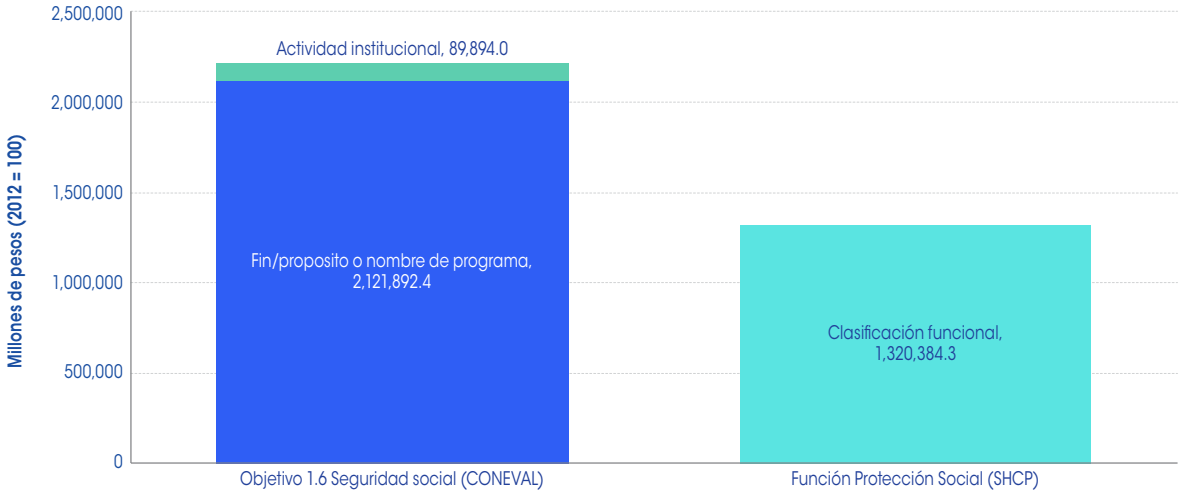
En cuanto a la calidad, esta consiste en asegurar que los medios y contenidos por los que se materializa el derecho cuenten con los requerimientos y propiedades necesarias para el cumplimiento de su función (Vázquez y Serrano, 2013). En la seguridad social contributiva significa que las prestaciones sean suficientes tanto en importe como en duración; en el caso de la protección social, además se requiere que sean oportunas y en consonancia con la etapa de vida de la población beneficiaria.

Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL se encontró que el monto del presupuesto dedicado a este derecho asciende a 2,211,786.4 mdp, lo que representa 82.9% del gasto social y 56.0% del gasto programable.

Desde la clasificación funcional del gasto, la categoría con la que se compara este derecho es la función "Protección Social". En esta, la SHCP asigna un monto de 1,320,384.3 mdp (gráfica 29), cantidad que constituye 33.4% del gasto programable. En esta función el monto ejercido se distribuye en nueve ramos, siendo el 19 Aportaciones a Seguridad Social el que concentra el mayor porcentaje (44.7%), seguido del 50 IMSS (26.9%), el 51 ISSSTE (16.0%) y el 20 Bienestar (8.4%). Estos cuatro ramos agrupan poco más de 96%. El resto del presupuesto se localiza en los ramos 53, 47, 33, 12 y 8.

Con un universo de 755 programas presupuestales, se halló que 132 programas atendieron el derecho a la seguridad social; de estos, 30 se clasificaron por el contenido de la variable actividad institucional y su cometido es el apoyo al ingreso y las prestaciones sociales, ejerciendo un monto de 89,894.0 mdp (4.2%). El resto de los programas se clasificaron por alguna de las otras tres variables, tal como se muestra en la gráfica 29.

Gráfica 29 Presupuesto ejercido en el derecho a la seguridad social (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Sobre el uso de los recursos, al emplear la clasificación por objeto del gasto resulta que poco más de 94% se ha ejercido solo en tres capítulos: 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas (64.9%); 8000 Participaciones y Aportaciones (18.5%), y 1000 Servicios Personales (10.7%).

Las modalidades más notorias se distribuyen en el siguiente orden: 48.7% se ubica en la modalidad J Pensiones y Jubilaciones con un monto de 1,078,068.2 mdp; seguida en orden de importancia por la modalidad I Gasto Federalizado con 408,848.5 mdp, que equivale a 18.5%; después, la modalidad E Prestación de Servicios Públicos con un monto de 295,097.5 mdp, lo que representa 13.3%; la modalidad U Otros Subsidios con 6.5% o 143,257.8 mdp, y por último, la modalidad S Sujetos a Reglas de Operación, que agrupa 4.7% con 103,298.3 mdp. Estas cinco modalidades abarcan en su conjunto poco más de 90% del gasto ejercido en el derecho a la seguridad social.

Del análisis por ramo (cuadro 20) se infiere que, ante esquemas diferenciados de seguridad social, los programas dedicados a la atención de este derecho se encuentren diseminados entre ramos, tanto en número como en monto. De este modo, los ramos que registraron mayor uso de recursos en 2019 fueron: el 19 Aportaciones a Seguridad Social, en el que se concentró 27.3% del monto total, equivalente a 604,709.7 mdp, en programas relativos a apoyos a jubilados, cuotas de seguro para el retiro, pensiones (ISSSTE, IMSS, Luz y Fuerza del Centro, Fuerzas Armadas, ferrocarriles, cañeros), seguros de enfermedad o atención a la salud en el trabajo, servicios de guardería e infraestructura social para la asistencia, entre otros. En segundo lugar se ubica el ramo 50 IMSS con 25.8% o 569,638.9 mdp, destinados en su mayoría a otorgar servicios de salud en el trabajo, servicio de guardería, intervenciones que mejoren la salud y la calidad de vida de los derechohabientes, pago de pensiones, etcétera.

Por su parte, el ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es el tercer ramo con mayor presupuesto ejercido en el derecho, con 408,848.5 mdp o 18.5%, donde hay fondos como los siguientes: FONE, con recursos para servicios personales, cuyos distintos fines contemplan prestar servicios educativos en las entidades federativas, incluso a personas indígenas o con discapacidad, entre otros segmentos de la población, y el FASSA, que provee recursos económicos dirigidos a la atención de la salubridad en general para incrementar el acceso a la atención médica de la población no derechohabiente.

El ramo 51 ISSSTE canalizó una buena parte de sus recursos a pensiones por vejez, cesantía e invalidez, riesgos de trabajo o muerte, y para la atención a la salud, al ejercer un monto de 226,781.3 mdp o 10.3% del presupuesto del derecho; mientras que el ramo 11 Educación Pública promocionó servicios de educación pública media superior, superior y formación para el trabajo, en lo que ocupó 103,345.6 mdp o 4.7% del presupuesto. Finalmente, los ramos 20 Bienestar y 12 Salud, que agrupan poco más de 8% del gasto, contribuyen con programas destinados al bienestar social mediante acciones o servicios de salud y la mejora de la calidad de vida de la población en general.

Cuadro 20 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la seguridad social (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.6 Seguridad Social (CONEVAL)	Porcentaje
19	Aportaciones a Seguridad Social	604,709.7	27.3
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	569,638.9	25.8
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	408,848.5	18.5
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	226,781.3	10.3
11	Educación Pública	103,345.6	4.7
20	Bienestar	98,958.4	4.5
12	Salud	89,893.1	4.1
	Otros	109,610.8	5.0
	Total	2,211,786.4	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En su mayoría, los programas que se encontraron en este derecho en los ramos 19, 50 y 51 surgen de la previa existencia de una relación con el trabajo formal, de modo que se suelen enfocar en la atención de las dimensiones de accesibilidad y disponibilidad, aunque de forma heterogénea, con programas de pensiones, atención a la salud y discapacidad, apoyos para el cuidado infantil y proyectos de infraestructura para la población en el régimen contributivo.

El análisis planteado en el IEPDS 2018 arrojó que el ejercicio del derecho es más fragmentado en la población que no cuenta con protección social contributiva, y en el presupuesto del derecho, si bien se identificaron algunos programas que contribuyen a atender necesidades básicas vinculadas a la seguridad social, no hubo suficientes programas dirigidos a esta población, que en el Seguro Popular (sistema no contributivo) representaron 55.6 millones de personas en 2016 (CONEVAL, 2018).

1.7 Derecho al medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente sano se establece en el artículo 4° de la CPEUM, el cual especifica que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” (CPEUM, 2019); de esta legislación se desprende un apartado normativo que regula el alcance y obligaciones de las instituciones públicas y privadas que componen el aparato social en materia de cuidado ambiental.

Se considera a las personas como sujetos de derecho y al medio ambiente como objeto del ejercicio de ese derecho ya que cualquier alteración en este repercute en la vida del planeta. Por lo que concierne al ejercicio del derecho al medio ambiente sano, se busca garantizar por parte del Estado que todos los residentes del territorio nacional tengan acceso físico y económico a los servicios públicos básicos, priorizando la calidad y las condiciones sanitarias adecuadas (CONEVAL, 2018g).

El *Estudio Diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano* (EDDMAS) (CONEVAL, 2018g) brinda evidencia sobre las condiciones para el ejercicio de este derecho en México; el análisis tomó en cuenta 3 dimensiones y 18 subdimensiones, que han permitido construir una definición operativa del derecho, las cuales se muestran en el cuadro 21.

Cuadro 21 Dimensiones y subdimensiones de análisis del derecho al medio ambiente sano

Dimensiones	Subdimensiones
Accesibilidad	Accesibilidad física
	Accesibilidad económica
	Acceso a la información
Disponibilidad	Disponibilidad de agua para consumo humano
	Disponibilidad de sistemas para el tratamiento de aguas residuales municipales e industriales
	Disponibilidad de energías limpias
	Disponibilidad de sitios adecuados para la disposición de residuos sólidos
	Disponibilidad de infraestructura para residuos peligrosos
	Disponibilidad de ecosistemas originales
	Disponibilidad de áreas naturales protegidas

Dimensiones	Subdimensiones
Calidad	Calidad del agua para el consumo humano
	Contaminación del agua
	Sustentabilidad en el uso del agua
	Calidad del aire
	Calidad en el tratamiento de residuos sólidos
	Calidad en el control de generadores de residuos peligrosos
	Calidad en la disposición de residuos de manejo especial
	Conservación de los suelos

Fuente: *Estudio Diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano* (CONEVAL, 2018g).

Acerca de la accesibilidad, el EDDMAS señala el aspecto físico, empeñado en que todos los sectores de la población accedan a un medio ambiente sano y a los servicios básicos; el económico, encauzado a eliminar todas las barreras socioeconómicas que impidan el acceso al medio ambiente sano, y el libre acceso a la información sobre el medio ambiente por parte de la población.

La disponibilidad se entiende como la suficiencia de servicios, instalaciones y recursos básicos, la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de desechos (sólidos y peligrosos) y la oferta de energía eléctrica y gas para todas las personas en un medio ambiente sano. Por último, la dimensión de calidad es fundamental para analizar el derecho, pues depende de que los elementos constitutivos del medio ambiente (agua, aire o suelo, entre otros) cuenten con condiciones técnicas de calidad que los hagan aceptables sobre la base de los estándares internacionales.

Adicionalmente, el EDDMAS profundiza en estas dimensiones e identifica las diferencias entre las localidades urbanas y rurales con el objeto de asociarlas al acceso a agua potable, a partir tanto de la infraestructura hídrica y la cobertura de drenaje como de la disponibilidad efectiva del recurso. Integra información atinente a la contaminación del aire, cuyas afectaciones se concentran principalmente en ciudades y zonas metropolitanas; además, subraya la importancia de los mecanismos para el tratamiento de los residuos sólidos y peligrosos. De igual forma, determina que la expansión de la superficie para terrenos agrícolas, pastos para el ganado, actividades mineras y el crecimiento urbano acelerado, desordenado y desequilibrado han ocasionado la pérdida de biodiversidad, la emisión de gases de efecto invernadero y la pérdida de fertilidad del suelo (CONEVAL, 2018g).

Estas tres dimensiones determinan que se pueda ejercer y disfrutar de este derecho y las condiciones contextuales inherentes a su ejercicio.

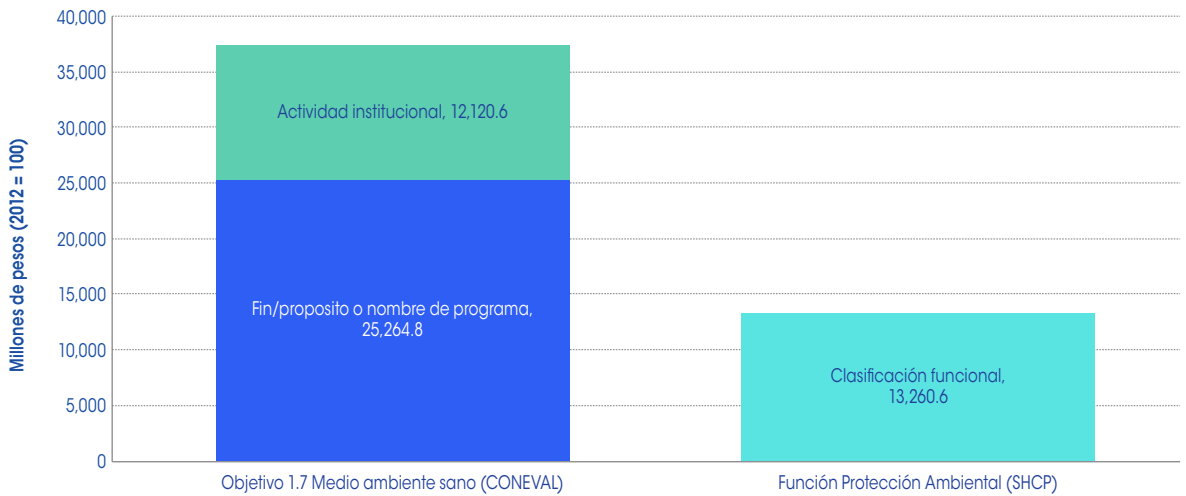
Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL se encontró que el monto del presupuesto dedicado a este derecho asciende a 37,385.3 mdp, lo que constituye 1.4% del gasto social y 0.9% del gasto programable.

En este derecho, la función de la SHCP con la que se establece una comparación es la de "Protección Ambiental". La clasificación del gasto social asignado al derecho al medio ambiente contabilizado por el CONEVAL casi triplica los recursos considerados por la SHCP. En esta categoría, la SHCP asigna un monto de 13,260.6 mdp, es decir, 0.3% del gasto programable; del mismo modo, el presupuesto se ejecuta solo en el ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por otro lado, con la clasificación que llevó a cabo el CONEVAL tomando un universo de 755 programas presupuestales, se encontró que entre los diferentes objetivos y subobjetivos del desarrollo social a los que podrían alinearse los programas, 56 atendieron el derecho al medio ambiente sano.

Si únicamente se considera la variable actividad institucional, se identifica que 23 programas se clasificaron como sociales debido al contenido de esta variable, lo equivalente a 12,120.6 mdp, con programas relativos al manejo sustentable del agua, la eficiencia tanto energética como en el transporte, así como el cuidado del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas. Al igual que en los derechos revisados hasta aquí, el resto de los programas se clasificaron ya sea por el contenido de las variables de la MIR consideradas o el nombre del programa, como ilustra la gráfica 30.

Gráfica 30 Presupuesto ejercido en el derecho al medio ambiente sano (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

Donde se ejercieron más recursos fue en los capítulos 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 18,327.1 mdp, equivalente a 49.0%; el 3000 Servicios Generales con 8,886.90 mdp, es decir, 23.8%, y el 1000 Servicios Personales con 7,889.7 mdp, que comprende 21.1%. Solo estos tres capítulos concentran más de 93% de este derecho.

En términos de las modalidades presupuestarias, los recursos se distribuyen como sigue: G Regulación y Supervisión con 26.4% de los recursos, seguida de S Sujetos a Reglas de Operación con 21.0%; en tercer lugar, E Prestación de Servicios Públicos contabiliza 17.8%, y finalmente, la modalidad U Otros Subsidios tiene 12.8%. Las cuatro modalidades acaparan alrededor de 13.9% del derecho al medio ambiente sano.

En el análisis por ramos (cuadro 22), en concordancia con la clasificación que hace la SHCP, el ramo con mayor monto es 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales con 69.8% del presupuesto que abarca este derecho. En este ramo los programas se relacionan con temas de acceso, abastecimiento, cobertura e infraestructura hídrica. De igual forma, se contempla la conservación, protección y manejo de recursos forestales; la prevención en la contaminación del suelo, agua y aire; la protección de la flora y fauna, y la diversidad biológica.

A diferencia de la clasificación de la SHCP, en la que todo el presupuesto está asignado al ramo 16, con la metodología de gasto presentada se pudo identificar que es en el ramo 8 Agricultura y Desarrollo Rural donde se concentran recursos clasificados equivalentes a 10.4%, con programas orientados a la conservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos, el suelo y el agua para los sectores agrícola y pesquero. En la tercera posición está el ramo 18 Energía con 9.6%, cuyos programas presupuestarios atienden la conducción de la política energética del país y estrategias de promoción e investigación para el aprovechamiento sustentable de la energía; en el cuarto lugar se ubica el ramo 9 Comunicaciones y Transportes con 7%, en el que los recursos se destinan a la supervisión del transporte aéreo y terrestre, y a servicios públicos de tecnologías de la información y las comunicaciones. Asimismo, el monto identificado en la categoría Otros agrupa los recursos identificados en los ramos 45 Comisión Reguladora de Energía (CRE), 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), 13 Marina y 53 CFE.

Cuadro 22 Principales ramos en los que se clasifica el derecho al medio ambiente sano (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.7 Medio ambiente sano (CONEVAL)	Porcentaje
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	26,078.2	69.8
8	Agricultura y Desarrollo Rural	3,894.4	10.4
18	Energía	3,605.6	9.6
9	Comunicaciones y Transportes	2,614.5	7.0
	Otros	1,192.7	3.2
	Total	37,385.3	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En general, los programas al interior del ramo 16 aportan de manera diversa a las tres dimensiones establecidas en el EDDMAS, mientras que los ramos 8 y 18 guardan una relación directa con la subdimensión de acceso a la información. Los programas identificados apuntan a mejorar tanto las condiciones de aprovechamiento de los recursos y la protección ambiental como el acceso al agua potable y el saneamiento, retos señalados en el EDDMAS. Sin embargo, se observó durante el análisis que no se identificaron intervenciones específicas para el tratamiento de residuos sólidos y peligrosos, en contraste con las preocupaciones asentadas en dicho documento.

1.8 Derecho a la no discriminación

Los derechos sociales analizados hasta aquí se han basado en los hallazgos de los estudios diagnósticos y de documentos elaborados por el CONEVAL que permiten su operativización en dimensiones y subdimensiones; sin embargo, la identificación de este derecho en el universo de programas se sustenta en la definición de palabras y conceptos clave presentes en normatividad tanto internacional como nacional y se complementa con elementos específicos señalados en diversos documentos e informes, los cuales permiten identificar mejor el gasto social en los programas presupuestarios del Gobierno federal vinculados con el ejercicio del derecho.

En el ámbito internacional, el derecho a la no discriminación es reconocido por la ONU en la DUDH, la cual establece que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados [en la DUDH], sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU, 2015).

En México, es en el artículo 1º de la CPEUM donde se ordena la prohibición a cualquier práctica discriminatoria

[...] motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, 2019).

Así, las acciones que niegan o restringen el goce de los derechos quedan señaladas como práctica discriminatoria en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), donde se considera que se realiza esta práctica cuando “[...] se tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades[...]" (LFPED, 2018), y se establece que en el PEF se incluirán las asignaciones para promover acciones de nivelación, inclusión o acciones afirmativas a favor de grupos o personas en situación de discriminación o exclusión (LFPED, 2018).

Las leyes citadas enuncian de forma general qué es la discriminación y qué constituye una práctica discriminatoria, la cual con frecuencia se comete contra grupos de población específicos como

indígenas, personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores o personas con alguna desventaja social o económica que cumplen una o varias características.

Sin embargo, en los grupos que son susceptibles de que sus derechos sean vulnerados y que aún no son tan visibles se han identificado personas cuyos rasgos son relacionados con otras razas o etnias, como es el caso de la población afrodescendiente (Conapred, 2011), del mismo modo que las personas que buscan cruzar el territorio nacional, es decir, migrantes en situación irregular o refugiados y desplazados provenientes de otros países, principalmente de Centroamérica (Conapred, 2012).

En lo referente a estado de salud y diversidad sexual, las personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) ven vulnerados y negados sus derechos de forma sistemática debido a esta condición, lo cual responde a la prevalencia de estereotipos y prejuicios sobre el VIH (Conapred, 2020). De igual manera, conforme a las preferencias sexuales, las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) enfrentan todavía obstáculos importantes en el acceso a los derechos, motivados por prejuicios sociales u omisiones legales (Conapred, 2020).

La discriminación se denota también en las relaciones desiguales de contratación y empleo (Conapred, 2011), así como en la forma de trabajo de las personas. Un ejemplo de ello son las personas jornaleras agrícolas, debido a su alta movilidad y al carácter temporal e informal de su actividad (Sedesol, 2011) o las personas que se dedican al trabajo doméstico, en su mayoría mujeres con variadas jornadas de trabajo y carencia de derechos laborales. Esta situación es semejante a la de las personas cuya fuente de ingresos es el trabajo sexual y que a menudo ejercen en condiciones de violencia e inseguridad (Conapred, 2019).

En complemento con lo anterior, se han señalado las brechas que aún existen al interior de diferentes segmentos de la población para tener acceso efectivo a los mismos beneficios y derechos que sus contrapartes (CONEVAL, 2018) y la responsabilidad que recae en el Estado de reducir dichas brechas, muchas veces asociadas a condiciones como la edad, vivir en situación de pobreza, tener bajos ingresos, hablar una lengua indígena o habitar en zonas rurales.

En el IEPDS 2018 se indica que, entre los niños y niñas (menores de 12 años) y los y las adolescentes todavía se encuentran como obstáculos la mortalidad infantil, la desnutrición y la obesidad, además de la poca asistencia a las aulas, el rezago educativo y la deserción escolar. Asimismo, en las mujeres de 12 a 19 años sobresale el embarazo adolescente.

En los jóvenes entre 15 y 29 años, en el IEPDS 2018 se expone que la discapacidad, el rezago educativo, los bajos ingresos, la informalidad en el empleo (lo cual impacta en el acceso a la seguridad social) y el desempleo constituyen las principales fuentes generadoras de brechas en comparación con otros grupos de edad.

En lo que atañe a las mujeres, todavía es muy elevada la mortalidad materna, así como la preponderancia de sobrepeso y obesidad a diferencia de su contraparte masculina. Entre las principales dificultades para ejercer el pleno ejercicio de sus derechos están el tiempo que dedican a tareas relacionadas con el cuidado de enfermos o adultos mayores y los quehaceres domésticos, aunado al desbalance que existe entre la vida profesional, familiar, el embarazo y el cuidado de los hijos, por lo que la informalidad se convierte en el modo de compaginar múltiples responsabilidades. Por último, en el IEPDS 2018 se identifica como obstáculo la brecha salarial entre hombres y mujeres por la realización del mismo trabajo.

Entre los adultos mayores (60 años o más), la presencia de una o más enfermedades crónico-degenerativas y la pérdida de funcionalidad física repercuten en el estado de salud, sobre todo en las mujeres, cuya esperanza de vida es mayor que la de los hombres. A esta problemática se añade que las generaciones que se van incorporando a este grupo de población tienen escaso acceso a la protección social, por lo que es importante establecer mecanismos de atención para brindar cuidados de largo plazo a la población adulta mayor.

Es así como el derecho y su identificación en los programas presupuestarios del Gobierno federal se sustenta en la definición de categorías tanto de formas notorias y frecuentes como de formas poco visibles de discriminación, sumadas a la detección de las acciones por parte del Estado para reducir las brechas que aún existen en estos grupos a fin de garantizar el ejercicio de los derechos hasta ahora mencionados (alimentación, educación, salud, etc.).

Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL se determinó que el monto del presupuesto dedicado a la atención de este derecho asciende a 602,383.7 mdp, lo que representa 22.4% del gasto social y 15.2% del gasto programable.

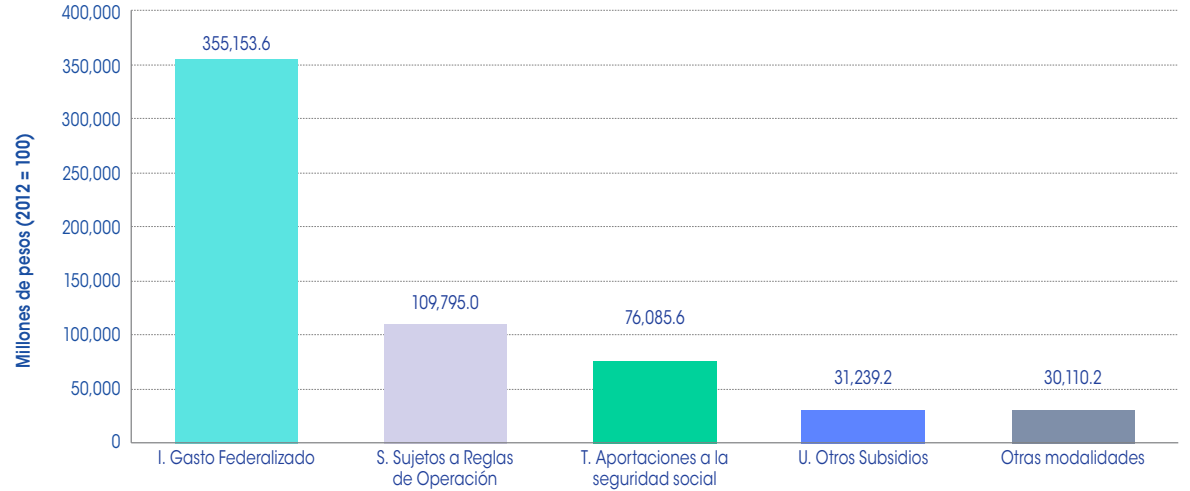
En 2019, de un universo de 755 programas presupuestales, se detectó que 67 programas atendían el derecho a la no discriminación; de estos, dos se clasificaron únicamente por el contenido de la variable de actividad institucional y abordan la atención a jornaleros agrícolas y el desarrollo económico incluyente mediante acciones de trabajo digno, y ambos suman un monto de 405.5 mdp, es decir, solo 0.1% del presupuesto identificado.

Cabe mencionar que, dadas las características particulares de este derecho, no fue posible realizar un comparativo con alguna categoría que se acercara lo suficiente a la clasificación funcional que utiliza la SHCP. Sin embargo, perfilar el derecho a su interior en lo referente a capítulos, modalidad y ramos constituye un hallazgo de la aplicación de la metodología de gasto.

El presupuesto de este derecho se ejerce principalmente en el capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones con un monto de 355,410.4 mdp, equivalente a casi 60% del monto total. Le sigue en orden de importancia el capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con 219,545.1 mdp, que abarca 36.4% del presupuesto asignado a este derecho.

En cuanto a la modalidad, la mayor parte corresponde a la categoría I Gasto Federalizado con 355,153.6 mdp, representando 59.0%; la modalidad S Sujetos a Reglas de Operación con 109,795.0 mdp, con 18.2%; la modalidad T Aportaciones a la Seguridad Social con 76,085.6 mdp, que abarca 12.6% del gasto ejercido en este derecho en 2019, y al final, U Otros subsidios con 31,239.2 mdp, que representa 5.2% del monto ejercido (gráfica 31).

Gráfica 31 Presupuesto ejercido por modalidad en el derecho a la no discriminación (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

La caracterización por ramo revela que casi 60% del gasto en este derecho se ejerció por medio del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con 355,153.6 mdp, donde predominan los programas relacionados con la atención a la educación, alimentación y salud cuya finalidad principal es la atención a grupos vulnerables como mujeres, niñas y niños. En segundo lugar se posiciona el ramo 20 Bienestar con 15.7% del gasto y un monto de 94,588.7 mdp; en este ramo sobresalen programas que atienden a adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad e indígenas. El tercer lugar lo ocupa el ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social con 12.6% y un monto de 76,085.6 mdp, con programas que entre sus objetivos tienen el atender la salud materna (cuadro 23).

Cuadro 23 Principales ramos en los que se clasifica el derecho a la no discriminación (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.8 No discriminación (CONEVAL)	Porcentaje
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	355,153.6	59.0
20	Bienestar	94,588.7	15.7

Clave ramo	Ramo	Objetivo 1.8 No discriminación (CONEVAL)	Porcentaje
19	Aportaciones a Seguridad Social	76,085.6	12.6
11	Educación Pública	28,613.5	4.8
14	Trabajo y Previsión Social	18,547.1	3.1
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	10,328.5	1.7
12	Salud	5,618.9	0.9
	Otros	13,447.7	2.2
	Total	602,383.7	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En la categoría Otros destacan programas dirigidos a la atención de migrantes, personas que viven con VIH, la salud materna, jóvenes y adolescentes; para este último grupo destaca el ramo 47 Entidades No Sectorizadas, con programas de igualdad de género y comunidades indígenas, lo cual se explica sobre todo por la concentración en este ramo de instituciones destinadas a la atención de grupos específicos de la población que han sido históricamente discriminados, como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), mientras que el ramo 4 Gobernación lo hace en la atención a migrantes, refugiados y mujeres.

Con lo anterior se denota que el ejercicio del derecho a la no discriminación implica en gran medida la práctica de los derechos sociales y acciones para incluir a la población que todavía padece rezago, razón por la cual este subobjetivo es uno de los más amplios en cuanto a las modalidades y ramos que abarca, así como por el monto presupuestario que se le destinó en 2019.

En este punto, es conveniente mencionar que, a diferencia de los subobjetivos/derechos que forman parte del Objetivo 1 de la PNDS, en el caso de los otros cuatro objetivos (2 Desarrollo económico con sentido social, 3 Desarrollo regional equilibrado, 4 Participación social y 5 Desarrollo sostenible y sustentable) el punto de partida fue la normatividad nacional e internacional existente sobre ellos.

Cada uno de los objetivos se dividió a su vez en subobjetivos con su correspondiente catálogo para facilitar la clasificación de programas presupuestarios como se llevó a cabo en el Objetivo 1. Sin embargo, debido a que aún no se cuenta con documentos que den cuenta de un diagnóstico o análisis sistemático en el marco de la PNDS definida en la LGDS, para estos cuatro objetivos se decidió analizar de manera agregada cada objetivo sin, por lo pronto, profundizar en cada uno de los subobjetivos que los componen.³⁶

³⁶ Puede ocurrir que, una vez realizado un diagnóstico profundo sobre cada uno de los objetivos de la PNDS, se determine que estos no tendrían que ser necesariamente divididos en subobjetivos.

Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social

En este objetivo, para hacer operativa la clasificación de los programas se consideró la fracción II del artículo 11 de la LGDS, que a la letra dice: “Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución” (LGDS, 2004, p. 5) y se separó en diferentes conceptos y palabras clave que fueron de utilidad para construir subobjetivos. De igual forma, se buscó ampliar la base normativa con otros artículos de la LGDS y con leyes complementarias para reforzar los criterios de búsqueda.

Entre las categorías que se incluyen, se contempla el apoyo productivo/economía social fundamentado en la CPEUM, ya que de acuerdo con su artículo 25 la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, así como de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Asimismo, se revisó la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), de la cual se retomaron los artículos 4° y 8°, en los que se establecen las formas sociales de organización de la economía y los fines que persigue el sector social de la economía (p. ej., promover el desarrollo integral del ser humano, contribuir al desarrollo socioeconómico del país participando en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, entre otros).

En el tema de la generación y conservación del empleo, el fundamento se localiza en los artículos 14, 33 y 34 de la LGDS, que señalan consideraciones para la PNDS, entre las que se incluye generar empleo, autoempleo y capacitación, además de la obligatoriedad de los órdenes de gobierno para promoverlos en su ámbito de competencia. En los artículos 537 y 539 de la LFT se menciona que se buscará promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos. Por último, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (LDCMPME), en su artículo 1 establece como objeto promover el desarrollo económico nacional a través del fomento y apoyo a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas.

En cuanto al ingreso, la LGDS norma en sus artículos 9°, 14, 21 y 33 distintas disposiciones que contemplan destinar recursos para su mejoramiento, por ejemplo medidas aplicadas por los gobiernos federal, estatales y municipales que actúen en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Las categorías que se han establecido también consideran que no en todos los casos las políticas públicas se enfocan en elevar el ingreso monetario de las personas, sino que existen medidas que incluyen transferencias no monetarias. Para incorporar estos aspectos, se definieron, conforme a la normatividad, grupos específicos de población (p. ej., las personas indígenas, los pequeños productores o personas con discapacidad, entre otros grupos) que, dadas las situaciones de discriminación o desventaja de las que pueden ser objeto, se esperaría que contaran con algún tipo de transferencia gubernamental en un sentido progresivo. El IEPDS 2018 asienta que, entre los primeros deciles de población, es decir, en los que menos ingresos perciben, el trabajo subordinado y las transferencias

constituyen las principales fuentes de ingreso. En dicho informe adicionalmente se menciona que en 2016 los beneficios provenientes de los programas gubernamentales representaron 46.3% de las transferencias en los hogares más pobres y su participación se iba reduciendo conforme se avanzaba en los deciles de ingreso.

Con la metodología de gasto que propone el CONEVAL, en 2019 este objetivo tuvo un monto de 181,599.8 mdp, es decir, 6.8% del gasto social y 4.6% del gasto programable del Gobierno federal. De un total de 755 programas, se halló que 75 contribuyen a contabilizar este objetivo en el monto que se clasifica como gasto social.

Es importante recordar que, conforme a las variables de análisis, un programa puede estar alineado a uno o a varios subobjetivos, por ejemplo fomentar el apoyo productivo y a la vez contribuir a mejorar el ingreso; es el caso del programa 20S017 Programa de Fomento a la Economía Social. Por tanto, no sería correcto sumar los montos y el número de programas por cada subobjetivo en el Objetivo 2.

Se consideraron un total de 75 programas en el Objetivo 2, pero solo 28 se contabilizaron por el contenido de la variable de actividad institucional, lo que equivale a 37.3%, y los demás se clasificaron ya sea por el contenido de la MIR o del nombre del programa.

En este objetivo no fue posible realizar un comparativo con alguna clasificación que empleara la SHCP, dado que la más cercana es la finalidad de Desarrollo Económico, pero es un grupo muy amplio que abarca todas las funciones económicas, desde programas como Subsidios a Tarifas Eléctricas (23U129) hasta otros como Investigación, Estudios y Proyectos en Materia Espacial (09E029), por lo que no se distingue el componente social. Debido a lo anterior, este objetivo se presenta sin el comparativo que fue habitual en otras secciones de este capítulo.

Este objetivo concentra 84.7% en el capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, y 7.05 y 4.5% en las partidas 1000 Servicios Generales y 7000 Inversiones Financieras, respectivamente. Asimismo, se observa que la modalidad U Otros Subsidios aglutina más de 70% de los recursos del programa, lo equivalente a 131,226.0 mdp, seguida de la modalidad S Sujetos a Reglas de Operación, con cerca de 12%, es decir, 21,546.2 mdp.

Se logró identificar que poco más de 90% del gasto social identificado en este objetivo está clasificado en cuatro ramos (cuadro 24): 11 Educación Pública con 55.4%, cuyos programas se asocian a recursos destinados a las entidades federativas para la prestación de servicios en la educación media superior, superior, formación para el trabajo y becas. Le sigue en orden de importancia el ramo 8 Agricultura y Desarrollo Rural con 20.8%, donde sobresalen programas que apoyan a los pequeños y medianos productores del sector agropecuario, acuícola y pesquero, además de los dirigidos a incrementar la productividad. En tercer lugar se ubica el ramo 20 Bienestar con 10%, donde destacan programas que impulsan proyectos de producción de grupos vulnerables como mujeres, pequeños

productores e indígenas. El ramo 6 Hacienda y Crédito Público abarca 4.7%, donde destacan programas que ayudan a productores y pequeñas empresas con apoyos financieros y créditos.

Cuadro 24 Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social (CONEVAL)	Porcentaje
11	Educación Pública	98,849.3	54.4
8	Agricultura y Desarrollo Rural	37,702.3	20.8
20	Bienestar	18,105.6	10.0
6	Hacienda y Crédito Público	8,510.8	4.7
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,574.6	4.1
10	Economía	2,957.5	1.6
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1,971.5	1.1
14	Trabajo y Previsión Social	1,631.5	0.9
	Otros	4,296.6	2.4
	Total	181,599.8	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública.

Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado

Este objetivo tiene sustento en un conjunto de leyes, donde uno o varios componentes se enfocan en cuestiones relativas a la infraestructura, su vínculo con el ordenamiento territorial o la corrección de las disparidades regionales mediante la reconversión productiva.

La LGDS en sus artículos 14 y 19 estipula que la PNDS debe incluir el desarrollo regional y la infraestructura social básica, por lo que considera prioritarios y de interés público los programas dirigidos a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y a obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

En este sentido, algunas leyes que pueden abonar en el abordaje que se realiza en este objetivo es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), que define como equipamiento urbano el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y abasto. De esta forma, se contemplan las acciones de movilidad, como medios de transporte público; la mejor ubicación de los equipamientos

colectivos de interés público, y las acciones que impliquen la expansión del área urbana, como el alumbrado público o las redes de agua y drenaje. Dicha ley también indica en su artículo 34 que es de interés metropolitano la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, drenaje, saneamiento y aprovechamiento de aguas pluviales (DOF, 2016).

En relación con este último aspecto, donde confluyen la LGDS y la LGAHOTDU en la importancia del tratamiento del agua como recurso, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) menciona en sus artículos 32, 55, 81, 82 y 84 que la inversión, expansión y modernización (entre otras mejoras) tanto de la infraestructura hidroagrícola como del desarrollo de la electrificación, caminos rurales y obras de conservación de suelo y agua para incrementar la productividad y la competitividad mediante el impulso del desarrollo rural sustentable y reducción de los desequilibrios regionales son acciones que serán promovidas por parte del Gobierno federal en coordinación con las entidades federativas y con los productores beneficiarios (LDRS, 2019).

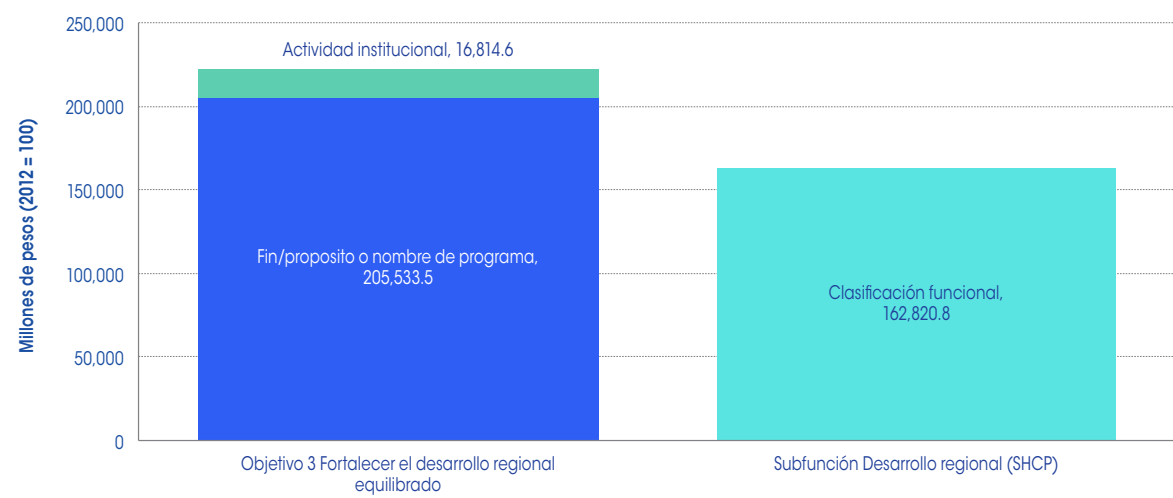
La Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (LIISPCEN), en su artículo 8, fracción III, establece la promoción de políticas de carácter regional al conformar núcleos productivos acorde con las ventajas productivas que existan en cada región, razón por la que se considera en este análisis. También busca consolidar sinergias y cadenas de valor entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) organizadas en núcleos productivos o entre ellas y las grandes empresas para incrementar sostenidamente su productividad y competitividad económica, entre otras temáticas (LIISPCEN, 2015). A esta se suma la LDCMPME en su artículo 4, apartado III, inciso i, donde se determina el objetivo de promover la cooperación y asociación de las MIPyMES a través de sus organizaciones empresariales en el ámbito nacional, estatal, regional y municipal, así como en los sectores y cadenas productivas (LDCMPME, 2002).

Con la clasificación de gasto que propone el CONEVAL, en 2019 este objetivo obtuvo un monto de 222,348.2 mdp, lo que constituye 8.3% del gasto social y 5.6% del gasto programable. De un universo de 755 programas, se identificaron 112 programas que contribuyeron a contabilizar este objetivo en el gasto social.

Para el Objetivo 3, la subfunción de la SHCP con la que se realizó una comparación fue "Desarrollo Regional". La clasificación de la SHCP asignó un monto de 162,820.8 mdp o 4.1% del gasto programable, donde el presupuesto se concentra solo en dos rubros: el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 161,983.0 mdp, equivalente a 99.5%, y el ramo 20 Bienestar con 837, 8 mdp o 0.5% del monto destinado a este objetivo.

De 112 programas clasificados en el Objetivo 3, solo 11 se contabilizaron por el contenido de la variable de actividad institucional, lo que significa 16,814.6 mdp, es decir, 7.5% del monto total en este objetivo (gráfica 32); los demás programas se clasificaron ya sea por el contenido de la MIR o del nombre del programa o una combinación de variables.

Gráfica 32 Presupuesto ejercido en el Objetivo 3 (mdp^{a/b}), 2019



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública.

El gasto de este objetivo concentra 38.4% en el capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones con un monto de 85,489.8 mdp; le sigue en importancia el capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con un monto de 63,652.5 mdp o 28.6%, y finalmente, con 15.4%, el capítulo 6000 Inversión Pública con 34,185.8 mdp. Estos tres capítulos engloban poco más de 80% del gasto social clasificado en este objetivo.

Por otra parte, en el análisis por modalidad se denota la concentración de recursos por orden de importancia: I Gasto Federalizado con 37.4%, seguida de K Proyectos de Inversión con 17.7%, posteriormente se posiciona la modalidad S Sujetos a Reglas de Operación con 13.2%, luego U Otros Subsidios con 12.6% y, por último, E Prestación de Servicios Públicos con 11.6%. Es relevante señalar que en este objetivo es donde se ha encontrado mayor equilibrio en el uso de recursos (S, U y E) y donde destacan modalidades dedicadas a proyectos de inversión en concordancia con las características del Objetivo 3.

En los ramos administrativos son dos los que agrupan más de la mitad de los recursos (cuadro 25). El primero es el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 37.4%, donde predominan los fondos dedicados a la infraestructura, por ejemplo el FAIS en sus dos vertientes (FISE y FISM) y el FAM en sus vertientes de Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Media Superior y Superior. El segundo en relevancia es el ramo 9 Comunicaciones y Transportes con 18.8%, donde destacan programas que se dedican a la construcción y conservación de carreteras, infraestructura ferroviaria y transporte colectivo. El ramo 11 Educación Pública, con 7.2%, contribuye en este objetivo con programas de infraestructura y reconstrucción; el ramo 16 Medio Ambiente

y Recursos Naturales, con 6.9%, aún programas dedicados al mantenimiento de la infraestructura hídrica, agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, entre otros. En el ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, con 6.8%, sobresalen programas que reconstruyen infraestructura dañada por desastres naturales o incrementan la infraestructura. El ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano aglutina 5.7% con programas dedicados al ordenamiento de la ciudad y la propiedad rural, la vivienda y la infraestructura urbana. Por último, el ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, representa 4.4% con programas de actividades científicas, tecnológicas e innovación.

En la categoría Otros se hallaron programas que fortalecen las capacidades productivas, disminuyen los rezagos existentes en infraestructura social e impulsan la productividad y la competitividad, entre otros temas.

Cuadro 25 Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 3 Fortalecer el desarrollo regional equilibrado (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 3 Fortalecer el desarrollo regional equilibrado (CONEVAL)	Porcentaje
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	83,264.5	37.4
9	Comunicaciones y Transportes	41,803.5	18.8
11	Educación Pública	16,111.2	7.2
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	15,349.8	6.9
23	Provisiones Salariales y Económicas	15,032.9	6.8
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	12,593.2	5.7
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,846.6	4.4
	Otros	28,346.5	12.8
	Total	222,348.2	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública.

Objetivo 4 Participación social

Este objetivo tiene su sustento principal en la CPEUM y la LGDS, pues en ellas se establecen las formas en las que los ciudadanos y los beneficiarios de programas sociales podrán participar en la planeación y evaluación de las políticas públicas implementadas por los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, antes de enumerar las leyes que respaldan y regulan estos mecanismos, conviene contextualizar el concepto de participación.

Participación es un término amplio que dificulta la posibilidad de considerar todas sus formas en una sola definición; en principio, su significado es “tomar parte”, convertirse en parte de una organización y por ello es un acto social (Merino, 2013). Así, es posible hablar de nociones de participación social como una intervención de los particulares en actividades públicas como portadores de intereses sociales, con lo cual se pueden asociar diversas formas de participación con distintos orígenes y diversidad de funciones (Correa y Noé, 1998).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que la participación y el diálogo deben incorporarse en las decisiones estratégicas estableciendo mecanismos claros y permanentes sobre necesidades sociales insatisfechas, como las referentes al diseño, operación y evaluación de políticas y programas (CEPAL, 2015).

En México la participación social ha quedado establecida normativamente tanto en la CPEUM como en la LGDS. En la CPEUM la participación ciudadana está sustentada, en lo fundamental, en el artículo 26, apartado A, donde se determina que la planeación será democrática y deliberativa a través de los mecanismos de participación que establezca la ley, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. También se agrega que existirá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la APF y la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo (CPEUM, 2019).

Por su parte, la LGDS en su artículo 3° define la participación social como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, y en su artículo 44 se estipula que las entidades federativas fomentarán la organización y participación ciudadana en el ámbito de su competencia (LGDS, 2004).

Por otro lado, cabe subrayar que a la presente propuesta se agrega la noción de contraloría social, que es el mecanismo con el que los beneficiarios, de manera organizada, verifican el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (LGDS, 2004). Se encuentra normada por los artículos 69, 70 y 71, donde se indica que el Gobierno federal impulsará la contraloría social y el acceso a la información. Entre sus funciones destacan: vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la ley y a las reglas de operación, emitir informes sobre el desempeño de los programas y la ejecución de los recursos públicos y atender e investigar las quejas y denuncias³⁷ (LGDS, 2004).

³⁷ El 11 de abril de 2008 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas de desarrollo social”, mismos que serán de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF que tengan a su cargo programas de desarrollo social.

Una característica importante que distingue a este objetivo de los otros que aborda la PNDS es que el proceso de búsqueda de palabras y conceptos claves presentes en el catálogo construido para este objetivo únicamente se realizó en los ramos que han estado relacionados con el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* a lo largo del tiempo, donde también se encuentran programas que por sus características están obligados a implementar el mecanismo de contraloría social. Adicionalmente, dicha búsqueda se llevó a cabo en los ramos 4 Gobernación, 27 Función Pública y 44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con la finalidad de identificar aquellos programas que tienen mandatada la promoción de la transparencia y la participación para la toma de decisiones informadas y acciones concretas por parte de la ciudadanía.

Con la presente propuesta este objetivo tuvo un monto de 284,024.6 mdp, lo que representa 10.6% del gasto social y 7.1% del gasto programable del Gobierno federal. De un total de 755 programas, se halló que 64 contribuyen a contabilizar este objetivo en el monto que se clasifica como gasto social y que todos los programas se clasificaron por el contenido de la MIR o del nombre del programa.

En este objetivo no fue posible realizar un comparativo con alguna clasificación que empleara la SHCP. En el análisis, este objetivo concentra 67.8% en el capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, seguido del capítulo 1000 Servicios Personales con 25.6% y, finalmente, el 3000 Servicios Generales con 4.3%.

Se observó que la modalidad S Sujetos a Reglas de Operación abarca 45.0%, seguida de la modalidad E Prestación de Servicios Públicos con 30.9% y, finalmente, Otros Subsidios con 23.6%.

Al desagregar los datos por ramos presupuestales, se evidencia que solo tres concentran más de 80% de los recursos (cuadro 26). El ramo 20 Bienestar, con un monto de 99,932.8 mdp (35.2%), tiene programas cuyo funcionamiento abarca el proceso de contraloría social, seguido del ramo 11 Educación Pública con un monto de 92,662.5 mdp (32.6%), donde predominan programas que implementan tanto la contraloría social como la participación social y, por último, el ramo 12 Salud, con un monto de 57,820.5 mdp (20.4%), asimismo con programas donde se establece llevar a cabo el proceso de contraloría social.

Cuadro 26 Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 4 Participación social (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 4 Participación social (CONEVAL)	Porcentaje
20	Bienestar	99,932.8	35.2
11	Educación Pública	92,662.5	32.6
12	Salud	57,820.4	20.4
19	Aportaciones a Seguridad Social	9,046.4	3.2

Clave ramo	Ramo	Objetivo 4 Participación social (CONEVAL)	Porcentaje
8	Agricultura y Desarrollo Rural	6,760.2	2.4
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	5,903.2	2.0
48	Cultura	4,279.9	1.5
	Otros	7619.4	2.7
	Total	284,024.6	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública.

Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable

El soporte de este objetivo tiene su principal base en leyes del ámbito nacional. De este modo, la LGDS, en su artículo 11, establece como objetivo 5 de la PNDS: “Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales” (LGDS, 2004).

En virtud de ello, es importante aproximarse a lo que se entiende y a lo que se hace referencia con los términos *sostenible* y *sustentable*, pues antes de estos dos conceptos surgió la inquietud de lograr un desarrollo económico de largo plazo que minimizara los impactos negativos en el entorno del ser humano, de lo cual hay antecedentes desde la Declaración de Estocolmo de 1972 (ONU, 1972).

Más adelante, en 1987, se identifica el significado que se ha asociado al desarrollo sostenible, el cual proviene del informe *Nuestro Futuro Común*, donde se expone que “el desarrollo duradero es el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). Según la ONU, el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo y consta de tres pilares, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente (ONU, s.f.).

La distinción entre sostenible y sustentable ocurre entre los hispanohablantes, pues la lengua anglosajona cuenta con una sola palabra “*sustainable*” para referirse indistintamente a este proceso. En español se considera que lo sustentable se puede sustentar o defender con razones y lo sostenible es algo que puede mantenerse por sí mismo (Pujadas, 2011).

Esto se ha traducido en que diversos autores hayan desarrollado elementos para nutrir una definición de sustentable en la que se comprenda que los recursos son escasos y existen límites al crecimiento económico, de modo que se requiere transformar el sistema económico para garantizar la producción de energías limpias con recursos renovables que puedan preservar los ecosistemas, así como la relación de estos con la sociedad (Rojas, 2003; Ávila, 2018).

Es así como se aclara que el concepto de sostenible tiene la característica particular del largo plazo, mientras que el de sustentable alude al mejor aprovechamiento de los recursos en armonía con la naturaleza. Al respecto, la Semarnat aborda ambos conceptos como uno solo, donde el desarrollo sostenible y sustentable

Reúne tres aristas interdependientes: economía, medio ambiente y sociedad, relación que se traduce en desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente, es decir, desarrollo soportable en lo ecológico, viable en lo económico, y equitativo en lo social [...] Buscando lograr un desarrollo equilibrado haciendo un uso eficiente de los recursos naturales, renovables y no renovables (Semarnat, 2018).

En este orden de ideas se infiere que la concepción de desarrollo sostenible y sustentable, por ser relativamente reciente, se encuentra en un proceso de cambio en el que organismos internacionales se han propuesto concebir una definición mediante la cual se han creado objetivos y metas para el desarrollo a largo plazo, misma que la academia ha contribuido a dimensionar examinando las implicaciones en los campos económico, social y ambiental.

Es así como el sustento normativo para el análisis de los programas que contribuyen con este objetivo (además de la LGDS) se ubica en la Ley General de Cambio Climático (LGCC), la cual establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, se propone garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer facultades entre los distintos órdenes de gobierno en la elaboración de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisión de gases y compuestos de efecto invernadero (LGCC, 2012). También busca el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el fortalecimiento de la competitividad y la transición hacia una economía sustentable.

En cuanto al uso de energías, promueve la sustitución de los combustibles fósiles y energía eléctrica por fuentes renovables, a la par de la utilización de transporte eficiente y sustentable. De igual forma, fomenta la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación en materia de adaptación y mitigación al cambio climático (LGCC, 2012).

Antes de continuar con la sección de hallazgos para este objetivo, es importante destacar que una de las características que lo distinguen es que el proceso de búsqueda solo se realizó en los programas que ya habían sido alineados al Objetivo 1 Derechos sociales, pues la LGDS establece que el Objetivo 5 se asocia al contexto en el que se ejercen los derechos sociales.

Si se toman como punto de partida los hallazgos obtenidos con la clasificación de gasto del CO-NEVAL, se observa que en 2019 este objetivo ejerció 35,208.4 mdp, lo que representa 1.3% del gasto social y 0.9% del gasto programable del Gobierno federal. Del universo de 755 programas, 50 suman el monto total asociado al Objetivo 5 del gasto social.

Es preciso tener presente que, en el proceso de clasificación, un programa, conforme a las variables de análisis, puede estar alineado a uno o a varios objetivos o subobjetivos; por ejemplo, el programa 16G010 Gestión Integral y Sustentable del Agua contabiliza sus recursos en este objetivo y en el subobjetivo de derecho al medio ambiente sano, por lo que no es correcto sumar los montos de programas por cada subobjetivo u objetivo para obtener un gasto social total.

Como se mencionó en párrafos anteriores, se identificó un total de 50 programas en el Objetivo 5, aunque solo 22 se contabilizaron por la variable de actividad institucional, lo que equivale a 47.2% del monto ejercido asociado al objetivo, y el resto del recurso y los programas se clasificaron ya sea por el contenido de la MIR o del nombre del programa.

En este objetivo no fue posible realizar un comparativo con alguna clasificación que empleara la SHCP, dado que la más cercana es la subfunción "Protección Ambiental"; sin embargo, este se considera un grupo muy reducido, por lo que la comparación no sería válida.

El capítulo de gasto que concentra mayores recursos es el 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas con 55.3% del monto identificado, seguido del capítulo 3000 Servicios Generales con 23.5% y 1000 Servicios Personales con 16.4%. Solo estos tres capítulos concentran más de 95% del monto ejercido.

Al interior de las modalidades se observa que la S, G, E y U suman 80.6% del monto ejercido en 2019: S Sujetos a Reglas de Operación con 27.0%, equivalente a 9,510.4 mdp; G Regulación y Supervisión con 23.6%, que abarca 8,303.4 mdp; E Prestación de Servicios Públicos que contabiliza 15.2%, es decir, 5,364.1 mdp, y finalmente, U Otros Subsidios con 5,206.6 mdp, que representa 14.8%.

Con base en los análisis anteriores se identificó que poco más de 95% del gasto social en este objetivo se focaliza en tres ramos (cuadro 27): 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales con 71.4%, donde hay programas relacionados con recursos destinados a la gestión del agua; infraestructura para acceso y tratamiento de aguas residuales; programas para verificar la calidad del aire; apoyos para el desarrollo forestal, y devoluciones de derechos y aprovechamientos, entre otros. En orden de importancia sigue el ramo 8 Agricultura y Desarrollo Rural, con 14.0%, que comprende programas para proyectos de investigación del sector agroalimentario, agroindustrial, forestal, etc., además de programas de fomento a la productividad pesquera y agrícola. Por último, el ramo 18 Energía concentra 10.2% del presupuesto ejercido, donde destacan programas para la conducción de la política energética, para el uso eficiente de energía y aquellos que buscan fomentar el uso de energías limpias mediante la investigación y el desarrollo de capital humano.

Los ramos 47, 45, 46 y 53 reúnen el recurso restante, 4.4%, equivalente a 1,531.7 mdp, con programas para la regulación y permisos energéticos, estudios en materia de hidrocarburos y programas de uso eficiente de energía eléctrica, entre otros.

Cuadro 27 Principales ramos en los que se clasifica el Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable (mdp^{a/b}), 2019

Clave ramo	Ramo	Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable (CONEVAL)	Porcentaje
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	25,143.2	71.4
8	Agricultura y Desarrollo Rural	4,927.8	14.0
18	Energía	3,605.6	10.2
47	Entidades No Sectorizadas	611.2	1.7
45	Comisión Reguladora de Energía	526.5	1.5
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	372.4	1.1
53	Comisión Federal de Electricidad	21.6	0.1
	Total	35,208.4	100.0

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2019.

En resumen, en este capítulo se presentaron los resultados del proceso de clasificación del gasto social de acuerdo con la metodología de gasto que se desarrolló considerando los objetivos de la PNDSE establecidos en la LGDS. El comparativo, cuando las características del objetivo o subobjetivo lo permitían, con la clasificación funcional del gasto permitió mostrar las diferencias metodológicas entre esta y la clasificación del gasto del CONEVAL. De igual manera, la información de datos abiertos de la Cuenta Pública facilitó ahondar en los elementos que integran los recursos disponibles y dilucidar cómo gasta el Gobierno federal, cuáles son sus prioridades, cómo evoluciona el gasto social y cuál es el espacio que tiene el gobierno para implementar su política social.

Por ejemplo, cuando se analizó cómo se ejerció el gasto social por capítulo, fue patente la importancia que tienen los gastos operativos en la ejecución de este o el impacto de las pensiones en las transferencias a la población y en el gasto programable del gobierno. Este hecho reduce el margen de acción con el que cuenta el gobierno para implementar su política social, pues con recursos escasos no puede dejar de cumplir sus obligaciones sin tener que prescindir de otras acciones.

Los retos de esta metodología son mayúsculos; sin embargo, la propuesta abre la puerta para entender el gasto social en un sentido amplio que considere la interrelación entre los derechos y los objetivos de la política social, al mismo tiempo que define criterios para propiciar la replicabilidad del ejercicio. En las Conclusiones, a continuación, se plantean algunas de las directrices establecidas por el CONEVAL a partir de la identificación del gasto social y se analizan los retos pendientes de la metodología desarrollada a lo largo de este informe.

Conclusiones y reflexiones

Los recursos que el Estado mexicano destina al cumplimiento de sus atribuciones se pueden analizar desde la perspectiva del presupuesto y del gasto; la diferencia entre ambos conceptos radica entre lo que se presupuesta antes del ejercicio fiscal y lo que se gasta durante este, y las razones por las que pueden discrepar ambos montos son muy variables. Por un lado, durante la presupuestación, el Ejecutivo federal realiza trabajos específicos para definir políticas, acciones y proyectos, y con base en ello define la propuesta de distribución y asignación de los recursos públicos, misma que debe ser discutida y aprobada por la Cámara de Diputados. Este monto aprobado constituye el presupuesto. Por otro lado, el gasto público representa el total de erogaciones ejercidas por las distintas entidades, dependencias y organismos del sector público y, aunque intuitivamente el monto ejercido debería ser igual al aprobado por la Cámara de Diputados, en muchos casos esto no ocurre.

Las disparidades entre el presupuesto aprobado y el ejercido varían entre sectores, según las prioridades consideradas por el Ejecutivo federal y el espacio fiscal con el que se cuente. La reasignación de estos recursos presupuestarios es posible en tanto existan subejercicios (cuando se gasta menos de lo aprobado) o sobreejercicios (cuando se gasta más de lo aprobado) durante el ejercicio fiscal, y las razones por las que se incurre en estos casos puede ir desde la ajustada calendarización del presupuesto que impide ejercer los recursos en el tiempo planeado hasta razones de más peso como la búsqueda de una redistribución de los recursos hacia programas o proyectos considerados prioritarios por el Ejecutivo federal.

En ocasiones la redistribución de los recursos públicos ocurre en el margen impuesto por el espacio fiscal, entendido este como el diferencial del gasto programable y las transacciones ineludibles del Estado: pensiones, pago a servicios profesionales (nómina) y transferencias a entidades federativas y municipios.³⁸ El espacio fiscal también se refiere al margen con el que cuenta el Ejecutivo para dirigir su política pública y redistribuir recursos públicos durante el ejercicio fiscal, pues considera solo aquellos recursos que pueden negociarse y modificarse. Esta redistribución de los recursos aprobados se da a través de diferentes mecanismos con los que cuenta la SHCP para reasignar recursos presupuestarios, tales como la subestimación de los ingresos, la reasignación de recursos cuando estos son subejercidos, las adecuaciones externas e internas relacionadas con los traspasos de recursos entre clasificaciones del gasto y dentro de los mismos ramos, entre otros.

Algunos sectores tienden a mostrar discrepancias en términos del presupuesto aprobado y el ejercido, como el educativo y el de comunicaciones y transportes. Con respecto al gasto educativo, se detectó que con regularidad se presenta un sobreejercicio del gasto, mismo que se enmarca en la aplicación de una normatividad permisiva que da un amplio margen de acción, pues no se exige a los ejecutores ni a la SHCP una explicación de las modificaciones presupuestarias que no excedan el límite de 5% del presupuesto del ramo, además de que muchos programas presupuestarios carecen

³⁸ En una definición más general sobre el espacio fiscal, Heller (2005) lo aborda como la disponibilidad de espacio presupuestario que permite a un gobierno proporcionar los recursos para un propósito deseado, sin perjuicio de la sustentabilidad de la posición financiera del gobierno. Para una revisión más profunda sobre las diversas definiciones de este concepto se recomienda consultar OPS (2014).

de criterios basados en la rendición de cuentas para la entrega de recursos a entidades federativas; en 2016, por ejemplo, solo 5 de los 74 programas operados por la SEP ejercieron el monto correspondiente al presupuesto aprobado. En el caso de los programas de la SCT con discrepancias entre el monto aprobado y ejercido destacan los proyectos carreteros, en donde a menudo se subejercen los recursos asignados pues en ocasiones los proyectos carecen de alguno o varios requisitos para su ejecución y con frecuencia no son ejercidos.

Otro de los mecanismos de redistribución que tiene el Ejecutivo es la subestimación de los ingresos; en este sentido, es posible que la SHCP subestime los ingresos debido a cálculos conservadores del precio del petróleo y menores contribuciones tributarias, por ejemplo. Con ello puede contar con recursos excedentes durante el ejercicio fiscal, que serán redistribuidos, en conjunto con los recursos subejercidos, en programas y proyectos que se estimen prioritarios.

Sin embargo, al proceso de redistribución de los recursos, que se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal, lo precede un proceso de planeación y presupuestación en el que el Ejecutivo federal realiza una propuesta de distribución y asignación de los recursos públicos con base en algún método o técnica de asignación, mismo que debe ser aprobado por la Cámara de Diputados. En México, a lo largo del tiempo se han desarrollado distintas técnicas para la distribución de los recursos públicos, las cuales están en función de los objetivos de política económica y social del Gobierno federal. Estas técnicas, a su vez, muestran la relación entre la asignación de los recursos, los objetivos del gobierno, los resultados de la política pública, la rendición de cuentas y la evaluación. Los diversos cambios para mejorar el proceso de asignación de recursos han permitido incorporar nuevas dimensiones para organizar el ejercicio del gasto, articular la planificación con la presupuestación por medio de la programación, adoptar un presupuesto orientado a resultados y preservar el equilibrio presupuestario con disciplina fiscal.

Es así que, de 1930 a 1976 se utilizó la técnica de presupuesto por facultades y conceptos del gasto, basada en el control efectivo de las cuentas; en 1976 se adoptó la técnica de presupuesto por programa, en la que se incorporaron nuevas dimensiones para organizar el ejercicio del gasto en torno al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y políticos; luego, en 1983, esta estructura se fortaleció con la promulgación de la Ley de Planeación, con lo cual se definía la existencia de los programas de gobierno derivados de la planeación; más adelante, en 1996, se adoptó un presupuesto orientado a resultados y con base en este se implementaron modificaciones en las clasificaciones presupuestarias con el propósito de vincular el proceso con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

Entre 2003 y 2012 hubo una mayor cantidad de modificaciones que, además de mejorar el proceso de asignación de recursos, permitieron el acceso a una mayor y mejor calidad de la información disponible para su evaluación. En 2003 se impulsó la sistematización y modernización del proceso presupuestario mediante la incorporación del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). En

2006 se adoptó la técnica PbR-SED, con la cual se suman todos los pasos del proceso presupuestario y se pone énfasis en la obtención de resultados y en las responsabilidades que tiene cada funcionario y programa para el cumplimiento de las metas, se genera información suficiente para su análisis y se establecen evaluaciones constantes. En 2008 se integró a la estructura programática la categoría de Programa Presupuestario en sustitución de Actividad Prioritaria. Por último, en 2012 se agregó la clasificación geográfica del gasto, que permite identificar la entidad federativa en donde se ejerce el gasto; con ello, es factible observar cómo se ejerce el presupuesto desde diferentes clasificaciones que permiten identificar *quién, en qué, para qué y dónde* se gastan los recursos públicos.

Los cambios en las técnicas de presupuestación descritos, que replantearon la forma de programar el gasto a nivel federal, constituyen el punto de partida para la creación de la metodología de identificación del gasto social, pues permiten definir el espacio temporal en el que se identifica. Por tal razón, el periodo de análisis se definió a partir de 2008, puesto que hasta antes de este año la información pública disponible en torno a los objetivos de los distintos programas es escasa, lo que dificulta la búsqueda e identificación de los elementos para aseverar que un programa contribuye al desarrollo social y, por ende, forma parte del gasto social.

Con respecto al concepto de gasto social, en la actualidad no existe una definición única, aunque se ha avanzado en cierto consenso que permite hacer algunas comparaciones internacionales. Entre las diferentes definiciones encontradas se reconoce que el gasto social se asocia a los recursos destinados a proveer bienes y servicios cuyo objetivo principal es asegurar el bienestar de los individuos o garantizar el desarrollo y bienestar de la sociedad. En las distintas definiciones analizadas existen divergencias en la forma en la que se aborda el destino de los recursos y los rubros que componen al gasto social, así como en términos de quiénes son los ejecutores, si solo actores públicos o también privados; no obstante, según la institución que lo define, el gasto social puede estar compuesto de rubros como educación, salud, vivienda, asistencia social, seguridad social, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, servicios urbanos y rurales básicos, entre otros, y transferencias directas a la población en situación de pobreza.

Particularmente en México, el gasto social ha estado asociado al gasto público ejercido en la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional del gasto; no obstante, esta categoría del gasto presenta algunas limitantes pues, por un lado, no permite comparaciones consistentes para todas las funciones que integran las distintas finalidades del gasto, ya que no existe un ordenamiento normativo y conceptual para la clasificación de los programas en la finalidad de Desarrollo Social que permita dar un seguimiento cronológico consistente a lo largo del tiempo, y por el otro, no es una clasificación que se fundamente en una visión de derechos porque su diseño obedece a una lógica que busca orientarse a la armonización contable entre las unidades administrativas de la APF.

Al respecto, para medir el gasto social, el CONEVAL diseñó una metodología que permite, a través del análisis del texto, clasificar los diferentes programas en gasto social o no social. Dicha metodología

parte de la conceptualización sustentada en la definición de la PNDS y de los objetivos que la componen, con especial énfasis en el cumplimiento de los derechos sociales establecidos en la CPEUM y en la LGDS; así, el gasto social se define como el gasto del sector público que financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos.

Esta definición se propone identificar cómo los recursos públicos son útiles para la generación de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y la consecución del resto de objetivos de la PNDS. Además, es una definición operativa en el sentido de que puede plantearse en términos concretos para realizar su medición. De tal modo, la metodología de identificación sirve no solo para captar programas y recursos que no se hallan, por definición, en la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional del gasto, sino también para ampliar los alcances del concepto hacia una perspectiva de derechos, con independencia del enfoque de cada administración.

En este contexto, el gasto asignado a la atención de problemas de desarrollo social es el rubro más importante en el gasto del sector público presupuestario, visto tanto desde el clasificador funcional como desde el cálculo del gasto social desarrollado a partir de la metodología propuesta por el CONEVAL, pues aunque el gasto en la finalidad de Desarrollo Social representa gran parte del gasto programable total (61.7% en promedio en el periodo 2008-2019, considerando datos no consolidados), los resultados de la aplicación de la metodología arrojan una participación de 67.7% del gasto programable. Dicha diferencia de 6 puntos porcentuales entre las dos clasificaciones está contenida en los programas que se incorporan o no en cada una de las mediciones. Es decir que, por un lado, esta brecha se compone de los programas presupuestarios que se consideran gasto en la finalidad de Desarrollo Social, pero no gasto social, y por el otro, incluye a los programas que, por el contrario, no se consideran gasto en la finalidad de Desarrollo Social pero sí gasto social.

Entre los programas que son considerados programas de la finalidad de Desarrollo Social pero que no son gasto social, hay tres fondos del ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que no se incluyen en el *Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2019* (FASP, FAFEF y FORTAMUN), además de programas destinados al apoyo administrativo y al apoyo a la función pública ejercidos por las entidades y dependencias que realizan actividades en términos de desarrollo social, tales como la SEP, SSA, Sedatu, Semarnat y Sader, entre otras. Por otro lado, en el conjunto de programas que representan gasto social pero no gasto ejercido en la finalidad de Desarrollo Social se hallan, entre otros, los siguientes grupos:

- Programas de promoción/protección al empleo y el derecho al trabajo.
- Programas de desarrollo regional.
- Programas vinculados con el impulso y fomento de las MIPyMES.
- Programas de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Por lo que atañe a su composición, el análisis del gasto social arroja aspectos relevantes a considerar. Por ejemplo, el gasto social se ha concentrado en los mismos conceptos a lo largo del periodo de análisis, lo que refleja un gasto inercial; esto destaca en las diferentes clasificaciones oficiales del gasto.

En la clasificación programática, el gasto social se concentra en las modalidades J Pensiones, con 31.7% del gasto social en promedio durante el periodo analizado; S, U Subsidios, con 19.4%; I Gasto Federalizado, con 17.8%, y B, E Servicios y Bienes Públicos, con 17.2%. Es importante resaltar que la totalidad de los programas de las modalidades SUBE, que el CONEVAL también tiene en cuenta entre los criterios para la identificación del *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, tienen una participación en el gasto social de alrededor de 36% en promedio. Este porcentaje es mayor que el que representa el Inventario en términos de gasto social, debido a que según la metodología propuesta para la medición del gasto social hay más programas de modalidad SUBE que los que se incluyen en el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*.

Por su parte, en la clasificación administrativa, el gasto social se concentra en los ramos 19 Aportaciones a Seguridad Social, con 18.7% en promedio; 50 IMSS, con 18.1%; 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con 17.8%; 11 Educación Pública, con 10.4%, y 51 ISSSTE, con 7.2%. Sin embargo, una parte muy importante del gasto ejercido por los ramos 19, 50 y 51 son gastos ineludibles destinados al pago de pensiones y jubilaciones, mientras que el ramo 33 también es gasto ineludible de acuerdo con la legislación vigente, pues está constituido por aportaciones hechas a las entidades federativas. Así, la magnitud del gasto ineludible identificado a través del análisis programático presenta un correlato en términos administrativos, de cuyo análisis se identifica la alta concentración del gasto social en algunos ramos presupuestarios específicos.

Por otro lado, en los principales ramos en los que no se ejercen gastos ineludibles, como son los casos de Educación Pública, Salud, Bienestar y Agricultura y Desarrollo Rural, también abarcan una importante proporción de gasto comprometido, como es el pago de servicios personales, pues un promedio de alrededor de 17% se destina al pago de servicios personales, que corresponde también a gasto que, en cierto sentido, es ineludible.

En términos de la clasificación económica, el gasto social se concentra en gasto corriente, al abarcar casi 94% del gasto social. En el gasto social corriente existen concentraciones distintas de acuerdo con el capítulo de gasto del que se trate. En el caso del capítulo 4000 Transferencias y Asignaciones, este absorbe 62% del gasto social, del cual, las pensiones y jubilaciones ocupan 41%; el capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones concentra 18%, y el capítulo 1000 Servicios Personales, 12%. de dicho gasto.

En lo que concierne a las modalidades presupuestarias, se identifica que los programas J Pensiones e I Gasto Federalizado son gasto ineludible; en términos administrativos, la mayor parte de los ramos 19, 50 y 51 (Aportaciones a Seguridad Social, IMSS e ISSSTE, respectivamente), así como el ramo 33

(Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), representan gasto ineludible. En el caso de la clasificación económica, el gasto social ineludible está representado por la parte del capítulo 4000 destinada al pago de pensiones y jubilaciones, así como por el monto de los capítulos 1000 y 8000. En conjunto, estos tres montos concentran alrededor de 70% del gasto social, lo que confirma la magnitud del gasto social que no es negociable.

Por último, en la clasificación geográfica, el gasto social es casi en su totalidad gasto distribuible geográficamente, y constituye 98.5% del gasto social. Sin embargo, el gasto social federalizado es mucho más pequeño que el gasto social distribuible pues suma solo una cuarta parte del gasto social. Esto es relevante porque el gasto social federalizado da una idea más clara de la cantidad de dinero disponible para atender problemáticas sociales en y con recursos desde la escala local. A pesar de esta situación, se constata que la mayor parte del gasto federalizado se concentra en modalidades destinadas a la prestación de bienes y servicios a la población, como salud, educación o infraestructura.

Como se ha visto en cada una de las clasificaciones, una gran proporción del gasto social corresponde a gasto ineludible asociado a programas, modalidades, ramos y capítulos de gasto sujetos a obligaciones y compromisos adquiridos con anterioridad por parte del Gobierno federal y derivados de la legislación vigente. Esto significa que, pese a que con el concepto y la metodología de medición del gasto social propuestos se identifica un mayor número de programas presupuestarios y, por ende, un mayor monto de gasto social, una gran proporción de este monto ya está comprometido en diversas obligaciones del gobierno.

Cabe mencionar que aun cuando un alto porcentaje del presupuesto es ineludible, esto no significa que sea inamovible, ya que se podrían identificar áreas de mejora y modificarlas sin que el gobierno faltara a sus obligaciones jurídicas o políticas (Ugalde, 2014). Por ello, es importante analizar el gasto social por su composición, pero también por su eficiencia y eficacia. Vale hacer la pregunta: ¿los recursos que se destinan a programas que tienen como finalidad el Desarrollo Social satisfacen hoy el cumplimiento de las metas propuestas? Los conceptos de eficiencia y eficacia responden a la definición de calidad del gasto público. En términos generales, se entiende por calidad del gasto la garantía de un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con la finalidad de lograr y potenciar el crecimiento de la economía y de alcanzar la equidad distributiva (CEPAL, 2014).

Sin embargo, el concepto de calidad del gasto es multidimensional, es decir que abarca diversos elementos como son los aspectos de la política fiscal, los objetivos macroeconómicos de crecimiento y la gestión pública, los cuales contribuyen al uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Existen diversos métodos para llevar a cabo una medición de la calidad del gasto, como la metodología de análisis de incidencia distributiva del gasto, desde la cual se entiende por calidad de gasto la capacidad de generar una distribución de los ingresos con efecto igualador. Otros criterios

relativos a la medición de la calidad del gasto son los basados en el uso de evaluaciones de impacto, además de los fundamentados en el análisis cualitativo, estos últimos centrados en el análisis del proceso presupuestario, la evaluación de procesos y la percepción de los beneficiarios y servidores públicos. La información que resulta del presente análisis permite conocer y mejorar las actividades de un programa o una política logrando una mayor eficiencia y eficacia del gasto social.

Asimismo, es conveniente insistir que quedan pendientes varios caminos por explorar que requerirán de mejoras en la forma en la que se presenta la información sobre el gasto de gobierno. Por ejemplo, para saber cuántos de los recursos que se destinan a la población se ejercen a través de transferencias monetarias directas, condicionadas o no condicionadas, o de bienes y servicios y a través de qué Pp, es preciso mejorar el sistema de clasificaciones. El ejercicio presentado en este informe pretende aportar elementos para contar con una clasificación sistematizada y con criterios establecidos para reportar el gasto social que realiza el gobierno basado en un enfoque de derechos y en lo que establece la PNDS.

Cabe señalar que, en la medida en la que los programas se clasifican en gasto social o no social a través del análisis de texto en cuatro variables específicas: fin, propósito, actividad institucional y nombre del Pp, la metodología evidencia ciertas limitantes, específicamente en el proceso de clasificación de las variables de la MIR (fin y propósito), ya que en ocasiones la redacción de estas variables genera restricciones que influyen en el análisis de texto y, por ende, en su clasificación. Por un lado, se observó que existen Pp con una amplia redacción referente a su fin y propósito, ocasionando que dichos Pp se clasifiquen en múltiples objetivos de la PNDS, aunque en términos concretos sean Pp que realizan actividades específicas y que no necesariamente cumplen los múltiples objetivos a los que se les vincula. Por otro lado, los errores tipográficos en la redacción de la MIR también constituyen una restricción a la metodología, puesto que, a pesar de que la metodología está construida de tal forma que se minimicen estos errores a través del preprocesamiento de texto en el que se obtiene la raíz de cada palabra, en ocasiones tales errores persisten. Por último, los cambios drásticos en la redacción de la MIR de un mismo Pp también influyen en la clasificación de este en los diferentes objetivos y subobjetivos de la metodología a lo largo del tiempo.

Otra de las características de la metodología es que el monto de cada objetivo y subobjetivo no se puede sumar entre sí para obtener el monto total del gasto social, pues se puede incurrir en la doble contabilidad debido a que, resultado de la clasificación con la metodología propuesta, un Pp puede estar alineado a múltiples objetivos al mismo tiempo. Es decir, la metodología permite clasificar un mismo Pp en más de un grupo; a diferencia de las clasificaciones oficiales de la SHCP que son excluyentes, este tipo de análisis de texto permite una clasificación múltiple y aunque se pueden comparar los montos destinados a distintos grupos (objetivos o subobjetivos), estos no se pueden sumar.

Objetivos y derechos de la PNDS

En relación con el análisis de los objetivos y derechos de la PNDS resalta que una de las características en la clasificación funcional de la SHCP es que concentra el monto presupuestal de cada función/subfunción en unos pocos ramos. Esto tiene sentido para las actividades presupuestales que realiza la institución, pero con la metodología de gasto del CONEVAL, consistente en un proceso de búsqueda, los montos destinados a cada derecho se distribuyen en casi todos los ramos, con excepción del Objetivo 4 que lleva a cabo el proceso en ramos determinados y el Objetivo 5 que lo realiza en programas que previamente fueron alineados al Objetivo 1.

El primer paso en la aplicación de la metodología de gasto desarrollada por el CONEVAL consiste en seleccionar el componente social del gasto que ejerce el Gobierno federal y dividirlo en cinco objetivos de la PNDS ampliando el panorama de programas a analizar. Como es de esperarse, el Objetivo 1 Derechos sociales tiene un peso importante en la PNDS; esto es así debido al adelanto de la normatividad nacional e internacional, la evidencia que el CONEVAL ha ido generando con el paso del tiempo en el ejercicio de los derechos, el grado de permeabilidad que el conjunto de leyes y disposiciones aplicables tiene en el lenguaje utilizado en la elaboración de la MIR por parte de las UR y en las prioridades de política pública de la APF. En tal sentido, el Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social, el Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado, el Objetivo 4 Participación social y el Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable (en el Objetivo 1), a pesar de contar con subobjetivos en aras de facilitar y determinar su clasificación para el presente informe, aún requieren de un análisis pormenorizado de su definición y su situación actual que fundamente su división y categorización, mismo que se espera se lleve a cabo en el futuro.

El Objetivo 1 Derechos sociales de la metodología que propone el CONEVAL y la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación que utiliza la SHCP son las categorías más parecidas entre sí en lo que se refiere al monto presupuestario entre todos los objetivos/derechos abordados. Ello indica que, en general, la propuesta del CONEVAL es consistente con el enfoque de finanzas públicas que para el rubro de desarrollo social manifiesta la SHCP; a su vez, con la metodología de gasto que propone el CONEVAL es posible obtener una desagregación del Objetivo 1 incorporando una visión de derechos que permite identificar en los programas presupuestarios acciones que se llevan a cabo para su ejercicio efectivo en beneficio de la población.

La mayor parte del gasto social y del Objetivo 1 se destina a la atención de derechos como la seguridad social y el trabajo, relacionados con el empleo formal. A estos derechos se suman los esfuerzos que el Estado realiza para la atención a población sin protección social; sin embargo, los montos y programas que se destinan a obligaciones contraídas con anterioridad (prestaciones vinculadas a la jubilación) superan a los que se destinan a la población abierta. Buscar mejorar la redistribución de los recursos del Estado y gestionar un sistema de pensiones eficiente para esta parte de la población constituye una tarea impostergable. Ello requerirá, por un lado, de una reforma fiscal que permita elevar los ingresos del gobierno y, por el otro, de una reforma al sistema de pensiones de manera

que los ingresos fiscales adicionales provenientes de mejoras en la recaudación y de la reforma fiscal no sean absorbidos por los compromisos de pago de pensiones y jubilaciones y se canalicen a otros rubros del gasto social que tengan un carácter progresivo.

Derechos sociales

El derecho a la seguridad social es el que cuenta con más recursos clasificados como gasto social, los cuales se concentran en los ramos 19 Aportaciones a Seguridad Social, 50 IMSS y 51 ISSSTE. Los programas encontrados, en su mayoría, están relacionados con el acceso al régimen contributivo pues, en general, se asocian con una relación de trabajo formal. En la dimensión de disponibilidad se identificaron programas de pensiones, atención a la salud, guarderías o atención a personas con discapacidad.

La seguridad social es segmentada y desigual, tal como lo plantea el IEPDS 2018, tanto en el ejercicio del derecho como en los montos que se otorgan a los beneficiarios según las instituciones de afiliación; a ello habría que agregar una atención desigual para más de la mitad de la población que no cuenta con protección social contributiva. En el análisis del gasto social no se identificaron suficientes programas (ni en monto ni en número) dirigidos a población abierta que compensaran el gasto destinado a población que sí cuenta con el acceso al derecho por medio del empleo formal, más allá de aquellos programas dirigidos a personas adultas mayores, personas con discapacidad o madres trabajadoras. Por este motivo, los años siguientes serán decisivos para que el Estado enfrente el reto que se aproxima ante el envejecimiento de la población.

En el derecho al trabajo (el segundo en importancia debido al monto detectado en los derechos estudiados), los programas identificados se proponen atender el antes, durante y después del acceso al empleo formal, es decir, se observó la existencia de programas de capacitación para el empleo, impartición y supervisión de justicia, así como un amplio apartado de prestaciones durante y posteriores a la vida laboral.

Hay que señalar que el ramo 14 Trabajo y Previsión Social ocupa el octavo lugar en la proporción de recursos recibidos, lo que da cuenta de la importancia de la interrelación del quehacer institucional en el cumplimiento de un derecho y de que esto no recae solo en las instituciones que intuitivamente tendrían la responsabilidad administrativa de su cumplimiento. Con más ejercicio de recursos que el ramo 14 se encuentran el 19 Aportaciones a Seguridad Social, 50 IMSS y 51 ISSSTE, abocados en particular a la prestación de servicios derivados del acceso al trabajo formal, y cuyos programas, en su mayoría, tratan asuntos relacionados con la atención de jubilados y pensionados ligados a la dimensión de calidad, como menciona el EDDT.

Sin embargo, al retomar los retos establecidos por este estudio diagnóstico, temas relevantes como incrementar la formalización del empleo y la reducción de la inestabilidad laboral no se vieron reflejados en acciones federales específicas para su atención, según la información disponible.

El derecho a la educación es el tercero en importancia, pero, en lo referente al presupuesto es donde mayor número de programas (junto con seguridad social) se encontraron. En lo correspondiente a las dimensiones y subdimensiones presentadas, los programas identificados permiten observar que el ramo 33 es primordial para el financiamiento del derecho a la educación y está relacionado con las tres dimensiones de análisis, pero no con todas las subdimensiones en su interior. Por ejemplo, el FAM se asocia a las subdimensiones de accesibilidad física e infraestructura educativa, del mismo modo que el FAETA contribuye a la disponibilidad de planes, programas educativos y a la subdimensión de aprovechamiento, y el FONE está estrechamente ligado a la disponibilidad presupuestaria para la contratación de docentes.

A la par, se observó que los programas clasificados en el ramo 11 contribuyen a las subdimensiones en el ejercicio del derecho; no obstante, es importante incrementar los esfuerzos para elevar los estándares de calidad, disminuir las inequidades que aún perduran en la disponibilidad y mejorar el aprovechamiento y relevancia de los programas asociados al derecho a la educación.

El derecho a la no discriminación es uno de los más amplios en número de programas y con mayor monto presupuestal, ya que en el presente informe alcanzó la cuarta posición, lo cual constituye un hallazgo. Ello se debe a que en su configuración y definición se optó por incluir categorías que fueran suficientes para vincularlos al ejercicio pleno de otros derechos, es decir, que implican el acceso a otros derechos como salud, educación, trabajo, etc. De igual forma, se incorporó la búsqueda de intervenciones federales en favor de la reducción de las brechas detectadas en grupos en situación de discriminación y el ejercicio de algunos derechos; por tanto, el subobjetivo se expandió en monto y número de programas.

La mayor parte del presupuesto se destina a participaciones y gasto federalizado, pero se debe a que se incluyen los programas del ramo 33 dedicados a educación, salud y alimentación que principalmente atienden a grupos específicos, como niñas, niños, mujeres o adultos mayores. En cuanto a la accesibilidad a los derechos, sobresalen en número de programas los del ramo 35 CNDH, 47 Entidades No Sectorizadas con la atención a mujeres y personas indígenas y el ramo 4 Gobernación con atención a personas migrantes, refugiados y mujeres.

El derecho a la salud es el quinto con mayor presupuesto encontrado. Al igual que el derecho a la alimentación, por su relevancia desde la perspectiva social, al inicio de este análisis se esperaba que fuera uno de los derechos que recibiera una mayor proporción del gasto. Como este informe contempla solo hasta el ejercicio fiscal 2019, la pandemia de COVID-19 supondría un redireccionamiento de los recursos hacia la atención específica de ciertos derechos, elementos que deberán ser estudiados en próximos análisis sobre el gasto social.

La mayor parte del presupuesto se dedica a servicios personales y transferencias, así como a la prestación de servicios públicos; si bien hay programas que atienden a la población sin seguridad

social, más de un tercio de los recursos se concentra en el ramo 50 IMSS, cuyo cometido es atender a la población asegurada y a sus familias, por lo que el ramo 12 se posiciona en tercer lugar, a pesar de los retos que enfrenta en la atención de la población que no cuenta con seguridad social. Una proporción del ramo 19 (segundo lugar en importancia) se destina a la atención a población sin seguridad social, pero solo representa 11% de lo que se ejerce en el Programa de Seguro de Enfermedad y Maternidad (perteneciente al mismo ramo y dedicado al IMSS); el monto de este último programa solo es equiparable con el que se destina al FASSA, por lo que es importante incrementar los recursos y hacer más eficiente y eficaz su redistribución al interior del derecho en favor de la población sin acceso a la seguridad social.

El derecho a la alimentación nutritiva y de calidad se ubica en el sexto lugar entre el conjunto de derechos estudiados en 2019 (su presupuesto es un poco mayor que el otorgado a la atención a los derechos a la vivienda digna y decorosa y al medio ambiente sano); cabe recordar que, junto con los derechos a la salud y la educación, es reconocido internacionalmente desde la década de 1940, lo que supondría que existiera una oferta gubernamental amplia para atender diversas dimensiones y que se reflejara en el ejercicio del gasto relacionado con el derecho. En el presente ejercicio, tanto salud como educación triplican el presupuesto que se dedica a alimentación, aunado a que al interior de estos dos derechos hay más programas, 69 y 113, respectivamente, que los 64 ubicados en el derecho a la alimentación.

Buena parte del presupuesto relacionado con la atención de este derecho se dedica a transferencias y subsidios, sobre todo en el apoyo al ingreso tanto a estudiantes, familias o pequeños productores como a programas que aseguren el acceso físico, mejoren la producción, calidad y disponibilidad alimentaria. A pesar de que se reconoce la importancia del estímulo al ingreso para cubrir necesidades alimenticias, existe una responsabilidad ineludible por parte del Estado de asumir un papel más activo para garantizar la seguridad alimentaria y el ejercicio pleno del derecho en los demás rubros mencionados.

Por su parte, el derecho a la vivienda digna y decorosa está entre los que menos presupuesto clasificado obtuvieron, superando únicamente al derecho al medio ambiente sano. En este derecho, del mismo modo que en el de educación, predomina el ramo 33, aunque solo se contabilizaron los recursos del FAIS en sus dos componentes (FISE y FISMDF), pues este contribuye a la dimensión de accesibilidad con la dotación de servicios básicos para la vivienda o equipamiento para participación comunitaria. Entre los retos más significativos identificados en el EDDVDD, destaca mejorar el acceso y las características materiales de la vivienda e incrementar el acceso y disponibilidad de infraestructura básica y complementaria. Al respecto, es notable la existencia de programas que buscan contribuir a mejorar la infraestructura física y de apoyo a la vivienda, principalmente en el ramo 15, así como programas del ramo 16 para el acceso a servicios. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre la capacidad de alcance de estas acciones con respecto a la cantidad de personas y familias que carecen de vivienda digna y decorosa.

Acerca de la inclusión del enfoque de sustentabilidad en la planeación del territorio y el mejoramiento de la calidad comunitaria sobre todo en las regiones centro y sureste del país y en las zonas metropolitanas, como señala el EDDVDD, destacan los programas de mejoramiento y planeación urbana, que focalizan sus acciones a partir de indicadores como el rezago social, informalidad, violencia o presencia mayoritaria indígena.

Por último, en la revisión de derechos, el que corresponde al medio ambiente sano es similar al Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable pues ambos confluyen en incluir en el análisis los aspectos relacionados con la sustentabilidad. En el monto presupuestal son parecidos, aunque entre ambos rubros existe una diferencia de 10 programas. Otra disparidad visible es que en el derecho se clasificó menos presupuesto por el contenido de la variable actividad institucional, pero mayor número de programas.

Casi la mitad de los recursos se destinan a transferencias y subsidios, así como a la regulación y supervisión, de modo que gran parte de los programas dan respuesta a temáticas vinculadas al manejo y tratamiento del agua, ya sea potable o residual, y a cuestiones de cobertura e infraestructura. También se identificaron programas que contribuyen a prevenir la contaminación del suelo, aire y agua, pero llama la atención la inexistencia de acciones específicas para el manejo de residuos, como se plantea en el EDDMAS.

En el Objetivo 2 Desarrollo económico con sentido social convergen varias temáticas abordadas en otros derechos y objetivos, pero conserva programas únicos que ayudan a caracterizarlo, como los hallados en el ramo 10 con acciones de apoyo a microempresas, emprendedores y consumidores, o aquellos de los ramos 6 y 8 que contribuyen a la capacitación financiera, a reducir costos del crédito y a capacitar a productores.

El grueso de los recursos se destinan a transferencias y otros subsidios. Sin embargo, entre los subobjetivos sobresale el de apoyo al ingreso con el mayor número de programas y monto presupuestario, donde predominan los ramos 8 y 20 con programas encaminados a lograr mejores condiciones para el desarrollo económico en el sector primario, en favor del desarrollo social y comunitario. En el subobjetivo de generación y conservación del empleo se detectaron menos programas, pero con mayor presupuesto, donde sobresalen intervenciones que fomentan el autoempleo y el desarrollo de MIPyMES, incluyendo proyectos para incentivar la exportación y la atracción de inversión extranjera. El subobjetivo de apoyo productivo es el más diverso; a pesar de haber contado con menores recursos, tuvo un número elevado de programas. Las intervenciones encontradas comprenden programas de desarrollo rural, fomento a la agricultura, microfinanciamiento, fomento a la economía, artesanías y productividad indígena, y otros en beneficio del desarrollo sostenible y la conservación de ecosistemas.

El Objetivo 3 Desarrollo regional equilibrado es el tercero en la escala del monto presupuestal de los cinco objetivos estudiados, detrás del Objetivo 1 Derechos sociales y Objetivo 4 Participación social.

De igual forma, en este objetivo es donde se encontró el mayor número de programas junto con el derecho a la educación, por lo que se convierte en un objetivo amplio en monto y en número de programas. Como todos los demás, comparte programas con otros objetivos, sin embargo condensa 35 programas únicamente clasificados en este objetivo, sobre todo enfocados en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura en comunicaciones e inversión económica y tecnológica, seguidos de programas dedicados al ordenamiento del territorio.

Una parte importante del presupuesto se aplica a participaciones federales y proyectos de inversión, donde el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y el ramo 9 Comunicaciones y Transportes ocupan un papel sobresaliente, a diferencia del Objetivo 2, donde resaltan el ramo 11 Educación Pública y el ramo 8 Agricultura y Desarrollo Rural, objetivo que ofrece mayores posibilidades de análisis en futuros ejercicios debido a su amplitud.

El Objetivo 4 Participación social se caracteriza porque el proceso de búsqueda se llevó a cabo en los ramos ligados al *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* y en los ramos 4 Gobernación, 27 Función Pública y 44 INAI. El objetivo se compone principalmente de programas cuya finalidad no es solo realizar el proceso de contraloría social sino incorporarlo a las actividades que efectúan. Así, no se contabilizaron programas por el contenido de la variable actividad institucional, lo cual indica que en la mayoría de los programas fue suficiente que se realizara el proceso de contraloría social y el contenido de la MIR.

En el Objetivo 5 Desarrollo sostenible y sustentable sobresalen dos puntos. El primero es que el proceso de búsqueda se realizó en los programas que habían sido alineados con el Objetivo 1 Derechos sociales, por lo que este comparte una cantidad importante de programas con el derecho al medio ambiente. El segundo, a diferencia de los programas alineados con el derecho al medio ambiente, es que se trata del objetivo donde más presupuesto se alineó solo por el contenido de la variable actividad institucional; ello puede significar que en la MIR de algunos programas no se han incorporado elementos que permitan vincular el fin y el propósito con todos los objetivos de la PNDS, ya que una elevada proporción de los programas en este objetivo contaron con MIR. En consecuencia, la variable actividad institucional permitió alinear más programas a este objetivo al reflejar las actividades que realiza el programa y cuya redacción muestra más afinidad con el conjunto de leyes aplicable.

La propuesta de clasificación presentada en este informe constituye un esfuerzo por parte del CONEVAL para ofrecer herramientas útiles que permitan examinar el presupuesto desde una perspectiva de derechos y no solo desde la óptica contable o macroeconómica, accediendo a una gama de posibilidades de análisis que no fue posible abordar en su totalidad en este documento. La evidencia que continúa produciendo el CONEVAL, aunada a las mejoras en la información disponible por parte de las instancias involucradas, perfeccionará el alcance y la especificidad de la metodología de gasto en aras de contribuir a mejorar los resultados de las políticas públicas en materia de desarrollo social e impulsar la rendición de cuentas.

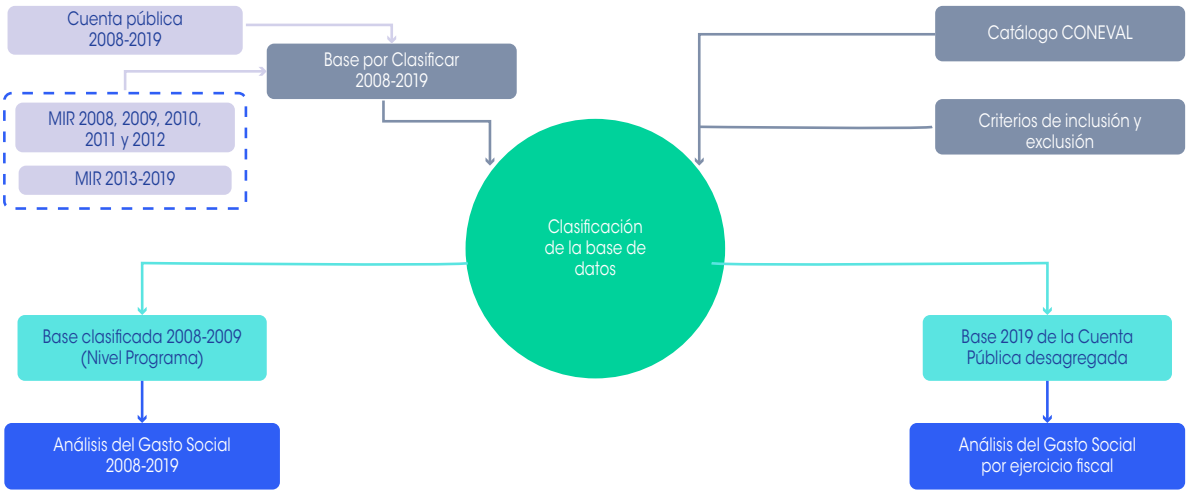
Anexo 1 Metodología

El núcleo del análisis del gasto social es la identificación y clasificación del gasto como social o no social. Para este propósito se desarrolló una metodología que compatibiliza la definición de gasto social propuesta basada en la LGDS con el programa presupuestario como unidad de observación, de acuerdo con la información de la Cuenta Pública en la que se reporta el gasto del sector público presupuestario federal.

La metodología consta de cuatro procesos generales: 1) integración de la base de datos con la información de gasto por clasificar con observaciones únicas por ejercicio fiscal y Pp; 2) elaboración del catálogo con el conjunto de palabras y términos que condensan la bibliografía y la normatividad con la que se definió qué Pp deben ser identificados como sociales; 3) preparación de las bases de datos con la información de gasto y los términos de búsqueda derivados del catálogo para la clasificación del gasto, y 4) unificación de la base de datos clasificada a nivel de Pp con la base de datos de la Cuenta Pública publicada en el portal de Transparencia Presupuestaria que incluye variables relacionadas con las clasificaciones funcional, económica, administrativa y geográfica; este proceso implica que cada Pp deja de tener un solo registro por ejercicio fiscal y se desagrega en tantos registros como asignaciones tenga en las diversas clasificaciones.

La figura 6 resume el proceso de clasificación del gasto social y en los apartados inmediatos se detallan las actividades efectuadas para cada una de las etapas que conforman el procesamiento y análisis de la información.

Figura 6 Proceso de clasificación y análisis del gasto social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Integración de la base de datos por clasificar

La base de datos por clasificar contiene información de dos fuentes principales: 1) la Cuenta Pública, de la cual se obtienen los montos de los momentos contables³⁹ y las variables de identificación asociadas a los Pp por ciclo, ramo, modalidad, clave, nombre y actividad institucional, y 2) las bases de datos históricas de Transparencia Presupuestaria sobre el avance de indicadores de los Pp de las que se obtiene información del fin y propósito de las MIR.

Cuenta Pública 2008-2019

La Cuenta Pública federal se presenta cada año a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, y sus bases de datos, a partir del ejercicio fiscal 2008, están disponibles en la página web de Transparencia Presupuestaria (www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos). Las variables de esta base que se requieren para los ejercicios fiscales 2008-2019 se presentan en el cuadro 28.

Cuadro 28 Variables de la Cuenta Pública utilizadas en la base de datos por clasificar

Nombre de la variable	Descripción
CICLO_RMP= CICLO+ID_RAMO+ ID_MODALIDAD+ID_PP	Variable llave
DESC_PP	Nombre del programa
DESC_AI	Actividad institucional
MONTO_APROBADO	Momentos contables
MONTO_MODIFICADO ^a	
MONTO_EJERCIDO ^b	

^a Para el periodo 2014-2019.
^b A lo largo del periodo 2008-2019 se encuentra también como MONTO_EJERCICIO y EJERCICIO.
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cabe señalar que en el periodo 2008-2012 la información de las Entidades de Control Directo y de las Empresas Productivas del Estado no está contenida en las bases de la Cuenta Pública disponibles en el sitio de la SHCP. Por tal razón, el CONEVAL realizó una búsqueda en diversos archivos presupuestarios físicos en resguardo de la SHCP y del Banco de México para, una vez identificada la información faltante, realizar su verificación, cotejo y captura. La información recabada en este proceso se integra en la base de datos publicada en el sitio web del CONEVAL junto con el presente informe.

³⁹ De acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los momentos contables son un mecanismo que da seguimiento a las etapas del presupuesto de las entidades, dependencias y organismos del sector público, los cuales reflejan en lo relativo al gasto, el aprobado, comprometido, devengado, ejercido y pagado (DOF, 02/01/2013).

Base de datos de la Matriz de Indicadores para Resultados 2008-2019

Para integrar la información de las variables de fin y propósito de los Pp con la base de la Cuenta Pública se utilizaron las bases de datos históricas de Transparencia Presupuestaria sobre el avance de indicadores disponibles en el vínculo <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#>

El formato de las bases es diferente para el periodo de interés; para el de 2008-2012 son archivos anuales en los que la información del fin y propósito se encuentra en la variable DESC_NIVEL, que es necesario extraer. Para el periodo 2013-2019 la información está integrada en una sola base de datos en la que las variables de interés son DESC_FIN y DESC_PROPOSITO. En el caso de ambos periodos se empleó la misma variable llave CRMP formada por la unión del ciclo, ramo, modalidad y clave del Pp.

Una vez que se tiene una sola base con la información de las MIR de los Pp para el periodo 2008-2019, esta se une con la información del gasto de la Cuenta Pública por medio de la misma variable llave. Por último, en el caso de los Pp operados por más de una dependencia o resectorizados que poseen más de un registro para el mismo ejercicio fiscal en la base de gasto, pero no en la base con información de la MIR, se les asigna la información del fin y propósito a todos los registros correspondientes para el mismo ciclo. Un caso ilustrativo de esta situación es el S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, el cual solo incluye las variables de fin y propósito en el Ramo 20, pero tenía presupuesto en la Cuenta Pública en los ramos 11, 12 y 20. Ante esto, se incluyen las variables de la MIR del ramo 20 en los ramos restantes.

Elaboración del catálogo de gasto social

El catálogo es el instrumento que hace operativa la búsqueda, identificación y clasificación de los Pp cuyo ejercicio de recursos puede clasificarse como gasto social. Los cinco objetivos de la PNDS establecidos en el artículo 11 de la LGDSsirvieron de punto de partida para revisar otra normatividad aplicable, así como diferentes documentos publicados por el CONEVAL. En el caso del Objetivo 1, referente al disfrute de los derechos sociales, la definición de palabras y términos de búsqueda se efectuó, principalmente, en los *Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales* publicados por el CONEVAL de acuerdo con las definiciones que se muestran en el cuadro 29.⁴⁰

Tales estudios plantean una propuesta de análisis del grado de avance en el cumplimiento de los derechos sociales a partir de la definición de tres rubros de indicadores: 1) accesibilidad, que contempla la certeza de que ningún medio por el cual se materializa un derecho presenta obstáculos para cualquier persona; 2) disponibilidad, que considera la suficiencia de los servicios, las instalaciones y equipos, los mecanismos, el procedimiento o cualquier otro medio por el cual se materializa un

⁴⁰ El propósito de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales es contribuir al entendimiento del grado de avance en la garantía de los derechos sociales en México, además de contribuyan elementos que aporten al diseño de políticas públicas pertinentes. Se elaboraron estudios diagnósticos para los derechos a la salud, la educación, la vivienda, el medio ambiente sano, la alimentación y el trabajo. Los estudios y resúmenes ejecutivos están disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

derecho, y 3) calidad, consistente en que los medios que facilitan la materialización de un derecho sean aceptables, relevantes y culturalmente apropiados (CONEVAL, 2018a). El resto de las fuentes y normatividad consultadas sobre las acciones, programas y proyectos cuyo ejercicio de recursos es gasto social están disponibles en la base de datos del catálogo que se publica junto con este informe.

Cuadro 29 Definición de los derechos sociales de acuerdo con las aproximaciones del CONEVAL

Derecho	Definición
Educación	Derecho a recibir una educación inclusiva, pertinente y relevante, que asegure los niveles educativos obligatorios, así como los aprendizajes y capacidades que les permitan desarrollar su máximo potencial para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios postobligatorios (Robles y Vera, 2016)
Salud	Se entiende por salud un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (LGS, 1984). El acceso y uso efectivo a la salud se refiere a la posibilidad de obtener atención en salud cuando se requiere y que esta sea independiente de características como el ingreso, el lugar de residencia, la condición laboral o la pertenencia a un grupo étnico o minoría (CONEVAL, 2014)
Alimentación nutritiva y de calidad	Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará (CPEUM, 2019). "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (Shamah Levy, Rivera Dommarco, 2010, en CONEVAL, 2017)
Vivienda	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa (CPEUM, 2019). Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (Ley de Vivienda, 2019)
Medio ambiente sano	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. (CPEUM, 2019). Las dimensiones de un medio ambiente sano son aire, agua, manejo de residuos y recursos forestales (Muñoz Piña, 2018), así como suelos (Semarnat)
Trabajo	Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley (CPEUM, 2019). "Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación [...]; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón (LFT, 1970)
Seguridad social	"La protección social provee para sus miembros a través de una serie de medidas públicas contra el sufrimiento social económico que de otra manera serían causados por la ausencia o reducción sustantiva en los ingresos como resultado de la enfermedad, maternidad, accidentes laborales, invalidez y muerte; la provisión de cuidado médico; y la provisión de subsidios para familias con niños" (OIT, 1984)
No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> (elaboración del CONEVAL con base en la <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>)

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El catálogo se estructura en 5 grandes grupos, uno por cada objetivo de la PNDS, y un conjunto de 27 subgrupos o subobjetivos definidos a partir de la normatividad consultada. Las 5,162 combinaciones

de palabras y términos a consultar se forman a partir de 365 registros en el catálogo. Cada registro se identifica por un grupo (objetivo de la PNDS) y un subgrupo o subobjetivo y se forma hasta por cuatro palabras o términos que permiten búsquedas con distintos niveles de especificidad, las cuales están contenidas en cuatro variables: la primera con la palabra o término principal relacionado con un tipo de acción, y hasta tres auxiliares que contextualizan o dan sentido a la intervención referida en la primera variable para identificar una característica o un ámbito de acción. De cada registro en el catálogo se desprenden tantas combinaciones de búsqueda como amplia sea la formulación entre la variable principal y las auxiliares. La estructura de grupos y subgrupos se presenta en el cuadro 30.

Cuadro 30 Estructura de grupos y subgrupos del catálogo de gasto social

ID_Ojetivo	Objetivo	ID_Subobjetivo	Subobjetivo
1	Derechos sociales	1.1	Alimentación
		1.2	Educación
		1.3	Salud
		1.4	Trabajo
		1.5	Vivienda
		1.6	Seguridad social
		1.7	Medio ambiente
		1.8	No discriminación
2	Desarrollo económico con sentido social	2.1	Apoyo productivo Economía social
		2.2	Generación y conservación del empleo
		2.3	Ingreso
3	Desarrollo regional equilibrado	3.1	Infraestructura social básica
		3.2	Infraestructura económica
		3.3	Inversión productiva y económica
		3.4	Ordenamiento territorial
		3.5	Desarrollo regional
4	Participación social	4.1	Contraloría social
		4.2	Actores sociales
		4.3	Participación social
5	Desarrollo sostenible y sustentable	5.1	Sustentabilidad y sostenibilidad
		5.2	Sustentabilidad y sostenibilidad energética
		5.3	Sustentabilidad y sostenibilidad en infraestructura
		5.4	Sustentabilidad y sostenibilidad en manejo de residuos
		5.5	Sustentabilidad y sostenibilidad del transporte
		5.6	Sustentabilidad y sostenibilidad de los recursos naturales
		5.7	Sustentabilidad y sostenibilidad del agua
		5.8	Investigación en sustentabilidad y sostenibilidad

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La clasificación de los Pp se realiza con base en la información del fin, propósito, nombre y actividad institucional de los 12,684 Pp en la base de datos. Como ya se explicó, la fuente primaria de la información del fin y propósito son las MIR⁴¹ de los Pp, las cuales son uno de los instrumentos para el seguimiento del diseño y desempeño de los programas en el SED y en el contexto de la implementación del PbR que dio inicio con la promulgación de la LFPRH en 2006.

El objetivo de las MIR, dirigido a vincular el logro de objetivos con la asignación presupuestaria a fin de mejorar la calidad del gasto público al poner el énfasis en los bienes y servicios que se entregan a la población, las convierten en una fuente relevante para identificar los objetivos y acciones que llevan a cabo los Pp. El propósito de los Pp en sus MIR está formulado como el cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes o servicios que produce el programa. El fin, por su parte, “establece el objetivo de desarrollo u objetivos estratégicos de la dependencia o entidad al que el programa busca contribuir para su solución en el mediano o el largo plazo” (CONEVAL, 2013b).

Sin embargo, no todos los Pp cuentan con MIR; en el periodo 2008-2019 se hallaban en esa situación 52% debido a que la SHCP contempla exenciones para casos cuya Unidad Responsable (UR) presenta una solicitud con una justificación fundamentada. Lo anterior supone que la fuente de información sobre los Pp no es homogénea para todos los casos, por lo que para cada observación de la base de datos final es posible identificar si se trata de un Pp clasificado como social solo a partir de la información de la actividad institucional. El cuadro 31 resume la disponibilidad de información para la totalidad de observaciones.

Cuadro 31 Disponibilidad de información por variable

Variable	Observaciones con información	
	Número	Porcentaje
Nombre del programa	12,684	100.00
Actividad institucional	12,684	100.00
Fin	5,931	46.76
Propósito	6,007	47.36

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁴⁰ Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) son una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas en la que, de manera general, se presenta la siguiente información:

i) los objetivos del programa y su contribución a objetivos de orden superior; ii) los bienes y servicios que entrega el programa y que son los suficientes y necesarios para el cumplimiento del objetivo central; iii) indicadores que miden el logro de los objetivos del programa a cada nivel de planeación; iv) los medios para obtener y verificar información para el cálculo y construcción de los indicadores; y v) los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión (CONEVAL, 2019a).

Por otro lado, en torno a la naturaleza de la categoría presupuestaria actividad institucional, en el artículo 24 del Reglamento de la LFPRH se establece que esta indica las acciones de los ejecutores del gasto vinculadas a las atribuciones legales respectivas en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden. Para tal propósito, la SHCP emite un catálogo de actividad institucional por dependencia y entidad, a partir del cual las UR de los Pp eligen su actividad institucional mediante un procedimiento que es supervisado por la SHCP.

El catálogo combina palabras y términos clave orientados a identificar acciones realizadas por los Pp en las variables sobre las que se realizará la búsqueda, por lo que para ser un instrumento eficaz debe captar la variabilidad de acciones referidas en la normatividad y efectivamente utilizadas para la descripción de los Pp. Para cumplir este objetivo, además de sistematizar la normatividad relacionada con los objetivos de la PNDS en torno a conceptos, términos y palabras por buscar, se verificó y ajustó de manera iterativa la correspondencia entre las combinaciones formuladas y el lenguaje y terminología utilizada en las variables con información de los Pp.

En la siguiente sección se explica el proceso de clasificación; sin embargo, para ejemplificar lo anterior se puede decir que en el derecho a la educación se contaba con un conjunto de categorías principales: *primaria* | *secundaria* | *bachillerato* | *preparatoria* | *educación básica* | *educación media* | *educación media superior*, que no estaban condicionadas por una categoría auxiliar. La revisión permitió observar que, para el caso de la categoría principal “primaria”, se estaban clasificando en el derecho a la educación programas relacionados con la “producción primaria” y con la “atención médica primaria”. Con el propósito de solucionarlo, se incluyó, en el caso específico de esta categoría principal, un conjunto de categorías auxiliares: *educativo* | *educativa* | *educativas* | *educativos* | *educación* | *escuela* | *aula* que permitieran acotar y robustecer la clasificación de los programas en este derecho y por dicha categoría.

Un caso similar ocurrió en el derecho a la vivienda, en el cual se había utilizado como categoría principal: *servicio* | *infraestructura*, y como categoría auxiliar: *básico* | *complementario*, con la intención de que la clasificación incluyera programas en que la descripción de sus variables hiciera referencia a servicios básicos o complementarios e infraestructura básica o complementaria; esto ocasionaba que se clasificaran en dicho derecho programas que atendían los servicios básicos de educación o con infraestructura básica educativa. La solución fue agregar una categoría auxiliar 2 que acotara al objetivo el alcance de la clasificación; en esta se incluyeron los conceptos *vivienda* | *casa* | *casas* | *asentamiento* | *habitación* | *localidades*.

La etapa de verificación del catálogo consistió, en general, y para cada ciclo de revisión, en la búsqueda de posibles errores de exclusión de programas clasificados como no sociales y, en contraparte, la búsqueda de posibles errores de inclusión que se identificaron como casos atípicos al verificar la consistencia entre los objetivos y subobjetivos clasificados y los ramos en los que se ubicaban los Pp.

Preparación de las bases de datos y clasificación del gasto

Una vez que se cuenta con la base de datos con información de los Pp y con el catálogo, se realiza la clasificación del gasto, que es en esencia un proceso de búsqueda de coincidencias entre combinaciones de palabras derivadas del catálogo y el texto capturado en cada uno de los cuatro campos objetivo. Dicho proceso se lleva a cabo mediante la clasificación de texto; al respecto, cabe aclarar que, en comparación con otro tipo de clasificaciones, esta permite múltiples asignaciones. Esto quiere decir que las categorías de la clasificación de texto no son mutuamente excluyentes entre ellas. Por ejemplo, un libro puede estar clasificado en distintas categorías (p. ej., Medicina, Matemáticas, Biología), sin que la categorización en múltiples categorías dé lugar a una contradicción. En el caso del gasto social, algunos programas se clasifican en distintos derechos u objetivos de la PNDS como resultado de la redacción en las variables utilizadas para la clasificación; programas clasificados en diferentes derechos son, por ejemplo, aquellos que forman parte del derecho a la seguridad social, los cuales suelen estar clasificados también en el derecho al trabajo y en el derecho a la salud (para un análisis más detallado, ver la gráfica 33).

Así, la clasificación de texto asume que un documento es una representación de información basada en palabras, es decir, que no es más que una *bolsa de palabras*. En ese sentido, el orden de las palabras en un documento, las combinaciones que se presentan, la estructura de los párrafos, la puntuación y el significado de las propias palabras son elementos que no tienen un papel relevante en términos de la clasificación de texto.

Cuando se cuenta con múltiples clasificaciones, es factible optar por hacer *diccionarios* asociados a las categorías que permiten efectuar la clasificación. Existen dos enfoques principales para elaborar diccionarios: el *enfoque local*, que implica tener un diccionario por cada una de las categorías de clasificación del texto, y el *enfoque global*, que incluye todas las palabras presentes en los documentos. En esta metodología se emplea el uso de diccionarios globales que, sin embargo, se encuentran estructurados de manera que los distintos conceptos inscritos en él están separados por categorías de clasificación, en donde las distintas categorías son los objetivos o subobjetivos de la PNDS.

Por consiguiente, el catálogo del gasto social se divide en categorías como Educación, Alimentación, Salud, entre otros derechos sociales, en donde para cada categoría se determinó un conjunto de palabras a ser buscadas en las distintas *bolsas de palabras* representadas por el fin, propósito, nombre y actividad institucional de cada programa. Si se localiza alguna combinación de palabras del diccionario en alguna de estas *bolsas*, entonces esa *bolsa* es clasificada en la categoría a la que pertenece la combinación de palabras del diccionario, sin que ello implique que la misma *bolsa* no pueda clasificarse en otra categoría del diccionario.

Así pues, para llevar a cabo el proceso de búsqueda y clasificación se prepara tanto el catálogo como las bases de datos. En el caso del catálogo, se genera un registro por cada combinación posible de

términos y palabras utilizando el software R. La estructura de las variables de cada registro posibilita una búsqueda condicionada, de lo más general, que inicia por la palabra o término principal hacia lo particular y suma las condicionantes de cada categoría auxiliar.

Cuadro 32 Estructura de registros del catálogo

Estructura de catálogo	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4
	Palabra o término principal	Auxiliar 1	Auxiliar 2	Auxiliar 3
Ejemplo	Transferencia	No condicionada	Vejez retiro	Salud

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del ejemplo que se presenta en el cuadro 32 se obtendrían dos combinaciones: 1) *transferencia no condicionada vejez salud* y 2) *transferencia no condicionada retiro salud*. Ello supone que un programa se clasificaría como social en lo que refiere a estas dos combinaciones si se identifican todas las palabras de cada combinación, en cualquier orden de aparición, en cualquiera de los cuatro campos objetivo. Tal proceso de búsqueda se realiza entre cada uno de los 12,684 Pp en la base y las 5,162 combinaciones obtenidas del catálogo, del cual se obtiene un archivo con extensión .csv

Es importante mencionar que la información proveniente de las MIR es capturada anualmente por la UR de cada Pp, lo cual supone una posible fuente de error e imprecisiones de captura, tales como falta de espacios entre palabras, palabras incompletas, faltas de ortografía, errores tipográficos, etc. Por tal motivo, a cada una de las variables objetivo, así como a cada variable del catálogo se les prepara, primero, eliminando mayúsculas y minúsculas, y segundo, transformando cada palabra a su raíz, es decir, a la parte común de una palabra y que, por lo general, no cambia entre sus posibles conjugaciones o palabras derivadas. Por ejemplo, **alimentos**, **alimenticia**, **alimentarios**, **alimentaria**, **alimentario**, **alimentación** son palabras que comparten la raíz “**aliment**” y todas son buscadas en el contexto del derecho a la alimentación. Este proceso se realiza en el software Python.

Si bien la transformación de palabras a raíces proporciona un mayor alcance al proceso de búsqueda, en tanto que se realiza de manera automática para todas las palabras, en la verificación del catálogo se identifican palabras que, según sus características, deben considerarse excepciones de búsqueda de raíz, es decir, que se buscarán en las variables objetivo sin realizar ningún ajuste a las palabras capturadas. Tal es el caso de **comunidades**, **comunicativas**, **comunitarios**, **comunicaciones**, **comunicados**, **comunidad**, **comunicar** o **comunica** que comparten la raíz “**comun**” pero, si el concepto buscado es **comunidad**, los conceptos relacionados con la comunicación son búsquedas que el proceso debería excluir. El listado de palabras excluidas de la transformación a sus raíces puede consultarse en la base de datos correspondiente a la exclusión de raíces que se publica junto con este documento.

Una vez que las diversas bases están preparadas, se lleva a cabo el proceso de búsqueda y reporte de coincidencias en Python. El resultado es una base de datos clasificada con todas las coincidencias identificadas y sus respectivas alineaciones con los objetivos y subobjetivos del catálogo, además de un conjunto de variables de identificación de cada observación y los montos presupuestarios reportados en la Cuenta Pública. En el cuadro 33 se muestran las variables con información de la clasificación de los Pp como sociales.

Cuadro 33 Estructura de la base de datos clasificada

Fin	¿Qué encontró? FIN
	¿Con qué subobjetivos de la política social se alinea? FIN
Propósito	¿Qué encontró? PROPÓSITO
	¿Con qué subobjetivos de la política social se alinea? PROPÓSITO
Nombre del programa	¿Qué encontró? Pp
	¿Con qué subobjetivos de la política social se alinea? Pp
Actividad institucional	¿Qué encontró? ACTIVIDAD INSTITUCIONAL
	¿Con qué subobjetivos de la política social se alinea? ACTIVIDAD INSTITUCIONAL
Resultado	¿Es gasto social?

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Aunque el proceso de búsqueda y clasificación del gasto se ejecuta mediante una rutina definida por sintaxis de programación, se identificaron casos de Pp que no se clasifican de forma adecuada y que no son susceptibles de tratarse a través de combinaciones del catálogo, dadas las deficiencias en la calidad de la información capturada en las MIR o, incluso, la falta de esta. En el cuadro 34 se listan ejemplos y las acciones realizadas.

Cuadro 34 Programas con ajustes posteriores a la clasificación

Programa presupuestario	Acción realizada
18P002 Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector electricidad	Clasificar como no social
18P003 Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector hidrocarburos	
52K002 Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos	
18P002 Coordinación de la política energética en electricidad	
18P003 Coordinación de la política energética en hidrocarburos	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, existen casos que, con la información tal y como es presentada en las cuatro variables de análisis, no se clasifican como gasto social en un subobjetivo específico. En esta situación se encuentran, por ejemplo, los programas de desarrollo social que cuentan con una contraloría social. En las variables de fin, propósito, actividad institucional o nombre de estos programas no se identifican elementos que especifiquen la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas según lo establece el Objetivo 4 de la PNDS en el artículo 11 de la LGDS; sin embargo, una serie de programas sí cuentan con contraloría social (categoría establecida en el Objetivo 4 del catálogo), por lo cual se les clasifica como "Social" en dicho objetivo, sin importar que se encuentren en otra clasificación en un objetivo distinto.

La lista completa de los Pp a los que se les aplican criterios de exclusión y de inclusión se halla en las bases de datos publicadas con este informe. Estas últimas también son utilizadas como insumo del programa de cálculo desarrollado en Python para clasificar el gasto social, junto con la base de los Pp 2008-2019, el catálogo CONEVAL y la base de excepciones en la búsqueda de raíces.

Integración de la base de datos clasificada con la Cuenta Pública

Como se ha mencionado, la unidad de observación de la base de datos final es el Pp, de modo que para llevar la información de la identificación del gasto social a la base de la Cuenta Pública se requiere unir ambas bases de datos en una operación de un registro a varios registros por cada Pp, ya que la Cuenta Pública tiene un nivel de desagregación más amplio que el Pp al integrar las clasificaciones presupuestarias funcional, económica, administrativa y geográfica. Al realizar la unión entre las bases mencionadas, cada Pp deja de tener un solo registro por ejercicio fiscal y se abre a tantos registros como asignaciones tenga en las clasificaciones mencionadas.

La variable llave para este procedimiento es la misma que se utilizó previamente, formada por la unión del ciclo, ramo, modalidad y clave. Debido a que la estructura de variables de la Cuenta Pública no es la misma entre años, solo se mantienen las variables que son consistentes durante el periodo de análisis, con la excepción de la clasificación geográfica que se encuentra disponible únicamente a partir de 2012. En el cuadro 35 se muestran las variables de la Cuenta Pública usadas en esta etapa.

Cuadro 35 Variables de la Cuenta Pública utilizadas para el análisis del gasto, 2008-2019

Nombre de la variable	Descripción de la variable
CICLO	Determina el ciclo presupuestario de referencia
CRMP	Variable llave generada por la unión de las variables CICLO, ID_RAMO, ID_MODALIDAD, ID_PP
ID_RAMO	Clave del Ramo de acuerdo con la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente para cada ciclo

Nombre de la variable	Descripción de la variable
DESC_RAMO	Descripción del Ramo de acuerdo con la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente para cada ciclo
ID_UR	Clave de la Unidad Responsable adscrita al ramo que coordina el registro de la información del desempeño del programa presupuestario
DESC_UR	Descripción de la Unidad Responsable adscrita al ramo que coordina el registro de la información del desempeño del programa presupuestario
GPO_FUNCIONAL	Clave que corresponde al primer nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto (forma de presentación del presupuesto que agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen las diferentes entidades, dependencias y organismos del sector público) que permite identificar las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno
DESC_GPO_FUNCIONAL	Descripción de la clave contenida en la columna "GPO_FUNCIONAL" que se refiere al primer nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto (forma de presentación del presupuesto que agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen las diferentes entidades, dependencias y organismos del sector público), que permite identificar las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno
ID_FUNCION	Clave que corresponde al segundo nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto que permite identificar las acciones que realizan las Unidades Responsables para cumplir con los ordenamientos legales de acuerdo con cada una de las finalidades
DESC_FUNCION	Descripción de la clave contenida en la columna "ID_FUNCION", que se refiere al segundo nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto que permite identificar las acciones que realizan las Unidades Responsables para cumplir con los ordenamientos legales de acuerdo con cada una de las finalidades
ID_SUBFUNCION	Clave que corresponde al tercer nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto que identifica con precisión las actividades que realizan las dependencias y entidades al interior de una función
DESC_SUBFUNCION	Descripción de la clave contenida en la columna "ID_SUBFUNCION", que se refiere al tercer nivel (o dígito) de la clasificación funcional del gasto que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades al interior de una función
ID_AI	Clave con la que se identifica la actividad institucional, entendida como las acciones sustantivas o de apoyo que realizan los ejecutores de gasto con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas presupuestarios, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable (3 dígitos)
DESC_AI	Descripción de la clave contenida en la columna "ID_AI", que se refiere a las acciones sustantivas o de apoyo que realizan los ejecutores de gasto con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas presupuestarios, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable (3 dígitos)
ID_MODALIDAD	Clave con la que se identifica a los programas presupuestarios según el tipo de servicios/productos que otorgan o su naturaleza específica
DESC_MODALIDAD	Descripción de la clave contenida en la columna "ID_MODALIDAD", que permite identificar los programas según el tipo de servicios/productos que otorgan o su naturaleza específica
ID_PP	Clave asignada a cada programa presupuestario. Por programa presupuestario se entiende la categoría que permite organizar, de forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores de este, para el cumplimiento de sus objetivos y metas
DESC_PP	Nombre del programa presupuestario federal de acuerdo con la estructura programática vigente para cada ciclo. Por programa presupuestario se entiende la categoría que permite organizar, de forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores de este, para el cumplimiento de sus objetivos y metas
ID_OBJETO_DEL_GASTO	Clave asignada de acuerdo con los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto de gasto (COG)
DESC_OBJETO_DEL_GASTO	Identifica los capítulos, conceptos y partidas del COG emitido por el CONAC, de conformidad con los niveles de desagregación que se determinen con base en la LFPRH y su Reglamento

Nombre de la variable	Descripción de la variable
ID_TIOGASTO	Clave asignada de acuerdo con la naturaleza del gasto según sean erogaciones corrientes o de capital y participaciones
DESC_TIOGASTO	Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza en erogaciones corrientes o de capital y participaciones
ID_FF	Clave de identificación de la fuente de financiamiento
DESC_FF	Fuente de recursos entre propios, fiscales, contraparte nacional y sin financiamiento
ID_ENTIDAD_FEDERATIVA	Disponible a partir de 2012
ENTIDAD_FEDERATIVA	Disponible a partir de 2012
MONTO_APROBADO	Momentos contables de la Cuenta Pública
MONTO_MODIFICADO	
MONTO_DEVENGADO	
MONTO_PAGADO	
MONTO_ADEFAS	
MONTO_EJERCIDO	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del portal de Transparencia Presupuestaria. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Metadatos/catalogos_presupuestarios.xlsx

El resultado del proceso es la base de datos final que se utilizó para la generación de los datos y de análisis realizado en este informe. Este proceso se realizó en el software Stata, en el cual, además de las variables mencionadas en el cuadro 35, se generaron nuevas variables que identifican cómo se clasificó cada uno de los programas en los subobjetivos del Objetivo 1 y en los cuatro objetivos restantes, además de la conversión del presupuesto ejercido a precios reales de 2012.

A la par de la publicación de este informe, en el sitio web del CONEVAL se pueden descargar los insumos listados en el cuadro 36.

Cuadro 36 Fuentes de información y archivos de cálculo disponibles

Archivo	Descripción
base_ctap_08_19_mir.xlsx	Base de datos por clasificar 2008-2019 con información de la Cuenta Pública y de las MIR
catalogo_gasto_social.csv	Catálogo de gasto social
base_excepciones_raiz.csv	Base de datos con las excepciones de categorías en las que no se busca la raíz de la palabra
criterios_inclusion_exclusion.xlsx	Base de datos con el listado de programas a los que se les aplica un criterio de inclusión o exclusión
clasificacion_gasto_social.py	Rutina del software Python para la preparación de las bases de datos y la clasificación

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Interpretación de resultados

Es importante mostrar cómo se lleva a cabo la interpretación de resultados debido a que el proceso de búsqueda se efectúa en cuatro variables (fin, propósito, nombre de programa y actividad institucional) y el resultado no es excluyente, es decir, un programa presupuestario puede estar alineado a uno o varios objetivos/derechos de la PNDS, por lo que siempre están interactuando tanto objetivos/derechos como las variables donde se encontró la información. De este modo, si se suman los montos de cada objetivo para obtener el monto total del gasto social, dará como resultado una cantidad mucho mayor pues esto implicaría una doble contabilidad. La misma situación ocurre si se intenta sumar los ocho derechos para conocer el monto del Objetivo 1, ya que lo ideal es estudiar cada objetivo/derecho por separado en relación tanto con el gasto social total como con el Objetivo 1 Derechos sociales.

Cuadro 37 Ejemplo de alineación múltiple de programas presupuestarios, 2019

RMP	Programa presupuestario	Alineación final
12U003	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Salud/Seguridad social/Trabajo
19T001	Seguro de Enfermedad y Maternidad	Salud/No discriminación/Seguridad social/Trabajo
50J001	Pensiones en curso de pago Ley 1973	Seguridad social/Trabajo
19R010	Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	Seguridad social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

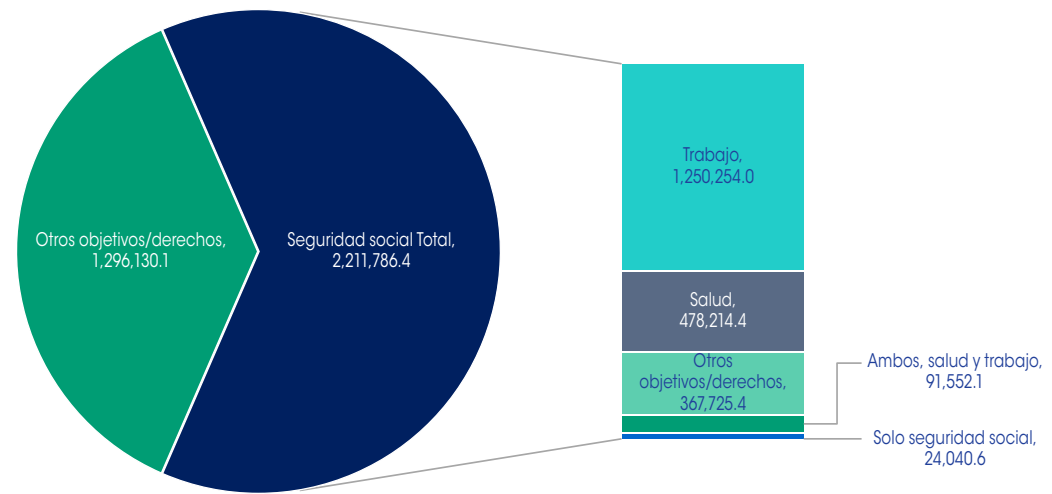
Al intentar conocer como está compuesto un derecho surgirá el mismo escenario, ya que, al interior de un derecho, por ejemplo, seguridad social (el cual representa 63% del gasto social y 85.3% del Objetivo 1), coexisten casi todos los derechos/objetivos estudiados, siendo los más frecuentes salud y trabajo.

Correspondiente al derecho a seguridad social se separaron los programas en cuya alineación final aparece trabajo (cuadro 37), tanto si es categoría única o si se encontró en combinación con otros derechos/objetivos (56.5% con 44 programas) (gráfica 33).

También se realizó la misma agrupación con salud, tanto si aparece como categoría única o si se encuentra con otros derechos/objetivos (21.6% con 63 programas). Sin embargo, existen programas donde confluyen a la vez salud y trabajo (4.1% con 6 programas), por lo que debe construirse una categoría para esta intersección y descontarla del monto hallado en salud y trabajo. En la categoría otros objetivos/derechos (16.6% con 10 programas) se agrupan todos aquellos programas que no están alineados con salud, trabajo o con la categoría única de seguridad social. En esta última categoría se incluyeron los programas donde no interactúa seguridad social con ningún objetivo/derecho (cuadro 37) y representa solo 1% del presupuesto encontrado con 9 programas.

Con este método de agrupación se reduce la riqueza de información que produce la clasificación original a cinco categorías, lo cual repercute en la unidad de análisis (el programa presupuestario) y en el objetivo/derecho pues por su concepción se diseñaron para estar interrelacionados.

Gráfica 33 Monto y composición del derecho a la seguridad social en relación con el gasto social, 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Actividad institucional

La variable actividad institucional se incluyó como una variable auxiliar para ampliar el panorama de búsqueda ya que se consideró que los catálogos que construye la SHCP junto con las dependencias podían brindar información valiosa acerca de las actividades que realiza el programa presupuestal en su operación. Sin embargo, en el análisis específico para cada objetivo/derecho es relevante conocer el número de programas y el monto presupuestario que se clasifica debido a esta característica, por lo que se construyeron variables especiales para ello.

Al tomar como ejemplo el derecho a la alimentación, la variable actividad institucional muestra si el programa se clasificó en el derecho por el contenido de dicha variable, pero en la alineación final, al ser múltiple, confluyen otros objetivos/derechos que al mismo tiempo pudieron haberse clasificado por el contenido de otras variables, como fin, propósito o nombre (cuadro 38). Así, esta variable es útil en el análisis individual del objetivo/derecho que se hace a lo largo del informe, pero su uso se limita solamente a nivel específico debido a la interrelación que existe entre los objetivos/derechos.

Cuadro 38 Ejemplo de clasificación debido a la variable de actividad institucional en el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, 2019

RMP	Encontró fin	Encontró propósito	Encontró nombre de programa	Encontró actividad institucional	Alineación final
20S017	02	02	Sin información	02/Salud/Educación/Alimentación/Seguridad social	04/02/Salud/Educación/Alimentación/Seguridad social
08U013	Sin información	Sin información	Sin información	Alimentación	Alimentación
20U011	Sin información	No discriminación	Sin información	Salud/Ingreso/Educación/Alimentación/Seguridad social	Salud/02/Educación/03/No discriminación/Alimentación/Seguridad social

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Otra forma de analizar la información que proporciona la variable actividad institucional es aislarla de las variables de búsqueda (fin, propósito y nombre), es decir, construir una variable que dé cuenta de los programas donde solo se encontró información que permitiera clasificar el programa en la variable de actividad institucional (AI) y no en las otras variables de búsqueda, independientemente del Objetivo/Derecho al que pertenecen. Como ejemplo, algunos programas que reúnen esos criterios se observan en el cuadro 39, donde se denota que en las variables de fin, propósito y nombre no se encontró información.

Cuadro 39 Ejemplo de clasificación debido al contenido de la variable de actividad institucional sin interacción con fin, propósito y nombre de programa, 2019

RMP	Encontró fin	Encontró propósito	Encontró nombre de programa	Encontró actividad institucional	Alineación final
10S021	Sin información	Sin información	Sin información	02	02
15S273	Sin información	Sin información	Sin información	03/Vivienda	Vivienda/04/03
16R016	Sin información	Sin información	Sin información	05/Medio ambiente	05/Medio ambiente

Nota: Los dos primeros programas cuentan con MIR.
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Esta información permite conocer dos cosas. La primera es la utilidad de la AI como variable de búsqueda, dado que sin ella estos programas probablemente serían clasificados como no sociales. La segunda y más importante, el monto y número de programas que se clasificaron por el contenido de la actividad institucional al no encontrar información relevante en las otras variables de búsqueda, lo que indica la importancia que adquiere una adecuada elaboración de la MIR, pues de los

62 programas encontrados, 22 cuentan con MIR, la cual, en estos casos, no permitió realizar una clasificación.

El cuadro 40 muestra que, en 2019, 62 programas se clasificaron por el contenido de la variable AI, de los cuales 53 pertenecen a los derechos sociales y representan aproximadamente 5.1% tanto del gasto social como del Objetivo 1. Al interior se puede observar que en los objetivos 45 programas se contabilizaron una vez y 17 dos veces, es decir que la mayoría de los programas se clasificó en solo dos objetivos. En cuanto a los derechos sociales, ocurre algo similar: 34 programas se contaron en un derecho, 15 en dos derechos y 2 en 3 o 4 derechos.

Cuadro 40 Presupuesto ejercido y número de programas de la variable actividad institucional sin interacción con fin, propósito y nombre del programa (mdp^{a/b}), 2019

Veces que se contó el programa	Objetivos 01 a 05		Porcentaje del GS	Derechos 1.1 a 1.8		Porcentaje del 01
	Número de programas	Monto		Número de programas	Monto	
Total, se cuenta al menos 1 vez	62	135,539.8	5.1	53	127,150.5	4.9
1 vez	45	122,726.1	4.6	34	64,170.2	2.5
2 veces	17	12,813.7	0.5	15	44,096.9	1.7
3 veces	0	0	0.0	2	15,702.0	0.6
4 veces	0	0	0.0	2	3,183.3	0.1

^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 = 100.
^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Es así como se muestran algunas de las diferentes formas posibles en las que se interpreta la clasificación del gasto social que propone el CONEVAL, mismas que pueden ser replicadas o adecuadas para otro tipo de análisis sobre la PNDS que sea de utilidad.

Referencias

Adema, W., y Ladaique, M. (2005). *Net Social Expenditure*. París: OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

ASF (2016). *Técnicas Presupuestarias*. México: Auditoría Superior de la Federación. Serie Apuntes Didácticos.

Bramer, M. (2016). Text mining. En M. Bramer, *Principles of Data Mining* (págs. 329-44). Portsmouth: Springer.

Breceda, K., Rigolini, J., y Saavedra, J. (2009, diciembre). Latin America and the social contract: patterns of social spending and taxation. *Population and Development Review*, vol. 35, núm. 4, pp. 721-748.

Cálix, Á. (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Honduras: PNUD.

Cámara de Diputados (s.f.). *Gasto Federalizado*. Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm>

CEFP (2007). *Aspectos relevantes de la reforma al ISSSTE*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0102007.pdf>

——— (2009). *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0482009.pdf>

——— (2011). *Los resultados de la política de gasto público en la Cuenta Pública 2010*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

——— (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/noviembre/notacefp0462016.pdf>

——— (2018a). *Análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0132018.pdf>

——— (2018b). *Proceso Presupuestario*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

——— (2019). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2019-2020*. Ciudad de México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

——— (2020). *Gasto Federalizado PEF 2020-PPEF2020-PEF 2019*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado de https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php

——— (2020a). *El incremento del Gasto Público como Política Económica Contracíclica*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0212020.pdf>

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2015a). *Cambios en la estructura programática 2016*. CIEP. Recuperado de <https://ciep.mx/cambios-en-la-estructura-programatica-2016/>

——— (2015b). *Reestructuración del gasto público con perspectiva "base cero"*. CIEP. Recuperado de <http://ciep.mx/reestructuracion-del-gasto-publico-con-perspectiva-base-cero/>

——— (2016). *Cambios propuestos para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. CIEP. Recuperado de <https://ciep.mx/cambios-propuestos-para-el-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2017/>

——— (2017). *Las discrepancias en el presupuesto educativo: aprobado vs ejercido*. México: CIEP.

CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo, una nueva generación de políticas para superar la pobreza*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/desarrollo_social_inclusivo.pdf

Chiapa, C., y Velázquez, C. (2011). *Estudios del Ramo 33*. México, DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos/CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México, DF: CONEVAL.

——— (2013a). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf

——— (2013b). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. CONEVAL.

——— (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. CONEVAL. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

——— (2018a). *Estudios Diagnósticos de Derechos Sociales*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

——— (2018b). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Alim_2018.pdf

——— (2018c). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

——— (2018d). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud*. CONEVAL. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf

——— (2018e). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

——— (2018f). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

——— (2018g). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Medio Ambiente Sano*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Medio_Ambiente_2018.pdf

——— (2019a). *Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación*. CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf

——— (2019b). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

——— (2020). *Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al Derecho a la Seguridad Social*. CONEVAL. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluaciones-integrales-2018-2019.aspx>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2011, marzo). *Documento Informativo sobre Discriminación Racial en México*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf

——— (2012). *Proteger los derechos humanos de las personas migrantes: reto múltiple del Estado mexicano*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier_Migr_2012_INACC.pdf

——— (2019). *Acerca de la discriminación y criminalización que enfrentan las personas trabajadoras sexuales*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1219&id_opcion=607&op=213

——— (2020). *Discriminación de personas con VIH*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=139&id_opcion=47&op=47

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

Correa, E., y Noé, M. (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago de Chile: Serie libros Flacso. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41606.pdf>

DOF (2009). *ACUERDO por el que se emite el clasificador por objeto del gasto*. Recuperado de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

——— (2010). *ACUERDO por el que se emite la clasificación funcional del gasto*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010

——— (2011). *ACUERDO por el que se emite la clasificación administrativa*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199834&fecha=07/07/2011

——— (2013). *ACUERDO por el que se emite la clasificación programática*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5309679&fecha=08/08/2013

——— (2016, 28 de noviembre). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Recuperado el 30 de abril de 2020 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016

Heller, P. S. (2005a). *Back to Basics Fiscal Space: What it is and how to get it*. International Monetary Fund. External Relations Dept. Recuperado de https://www.elibrary.imf.org/view/IMF022/14384-9781451953954/14384-9781451953954/14384-9781451953954_A010.xml?rskey=PHBFna&result=1&redirect=true&redirect=true

——— (2005b). *Understanding Fiscal Space*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

Hernández, G., y De la Garza, T. (2018). *Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México. En Pobreza y derechos sociales en México* (págs. 685-312). México: CONEVAL/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (1978). Última reforma publicada en el DOF 30/01/2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (2019). Cámara de Diputados. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_120419.pdf

Ley de Planeación (1983). Última reforma publicada en el DOF el 16 de febrero de 2018. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983

Ley de Vivienda (2019). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006, 30 de marzo). Última reforma publicada el 19 de noviembre de 2019. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo33.pdf>

Ley Federal del Trabajo (LFT) (1970). Última reforma publicada el 2 de julio de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) (2018). Recuperado en febrero de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf

Ley General de Cambio Climático (LGCC) (2012). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc/LGCC_orig_06jun12.pdf

Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC) (2017). Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_190617.pdf

Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2004). Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Ley General de Educación (LGE) (1993). Última reforma publicada el 19 de enero de 2018. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Ley General de Educación (LGE) (2019). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

Ley General de Educación Física y Deporte (LGEFD) (2013, junio). Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_111219.pdf

Ley General de Salud (LGS) (1984). Últimas reformas publicadas el 24 de enero de 2020. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (LDCMPME) (2002). Cámara de Diputados. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_130819.pdf

Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (LIISPCEN) (2015). Cámara de Diputados. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIISPCEN_170517.pdf

Martínez, R., y Collinao, M. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Merino, M. (2013, enero). *La participación ciudadana en la democracia*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_4.pdf

Muñoz Piña, C. (2018). *Derecho a un ambiente sano*. En Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio Diagnóstico sobre el Derecho al Medio Ambiente Sano*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Medio_Ambiente_2018.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948, diciembre). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020 de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

——— (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

——— (1972). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>

——— (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de http://ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

——— (2000, mayo). *Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Ginebra: ONU.

——— (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas-OACDH. Recuperado en febrero de 2020 de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

——— (s.f.). *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

Organización Internacional de Trabajo (OIT) (1984). *Into the twenty-first century: the development of social security*. En Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). *Espacio Fiscal para la Salud en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: OMS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009a). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OCDE.

——— (2009b). *Estudio Económico de México, 2009*. OCDE, Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones, División de Relaciones Públicas. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/43557478.pdf>

Ortiz Magallón, R., Alonso Raya, M., Barba García, H., Contreras Cruz, C., Farfán Mendoza, G., García Sáinz, R., . . . Ulloa Padilla, O. (2008). *Diez años de reformas a la seguridad social en México*. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LX Legislatura. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3485/14.pdf>

Pérez-Jácome, D. (s.f.). *Presupuesto Basado en Resultados y aplicación en México*. SHCP. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Pujadas, C. (2011). Terminología: ¿desarrollo sostenible o sustentable? *ADN*, núm. 28.

Robles, H., y Vera, A. (2016). La medición del incumplimiento del derecho humano a una educación obligatoria de calidad: la medición actual y las posibilidades de mejora. En Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

Rojas Orozco, C. (2003). *El desarrollo sustentable, nuevo paradigma para la administración pública*. INAP. Recuperado de http://fcaenlinea.unam.mx/anexos/1345/1345_U5_A1_1

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2011, noviembre). *Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)*. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/N_PAJA_2011.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2006). *Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2006, Clasificación Económica del Gasto*. Recuperado de https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo_motivos/em02.pdf

——— (2009). *Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2009, Aportaciones a Seguridad Social*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/19rg.pdf

——— (2016, 15 de marzo). *Transparencia Presupuestaria*. Recuperado de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

——— (2017). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*. SHCP. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf

——— (2019). *Cuenta Pública 2019. Gastos Presupuestarios*. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>

——— (2020a). *Cuenta Pública 2019. Gastos Presupuestarios*. SHCP. Recuperado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>

——— (2020b). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Estrategia Programática*. SHCP. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/33/r33_epr.pdf

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2018). *Diferencia entre sostenible y sustentable*. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/diferencia-entre-sustentable-y-sostenible>

Ugalde, L. C. (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*. México: Edimpro/Sitesa.

Vázquez, D., y Serrano, S. (2013). *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. Recuperado de <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>

Zarta Ávila, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, núm. 28, pp. 209-423.



En el presente texto el CONEVAL analiza la información de la Cuenta Pública desde 2008 a 2019 con la finalidad de brindar información sobre cuánto y cómo ha ejercido el gobierno el gasto en materia de desarrollo social. El análisis realizado a doce ejercicios fiscales, mediante una metodología que clasifica a los programas presupuestarios de acuerdo con su contribución a los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, entre los que se encuentra el propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social, que permite tener información sobre la contabilización del gasto gubernamental y su evolución en el tiempo.

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810,
colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez,
CP 03100, Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx