

## **Introducción**

En el presente sexenio ha sido controversial la asignación del gasto en programas sociales. El Gobierno ha tomado decisiones bajo la postura de Estado Benefactor con una política de transferencias focalizadas a grupos vulnerables -población en pobreza, con capacidades diferentes, indígenas y personas de la tercera edad-. Lo anterior en línea con la necesidad de subsanar los fallos del mercado a través de la erogación en los sectores tradicionales de la política social: educación, salud, nutrición e ingreso con la finalidad de mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida del grueso de la población en México.

El presente análisis incluye aspectos particulares que definen los programas sociales con el nuevo enfoque de gobierno, destacando los programas no contributivos focalizados con apoyos monetarios directos; los ajustes reales a los programas sociales en los últimos dos años y las variaciones respecto al presupuesto asignado en la última década; la proporción del PIB del gasto público y del gasto social en particular, así como su participación respecto al presupuesto de egresos; además de un breve análisis de la variación porcentual del presupuesto asignado a los programas sociales prioritarios en el 2019 y 2020.

## **Programas sociales de la Cuarta Transformación**

Bajo el nuevo enfoque del gobierno federal, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se realizan modificaciones a los programas sociales con la intención de atender las líneas de democratización de beneficios, así como acciones de atención directa a los grupos vulnerables, con la intención de continuar la lucha contra la pobreza y marginación de un sector poblacional muy amplio.

Para tal efecto, se inicia con la modificación del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) cuya reforma eleva a rango Constitucional, con observancia obligatoria, los programas sociales a favor de grupos vulnerables, entre los que se encuentran las pensiones para adultos mayores, apoyos a la niñez con discapacidad, los grupos minoritarios (indígenas y afroamericanos), becas en los diferentes niveles educativos para estudiantes de familias pobres y la salud gratuita en forma universal.

Tal reforma, garantiza la extensión progresiva de la seguridad social para grupos vulnerables, ampliación que incluye los servicios de salud, educación y apoyo económico para la población con restricciones de ingreso por su condición de salud física, mental, edad o racial.

Los programas sociales forman parte de la política de desarrollo social que implica una participación directa del Gobierno desde dos vertientes: la corrección de las externalidades negativas originadas por el libre mercado y, desde la conceptualización de los derechos humanos fundamentales, tomando relevancia la figura del Gobierno como Estado Benefactor.

Las acciones de la nueva administración descansan en los problemas de antaño en México, la pobreza y la desigualdad, dos conceptos relacionados con el nivel de bienestar de la población; el primero, en un sentido estricto, implica la limitada disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo integral del ser humano; mientras el segundo, hace referencia a las disparidades que existen en la asignación de recursos que permitan a la población proveerse de tales satisfactores.

Datos oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran que en México, el porcentaje de población en pobreza ha pasado de un 53.6% en el 2000 a 41.9% en el 2018; la población en pobreza extrema en éste último año suma 9.3 millones de personas, que equivalen al 7.4% de la población total; mientras el índice de desigualdad, medido a través del Coeficiente de Gini, ha pasado del 0.48 en el 2000 a .469 en el 2018.

Desde la perspectiva de los Derechos humanos, el sustento se encuentra a nivel internacional en la declaración Universal de los Derechos Humanos que señala en sus artículos 25 y 26, como parte de la gama de derechos de toda persona, el acceso a un nivel de vida adecuado, puntualizando la asistencia médica y servicios sociales necesarios, así como la educación gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.

Cabe señalar que los programas sociales implementados desde el año 2000, a pesar de transformarse nominativamente, muestran convergencia hacia el Bienestar de la población a través de la generación de capacidades, el establecimiento de acciones para erradicar la pobreza y la desigualdad económica y social; y, la atención de las líneas de equidad, inclusión y participación ciudadana; ajustándose, desde la perspectiva de la actual administración, el diseño de las políticas públicas a las demandas del contexto, concentrando esfuerzos en los rezagos sociales y económicos, asumiendo en el sentido social, las estrategias un toque de asistencialismo pero cada vez más focalizado.

Bajo la actual administración federal, entre la lista de programas prioritarios destacan los programas no contributivos focalizados mediante apoyos monetarios directos a los adultos mayores, las personas discapacitadas, becas a estudiantes de los diferentes niveles educativos, así como a aprendices de empresas. Estas transferencias monetarias oscilan entre \$1,600 pesos hasta \$7,200 pesos bimestrales, según el programa (tabla 1).

**Tabla 1. Programas sociales prioritarios con apoyos monetarios en México (2019- )**

Programa	Población objetivo	Monto y periodicidad del apoyo
Beca bienestar educación básica	Estudiantes de escuelas públicas inscritos en algún nivel de educación básica	\$1,600.00 bimestrales durante el ciclo escolar anual (10 meses).
Beca bienestar educación media superior	Estudiantes de escuelas públicas en nivel medio superior	\$1,600.00 bimestrales durante el ciclo escolar anual (10 meses).
Beca bienestar educación superior: Jóvenes escribiendo el futuro	Estudiantes de educación superior de hasta 29 años	\$4,800 bimestrales durante el ciclo escolar anual (10 meses).
Jóvenes construyendo el futuro	Jóvenes entre 18 y 29 años	\$3,600 pesos mensuales, más seguros de enfermedad, maternidad y riesgos de trabajo durante 12 meses.
Pensión para el bienestar de personas con discapacidad	Población de 0 a 29 años de edad con alguna discapacidad. Población de 30 a 64 años con residencia en municipios indígenas. Población de 30 a 64 años con residencia en zonas urbanas con alto grado de marginación, pobreza y altos índices delictivos	\$2,550.00 bimestrales
Pensión para el bienestar de los adultos mayores	Población mayor de 68 años de todo el país y mayores de 65 años con residencia en municipios integrantes de pueblos indígenas.	\$2,550.00 bimestrales

Elaboración propia con datos del Gobierno de México. Programas y proyectos prioritarios

### ¿Cuáles han sido los cambios reales en los programas sociales?

De acuerdo al inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, en el 2018 existían 142 programas y acciones en esta línea, los cuales correspondían a las diferentes metas del PND 2012-2018: un México con Educación de Calidad, un México con Responsabilidad Global, un México en Paz, un México Incluyente y un México Próspero.

Los actuales programas son una extensión temporal de las estrategias y acciones de las metas de educación, inclusión y prosperidad, con ajustes de focalización mediante la continuación del apoyo monetario a los estudiantes en los diferentes niveles educativos a través de becas, a los adultos mayores, a la población y productores indígenas, con ampliaciones en la población objetivo con beneficios económicos vinculados con la inserción en el mercado laboral al extender el programa de empleo temporal destinados a grupos con niveles altos y muy altos de marginación hacia un alcance universal, así como el resurgimiento de los apoyos al campo.

En el 2019, los programas sociales suman 151, incorporándose 16 programas que concentraron el 12.0% del presupuesto asignado (1,032,146.82 millones de pesos). La tabla 2 muestra los programas en orden de importancia por la asignación del presupuesto.

**Tabla 2. Programas sociales incorporados en el año 2019**

Nombre del programa	Presupuesto Millones de pesos
Jóvenes Construyendo el Futuro	40,000.00
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280.00
Sembrando vida	14,230.74
Producción para el Bienestar	9,000.00
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8,500.00
Programa Nacional de Reconstrucción <sup>5</sup>	8,000.00
Agro mercados Sociales y Sustentables	6,707.73
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000.00
Jóvenes Escribiendo el Futuro	4,320.00
Crédito Ganadero a la Palabra	4,000.00
Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,033.23
Fertilizantes	1,500.00
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000.00
Cultura Comunitaria	400.00
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	37.07
Bienestar de las personas en Emergencia Social o Natural	9.00
<b>Total</b>	<b>124,017.78</b>

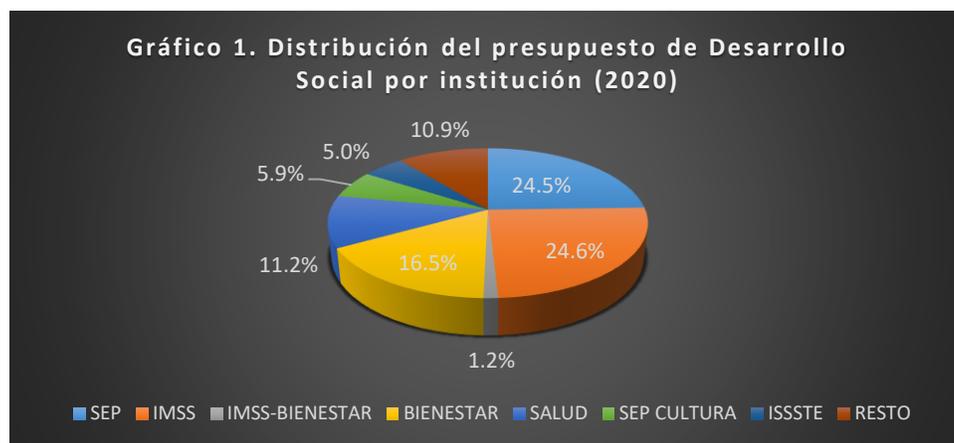
Elaboración propia con base al listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019

Para el 2020, el inventario de programas sociales es ajustado, desapareciendo “Agro mercados Sociales y Sustentables” y “Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)”, dando paso a “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” (antes “PROSPERA Programa de Inclusión Social”), “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias”, “Educación física de excelencia” (antes “Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo, Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas), “La escuela es nuestra”, “Seguridad social Cañeros”, “subsidio por cáncer IMSS”, y “Subsidio por cáncer ISSSTE”, correspondiendo los tres últimos al Ramo Aportaciones a la Seguridad Social.

La actualización del presupuesto en los programas incorporados al catálogo en el 2019 fue de 150, 817.5 millones de pesos, equivalente al 14.2% del presupuesto total autorizado. Los cambios marginales, pueden medirse desde el incremento en el gasto público destinado, observándose un incremento nominal de 10.2% en el 2019 respecto al 2018 y un aumento del 3.0% en el 2020 en el presupuesto autorizado respecto al ejercido en el año anterior.

Cabe señalar, que relación al presupuesto, la última década analizada por el CONEVAL (2009-2018) muestra un incremento durante el periodo 2009-2014 en términos reales del 26.1% y una reducción del 16.3% en el periodo 2014-2018, con un promedio de crecimiento anual del 1.3%, concentrándose alrededor del 80% del presupuesto ejercido en la SEP, el IMSS, la SEDESOL y SALUD.

En el 2020 el 78% del presupuesto asignado se concentra en SEP, IMSS, BIENESTAR Y SALUD, el 5.9% corresponde a SEP-CULTURA, el 5.0% al ISSSTE, el 3.8% a SADER y el resto se distribuye entre los demás institutos (gráfico 1).



Elaboración propia con base al listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020

En el gráfico 2 se aprecia la evolución, en términos nominales, del presupuesto ejercido en el sexenio anterior y los primeros años de la administración federal vigente, y genera una reflexión sobre la controversia de asignación del gasto público ¿se ha incrementado en forma significativa el porcentaje del gasto público en Desarrollo Social bajo la nueva administración pública federal?



\*Presupuesto modificado de acuerdo con el Avance del Gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación del primer trimestre de 2019

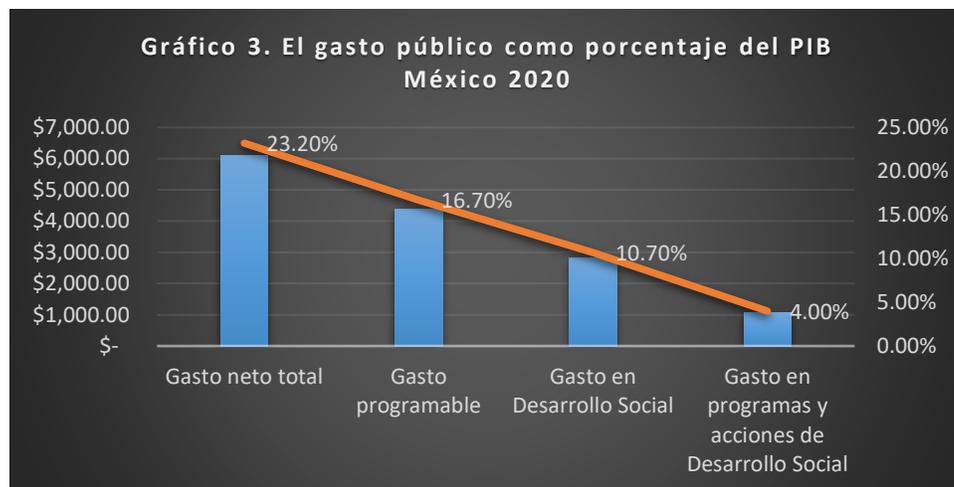
\*\*Presupuesto autorizado para el ejercicio 2020

Elaboración propia con base al listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2020

### La prioridad en la asignación del presupuesto

El gasto público para el 2020 autorizado es de 6,096 mil millones de pesos (23.2% del PIB), de los cuales el gasto programable representa el 72% y a su interior 2,808 mil millones asignados al desarrollo social (10.7% del PIB). En particular, el conjunto de programas y acciones para el desarrollo social autorizado asciende a 1, 063 mil millones de pesos, equivalente al 4.0% del PIB (gráfico 3).

Es importante resaltar que, el gasto público social de México continua por debajo de la media de los países de América Latina, el portal de inversión social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la tendencia es creciente con una evolución del 8.5% como proporción del PIB en el año 2000 hasta el 11.3% en 2018.



Elaboración propia con base a al PEF 2020 y al listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020

En este año los programas considerados como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 concentraron el 28% y 26%, para el 2019 y el 2020 respectivamente del presupuesto para programas y acciones de desarrollo social (Tabla 3).

Tabla 3. Programas sociales prioritarios en México contemplados en el PND 2019-2024

Programas	2019*	2020**	Cambio porcentual
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	\$ 110,001.12	\$ 129,350.34	18%
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	\$ 8,500.00	\$ 14,197.25	67%
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	\$ 17,280.00	\$ 28,995.18	68%
Jóvenes Construyendo el Futuro	\$ 40,000.00	\$ 24,956.75	-38%
Jóvenes escribiendo el Futuro	\$ 4,320.00	\$ 7,776.35	80%
Sembrando vida	\$ 14,230.74	\$ 28,504.91	100%
Programa Nacional de Reconstrucción	\$ 8,000.00	\$ 2,843.88	-64%
Desarrollo rural	\$ 7,831.55	\$ 100.00	-99%
Programa de Microcréditos para el Bienestar	\$ 3,033.23	\$ 2,500.00	-18%
Programa Producción para el Bienestar.	\$ 9,000.00	\$ 11,000.00	22%
Seguridad social cañeros		\$ 280.00	100%
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	\$ 6,000.00	\$ 10,000.00	67%
Crédito ganadero a la palabra	\$ 4,000.00	\$ 1,000.00	-75%
Fertilizantes	\$ 1,500.00	\$ 1,310.00	-13%
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (antes PROSPERA Programa de Inclusión Social)	\$ 58,540.15	\$ 6,634.02	-89%
<b>Total</b>	<b>\$ 292,236.80</b>	<b>\$ 271,468.67</b>	<b>-7%</b>

\*Presupuesto modificado de acuerdo con el Avance del Gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación del primer trimestre de 2019

\*\*Presupuesto autorizado para el ejercicio 2020

Elaboración propia con base al PND 2019-2024 y al listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2020.

### Los cambios en un par de años

Es imposible evaluar resultados y su impacto en mejoras del bienestar en el corto plazo y no existen indicadores de medición de incidencia social, sin embargo, los recursos aprobados para los programas prioritarios han sufrido ajustes significativos en términos porcentuales:

1. Un crecimiento del 18% del programa para el Bienestar de adultos mayores, que representa el 38% en el 2019 y 48% en el 2020 del presupuesto a programas prioritarios.
2. Se duplica el presupuesto para el programa Sembrando Vida que tiene un enfoque de sustentabilidad con perspectivas de desarrollo regional a largo plazo centrado en regiones rurales con altos índices de pobreza y rezago social.
3. Un incremento del 68% en las becas para jóvenes estudiantes de educación media superior, apoyo a nivel nacional dirigido a la matrícula en instituciones públicas con prioridad en zonas de población de mayoría indígena, afrodescendientes, mayor grado de marginación o altos índices de violencia.
4. Un aumento del 80% en las becas para jóvenes estudiantes de educación superior, priorizando a estudiantes de normales rurales, universidades interculturales y agrarias y universidades Benito Juárez.
5. Se implementa el programa seguridad social para cañeros
6. Incrementa el 67% los recursos para garantizar los precios justos a pequeños productores del campo, focalizado a productores de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche fresca en condiciones de pobreza.
7. Aumento del 67 % en becas para personas con discapacidad, con aplicación discriminatoria según la edad, universal hasta 29 años y focalizado para mayores de 30 años que radiquen en zonas de mayoría indígena, afrodescendientes, mayor grado de marginación o altos índices de violencia.
8. Una disminución del 89% al programa de apoyo a la salud dirigido a la población sin derecho a seguridad social laboral, como resultado de la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).
9. La caída del 99% en los recursos para el programa Desarrollo Rural, así como un descenso en los programas de financiamiento a productores ganaderos microempresarios, y el apoyo en especie de fertilizantes.
10. Una reducción del 38% en el programa de jóvenes aprendices

Las modificaciones realizadas, por un lado, muestran el retiro parcial del apoyo a la producción y una política de control de precios que genera ineficiencia económica con una pérdida irrecuperable, y el freno de recursos para incentivar la inserción al mercado laboral en los jóvenes; por otro lado, focalización de los programas para atender población de Zonas de Atención Prioritaria; y, finalmente la indiscutible relevancia de las pensiones no contributivas para adultos mayores, programa que ocupa la segunda posición, después del programa de “Atención a la Salud” que recibe más del 21% de los recursos para el desarrollo social, ganando participación al pasar del 10.7% en el 2019 al 12.2% en el 2020, respecto al total del presupuesto en esta área.

### ¿qué se necesita para financiar el gasto en programas y acciones del desarrollo social?

En términos del 2020, considerando el presupuesto autorizado de 1,063,219 millones de pesos, y en base a los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación 2020, los recursos necesarios para el gasto en programas y acciones del desarrollo social equivalen al:

- 106% del Impuesto al valor agregado
- 206% del Impuesto especial sobre la producción y servicios
- 284% de las cuotas y aportaciones a la seguridad social
- 100% de los ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos
- 185% de los ingresos petroleros
- 182% de los ingresos derivados del financiamiento
- 187% del endeudamiento interno

### El reto de evaluar la eficiencia

La evaluación de los procesos y resultados de los programas y acciones vinculados con los derechos sociales que establece la Ley General de Desarrollo Social constituye una herramienta de apoyo para la toma de decisiones asociada con las diferentes etapas de la política pública a partir de la estrecha relación entre los objetivos y la definición de la población beneficiada, tipos de apoyo y entregas y medición de resultados.



De tal forma que uno de los retos del Gobierno Federal es vincular la política de protección social para enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad con un diseño flexible desde diferentes teorías y enfoques que complementen la toma de decisiones óptimas y de impacto macroeconómico, a partir de la observación de la evidencia a nivel internacional de prácticas que han mejorado en el largo plazo las condiciones de vida de la sociedad en general, y que propician una cada vez menos dependencia de la asistencia social.



Aspectos como la coordinación del esfuerzo presupuestal y administrativo con la focalización de la población objetivo de los programas, la inversión en Infraestructura física que propicie oportunidades productivas, la asignación clara de tareas y funciones de las instituciones, la verificación de los logros a través de indicadores de cumplimiento, y la transparencia y rendición de cuentas, son los elementos claves para la eficiencia de los programas de Desarrollo Social; en forma independiente a la transformación nominativa de los programas y acciones el enfoque de mejora de bienestar descansa en tres componentes: capital humano, oportunidades de ingreso e infraestructura física y requiere de al menos cuatro elementos básicos para la obtención de resultados sólidos y evidenciables: la focalización, la coordinación operativa, la evaluación y la rendición de cuentas.

Documento a cargo de Jorge Manuel Manrique Morteo y Georgina Manrique Morteo

### Fuentes de información

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Última Reforma publicada DOF 06-03-2020. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. Nueva Ley DOF 25-11-2019. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2020\\_251119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2020_251119.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. Nueva Ley DOF 25-11-2019. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2020\\_111219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). Portal de inversión social de América Latina y el Caribe. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

Gobierno de México (2020). Proyectos y programas prioritarios. <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>