



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*Una aproximación teórica a la relación entre el gasto social y el
Trabajo no Remunerado de los Hogares en México, durante el
periodo de 2012 a 2019.*

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
Especialista en El Género en la Economía

PRESENTA:
Karla Mariana Cruz Diaz

TUTORA:
Mtra. Hilda Eugenia Rodríguez Loredo

CIUDAD DE MÉXICO, 10 de agosto de 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	6
1.1 ORIGEN, DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DE LOS PPG	6
1.2 METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO.....	10
<i>Clasificación del gasto propuesto por Ronda Sharp.....</i>	<i>10</i>
<i>Análisis de Debbie Budlender.....</i>	<i>11</i>
<i>Herramientas metodológicas de Diane Elson.....</i>	<i>12</i>
1.3 PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO	13
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO DE 2012 A 2019	18
2.1 DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL GASTO SOCIAL.	18
2.2 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL POR FUNCIÓN.	21
<i>Educación.....</i>	<i>22</i>
<i>Protección social.....</i>	<i>24</i>
<i>Salud</i>	<i>26</i>
<i>Vivienda y servicios a la comunidad.....</i>	<i>28</i>
<i>Protección ambiental.....</i>	<i>29</i>
<i>Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales.....</i>	<i>30</i>
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE TRES PROGRAMAS SOCIALES QUE TIENEN IMPACTO EN EL TNRH	37
3.1 APOYO PARA EL BIENESTAR DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS	37
3.2 PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERMANENTE.....	44
3.3 PROGRAMA DE ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO	51
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	63

Introducción

Desde los primeros análisis sobre presupuestos con perspectiva de género de los años ochenta se ha argumentado que las políticas macroeconómicas afectan en mayor medida a las mujeres, ya que, en la búsqueda de eficiencia se ha impulsado el recorte al gasto social en educación, salud y servicios públicos que incrementan el Trabajo no Remunerado de los Hogares (TnRH), lugar en el que primordialmente las mujeres desarrollan estas labores.

De acuerdo con Cagatay (1998), la razón de esta transferencia de costos se ha basado en la invisibilización del trabajo de reproducción y el mantenimiento de la fuerza laboral por parte de las políticas de ajuste estructural, propuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las cuales, se han construido bajo la idea de una familia nuclear que no corresponde con la realidad de miles de hogares, y que solo refuerza los estereotipos y roles de género.

La creencia de que las mujeres no cuentan con un empleo o que no es importante su participación en el mercado laboral, así como, la falta de distribución del trabajo doméstico y de cuidados, ha provocado que las mujeres busquen como conciliar “sus” tiempos con trabajos informales, mal pagados y sin seguridad social. De tal forma que se llega a considerar su trabajo lo bastante elástico ¹ para soportar “cualquier cambio producido por la macropolítica, especialmente la eliminación de servicios públicos y subsidios, reducciones en el empleo del sector público y alzas de precios e impuestos” (Elson, 1994, p.307).

Así, el trabajo doméstico y de cuidados presenta un doble significado; por una parte, a nivel macro constituye un elemento fundamental para la reproducción social que no ha sido tomada en cuenta en la planeación e implementación de las políticas económicas; y por otra parte, a nivel personal, es una parte constitutiva de nuestra condición humana, pues “detrás de cada

¹ Se refiere al cambio (medido en porcentaje) del tiempo dedicado al TNRH de las mujeres ante la disminución o eliminación de servicios y subsidios. Asimismo, este término hace referencia a la intensificación de este trabajo, aunque en este caso es más difícil medirlo.

generación que deviene adulta ha habido una tarea de cuidado invisible –pero necesaria, dura y persistente– llevada a cabo día tras día por millones de mujeres” (Carrasco, 2016, p.44).

Al respecto, en nuestro país se han realizado diferentes investigaciones para explicar que la falta de servicios de cuidado afecta el tiempo que las mujeres dedican al TnRH, entendido como aquellas actividades relacionadas con el cuidado directo e indirecto de las y los integrantes del hogar, entre las que destaca el estudio realizado por Cooper y Guzmán (2003), en el que se evidencio que a principios del siglo XXI no se otorgaban recursos para la atención de estas necesidades, lo que provocaba que las mujeres mantuvieran una jornada continua de trabajo remunerado y no remunerado; asimismo se demostró que en el año 2000 solo se destinó el 1.35% del gasto a las mujeres, del cual, solo el 0.02% era gasto etiquetado para atender sus necesidades (p.97). Situación que no ha cambiado mucho con los años.

Por otro lado, un estudio realizado por Rodríguez (2011) manifestó que el diseño e implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas, utilizados para atender la pobreza, también incrementan el tiempo dedicado a estas labores, pues, a cambio del apoyo monetario se exige la asistencia escolar y el control de la salud en los menores de edad, trabajo que queda a cargo de las mujeres. Asimismo, las Encuestas Nacionales sobre el Uso del Tiempo (ENUT), han revelado que las mujeres siguen dedicando más horas a la semana al trabajo de cuidado que los hombres, pues, de acuerdo con la ENUT de 2014, en promedio las mujeres dedican 28.8 horas a la semana a estas labores, mientras que los hombres dedican 12.4 horas; siendo las personas de 60 años y más, discapacitados o enfermos en las que se invierte más tiempo (INEGI & INMUJERES, 2015, p.2).

Al respecto, desde el 2017, se aprobó la creación de un sistema de cuidados en la Ciudad de México para atender estas necesidades, a través del inciso B del artículo XIV de la Constitución de la Ciudad de México, que a la letra menciona:

“Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de

manera prioritaria a las personas en situación en dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado” (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017).

Estrategia que debería ser impulsada a nivel federal tomando en cuenta las proyecciones demográficas de nuestro país, entre las que destacan los datos otorgados por Ordorica (2010), quien señala que durante las próximas tres décadas se presentará una disminución de la población en edad escolar y un aumento de la población en edad avanzada, lo que significara una menor demanda de servicios educativos y de atención materna-infantil y un incremento de los servicios geriátricos. Asimismo, la investigación de Ham (2010) indica que a partir del año 2030, la población entre 15 y 64 años descenderá de 81,472 millones a 75,467 millones en 2050; mientras que, la población de más de 65 años pasará de 14,319 millones a 25.9 millones.

Por otro lado, una investigación de López (2020) señala que los últimos cambios realizados a los programas de cuidado de los menores de edad, en los que se optó por otorgar apoyos directos en lugar de servicios de guardería, representan un retroceso en la igualdad de género, pues, eso provocará que las mujeres se queden en sus casas a cuidar a sus hijas e hijos lo que limitará su participación en el trabajo remunerado y en el ámbito educativo, o bien, les impedirá realizar otras actividades que contribuyan al desarrollo de sus capacidades y habilidades fuera del hogar, lo que resulta alarmante si se toma en cuenta que la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) demostró que, en 2012, había más de 13 millones de personas que realizaban trabajo de cuidado, de las cuales 73% eran mujeres y 26.9% eran hombres (p.10).

Por lo anterior, la presente investigación surge del interés por profundizar en esta problemática a partir del análisis del presupuesto con perspectiva de género, ya que, la mayor parte de los estudios solo se ha centrado en reconocer la importancia y el valor del Trabajo no Remunerado de los Hogares (demanda de los servicios de cuidado), dejando de lado la

asignación del gasto público (oferta de los servicios) la cual es importante analizar pues se hace con sesgos de género que contribuyen a perpetuar las desigualdades.

Por ello, este ensayo pretende ampliar la perspectiva en el estudio del TnRH al visibilizar de qué forma la distribución de las erogaciones puede afectar el tiempo que se invierte en el cuidado directo e indirecto de las personas dependientes. Los datos que aquí se ofrecen sirven para mostrar la débil transparencia en el manejo de los recursos y la poca coordinación que existe en la información que se presenta en la Cuenta Pública de la SHCP; así como, para especificar los programas sociales que pueden tener impactos diferenciados en el uso del tiempo de las mujeres y los hombres.

El objetivo de este ensayo es explicar cuáles han sido los posibles efectos del gasto social en el trabajo doméstico no remunerado de los hogares en México durante el periodo de 2012 a 2019. Mi hipótesis es que, aunque el gasto social se ha incrementado durante este periodo, se han presentado cambios en cuanto a su distribución entre los programas, lo que ha impactado de forma negativa en el trabajo no remunerado de los hogares.

La pregunta que guía esta investigación es ¿De qué forma los cambios en el gasto social del año 2012 al 2019 podrían impactar en el trabajo no remunerado de los hogares? Por lo que, este ensayo está estructurado en tres capítulos; en el primer capítulo se explica qué son los presupuestos con perspectiva de género y cómo se han incorporado en nuestro país; en el segundo capítulo, se analizan los principales cambios del gasto social en México durante el periodo de 2012 a 2019; y en el tercer capítulo, se analizan tres programas sociales que tienen impacto en el Trabajo No Remunerado de los Hogares. Por último, se presentan las conclusiones y las referencias.

La metodología que se sigue en esta investigación es cuantitativa, pues se basa en el análisis de datos de la Cuenta Pública, informe que entrega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el ejercicio del erario de acuerdo con la clasificación del gasto programable y funcional. La decisión de recabar los datos sobre el presupuesto ejercido en lugar del

presupuesto aprobado es que, si se toman en cuenta los montos decretados en el PEF, muchas veces no coinciden con lo que realmente se invirtió.

En este sentido, las cifras sobre el gasto en desarrollo social por subfunción para cada año fiscal, se recabaron de la base de datos publicada por el Portal de Transparencia titulado “Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado)”, ya que, estas cifras no forman parte de los resultados generales presentados por la SHCP, razón por la cual, las cifras que aquí se presentan pueden no coincidir con la Cuenta Pública.

Por último, quiero precisar que también se utilizó en el primer capítulo, la categoría “*Gastos específicos destinados a las mujeres o a cuestiones de género*”, propuesta por Sharp, para analizar el presupuesto ejercido en las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres; la investigación “*Un análisis presupuestario con un enfoque de género*” de Cooper y Guzmán, para explicar la relación entre el gasto social y el trabajo no remunerado de los hogares; y, el cuestionario “*Evaluación de la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas de las políticas públicas*” propuesto por Cooper y Ceballos, para analizar los tres programas sociales presentados en el tercer capítulo.

Capítulo I. Presupuestos públicos con perspectiva de género

Durante los últimos años se han incrementado las investigaciones con perspectiva de género en la Economía, ciencia en la que se ha incorporado este enfoque, entre otras cosas, para analizar de qué forma las asignaciones presupuestales afectan las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres, lo cual ha representado una respuesta a los exhortos hechos en la Plataforma de Beijing y a las demandas políticas de erogaciones destinadas a las necesidades de las mujeres y la igualdad de género.

En el presente capítulo se explica en qué consisten los Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG), cuál es su importancia y cómo se han incorporado en nuestro país; con el objetivo de visibilizar que no se asignan los recursos suficientes para disminuir las desigualdades de género, y para demostrar que se necesita analizar el impacto del gasto no etiquetado.

1.1 Origen, definición y objetivos de los PPG

El género como categoría de análisis en la política fiscal tiene su origen en los años ochenta, década marcada por la menor intervención del Estado en la provisión de servicios sociales y por la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral: aspectos que condujeron a que las organizaciones y grupos feministas se cuestionaran sobre los impactos que podría tener la conformación del presupuesto público en la vida de las mujeres, pues, a pesar de los progresos que se habían gestado en materia de igualdad, las mujeres continuaban en una situación de desventaja que se podría intensificar al introducirse al trabajo remunerado.

Las primeras investigaciones al respecto, desarrolladas en Australia (1984), Reino Unido (1989), Canadá (1993) y Sudáfrica (1994), evidenciaron que la conformación del gasto público no era neutral al género, pues no se atendían las necesidades prácticas ni los intereses estratégicos de las mujeres, no se asignaban recursos para el logro de la igualdad y muchos de los recortes presupuestales transferían los costos sociales de la reproducción y el

mantenimiento de la fuerza laboral a los hogares; motivo por el cual, los diferentes grupos de análisis propusieron modificaciones en la distribución de los recursos. Aunque, no siempre fueron tomados en cuenta ni recibieron el apoyo del gobierno, la situación mejoraría tras la Cuarta Conferencia de la Mujer (Jubeto, 2008).

En 1995, como parte de la Declaración de Acción de Beijing, se exhortó a los países a proporcionar recursos suficientes para atender las necesidades de las mujeres, promover la igualdad de género y generar estadísticas desagregadas por sexo, así como, hacer un uso transversal de la perspectiva de género en las políticas gubernamentales: leyes, planes y programas (Instituto Nacional de las Mujeres & ONU Mujeres, 2014, p.12-13).

Así, de acuerdo con Sharp (2001), los PPG parten del supuesto de reconocer que las circunstancias económicas y sociales de las mujeres y los hombres son distintas, pues cada uno asume roles, actitudes y comportamientos de acuerdo a su género, los cuales pueden ser reproducidos por las decisiones económicas contribuyendo a perpetuar relaciones de poder que desfavorecen a las mujeres; razón por la cual, los PPG se han convertido en una herramienta que busca reducir esas desigualdades a partir de un reparto más equitativo de los recursos (p.48-49).

La importancia de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos radica en que estos “podrían presuponer que mujeres y hombres son iguales y que tienen las mismas necesidades e intereses, sin embargo, la realidad es que las mujeres viven una situación mayor de desventaja y desigualdad de derechos, situándolas en condiciones más desfavorables que los hombres” (Instituto Nacional de las Mujeres & ONU Mujeres, 2014, p.14). Por ello, una parte fundamental de los PPG son las estadísticas desagregadas por sexo, ya que a partir de ellas podemos conocer a quienes se beneficia más con los recursos públicos.

Los PPG tienen tres objetivos principales: etiquetar recursos para las mujeres y la igualdad de género, analizar los impactos diferenciados por sexo de la obtención de los ingresos y egresos, y proponer modificaciones para avanzar hacia la igualdad sustantiva; lo que implica

“programar una política de ingreso y gasto que al mismo tiempo que satisfaga las necesidades básicas, promueva el reconocimiento social y el empoderamiento de las mujeres” (Cooper & Guzmán, 2005, p.12). Sin embargo, gran parte de los análisis se ha centrado en la política de gasto debido a la falta de información pública sobre la obtención de los ingresos.

De acuerdo con las experiencias registradas por Stotsky (2017), la mayoría de los países que han implementado los PPG se han centrado en aspectos específicos como: visibilizar los efectos diferenciales de las políticas fiscales; adoptar o modificar sus políticas y programas; o generar cambios administrativos, como la creación de cursos de capacitación en materia de igualdad a funcionarios públicos vinculados con el proceso presupuestario (p.13). No obstante, el análisis del gasto con perspectiva de género debe integrar todas estas acciones. Por ello, uno de los medios para conocer quiénes se benefician con el presupuesto y quiénes pagan los costos de esas decisiones es la evaluación costo-beneficio de cada una de las políticas y programas públicos, no solo de las que están en curso, sino de los que se desarrollaran con el objetivo de elegir aquellas que produzcan el mayor retorno social (Stotsky, 2017, p.20).

Otro medio, es incorporar la perspectiva de género en cada una de las fases del proceso presupuestario, a través de un análisis exhaustivo sobre la condición y posición de la que parten las mujeres y los hombres en cada uno de los problemas que se pretende atender; así como, el uso de indicadores de género que nos permitan conocer de qué forma las políticas y programas propuestos afectan las relaciones de género, con el objetivo de modificar las posibles fallas en el siguiente proceso presupuestario (Barajas, 2012).

Al respecto, el proceso presupuestario en nuestro país está integrado por cinco fases: planeación, programación, ejercicio, monitoreo y evaluación; a través de las cuales, se establecen los programas que el gobierno en turno implementa. Por ello, el presupuesto se ha considerado un indicador del compromiso gubernamental con los derechos de las mujeres y la igualdad de género, además de, una herramienta clave para acelerar el paso hacia sociedades más igualitarias y con mayores niveles de bienestar (Instituto Nacional de las

Mujeres & ONU Mujeres, 2014, p.15). En el siguiente cuadro se explican los objetivos de cada una de las fases del proceso presupuestario y la manera en la cual se puede incorporar la perspectiva de género.

Cuadro 1: Incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario.		
Fase	Objetivos	Uso de la perspectiva de género
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico de los problemas públicos y de las propuestas para su atención. -Alineación de los programas presupuestarios con los objetivos y metas nacionales. - Consideración del panorama económico nacional e internacional (estabilidad y crecimiento). 	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar si la igualdad de género es parte del Plan Nacional y los programas sectoriales. -Revisar si se tomaron en cuenta las distintas posiciones y condiciones de las mujeres y los hombres en las propuestas. -Examinar si los objetivos y metas del programa contribuyen a avanzar hacia la igualdad de género.
Programación	<ul style="list-style-type: none"> -Discusión, análisis y procedimientos administrativos para definir los programas presupuestarios que se atenderán. -Definición de los recursos necesarios y las dependencias y entidades que estarán a su cargo. -Clasificación del gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar en qué sentido los programas elegidos modifican las desigualdades de género. -Desagregar los recursos destinados por sexo y etiquetar el gasto destinado a la igualdad entre las mujeres y los hombres. -Revisar si se cuenta con indicadores para la igualdad de género en el ejercicio y destino de los recursos.
Ejercicio y control	<ul style="list-style-type: none"> -Uso de los recursos conforme a los tiempos estipulados en el marco normativo. -Creación de mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Examinar si en el proceso de ejecución se han detectado impactos diferenciados en la población por razones de sexo, de etnia, clase, etc. -Generar informes para que la sociedad conozca la forma en cómo se utilizan los recursos.
Monitoreo y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> -Informes sobre la implementación de los programas. -Uso de indicadores para valorar si se necesita algún cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar si se están logrando los objetivos de los programas. -Revisar si existen impactos diferenciados entre las mujeres y los hombres y si están siendo atendidos. -Proponer las correcciones pertinentes que permitan avanzar hacia la igualdad sustantiva.
Evaluación y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> -Evaluaciones sobre el ejercicio del gasto, los objetivos y las metas alcanzados. -Uso de la información para el nuevo ciclo presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> -Revisar si los resultados son consistentes con lo planeado. -Analizar si la implementación de los programas modificó las desigualdades de género. -Proponer modificaciones para el siguiente ejercicio fiscal.

Fuente: elaboración propia con información de INMUJERES & ONU Mujeres, (2014).

1.2 Metodologías para el análisis del gasto público

Para analizar la política de gasto con perspectiva de género existen diferentes métodos, sin embargo, los más comunes son: la clasificación del gasto propuesta por Ronda Sharp, el enfoque de cinco pasos explicado por Debbie Budlender y las herramientas promovidas por Diane Elson (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019, p.11); los cuales permiten examinar los efectos de la distribución del presupuesto y visibilizar qué tanto invierten los países en las necesidades de las mujeres y la igualdad de género.

Clasificación del gasto propuesto por Ronda Sharp

La propuesta de Ronda Sharp fue la primera en su tipo y surgió en Australia tras el triunfo del Partido Laborista en 1984, la cual consiste en examinar el impacto diferenciado de la conformación del gasto público en la igualdad de género a través de la clasificación del presupuesto en tres categorías:

1. Gastos específicos destinados a las mujeres o a cuestiones de género: incluye a todos los programas y proyectos que “explícitamente” estén orientados a atender las necesidades de las mujeres o a disminuir las desigualdades de género, a partir de la revisión de los objetivos, actividades e indicadores de cada estrategia.
2. Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público: analizar las condiciones laborales desagregadas por sexo (puestos ocupados, salarios, capacitación y acciones en materia de igualdad) de cada una de las dependencias gubernamentales, y describir los cambios previstos para el año siguiente, con el objetivo de visibilizar las desigualdades de género que persisten en el empleo público.
3. Gastos no incluidos en las categorías anteriores: incorpora los programas presupuestarios que no fueron incluidos en las dos categorías anteriores, los cuales, generalmente abarcan más del 95% de todos los recursos, (Jubeto, 2008, p.14) y aparecen como neutrales al género pues no especifican si están dirigidos a mujeres u hombres (Cooper & Guzmán, 2003).

Así, el uso de esta metodología contribuye a concientizar sobre la necesidad de analizar el gasto que forma parte de la tercera categoría, pues, de acuerdo con Jubeto (2008) si se ignora este apartado, se deja de lado la oportunidad más significativa para promover la igualdad de género a través del gasto público. Sin embargo, una de sus desventajas es que requiere de información desagregada por sexo que, en muchas ocasiones, no se ha elaborado o publicado.

Análisis de Debbie Budlender

El enfoque propuesto por Debbie Budlender se desarrolló por primera vez en Sudáfrica en 1994 y es uno de los más célebres, pues no solo se centra en analizar las asignaciones del gasto, sino que, recupera los diferentes intereses y necesidades de las mujeres y los hombres a través de siguientes pasos:

1. Hacer un diagnóstico de la situación en la que se encuentran las mujeres, hombres, niñas y niños en la sociedad que se invertirá el presupuesto.
2. Analizar si en el diseño de la política o programa presupuestal se tomó en cuenta las diferencias descritas en el paso anterior.
3. Valorar si se asignaron los recursos suficientes para la ejecución del programa.
4. Dar seguimiento al uso de los recursos públicos y analizar si se están ejecutando conforme a lo planeado.
5. Determinar el impacto del programa a partir de una evaluación que muestre si con su implementación se modificó la situación inicial (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019, p.12).

Si bien, el uso de este enfoque permite un análisis más amplio del uso eficiente de los recursos, muchas de las experiencias en las que se ha utilizado señalan que presenta algunas dificultades, como: el análisis exhaustivo de cifras, el cruce de indicadores, y la dificultad de medir y atribuir el cambio de la situación inicial al programa implementado (Jubeto, 2008, p.15). Sin embargo, una de sus ventajas es que se puede combinar con la metodología de Sharp (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019, p.12).

Herramientas metodológicas de Diane Elson

La propuesta de esta autora “se centra tanto en los fondos destinados a reducir las inequidades de género, como en los resultados obtenidos por con cada programa, política y/o actividad” (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019, p.13); y se puede sintetizar en cinco pasos:

1. Seleccionar una dependencia o programa y examinar el gasto aprobado vs el gasto ejercido, en los siguientes aspectos:
 - Recursos financieros
 - Actividades financiadas
 - Productos otorgados
 - Impactos en el nivel de bienestar de la población
2. Desagregar esos aspectos por sexo.
3. Incorporar los diferentes roles de las mujeres y los hombres en los diferentes niveles de las decisiones presupuestarias, incluyendo:
 - La Estrategia macroeconómica agregada, es decir, el nivel de déficit público y la política económica a mediano plazo, sus perspectivas futuras y su sostenibilidad en el tiempo.
 - La composición de los ingresos y gastos; y
 - La eficacia de los servicios otorgados.Aspectos que, de acuerdo con Cooper y Guzmán (2003), pueden contener estimaciones por parte de los beneficiarios para conocer qué tanto los servicios ofrecidos satisfacen sus necesidades y qué tanto la distribución del gasto coincide con sus prioridades (p.16).
4. Identificar las brechas de género (a nivel individual, familiar, económico y social) y los cambios políticos y presupuestarios que se necesitan para cerrarlas. Se puede incluir un análisis desagregado del presupuesto para conocer los impactos de las decisiones macroeconómicas en el trabajo no remunerado. Aunque este tipo de análisis no se ha realizado, pues la mayoría de las investigaciones se han concentrado en examinar las diferencias en el uso del tiempo entre las mujeres y los hombres, o en visibilizar la importancia y el valor del trabajo doméstico, pero no se han vinculado estas diferencias con el gasto público (Cooper & Guzmán, 2003, p.17).

5. Publicar los resultados del análisis con el objetivo de propiciar cambios en las decisiones políticas y presupuestarias, en el que se incluyan indicadores de género (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019; Jubeto, 2008; Cooper y Guzmán, 2005).

Por tanto, el éxito de este análisis se debe “informar de forma continua de qué manera debe modificarse el presupuesto y las políticas relacionadas para alcanzar la equidad de género” (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2019, p.13). No obstante, en la mayoría de las investigaciones de nuestro país se han utilizado más las otras dos metodologías.

1.3 Presupuestos con perspectiva de género en México

En nuestro país, al igual que en otras partes del mundo, los PPG se incorporaron en la década de los noventa, en medio de un contexto político, económico y social de profundos cambios, entre los que destaca: la mayor democratización de los procesos electorales, el incremento de mujeres en puestos de poder y los primeros pasos para institucionalizar la igualdad de género. De acuerdo con los estudios que se han realizado se pueden destacar las iniciativas para promover su uso y tres líneas de investigación: el análisis del gasto destinado a la salud y a la pobreza, las evaluaciones sobre las erogaciones para la igualdad entre las mujeres y los hombres, y las investigaciones sobre los impactos de la obtención y distribución de los recursos.

Con respecto a la promoción de los PPG se puede destacar la labor realizada en la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática de 1996, en la que alrededor de mil doscientas mujeres provenientes de diferentes partidos políticos, organizaciones sociales y sindicatos, acordaron diversas acciones para impulsar la creación de gastos etiquetados, en cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing (Barajas, 2012, p.89). No obstante, antes de esta Convención, ya existía un análisis realizado por Espinoza y Paz en el que se evidenció que, durante el periodo de 1993 a 1996 hubo una reducción del 33% en los recursos dirigidos a la salud reproductiva y una falta de información pública que permitiera conocer el impacto de estos servicios (Cooper & Guzmán, 2003, p.19).

Por otro lado, el segundo análisis del cual se tiene registro, estuvo enfocado a monitorear el presupuesto para la igualdad de género y fue realizado por la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en la que se realizó un diagnóstico entre 1996 y 1998, para demostrar que pese a los acuerdos firmados en la Cuarta Conferencia de la Mujer, no se habían creado leyes ni unidades especializadas en género que obligaran a las dependencias a entregar reportes sobre el ejercicio de los recursos públicos. El estudio consistió en un cuestionario sobre el gasto programable que cada una de las secretarías de gobierno destinaban a acciones específicas para las mujeres y acciones dirigidas a la población en general, los resultados mostraron que: de 173 programas que se analizaron en 1996, solo 5 contaban con acciones para mujeres; en 1997, de 174 programas solo 6 contenían acciones, y en 1998 de 35 programas solo 1 contaba con acciones específicas para atender las necesidades de las mujeres (Arriola, 2006, p.7; Cooper & Guzmán, 2003, p.20).

Sumado a ello, en el 2001 un análisis realizado por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A. C. y la Comisión de Equidad de Género, retomó la metodología propuesta por Bunleder y Sharp para demostrar que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2000 solo se había destinado explícitamente el 0.030% de los recursos públicos a las mujeres; y, que en los programas contra la pobreza no había homogeneidad en el uso de la perspectiva de género, pues solo consideraba a las mujeres por su papel de madres y responsables del bienestar de la familia (Cooper & Guzmán, 2003, p.21).

En este sentido, un estudio realizado por Rodríguez (2011), sobre los Programas de Transferencias Condicionadas demostró que en los lineamientos de estas estrategias se suele mencionar que sus beneficiarias son mujeres, sin embargo, el apoyo que se les otorga no es para ellas, sino para sus hijas e hijos, y, en muchas ocasiones, estas acciones incrementan el tiempo que las mujeres dedican al trabajo no remunerado, pues, se les adjudica el trabajo de campo de estos programas y el cuidado de los menores de edad; argumento que se refuerza con la menor provisión de servicios de cuidado por parte del Estado.

De acuerdo con una investigación realizada por Cooper y Guzmán (2003), la menor participación del Estado en la provisión de los servicios sociales a modificado los usos del tiempo de las mujeres, pues, la inserción de éstas en el mercado laboral no ha significado una menor participación en el trabajo doméstico y de cuidado, por lo que su tiempo de trabajo es continuo “y, por lo tanto, no llegan a disponer de tardes o fines de semana libres ni de vacaciones o de un término de su edad activa” (p.162). Por todo ello, el Congreso Nacional de Mujeres propuso en el año 2000 incorporar la perspectiva de género en cada una de las fases del proceso presupuestario y en los planes nacionales, así como, la asignación de recursos etiquetados para atender las necesidades de las mujeres, evaluar el impacto de diversos programas, y capacitar a las y los funcionarios públicos en materia de igualdad y presupuestos con perspectiva de género (Barajas, 2012, p.91).

En este sentido, se puede destacar el diplomado realizado por la Asamblea Legislativa y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, dirigido a diputadas/os y asesoras/es de diversos partidos políticos, con el objetivo de discutir sobre las implicaciones del presupuesto del Distrito Federal en las relaciones de género. Entre sus resolutivos se destacó la necesidad de disponer de información desagregada por sexo y la importancia de incorporar la perspectiva de género en la programación presupuestal (Arriola, 2006, p.9).

En ese mismo año, el Instituto Nacional de Desarrollo Social financió un proyecto de Modemmujer, organización orientada a promover la transparencia y la rendición de cuentas, para capacitar de forma virtual a mujeres que trabajaban en Organizaciones de la Sociedad Civil con el propósito de que éstas aprendieran a realizar solicitudes de información sobre el uso de los recursos públicos. En 2005, sectores académicos y el gobierno del estado de Morelos también realizaron un curso para capacitar a líderes comunitarias de ese estado, con el objetivo de otorgarles herramientas técnicas que les permitieran hacer un seguimiento de los recursos públicos de cada uno de sus municipios (Arriola, 2006, p.7).

Así, tras varios esfuerzos, en 2006 se logró modificar el marco normativo de nuestro país para reglamentar el uso de los presupuestos con perspectiva de género, que darían como

resultado la creación del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género en 2008, actualmente conocido como Anexo 13, con el objetivo de concentrar los recursos para atender las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las mujeres, así como, para impulsar la igualdad de género (CEPAL, 2013). En el siguiente cuadro se muestran los recursos con los que ha contado este Anexo y el porcentaje que éste ha representado con respecto al gasto público y al gasto en desarrollo social, en el que se puede destacar que las erogaciones para la igualdad no han representado más del 1.68% del gasto total programable, ni el 2.59% del gasto social.

Año	Anexo 13 (Millones de pesos)	Participación porcentual del Anexo en el gasto social	Participación porcentual del Anexo en el gasto total programable
2008	6,808.70	0.56	0.31
2009	8,644.30	0.65	0.35
2010	10,654.30	0.72	0.40
2011	13,480.00	0.82	0.47
2012	16,452.00	0.93	0.55
2013	18,712.60	0.99	0.58
2014	22,747.00	1.11	0.65
2015	54,007.20	2.39	1.45
2016	22,560.80	0.97	0.56
2017	24,995.90	1.10	0.69
2018	46,951.90	1.93	1.20
2019	69,359.00	2.59	1.68

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública y CEFP (2019).

También, se puede observar que en 2015 hubo un incremento sustancial pues las erogaciones del Anexo representaron el 2.39% con respecto al gasto social y el 1.45% del gasto total. No obstante, no se han cumplido los compromisos asumidos en el parágrafo 358 de la Declaración y Plataforma de Beijing, en la que se exhortó a los países a asignar el 20% del presupuesto nacional a programas sociales con perspectiva de género (Organización Naciones Unidas Mujeres, 1995, p.222).

A este paso tardaríamos más de cien años en lograr el mínimo estipulado en la Plataforma, pues, desde la creación del Anexo 13, los recursos han aumentado tan solo 1.37 puntos porcentuales con respecto al gasto total programable y 2.03 puntos porcentuales con respecto al gasto en desarrollo social. Por ello, es importante analizar bajo qué criterios se han incluido

algunos programas en este Anexo, de qué forma incluyen la perspectiva de género y que otros programas del gasto público podrían mantener, modificar o perpetuar las desigualdades entre las mujeres y los hombres.

Por último, considero que no se ha analizado lo suficiente la inclusión de programas en el Anexo 13, sin embargo, se ha retomado como un indicador de la inversión que hace el Estado en la igualdad de género, a pesar de que las acciones que ahí se encuentran no conduzcan a reducir las inequidades.

Capítulo 2. Análisis del gasto social en México de 2012 a 2019

En este capítulo explicare en qué consiste el gasto social, cómo se clasifica y de qué forma su distribución puede repercutir en el trabajo no remunerado de los hogares. Para ello, analizó el gasto social ejercido por función y subfunción, así como, los programas con reglas de operación del año 2012 al 2019.

2.1 Definición y clasificación del gasto social.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto social concentra los recursos públicos destinados a financiar las políticas, programas y proyectos sociales que cada país implementa para desarrollar las capacidades humanas de la sociedad (CEPAL, 2016). Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define al gasto social como: un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el bienestar de su población, reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, para mejorar el desarrollo humano (PNUD, 2003, p.47).

En México, la política social está determinada por las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento en el que se establecen las metas y objetivos a los cuales se alinearan los programas sectoriales; la Ley General de Desarrollo Social, que reglamenta la prestación de bienes y servicios sociales; y, el Presupuesto de Egresos de la Federación, que define los programas y proyectos que se financiaran en cada año fiscal, siendo el gasto en desarrollo social una de las finalidades del gasto programable y funcional, clasificación del gasto público que nos permite corroborar si las erogaciones corresponden con las necesidades y demandas de la sociedad (SHCP, 2020, p.23).

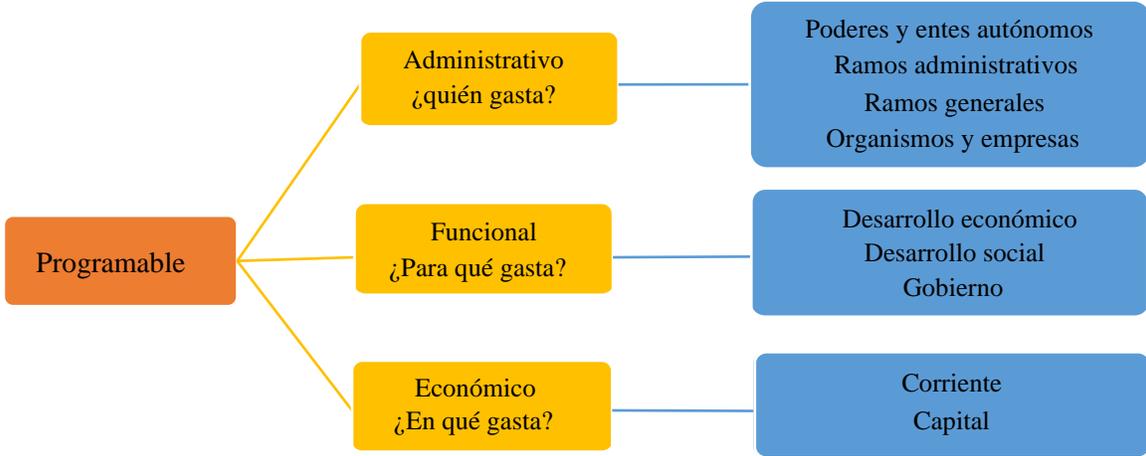
Para establecer el PEF se lleva a cabo un proceso presupuestario que consta de cinco fases: programación, integración, autorización, ejecución y evaluación; a través de las cuales, cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) presenta un plan en el

que definen sus gastos, para que la SHCP los revise, haga ajustes y presente al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF); el cual, propone algunos cambios y autoriza el PEF para que éste se ejecute conforme a lo planeado; por último, la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación realizan una evaluación sobre el manejo de los recursos (CEFP, 2018).

Al respecto, en el artículo 28, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que el PEF se debe presentar y aprobar conforme a la clasificación programática y funcional, la cual ordena el gasto público en dos tipos: el gasto programable que incluye el presupuesto empleado para aplicar y ejecutar planes y programas específicos del gobierno; y el gasto no programable, que integra los recursos de carácter general no asociados a ningún programa específico, como: la deuda pública o los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (CEFP, 2007).

A su vez, el gasto programable se clasifica en tres tipos: administrativo, funcional y económico; el primero, asocia el gasto con las entidades o unidades administrativas que están a cargo de ejercer el presupuesto; el segundo, ordena el gasto con base en los objetivos que se pretenden alcanzar; y el tercero, clasifica el presupuesto por objeto de gasto (CEFP, 2007).

Diagrama 1. Clasificaciones del gasto programable



Fuente: Proceso Presupuestario, CEFP, (2018).

La clasificación programática funcional permite identificar “cuánto del presupuesto se canaliza a la función social del Estado, cuánto al desarrollo económico y cuánto a la tarea de gobernar” (Ethos/IDEA, 2008, p.70); la cual fue propuesta por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) en 2010 y puesta en marcha por primera vez en el PEF del año 2012, con la finalidad de contribuir a una descripción más precisa de los servicios gubernamentales. Esta clasificación se divide en 24 funciones y 101 subfunciones, de las cuales: 7 funciones y 30 subfunciones pertenecen al gasto en desarrollo social, siendo la función de “otros asuntos sociales” la única que no se divide en subfunciones (SHCP, 2019, p.4).

Con base en la información de la Cuenta Pública de la SHCP se observa que, durante el periodo de 2012 a 2019, el gasto programable se ha incrementado en casi todos los años, siendo el 2017, el único año en el que se redujeron los recursos en \$378,969.81 millones de pesos, lo que afectó en mayor medida al desarrollo económico. Asimismo, se puede observar que existe un predominio por el desarrollo social, pues, durante este periodo ha concentrado alrededor del 60% de las erogaciones y en 2019 fue la única en la que se incrementaron los recursos.

Cuadro 3. Gasto programable y funcional ejercido durante el periodo de 2012 a 2019. (Millones de pesos)								
Año	Desarrollo social		Desarrollo económico		Gobierno		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
2012	1,771,955.70	58.85	1,023,511.00	33.99	215,756.80	7.16	3,011,316.33	100
2013	1,896,875.70	58.72	1,123,362.40	34.77	210,119.50	6.50	3,230,451.09	100
2014	2,052,786.60	58.59	1,162,133.30	33.17	288,465.40	8.23	3,503,477.07	100
2015	2,257,046.20	60.42	1,191,607.10	31.90	286,949.50	7.68	3,735,695.12	100
2016	2,318,038.20	57.88	1,415,759.40	35.35	270,841.30	6.76	4,004,732.14	100
2017	2,281,259.10	62.92	1,080,932.50	29.81	263,478.00	7.27	3,625,762.33	100
2018	2,436,340.00	62.15	1,206,461.20	30.77	277,532.90	7.08	3,920,427.02	100
2019	2,673,489.80	64.68	1,180,627.60	28.56	279,300.40	6.76	4,133,511.04	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública de la SHCP.

2.2 Distribución del gasto en desarrollo social por función.

En la distribución de los recursos del desarrollo social por función durante el periodo de 2012 a 2019, se puede observar que, en términos porcentuales, la función de protección social es la que ha concentrado la mayor parte del presupuesto, pues, pasó de representar el 27.4% en el año 2012 a 39.7% en el año 2019, siendo el año de 2015 el único en el que se registró un retroceso de 1.4 puntos porcentuales. No obstante, esto no significa que su presupuesto haya disminuido, sino que se presentó un menor crecimiento que en otros años. Asimismo, se puede destacar que esta función junto con las funciones de educación y salud han contado con más del 80% de las erogaciones.

Cuadro 4. Gasto ejercido en desarrollo social por función durante el periodo de 2012 a 2019. (Porcentajes)

Año	Educación	Protección Social	Salud	Vivienda y Servicios a la comunidad	Protección Ambiental	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	Otros Asuntos Sociales	Total
2012	32.7	27.4	25.0	11.9	1.5	1.5	0.05	100
2013	30.3	30.1	23.4	13.3	1.4	1.3	0.06	100
2014	30.5	31.4	22.9	12.5	1.5	1.3	0.04	100
2015	30.2	30.0	22.2	14.9	1.3	1.3	0.08	100
2016	29.8	31.5	22.5	14.0	1.1	1.0	0.03	100
2017	30.1	35.5	23.9	8.8	0.9	0.9	0.03	100
2018	29.3	36.6	23.2	9.2	0.9	0.8	0.02	100
2019	27.7	39.7	21.7	9.2	0.6	0.7	0.34	100

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de la SHCP.

En las otras funciones se observa un comportamiento variable, siendo la función de vivienda y servicios a la comunidad la que ha contado con más recursos, pues, su participación a representado entre el 9.2 y el 14.9%; mientras que, en la función de “otros asuntos sociales” se observa una disminución constante, sin embargo, en 2019 sus recursos se incrementaron en 17.1 veces más que en el año anterior, aunque su representación en el Desarrollo Social aún no alcanza el 1%.

Por otro lado, de acuerdo con información de la Cuenta Pública, durante el periodo de 2012 a 2019, dieciséis ramos han contado con recursos para Desarrollo Social, de los cuales, once ramos han implementado en total 91 programas con reglas de operación.² A continuación, se presentan los recursos, programas y principales cambios ejercidos en cada subfunción del gasto en Desarrollo Social.

Educación

La función de educación se divide en seis subfunciones: educación básica, educación media superior, educación superior, posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos. En términos porcentuales, el gasto en educación básica ha concentrado la mayor parte del presupuesto durante todo el periodo, seguida de la educación media superior, superior y otras actividades educativas, siendo las subfunciones de posgrado y educación para adultos las que han contado con menos recursos.

Cuadro 5. Gasto ejercido en Educación por subfunción. (Porcentajes)							
Año	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Posgrado	Educación para adultos	Otros servicios educativos y actividades	Total
2012	61.5	12.8	17.0	0.8	1.4	6.5	100
2013	60.5	12.5	17.2	0.8	1.4	7.6	100
2014	60.3	13.3	17.5	1.1	0.8	7.0	100
2015	61.7	13.4	16.9	1.0	0.8	6.2	100
2016	62.4	13.8	17.4	1.1	0.8	4.6	100
2017	62.2	13.5	16.8	1.1	0.7	5.7	100
2018	62.0	13.3	17.2	1.1	0.7	5.7	100
2019	62.2	13.9	17.7	1.0	0.6	4.6	100

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP.

En la subfunción en educación básica se puede destacar que la disminución registrada en 2013 fue de \$1,220,848,539 de pesos. Mientras que, la disminución en la educación media superior de 2017 fue de \$1,935,138,280 de pesos, y en 2015, aunque no se aprecie en el porcentaje también se dio un retroceso de \$2,656,016,407 pesos.

² Modalidad que permite conocer los criterios con los que se otorgan los apoyos de cada programa.

Con respecto a la subfunción de posgrado se observa una variación porcentual que no ha pasado del 1.1% de los recursos totales en educación, sin embargo, esto no significa que haya contado con menos recursos en este periodo, pues en términos monetarios es la única que no ha prestado alguna disminución; caso contrario a la subfunción de educación para adultos, en la que se han generado retrocesos monetarios en 2015, 2017 y 2019, siendo este último año en el que se redujeron más sus recursos con un monto de \$790,797,928 millones de pesos. Por último, el recorte más importante en la subfunción de “otros asuntos educativos y actividades inherentes” se dio en el año 2016 con un monto de \$10,770,443,970 de pesos.

Por otro lado, los ramos que han administrado los recursos en esta función durante el periodo de 2012 a 2019, son: Hacienda y Crédito Público (ramo 6), Defensa Nacional (ramo 7), Agricultura y Desarrollo Rural (ramo 8), Educación Pública (ramo 11), Marina (ramo 13), Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (ramo 25), y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ramo 33)³; de las cuales solo los ramos 11 y 25 han incluido 27 programas con reglas de operación, cuyos recursos han representado entre el 3.55 y el 9.2% del gasto total en esta función. (Véase cuadro 1 de los anexos)

De dichos programas solo ocho contaron con recursos en 2019: PROSPERA Programa de Inclusión Social (S072), Escuelas de Tiempo Completo (S221); Programa Nacional de Becas (S243), Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (S244), Programa para el Desarrollo Profesional Docente (S247), Fortalecimiento de la Calidad Educativa (S267), Programa Nacional de inglés (S270) y Programa Nacional de Convivencia Escolar (S271); siendo los programas S072 y S221 los que concentraron gran parte de los recursos. No obstante, en el año 2019 se redujo el presupuesto de los ocho programas, siendo el Programa Nacional de Becas (S243) y el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (S247), los que más disminuyeron.

³ Sin tomar en cuenta las Empresas Productivas del Estado y las Entidades de Control Directo.

Con respecto a los demás programas se puede destacar que la mayoría dejó de contar con recursos en el año 2013, y que los programas de Fortalecimiento a la Calidad de la Educación Básica, y Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, solo contaron con recursos durante el año 2014 y 2015.

Protección social

La función de protección social se divide en siete subfunciones: apoyo social para la vivienda, edad avanzada, enfermedad e incapacidad, indígenas, seguridad y asistencia social, y otros grupos vulnerables. En términos porcentuales, la subfunción de edad avanzada es la que ha concentrado entre el 58 y el 79 por ciento de los recursos, seguida de la subfunción en seguridad social y otros grupos vulnerables.

Cuadro 6. Gasto ejercido en Protección Social por subfunción. (Porcentajes)								
Año	Apoyo social para la vivienda	Edad avanzada	Enfermedad e incapacidad	Familia e hijos	Indígenas	Otros de seguridad social y asistencia	Otros grupos vulnerables	Total
2012	0.0	62.7	0.0	0.0	1.9	19.5	16.0	100
2013	0.1	72.7	2.6	1.7	1.7	6.0	15.2	100
2014	0.1	72.4	2.7	1.6	1.6	4.6	16.9	100
2015	0.1	58.5	2.6	1.6	1.4	18.1	17.7	100
2016	0.1	74.1	2.7	1.7	1.2	4.2	16.0	100
2017	0.1	77.9	2.5	1.6	0.7	3.8	13.5	100
2018	0.1	79.6	2.4	1.5	0.6	3.3	12.5	100
2019	0.1	74.6	2.2	1.3	0.5	5.5	15.7	100

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP.

De igual forma, se puede observar que en el año 2012 las funciones de apoyo social, enfermedad e incapacidad, y familia e hijos no contaron con recursos. Por otro lado, se redujeron los recursos en \$46,822,113 de pesos en 2015 en la subfunción en apoyo social para la vivienda y en \$99,099,665 en 2019; sin embargo, su participación en los recursos totales de la función no se ha modificado.

En las subfunciones de “edad avanzada” y “enfermedad e incapacidad”, la única disminución que se registró durante este periodo se dio en 2015 con \$78,828,469,489 y \$ 169,936,907 respectivamente. En la subfunción de “familia e hijos” no se ha presentado alguna reducción, aunque su participación se ha mantenido entre el 1.3 y el 1.7%; caso contrario al de la subfunción “indígenas” en la que se ha generado una disminución constante desde el 2014, siendo el año 2017 el de su mayor reducción.

Con respecto a la subfunción de “otros de seguridad y asistencia sociales”, se observa una reducción drástica en 2013 y 2016 de \$59,858,097,993 y \$90,015,842,196 respectivamente; sin embargo, en 2019 se incrementaron sus recursos significativamente. Por último, los recursos de la subfunción de “otros grupos vulnerables”, se redujeron en 2016 y 2017, pero en 2019 se incrementaron sus recursos en un 50% con respecto al año anterior.

Por otro lado, el presupuesto de la función en Protección Social ha estado a cargo de ocho ramos: Hacienda y Crédito Público (Ramo 6), Agricultura y Desarrollo Rural (Ramo 8), Salud (Ramo 12), Aportaciones a Seguridad Social (Ramo 19), Bienestar (Ramo 20), Turismo (Ramo 21), Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23), Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), y Entidades no Sectorizadas (Ramo 47); los cuales, han contado con 27 programas con reglas de operación, cuyos recursos han representado entre el 10.69% y el 15.37% del gasto en esta función. (Véase cuadro 2 de los anexos)

De dichos programas solo 12 contaron con recursos hasta 2019: Apoyo a la Educación Indígena (S178), Infraestructura Indígena (S179), Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (S249), Atención a Personas con Discapacidad (S039), Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (S174), PROSPERA Programa de inclusión social (S072), Pensión para Adultos Mayores (S176), Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. (S052), Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (S053), Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (S057), Seguro de Vida para Jefas de Familia (S241)

y Fomento a la Economía Social (S017); siendo los programas S072 y S174 los que han concentrado más recursos.

Entre los cambios más importantes en dichos programas se puede destacar que en el año 2019, solo los programas S176 y S053 incrementaron su presupuesto; mientras que, los programas S017, S174 y S072, sufrieron reducciones de \$1,313,838,129, \$2,060,140,829 y \$38,577,141,476 respectivamente. Con respecto a los demás programas, siete de ellos dejaron de contar con recursos en 2013: S180, S181, S182, S183, S184, S185 y S239; otros cuatro en 2015: S149, S150, S250 y S118; y otros cuatro: S251, S065, S071 y S279 en 2018⁴. (Véase cuadro 2 de los anexos para conocer los programas)

Salud

La función de salud se divide en cuatro subfunciones: generación de recursos para la salud, prestación de servicios de salud a la comunidad, prestación de salud a la persona, protección social en salud y rectoría del sistema de salud. En términos porcentuales la mayor parte del presupuesto se ha concentrado en la subfunción de prestación de servicios de salud a la persona, seguido de la subfunción en protección social en salud.

Cuadro 7. Gasto ejercido en Salud por subfunción. (Porcentajes)						
Año	Generación de recursos para la salud	Prestación de servicios de salud a la comunidad	Prestación de servicios de salud a la persona	Protección social en salud	Rectoría del sistema de salud	Total
2012	3.6	10.9	43.6	36.2	5.7	100.0
2013	3.1	4.8	73.2	17.0	2.0	100.0
2014	2.7	4.9	74.0	16.3	2.1	100.0
2015	2.8	5.3	74.4	15.0	2.5	100.0
2016	2.1	4.3	63.0	28.3	2.2	100.0
2017	1.8	4.1	63.2	28.9	2.0	100.0
2018	1.8	4.4	65.7	26.1	2.0	100.0
2019	1.8	4.2	66.3	26.0	1.7	100.0

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP.

⁴ No obstante, se tendría que analizar si estos programas dejaron de contar con recurso porque cumplieron sus objetivos o si estos fueron absorbidos por otros programas

En la subfunción de generación de recursos se puede observar que, sus recursos no han representado más del 3.6%, sin embargo, en términos monetarios obtuvo más recursos en 2013 y 2015. De igual forma, pese a que en los porcentajes se muestran diferentes disminuciones, solo en tres ocasiones esto repercutió en sus erogaciones: en el año 2014 su reducción fue de \$889,406,635; en 2016 de \$2,726,598,524 y en 2017 con \$ 1,392,013,548. Situación similar a la subfunción de prestación de servicios de salud a la comunidad, en la que solo se observa una reducción significativa en 2013.

En la subfunción de prestación de servicios a la persona también ha presentado reducciones monetarias en 2013 y 2016, siendo este último el más importante, no obstante, esto fue resultado de los menores recursos disponibles en la esta función, pues, como se puede observar en términos porcentuales se le da prioridad; mientras que, en la subfunción de “protección social en salud” se observa un comportamiento variante, sin embargo, sus recursos no presentan grandes cambios. Por último, el presupuesto en la subfunción de rectoría del sistema de salud se observa una participación porcentual de 2 o 3%.

Por otro lado, los ramos que han contado con recursos en esta función han sido: Defensa Nacional, Salud, Marina, Aportaciones a Seguridad Social, y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; siendo el primero y el último, los únicos que han contado con seis programas sujetos a reglas de operación: Programa de Comunidades Saludables (S037), PROSPERA, Programa de Inclusión Social (S072), Fortalecimiento a la Atención Médica (S200), Calidad en la Atención Médica (S202), Seguro Médico Siglo XXI (S201), y Programa IMSS-Oportunidades (S038); cuyos recursos han representado entre el 2.46 y el 3.98% del gasto en esta función. Aunque el Programa S037, no ha contado con erogaciones desde 2015. (Véase cuadro 3 de los anexos)

De los que han permanecido vigentes, el Programa S038 es el que ha concentrado más recursos, aunque en 2018 y 2019 no presentó incrementos. Asimismo, se observa que los programas S072 y S201 son los que presentaron las reducciones más importantes en el año

2019, pues los recursos de PROSPERA pasaron de \$1,310,699,335 en 2018 a \$231,461,969 en 2019, y los recursos del Seguro Médico Siglo XXI pasaron de \$2,011,131,569 a \$1,300,740,045.

Vivienda y servicios a la comunidad

Esta función se divide en cuatro subfunciones: abastecimiento de agua, desarrollo regional, urbanización y vivienda; de las cuales, la subfunción en desarrollo regional es la que ha concentrado más del ochenta por ciento de los recursos, siendo el 2015 el año en el que se registró su mayor participación; sin embargo, ha presentado diferentes reducciones, siendo la más importante la de 2017, pues fue de casi el 40% con respecto al año anterior.

En la subfunción de abastecimiento de agua se observan reducciones porcentuales y de recursos en 2015 y 2019, sin embargo, en 2017 también se dio un retroceso de \$3,752,289,597. En la subfunción de “urbanización”, se presentaron disminuciones en esos mismos años y en 2013, siendo la más importante la del 2015. Por último, en la subfunción de vivienda se observan disminuciones en 2016 y 2017, y aunque en los últimos dos años se ha presentado una recuperación, los montos no han igualado los montos de años anteriores.

Cuadro 8. Gasto ejercido en vivienda y servicios a la comunidad durante el periodo de 2012 a 2019. (Porcentajes)					
Año	Abastecimiento de agua	Desarrollo regional	Urbanización	Vivienda	Total
2012	7.1	84.7	3.2	5.0	100
2013	6.1	87.4	2.4	4.2	100
2014	6.3	84.7	3.0	6.0	100
2015	4.4	89.0	1.5	5.2	100
2016	4.6	88.1	3.1	4.2	100
2017	5.4	86.8	4.2	3.5	100
2018	5.6	84.4	6.0	4.1	100
2019	4.8	86.5	4.9	3.8	100

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP.

Entre los ramos que se han encargado de distribuir los recursos de esta función están: la SHCP, SEDATU, SEMARNAT, Desarrollo Social, Provisiones Salariales y Económicas y

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; de los cuales, los primeros cuatro han contado en total con veintidós programas con reglas de operación, cuyos recursos han representado entre el 4.68 y el 13.15% de los recursos de esta función.

De ellos, hasta 2019 se mantuvieron ocho programas: Programa de Vivienda Social (S177), Agua, Drenaje y Tratamiento (S074), Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (S213), Programa de Coinversión Social (S070), Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (S155), Programa 3x1 Migrantes (S061), Mejoramiento Urbano (S273), y Fomento a la Economía Social (S017); siendo el Programa S177 el que ha concentrado gran parte de las erogaciones, sin embargo, es el programa en el que se observan los mayores recortes, pues pasó de contar con \$11,595,869,317 en el año 2014 a \$1,759,646,154 en 2019; situación similar a la registrada en el Programa S061, el cual contaba con \$ 560,933,618 en 2016 y en 2019 solo contó con \$12,487,105. (Véase cuadro 4 de los anexos)

Protección ambiental

Esta función se divide en cinco subfunciones: administración del agua, ordenación de aguas residuales, otros de protección ambiental, protección de la diversidad biológica y reducción de la contaminación. En términos porcentuales las primeras tres subfunciones han concentrado más del 90% de los recursos, siendo la ordenación de aguas la de mayor participación.

Cuadro 9. Gasto ejercido en Protección Ambiental por subfunción. (porcentajes)						
Año	Administración del agua	Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado	Otros de protección ambiental	Protección de la diversidad biológica	Reducción de la contaminación	Total
2012	35.8	40.6	15.6	5.5	2.39	100
2013	34.8	42.3	15.5	5.5	1.95	100
2014	36.6	37.7	20.7	4.7	0.3	100
2015	29.0	42.2	24.1	4.4	0.33	100
2016	26.5	45.6	21.5	6.3	0.04	100
2017	32.5	36.0	24.1	7.3	0.04	100
2018	28.4	42.5	22.5	6.5	0.02	100
2019	32.9	42.4	18.9	5.8	0.01	100

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP. De igual forma, se observan reducciones en la administración de agua en casi todos los años, a excepción del 2014 y 2018; en ordenación de aguas y otros de protección ambiental, se observa un incremento en esos años y en 2015; en la subfunción de protección biológica hubo incrementos en 2014, 2016 y 2018; mientras que, en la subfunción de reducciones a la contaminación solo hay un incremento en 2015.

Por otro lado, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la única que se ha encargado de la distribución de los recursos de esta función y ha contado con cinco programas con reglas de operación: Programa de Empleo Temporal (S071), Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (S074), Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (S075), Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (S218) y Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (S046); los cuales han concentrado entre el 7.23 y 21.32 por ciento de los recursos de esta función, siendo el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento el más importante y uno de los dos que se mantienen vigentes. (Véase el cuadro 5 de los anexos)

Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales

El gasto en esta función se divide en tres subfunciones: asuntos religiosos y otras manifestaciones sociales, cultura y, deporte y recreación; siendo la segunda subfunción la que ha concentrado entre el 72 y 89% de todos los recursos; aunque, ha presentado reducciones en 2013, 2016, 2017 y 2019, de las cuales, la más importante fue en 2017 con \$ 2,588,035,234. Asimismo, se observan reducciones en la subfunción de asuntos religiosos siendo la más significativa se dio en 2017, con más del 30% de sus recursos; mientras que, en la subfunción de deporte y recreación se dio una reducción durante 2015 y 2017.

Cuadro 10. Gasto ejercido en Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales por subfunción. (Porcentajes)				
Año	Asuntos religiosos y otras manifestaciones sociales	Cultura	Deporte y recreación	Total
2012	0.07	79.50	20.44	100.00
2013	0.06	74.90	25.04	100.00
2014	0.07	72.96	26.97	100.00
2015	0.07	76.18	23.75	100.00
2016	0.15	87.62	12.23	100.00
2017	0.10	89.47	10.43	100.00
2018	0.10	89.60	10.30	100.00
2019	0.10	88.76	11.14	100.00

Fuente: elaboración propia con base en información de la Cuenta Pública de la SHCP.

Por otro lado, los ramos que han contado con recursos en esta función son: Gobernación (ramo 4), Educación Pública (ramo 11), Provisiones Salariales y Económicas (ramo 23), y Cultura (ramo 48). De los cuales solo este último y el ramo 11 han incluido nueve programas con reglas de operación, cuyos montos han representado entre el 8.83 y el 23.14% de los recursos. (Véase el cuadro 6 de los anexos)

De ellos, solo se mantienen vigentes el Programa Nacional de Becas (S243), el Programa de Cultura Física y Deporte (S269), y el Programa de Apoyos a la Cultura (S268); siendo el programa S269 el que ha concentrado más recursos, debido a que en 2016 se fusiono con los programas S204, S205 y S206; año en el que se decidió eliminar los programas S207, S208 y S209 debido a que sus acciones quedaron a cargo del Programa de Apoyos a la Cultura.

Así, después de esta revisión puedo concluir que de las siete funciones en las que se divide el gasto social al menos tres cuentan con programas con reglas de operación que pueden impactar en el TnRH, puesto que, se vinculan con acciones de cuidado directo e indirecto de las personas.⁵

⁵ Para conocer las modificaciones en los Programas sujetos a reglas de operación de cada función para el año 2020 y 2021 revisar el cuadro 7 y 8 de los anexos.

Cuadro 11. Programas con reglas de operación que podrían impactar en el tiempo que se emplea en el TnRH				
Función	Subfunción	Ramo	Pp	Denominación
Protección social	Otros grupos vulnerables	Salud	S039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad
		Bienestar	S286	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
		Bienestar	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
		Bienestar	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
Educación Pública	Educación básica	Educación Pública	S221	Programa de Escuelas de Tiempo Completo
Protección ambiental	Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado	SEMARNAT	S074	Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
Protección social	Indígenas	Entidades no sectorizadas	S179	Programa de Infraestructura Indígena

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de la SHCP.

Al respecto, los subsidios que se otorgan con el programa S039, podrían facilitar el cuidado de las personas con discapacidad, ya que, su objetivo es implementar obras y acciones para contribuir a la inclusión social de este grupo poblacional, entre las cuales está: la adquisición de dispositivos funcionales (muletas, sillas de ruedas, auxiliares auditivos, etc.), campañas para promover la salud y prevenir la discapacidad, remodelación de espacios y transporte público, y actividades para el desarrollo cultural y social de las personas con discapacidad. No obstante, se puede observar una reducción importante en su presupuesto pues pasó de contar con \$261,969,210 de pesos en 2012 a \$23,544,053 en 2019, lo que significa una disminución en las acciones que se pueden financiar y por ende impactos negativos en el TnRH, ya que se puede inferir que con este presupuesto no se otorgan los beneficios suficientes para las 7.9 millones de personas con discapacidad que habitan en nuestro país, de las cuales 4.3 millones son mujeres, el 51.5% se concentra en ocho estados de la república y el 49.9% son mayores de sesenta años (Secretaría de Bienestar, 2020).

De igual forma, este programa no incluye acciones específicas para el cuidado de las personas, como: capacitación de las personas cuidadoras, rehabilitación y atención especializada; lo que significa, que si bien la entrega de dispositivos funcionales puede facilitar el cuidado de las personas con discapacidad, el trabajo en sí mismo continua siendo

una responsabilidad de las familias, quienes carecen de conocimientos específicos y ven afectada su calidad de vida, debido a la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado que deben hacer para asistir a esta población.

Sumado a ello, no existen evaluaciones recientes sobre el uso de los recursos públicos, los tipos de proyectos que se financian y los beneficiarios del programa, lo cual permitiría un análisis más preciso del impacto que estas acciones tienen en el TnRH. De acuerdo con una evaluación del año 2017 se demostró que el diseño del programa S039 “no cuenta con evidencia empírica o teórica para respaldar el tipo de intervención que lleva a cabo. Además, no existe un reconocimiento explícito en la planeación nacional y sectorial de la problemática de las personas con discapacidad. Asimismo, el padrón de beneficiarios no cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización” (Banegas, 2017, p.4).

Con respecto a la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286), puedo decir que este programa representa una mejoría en los ingresos de esta población, pero que ello no significa necesariamente una disminución del TnRH, lo cual puede estar relacionado con la falta de un diagnóstico preciso de la situación que se pretende atender, puesto que, de acuerdo con CONEVAL, su diseño se basa en estadísticas que no corresponden con su población potencial y objetivo, utilizan de forma indiferenciada los términos discapacidad y discapacidad permanente, no muestran las causas de exclusión de este sector poblacional, y existen incongruencias entre sus criterios de selección y priorización, lo que puede significar que muchas personas que requieren este apoyo queden fuera (CONEVAL, 2020).

Asimismo, este organismo ha explicado que en el programa no se ha mostrado evidencia empírica que sustente la meta de cobertura de un millón de beneficiarios que se estableció para el año 2020, ni que este monto sea “una medida efectiva para la reducción de las brechas de ingreso en las personas con discapacidad permanente” (CONEVAL, 2020, p.5), puesto que, las cifras que retoman en su diagnóstico no aluden a este factor, sino a brechas de inclusión que no están siendo atendidas por el programa. Entre ellas se puede mencionar la

falta de acciones enfocadas al cuidado, pues este tipo de programas no solo debería estar enfocado a la entrega de recursos monetarios sino a atender las necesidades específicas de cada tipo de discapacidad con personal especializado, y con acciones de inclusión en el empleo y en la educación que propicien la autonomía de las personas con discapacidad, pues con el diseño actual de estos programas solo se perpetua la dependencia de este grupo y de sus familiares a ingresos económicos que no contribuyen a que el Estado asuma su responsabilidad en el cuidado y bienestar de las familias.

Por otro lado, en el último año se modificaron las reglas de operación del programa S174, en el que anteriormente se otorgaban servicios de cuidado a los menores de edad y que ahora se centra en la transferencia de apoyos monetarios para que las madres, padres y tutores puedan cubrir estos servicios, lo que representa un retroceso en los derechos de los menores de edad y de las mujeres porque transfiere el cuidado de estos a los hogares, sin ofrecer servicios especializados en el cuidado y con el riesgo de que los recursos que se otorgan sean insuficientes para garantizar la atención de la infancia.

Al respecto, una evaluación del CONEVAL (2019) explica que, antes de estos cambios, el programa presentaba efectos positivos en la capacidad de las mujeres para tomar decisiones, así como, mayores niveles de autonomía e independencia económica, puesto que podían optar por salir al mercado laboral o estudiar para mejorar sus ingresos ya que el tiempo dedicado al cuidado infantil no remunerado podía ser aprovechado en actividades remuneradas que se tradujeran en una mayor calidad de vida (p.11). Asimismo, estas evaluaciones han explicado que este programa mejoraba la socialización de los infantes, la diversidad en su dieta y propiciaba una mayor comunicación, lo que mejoraba su comportamiento individual y social (CONEVAL, 2019, p.13).

Por ello, los cambios efectuados en este programa durante el último año pueden tener un efecto negativo en el TnRH, pues dejan de forma exclusiva el cuidado de los menores de edad en las familias y en específico en las mujeres; por lo que, la doble jornada de trabajo se podría intensificar si éstas no cuentan con redes sociales que les ayuden a cubrir estas

necesidades de cuidado. Por tanto, hubiera sido más pertinente tomar en cuenta algunas de las observaciones que CONEVAL había hecho en sus evaluaciones, entre las que estaba: incorporar datos de los sectores del mercado laboral en los que se insertaban las madres, padres y tutores, y los cambios que se efectuaban entre quienes ya contaban con un empleo, con el objetivo de analizar los beneficios que este programa podía tener en las trayectorias laborales. No obstante, otro dato interesante sobre este programa es que pese a la falta de información y los cambios que se han realizado, sigue formando parte del Anexo 13, lo que resulta más que contradictorio.

Por otro lado, el objetivo del Programa de Escuelas de Tiempo Completo puede contribuir indirectamente a reducir el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de las niñas y niños, siempre y cuando tomen en cuenta los horarios del mercado laboral. Al respecto, Zendejas (2020), subdirectora del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, ha señalado que los horarios y periodos escolares para la educación básica no se han modificado para adaptarse a las nuevas realidades laborales de la población, lo que impone serias consecuencias en las familias, pues “las primarias públicas en nuestro país, a las que asisten el 90% de las niñas y niños de entre 6 y 12 años siguen funcionando en jornadas de entre 4 y 5 horas diarias de clases, horarios incompatibles con las jornadas de trabajo promedio de entre 9 y 10 horas diarias, donde además, la mitad de la población destina hasta dos horas diarias en desplazarse de la casa al trabajo”; y aunque esta incompatibilidad de horarios es real, no debería ser el objetivo.

El tema no es conciliar los horarios de las escuelas de educación básica y el mercado laboral; sino cambiar la cultura del beneficio monetario por la cultura del cuidado, pues como explica Carrasco (2003), estas dos lógicas son contradictorias y hay que establecer prioridades “o la sociedad se organiza teniendo como referencia las exigencias de los tiempos de cuidados o se organiza bajo las exigencias de los tiempos de la producción capitalista” (p.19). Además, hay que cuestionar que el centro de las estrategias que buscan “conciliar” estos tiempos estén dirigidas a las mujeres, ya que esto contribuye a mantener un uso continuo de su tiempo, sin que esto signifique una redistribución del trabajo de cuidado.

Con respecto a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, también se puede observar que está diseñado bajo una lógica que privilegia los aportes monetarios y no el cuidado integral de este sector, pues no toma en cuenta las diferencias por sexo, la esperanza de vida, las distintas necesidades y la desigualdad que existe en el trabajo de cuidado de estas personas; aspectos que deberían formar parte de estos programas, pues no tomarlos en cuenta puede intensificar el tiempo y el trabajo no remunerado de los hogares. Así, aunque se hayan incrementado sustancialmente sus recursos del año 2018 al 2019, estos no representan un cambio en el diseño que contribuya a modificar las desigualdades de género en estas labores.

Por último, los programas S179 y S074 buscan mejorar las condiciones de acceso al agua, lo que puede contribuir a reducir el tiempo que se invierte en la obtención de este líquido, principalmente en las zonas rurales, situación que es reconocida en su diagnóstico, en el que mencionan que mejorar la cobertura de este servicio puede facilitar y disminuir las labores domésticas de las mujeres, quienes usualmente son las que invierten más tiempo en su obtención; motivo por el cual, buscan sumar a las mujeres en las decisiones de este sector (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020, p.5).

Capítulo III. Análisis de tres programas sociales que tienen impacto en el TnRH

En este capítulo analizaré las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2020 de tres programas sociales, con el objetivo visibilizar los posibles impactos que pueden tener en el TnRH. Dichos programas son: Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (S174); Programa de Escuelas de Tiempo Completo (S221); y, Pensión para Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (S286).

3.1 Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras

Institución responsable del programa

La Secretaría de Bienestar, a través de la Dirección General de Políticas Sociales y las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo.

Objetivos de la Secretaría: El combate efectivo a la pobreza, la atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y la atención a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad; entre otros (Artículo 32, H. Congreso de la Unión, 2020).

Clasificación funcional del programa

Este programa forma parte de la función de Protección Social, y la subfunción de “otros grupos vulnerables”, bajo la modalidad de S174. Asimismo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación está incluido en el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

A. Objetivos del programa:

Objetivo General: Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que buscan empleo, trabajan o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.

Objetivo Específico: La entrega de un apoyo económico a madres, padres solos o tutores que cumplan con los criterios y requisitos de Reglas de Operación.

En los objetivos del programa ¿se menciona la equidad de género?

No, solo se menciona que el programa está dirigido a facilitar la obtención de cuidado y atención infantil, y aunque éste es un tema de gran relevancia para la igualdad de género, el programa no contribuye a su redistribución, puesto que solo otorga un apoyo monetario, lo cual deja en manos de las y los beneficiarios el trabajo de cuidado de los infantes. Asimismo, no se evalúan las desigualdades de condición y posición de la que parten las mujeres y los hombres al tratar de introducirse al mercado laboral, ni las condiciones de este. No obstante, al igual que en otros programas, se menciona en el apartado diez de sus reglas de operación que este Programa contara con perspectiva de género, sin embargo, esto no se lleva a la práctica. De hecho, tampoco se lleva a cabo un análisis exhaustivo que muestre las distintas realidades entre los sexos y la distribución desigual del trabajo de cuidados.

B. Meta general del programa

Este programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a través del Eje “Política Social”, en el objetivo “Construir a un país con Bienestar”, el cual tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

C. Identificación de la problemática de género

1.- ¿Existe un diagnóstico previo para plantear el problema?

Sí, en el diagnóstico se explica que en los últimos años se ha observado una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, la persistencia de hogares monoparentales y la desigualdad en la obtención de ingresos, lo cual ha impulsado la creación de *programas de cuidado infantil* con el objetivo de mejorar el acceso y la permanencia de la población en edad de trabajar en el mercado laboral.

2.- ¿Este programa reconoce la problemática de las mujeres, la desigualdad por género, y visibiliza a las mujeres como sujetas de política pública?

No, si bien reconoce la necesidad de diseñar acciones para la atención y el cuidado infantil, el programa solo otorga un apoyo económico el cual no es suficiente y no contribuye a la redistribución de este trabajo; ya que mantiene la sobrecarga del trabajo de cuidado en las mujeres, a pesar de su inserción en el empleo. Al respecto, se menciona que la mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres, y que la participación de las mujeres en el mercado laboral fue más alta en los grupos de menores ingresos.

D. Indicadores de resultados

1.- ¿Quiénes son las y los beneficiarios?

Las madres, padres solos o tutores con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y, entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años en caso de niñas y niños con alguna discapacidad debidamente certificada.

2.- ¿Qué indicadores se proponen para medir los resultados?

Este Programa cuenta con seis indicadores vinculados a medir la proporción de personas atendidas y su inserción en el mercado laboral.

Cuadro 12. Indicadores del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.	
Nombre del indicador	Método de cálculo
Porcentaje de personas beneficiarias que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para capacitarse, trabajar, buscar empleo o estudiar.	(Número de personas beneficiarias que utilizan el tiempo que las(os) niñas(os) reciben cuidado y atención infantil, para permanecer o buscar empleo, capacitarse o estudiar/Total de personas Beneficiarias consultadas) x100
Porcentaje de personas beneficiarias que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado.	(Número de personas Beneficiarias que al momento de ingreso al programa declararon tenían trabajo y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejorar su posición en un trabajo remunerado/Total de personas beneficiarias consultadas que al momento de ingreso al Programa declararon tener un trabajo remunerado) *100

Promedio de horas semanales que disponen las personas beneficiarias para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar.	(Suma de horas semanales disponibles por el uso de los apoyos económicos para pagar servicios de atención y cuidado infantil con las que cada madre, padre solo y tutor cuenta para acceder, permanecer en el mercado laboral, capacitarse o estudiar/Cantidad total de madres, padres solos y tutores consultados en el periodo de referencia).
Porcentaje de personas beneficiarias que permaneciendo más de dos meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado.	(Número de personas beneficiarias que al momento de ingreso al programa declararon que no tenían un trabajo remunerado y una vez que han permanecido más de dos meses en el Programa, accedieron a un trabajo remunerado/Número total de personas beneficiarias consultadas que han permanecido más de dos meses en el programa y al momento de ingreso declararon no tenían un trabajo remunerado) x 100
Porcentaje de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas Beneficiarias del Programa respecto de lo programado.	(Número de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas Beneficiarias al momento de la medición/ Número de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas beneficiarias programadas) *100
Porcentaje de personas beneficiarias del Programa respecto de lo programado.	(Número de personas beneficiarias al momento de la medición que reciben apoyo económico del Programa / Número de personas Beneficiarias programadas) *100

Fuente: Reglas de operación del programa publicadas en el DOF, 2020.

3.- ¿Los indicadores expresan transformaciones en las relaciones de género?

No, porque no muestran información desagregada por sexo que permita visibilizar si los beneficiarios son mujeres u hombres, lo que contribuiría a crear un panorama más adecuado para evaluar hasta qué punto el programa reduce las brechas de género en la distribución del cuidado y en la inserción laboral.

E. Impactos y resultados del programa

1.- ¿Los resultados de este programa perpetúan, empeoran o superan las inequidades existentes entre las mujeres y los hombres?

Hasta el momento no existe una evaluación al respecto, ya que las modificaciones en este programa se efectuaron hace algunos meses, pero se puede deducir que perpetuará las

desigualdades, ya que el Estado no asumirá su responsabilidad en el cuidado de los infantes y este trabajo recaerá en los hogares y en específico en las mujeres. Aunque, los indicadores de las reglas de operación para el año 2020, dificultaran la medición de este aspecto, pues no mostraran información desagregada por sexo, ni una evaluación sobre la forma en que las y los beneficiarios están utilizando los recursos y cubriendo la demanda de cuidado.

2.- ¿Tienen igual acceso mujeres y hombres a los bienes o servicios ofrecidos?

Si, en el programa se menciona que las mujeres, los hombres y los tutores de menores de cuatro o seis años pueden acceder a estos beneficios en igualdad de condiciones. Aunque en su población objetivo hace una distinción importante “madres” y “padres solos”, lo que significa que cualquier madre puede acceder al servicio, pero los hombres no.

3.- ¿El programa arroja resultados que afectan a mujeres y a hombres de manera diferente?

Como ya había mencionado, aun no existe una evaluación al respecto, sin embargo, se puede prever que se afectará más a las mujeres, pues las encuestas de uso de tiempo han demostrado que son las principales responsables del cuidado de los infantes, lo que repercute en el tiempo que invierten en su desarrollo personal y profesional.

4.- ¿Cuáles pueden ser los impactos del programa en las mujeres?

- **Mejorará su nivel de ingreso:** si, al igual que cualquier otro programa que otorgue apoyos económicos, este programa puede contribuir a incrementar el ingreso de las beneficiarias, pues contarían con más recursos que antes de su participación en él.
- **Fortalecerá su posición en las relaciones de poder en la familia:** no, ya que su diseño no está enfocado en modificar los roles y los estereotipos de género, con este apoyo las mujeres podrían contar con más recursos monetarios, pero no con servicios que atiendan sus necesidades prácticas.
- **Fortalecerá su posición dentro de la comunidad:** no, porque la falta de “servicios de cuidado” no contribuirá a que las mujeres puedan introducirse en el mercado laboral. Por

tal motivo, su inserción dependerá de que cuenten con redes que las apoyen en el cuidado de sus hijas e hijos.

- **Promoverá la organización de las mujeres:** no, porque solo es una transferencia monetaria.
- **Se reconocen como personas con derechos:** de forma limitada, pues se reconoce el derecho de las mujeres al empleo, pero no se reconoce la necesidad de redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado, ni de evaluar las condiciones del mercado laboral, y la situación y condición de la que parten.
- **Se reducirán los niveles de discriminación hacia las mujeres:** no, porque no se atienden las causas de su discriminación y desigualdad; cada beneficiaria deberá buscar la forma de resolver el cuidado de sus hijas e hijos. Además, a nivel social, este programa contribuirá a mantener la idea de que el trabajo de cuidado es una responsabilidad de las mujeres.
- **Disminuirán el tiempo dedicado al trabajo doméstico:** no, pues el objetivo y la construcción de este programa no se hizo con ese fin.
- **Promoverá la capacidad técnica de las mujeres:** no, porque no hay acciones para tal propósito.

2. ¿Cuáles podrían ser los impactos negativos del programa para mujeres y hombres?

La incompatibilidad de horarios entre el empleo y el TnRH, debido a que no se toma en cuenta en el diseño e implementación de este programa la relación entre estas dos actividades. La forma en la que está diseñado y las declaraciones que el presidente ha realizado al respecto muestran que este programa afectará más a las mujeres, pues se les adjudicará el trabajo de cuidados de manera pública y explícita. No obstante, la solución no sería que este programa tomará como referencia los horarios del mercado laboral para su rediseño, sino que se priorizara el cuidado sobre la acumulación de capital.

3. ¿Se puede mitigar un impacto negativo no intencional de la política sobre un grupo con relación a otro (mujeres y hombres)? Y ¿qué acción(es) se puede(n) tomar

para reducir este impacto o para crear una actividad más equilibrada respecto al género?

Sí, si el programa contará con dos componentes: servicios de cuidado y apoyo económico; lo cual contribuiría a que las mujeres puedan desarrollarse personal y profesionalmente, sin la preocupación de dejar a sus hijas e hijos solos o con otras personas que no están especializadas en estas labores. Asimismo, diseñar un programa integral, contribuiría que las mujeres con menores ingresos y que participan en el mercado informal puedan acceder a estos servicios.

F. Conclusiones de este programa

Las modificaciones que se han gestado en este programa en los últimos años representan un retroceso en la igualdad de género, ya que se promueve la sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres. Cerrar los centros de atención infantil y reducir el apoyo a una cuestión monetaria limita las posibilidades de desarrollo profesional y personal de las mujeres, quienes dependen de las redes que hayan construido o tengan a su alcance para atender estas necesidades.

Al respecto, el programa de estancias infantiles no solo ha presentado modificaciones en la entrega de beneficios, también se ha reducido el presupuesto con el que cuenta, pues de acuerdo con información de la Cuenta Pública, en 2012 contaba con \$3,324,127,185 de pesos, en 2018 sus recursos ascendían a \$4,099,646,829, y para 2019 hubo una reducción, que dejó al programa con \$2,039,506,000 de pesos. (para revisar las cifras para cada año de este periodo, revisar el cuadro 2 de los anexos)

Asimismo, como en otros programas solo se hace referencia a la inclusión de la perspectiva de género, pero en el diseño y la implementación no se incorpora. Si bien, en el diagnóstico se menciona que la participación de las mujeres en el empleo se ha incrementado, no se generan estrategias para redistribuir el trabajo no remunerado de los hogares ni para evaluar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral.

3.2 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

Institución responsable del programa

La Secretaría de Bienestar, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios

Objetivo de la Secretaría: El combate efectivo a la pobreza, la atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y la atención preponderante a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad; entre otros (Artículo 32, H. Congreso de la Unión, 2020).

Clasificación funcional del programa

Este programa forma parte de la función de Protección Social, en la subfunción de “otros grupos vulnerables”, bajo la modalidad U009. No obstante, se emitieron sus reglas de operación en el mes de febrero del presente año, por lo que en la Estructura Programática para el año 2021 aparece con la modalidad S286.

A. Objetivos del programa

Objetivo General: Las personas con discapacidad permanente, de 0 a 64 años que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas y personas 30 a 67 años que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas, aumentan sus ingresos monetarios para reducir la brecha respecto a las personas sin discapacidad.

Objetivo Específico: Otorgar un apoyo económico a las Personas con Discapacidad Permanente a través de una transferencia monetaria de manera bimestral y directa, que permita contribuir al acceso de una mejor calidad de vida.

En los objetivos del programa ¿se menciona la equidad de género?

No, en los objetivos del programa no se menciona la equidad de género y tampoco en el objetivo de la secretaria de la cual forma parte. Solo se menciona en el apartado diez que el programa incorporará la perspectiva de género con el propósito de contribuir al acceso de las mujeres a los beneficios.

B. Meta general de programa

Este programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a través del Eje “Política Social”, en el objetivo “Construir a un país con Bienestar”, el cual tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

C. Identificación de la problemática de género

1.- ¿Existe un diagnóstico previo para plantear el problema?

Si, este programa explica que la discapacidad entendida como “un conjunto diverso de restricciones que limitan la interacción en sociedad de las personas que la viven”, es un problema que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables, motivo por el cual el Estado Mexicano ha implementado diferentes medidas para su atención, siendo este programa una de ellas. Asimismo, el diagnóstico señala que existen diferentes tipos de discapacidad y que éstas se presentan de forma diversa entre las mujeres y los hombres, así como, entre las poblaciones con menores ingresos.

2.- ¿Este programa reconoce la problemática de las mujeres, la desigualdad por género, y visibiliza a las mujeres como sujetas de política pública?

No, solo se menciona en el diagnóstico que en nuestro país habitan 7.9 millones de personas con discapacidad, de las cuales: 4.3 millones son mujeres y 3.6 millones son hombres, lo que representa el 54.4% y el 45.6% respectivamente. No obstante, estas estadísticas son incompatibles con la población que pretende atender, pues utilizan los términos discapacidad y discapacidad permanente como sinónimos, lo que dificulta conocer si en hay más mujeres u hombres con discapacidad.

D. Indicadores de los resultados

1.- ¿Quiénes son las y los beneficiarios?

Las personas con discapacidad permanente, de manera prioritaria las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años, las personas indígenas y afroamericanas de 30 a 64 años, y las personas adultas no indígenas de 30 a 67 años.

2.- ¿Los indicadores expresan transformaciones en las relaciones de género?

No, este programa no muestra cifras por sexo, ni indicadores de género que permitan conocer si contribuye o no a reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres, lo cual es un problema, ya que no indican si existen más mujeres u hombres cuidadores, a pesar de que se solicitan documentos a las personas que auxilian a las personas con discapacidad, lo cual facilitaría contribuiría a generar acciones para modificar la desigualdad en el trabajo no remunerado de los hogares.

3.- ¿Qué indicadores se proponen para medir los resultados?

Este programa cuenta con cuatro indicadores que están enfocados a medir el porcentaje de personas atendidas y su nivel de ingreso.

Cuadro 4. Indicadores del programa “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente”	
Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de personas con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo respecto al total de la población con discapacidad indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años.	$(\text{Número total de personas con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años con ingresos inferiores al valor promedio, en el año } t, \text{ de la línea de bienestar rural y urbana} / \text{Número total de personas con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años}) * 100$
Tasa de variación del ingreso promedio de las personas con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años.	$[(\text{Ingreso promedio, a precios constantes, de la población con discapacidad en el año } t / \text{Ingreso promedio, a precios constantes de la población con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años, en el año } t-2) - 1] * 100$

Porcentaje de Cobertura del Programa.	(Total de personas beneficiarias del programa en el año t/Población con discapacidad, indígenas de 0 a 64 años y no indígenas de 0 a 67 años en el año t) *100
Porcentaje de personas que han recibido apoyo económico respecto a las personas registradas en el Padrón Activo del Programa.	(Total de personas beneficiarias con apoyos económicos recibidos en el periodo t/Total de personas registradas en el Padrón Activo del Programa en el periodo t) *100

Fuente: Reglas de operación del programa publicadas en el DOF, 2020.

E. Impactos y resultados del programa

1.- ¿Los resultados de este programa perpetúan, empeoran o superan las inequidades existentes entre las mujeres y los hombres?

Debido a que este programa aun no cuenta con evaluaciones al respecto, solo se puede suponer que perpetuará las inequidades entre las mujeres y los hombres, puesto que su objetivo se limita a otorgar recursos económicos para las personas con discapacidad permanente, lo cual no resuelve el problema de la desigualdad en la distribución del trabajo de cuidado de estas personas, el cual es generalmente ejercido por familiares de las personas con discapacidad (madres, hijas, hermanas, etc.)

2.- ¿Tienen igual acceso mujeres y hombres a los bienes o servicios ofrecidos?

De acuerdo con las reglas de operación sí, ya que el documento explica que todas las personas con discapacidad pueden acceder a la pensión siempre y cuando cuenten con una discapacidad permanente. Sin embargo, el programa debería precisar sus datos para sustentarse debería dar preferencia a las mujeres y a los estados en los que existen más personas con discapacidad.

3.- ¿El programa arroja resultados que afectan a mujeres y a hombres de manera diferente?

Es difícil saberlo con certeza, pero se puede suponer que la falta de información desagregada por sexo en el padrón de beneficiarios será un problema; no obstante, hay que tomar en cuenta que las mujeres discapacitadas se enfrentan a una doble discriminación. Al respecto, Hernández (2020) menciona que tan solo el 56.5% de las mujeres con discapacidad cuenta

con un empleo. Asimismo, como ya había mencionado, este programa no muestra datos de las y los cuidadores, aunque se puede inferir que hay más mujeres realizando este trabajo, lo cual representa una desventaja para éstas pues limita sus oportunidades de crecimiento personal y profesional.

4.- ¿Cuáles son los impactos del programa para las mujeres?

- **Mejorará su nivel de ingreso:** sí, si se compara con su situación previa a la participación en el programa, sin embargo, hay que mencionar que esta mejora no es exclusiva de las mujeres, y que si el programa emitiera información laboral de las y los beneficiarios nos permitiría hacer un análisis más preciso.
- **Fortalecerá su posición en las relaciones de poder en la familia:** no, ya que todos los beneficiarios deben contar con una persona auxiliar a la cual se puede entregar el apoyo, así que se puede inferir que gran parte de la población atendida, no manejará su dinero, y que esta situación se puede intensificar en el caso de las mujeres debido a la discriminación y desigualdad de género que vivimos.
- **Fortalecerá su posición dentro de la comunidad:** no, ya que es un programa que solo otorgará un apoyo monetario que solo contribuirá a mejorar en cierta medida los ingresos de las beneficiarias, pero no a que las mujeres con discapacidad sean incluidas en la sociedad.
- **Promoverá la organización de las mujeres:** no, las mantendrá en una situación de dependencia.
- **Se reconocen como personas con derechos:** si, pero de acuerdo con su diseño no se les dará prioridad, solo se les reconocerá como una población que debe ser atendida. El orden de preferencia que indican sus reglas menciona a los siguientes tres grupos:
 1. **Niñas, niños, adolescentes y jóvenes** de cero a veintinueve años cumplidos.
 2. **Personas indígenas y afromexicanas** de treinta a sesenta y cuatro años cumplidos.
 3. **Personas Adultas no indígenas** de treinta hasta sesenta y siete años cumplidos.
- **Se reducirán los niveles de discriminación hacia las mujeres:** no, como ya he mencionado, el programa no las incluye de forma integral.

- **Disminuirá el tiempo dedicado al trabajo doméstico:** no, incluso puede aumentarlo porque el programa solo otorgará recursos monetarios, pero eso no resuelve el problema de cuidado.
- **Promoverá la capacidad técnica de las mujeres:** no, tampoco se incluyen cursos de capacitación para las personas que llevan a cabo el cuidado de las personas discapacitadas, ni para las beneficiarias. La pensión consiste en un apoyo directo y monetario de \$1,310 que se otorga de forma bimestral y se da el mismo monto por una sola ocasión para la persona que ayuda al beneficiario, cuando éste muere; lo que indica que no se toma en cuenta que este trabajo requiere tiempo que limita las oportunidades de contar con un empleo.

5.- ¿Cuáles podrían ser los impactos negativos del programa para las mujeres y hombres?

Este programa puede aumentar la sobrecarga de trabajo de las mujeres, quienes son las que usualmente realizan estas labores de cuidado. El Estado continuará sin apostar por una redistribución de este trabajo.

6.- ¿Se puede mitigar un impacto negativo no intencional de la política sobre un grupo con relación a otro (mujeres y hombres)? Y ¿qué acción(es) se puede(n) tomar para reducir este impacto o para crear una actividad más equilibrada respecto al género?

Sí se pueden mitigar los impactos negativos del programa al tomar en cuenta quien realiza las labores de cuidado, desagregando los datos por sexo y tipo de discapacidad, y generando estrategias de inclusión que vayan más allá de las transferencias monetarias.

F. Conclusión

Los apoyos monetarios para las personas con discapacidad surgieron en el 2001 en la Ciudad de México con un monto de \$600.00 mensuales, actualmente el apoyo consiste en una entrega bimestral de \$2,620.00 a nivel nacional, con lo cual no se cubren las necesidades básicas de este grupo, ya que muchas veces cuentan con enfermedades que les impiden contar con un empleo y a las cuales destinan gran parte o toda la pensión que se les otorga.

De acuerdo con datos del PEF, en 2019 este programa atendió a menos del 10% de la población objetivo, y en el último año se aumentó su presupuesto en más del 40%, con lo que se busca atender a un millón de personas, sin embargo, para lograrlo se necesitaría aumentar esta partida, pues el monto aprobado a la fecha es de 11 mil 905 millones 876 mil 321 pesos y se necesitarían 15 mil 300 millones (Vega, 2019).

Por otro lado, este programa no cuenta con perspectiva de género, pues a pesar de que en su diagnóstico explican que en nuestro país hay una mayor proporción de mujeres con discapacidad: no generan estadísticas desagregadas por sexo, no integran indicadores de género y no tratan de modificar las distintas realidades de las mujeres y los hombres. En términos generales solo se limitan a “mencionar” en el apartado diez que el programa incluirá la perspectiva de género, lo cual parece ser más un requisito a cumplir que una realidad en el proceso de diseño e implementación. De acuerdo con el padrón de beneficiarios hasta octubre de 2019 se reportó que el apoyo se destinó a 636 361 personas, sin embargo, solo se menciona la entidad, el municipio y el nombre de las personas mayores de edad, sin mencionar el sexo, por lo cual es más difícil saber cuántas mujeres y cuántos hombres fueron beneficiarios.

Al respecto, Incháustegui y Ugalde (2004), explican que incorporar la perspectiva de género en las intervenciones del Estado costa de tres acciones: reconocer que existen diferencias sustanciales en la vida de las mujeres y los hombres en distintos ámbitos sociales que deben ser tomadas en cuenta al momento de elegir, diseñar, y evaluar las políticas o programas; retomar otras diferencias estructurales que acentúan la vulnerabilidad; y la pertinencia de diseñar programas específicos para atender las inequidades de género. No obstante, el programa no cumple cabalmente con ninguno de estos puntos, aunque en el diagnóstico muestra diferentes datos sobre el tipo de discapacidad, la etnia, la clase social y la edad.

En este sentido, en el diagnóstico se explica que el 49.9% de las personas con discapacidad cuentan con más de 60 años, que el 51.5% se concentra en 8 estados de la república, y que existe un mayor porcentaje de personas que no pueden caminar o usar sus piernas, sin embargo, estas diferencias no las determinan como un orden de preferencia. De igual forma,

mencionan que las personas con discapacidad se enfrentan a otras limitantes como el acceso a la educación y al empleo, pero no establecen estrategias para su inclusión en estos sectores.

3.3 Programa de Escuelas de Tiempo Completo

Institución responsable del programa

La Secretaría de Educación Pública, por conducto de la Subsecretaría de Educación Básica, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa y las Autoridades Educativas Locales en el ámbito de sus atribuciones, funciones y responsabilidades.

Objetivos de la Secretaría: Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico y educativo; fomentar la lectura en todo el país, especialmente entre la niñez y la juventud, entre otras (Artículo 38, H. Congreso de la Unión, 2020).

Clasificación funcional del programa

Este programa forma parte de la finalidad de Desarrollo Social del gasto programable: función de Educación y subfunción de “Educación básica”, bajo la modalidad S221.

A. Objetivos del programa

Objetivo general: Establecer, de forma gradual y progresiva de acuerdo con la suficiencia presupuestaria, escuelas con horario completo en educación básica, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico y el desarrollo de actividades que podrán estar relacionadas con el conocimiento del civismo, humanidades, ciencia y tecnología, artes, en especial la música, la educación física y la protección al medio ambiente.

Objetivos específicos:

- Fortalecer el uso eficaz de la jornada escolar y la implementación de Líneas de Trabajo Educativas de apoyo al aprendizaje de las/os alumnas/os.

- Otorgar, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria, Servicio de Alimentación en beneficio de alumnas/os priorizando las comunidades con alto índice de pobreza y marginación que contribuya a su permanencia en el SEN.
- Otorgar los subsidios a los Gobiernos de los Estados y a la AEFCM para garantizar la implementación del PETC.

En los objetivos del programa ¿se menciona la equidad de género?

No, en los objetivos no se menciona la igualdad de género.

B. Meta general del programa

Se vincula a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contribuyendo a los siguientes Objetivos: 2 "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible"; 4 "Educación de Calidad", y 10 "Reducir la desigualdad en y entre los países".

C. Identificación de la problemática de género

1.- ¿Existe un diagnóstico previo para plantear el problema?

De forma parcial, pues no se muestran cifras sobre la cantidad de niñas y niños que asisten a los diferentes tipos de escuelas que se pretende atender, ni una proyección demográfica que indique cual serán las necesidades de enseñanza de los próximos años. Tampoco se indica cuántas escuelas públicas se encuentran en operación y en que estados de la Republica existen más escuelas indígenas, telesecundarias y población en situación de vulnerabilidad.

2.- ¿Este programa reconoce la problemática de las mujeres, la desigualdad por género, y visibiliza a las mujeres como sujetas de política pública?

No, este programa no reconocer la situación de desventaja de las mujeres, pues no menciona que las niñas tienen una tasa mayor de deserción escolar, y no establece entre sus objetivos la implementación de cursos o talleres que contribuyan a la igualdad e género.

D. Indicadores de resultados

1. ¿Quiénes son las y los beneficiarios?

Las escuelas públicas de educación básica de un solo turno, en todos sus niveles y servicios educativos, que cumplan preferentemente con al menos uno de los siguientes criterios:

- Sean escuelas de educación indígena y/o multigrado;
- Ofrezcan educación primaria o telesecundaria;
- Atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social; y,
- Presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar.

2.- ¿Qué indicadores se proponen para medir los resultados?

En las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación no se muestran los indicadores que se utilizan para evaluar a este programa, sin embargo, en el apartado 6.3 se establece una liga del Portal de Transparencia Presupuestaria, en el que se muestran los indicadores de propósito, componente y actividades que forman parte de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de este programa; la cual contiene 16 indicadores: nueve correspondientes a la parte de actividades, tres de los componentes, dos de propósitos y dos de finalidad. No obstante, estos indicadores están orientados a conocer la eficiencia, eficacia y gestión del programa, pero no existen indicadores de impacto.

3.- ¿Los indicadores expresan transformaciones en las relaciones de género?

No, los indicadores no están orientados a esta finalidad, pues no contribuyen a visibilizar la conformación del alumnado ni del personal docente que se atiende. Tampoco explican de qué forma este programa puede conducir a la mayor participación de las mujeres en el empleo, pues, aunque esta no es su finalidad, puede ser un beneficio indirecto.

E. Impactos y resultados del programa

1.- ¿Los resultados de este programa perpetúan, empeoran o superan las inequidades existentes entre las mujeres y los hombres?

Aunque no existe una evaluación al respecto, se puede inferir que este programa podría contribuir a reducir las desigualdades de género, ya que los horarios escolares extendidos podrían reducir el tiempo de cuidado de los menores de edad en los hogares, lo que incrementaría las oportunidades de las mujeres a cargo de estos. No obstante, como ya había

mencionado, la solución no está en extender sin más los horarios de las escuelas, sino cuestionar los horarios del mercado laboral, y comprender que el cuidado debe ser un asunto primordial en la sociedad.

Al respecto, una alternativa sería que, en lugar de extender el horario de clases, se redujeran las jornadas laborales para hacer coincidir los horarios de estos dos espacios, sin que ello represente una reducción del salario que obligue a las personas a buscar un segundo empleo, además de que esta modificación podría aumentar la oferta de empleo al generar un segundo turno laboral y ello contribuiría a distribuir la riqueza.

2.- ¿Tienen igual acceso mujeres y hombres a los bienes o servicios ofrecidos?

Si, de acuerdo con los criterios del programa, el objetivo es atender a la población en situación de vulnerabilidad, aunque no hay indicadores desagregados por sexo que visibilicen a qué sector se beneficia más.

3.- ¿El programa arroja resultados que afectan a mujeres y a hombres de manera diferente?

Indirectamente sí, pues este programa puede afectar de forma positiva a las mujeres, quienes podrían reducir el tiempo que dedican al TnRH.

4.- ¿Cuáles son los impactos del programa para las mujeres?

- **Mejorará su nivel de ingreso:** estrictamente no porque su objetivo no es otorgar beneficios monetarios, sino servicios de cuidado; aunque esto puede contribuir a que las mujeres adquieran un empleo que mejore su nivel de ingreso; aspecto que debería ser evaluado.
- **Fortalecerá su posición en las relaciones de poder en la familia:** Depende de la forma en la que ocupen su tiempo. Si el horario extendido les permite insertarse en un trabajo remunerado con condiciones laborales favorables que le permitan cuestionarse sobre su condición y posición social, sí.
- **Fortalecerá su posición dentro de la comunidad:** también depende del uso de su tiempo “libre”
- **Promoverá la organización de las mujeres:** no, pues su objetivo principal no es ese.

- **Se reconocen como personas con derechos:** sí, en el sentido de que reconocen el derecho a la educación de todas las personas, pero no explica de qué forma las mujeres se encuentran en desventaja para ejercer este derecho.
- **Se reducirán los niveles de discriminación hacia las mujeres:** de cierta forma sí, aunque esto no es exclusivo de las mujeres, pues al aumentar el tiempo en la educación básica puede contribuir a que los menores de edad desarrollen sus habilidades y capacidades.
- **Disminuirá el tiempo dedicado al trabajo doméstico:** Sí porque la atención de los menores queda por más tiempo a cargo de las instituciones educativas, lo que libera a las mujeres del trabajo de cuidado.
- **Promoverá la capacidad técnica de las mujeres:** no, sin embargo, las modificaciones en el uso del tiempo de las mujeres que este servicio se puede invertir en desarrollar nuevas aptitudes. Aunque esto es relativo, puesto que no se mide de qué forma la extensión de los horarios escolares está vinculada con una mayor inserción de las mujeres en el empleo o en otros ámbitos.

5.- ¿Cuáles podrían ser los impactos negativos del programa para las mujeres y hombres?

Podría repercutir en las posibilidades de inserción de las mujeres en el empleo y la escuela, al no tomar en cuenta las desigualdades de género que existen en estos ámbitos.

6.- ¿Se puede mitigar un impacto negativo no intencional de la política sobre un grupo con relación a otro (mujeres y hombres)? Y ¿qué acción(es) se puede(n) tomar para reducir este impacto o para crear una actividad más equilibrada respecto al género?

Sí, si se cuestionará la incompatibilidad entre los horarios del mercado laboral y el cuidado se podrían generar acciones que orientarán este tipo de programas al cuidado integral de los menores de edad.

F. Conclusión

Aunque la finalidad de este programa no está orientado a impulsar la igualdad de género, se deberían destacar los efectos positivos que su implementación puede generar. En el caso de

las niñas, las estadísticas desagregadas por sexo pueden visibilizar si son más o menos beneficiadas con este programa. En el caso de las mujeres, se deberían generar indicadores que muestren si las madres de los menores de edad adquirieron un empleo o si modificaron su ritmo de vida. Asimismo, este programa debería incluir dentro de sus actividades, cursos sobre la igualdad de género.

Conclusiones

Realizar esta investigación me permitió demostrar que, de acuerdo con mi hipótesis, el gasto social si se ha incrementado durante el periodo de 2012 a 2019, pero se han presentado cambios en cuanto a su distribución entre los programas y la forma en la que se otorgan los beneficios, lo que ha impactado de forma negativa en el TnRH; ya que, durante los últimos años se ha privilegiado la entrega de apoyos monetarios dejando de lado la atención de las necesidades de cuidado. Al respecto, traté de destacar la importancia de estudiar programas que no formen parte del Anexo 13, como: los programas dirigidos a mejorar el acceso al agua, a atender las necesidades de las personas con discapacidad, y a incrementar el tiempo de las escuelas de educación básica, ya que, son acciones que podrían beneficiar a las mujeres, pero que han sido poco estudiadas.

Asimismo, a lo largo de este trabajo traté de demostrar que los presupuestos con perspectiva de género son importantes para conocer de qué forma la planeación y programación del gasto público puede contribuir a avanzar hacia la igualdad entre las mujeres y los hombres. En este sentido, en el capítulo uno presenté diferentes investigaciones que revelan que en nuestro país no se ha invertido lo suficiente en los programas que atienden las necesidades prácticas de las mujeres, pues la inversión del Anexo 13 no ha sido mayor al 1.68% del gasto total programable y los programas que están incluidos en él no son una prueba fiel de que el Estado apoye la igualdad de género, pues carecen de un enfoque integral que tome en cuenta las diferencias que existen entre las mujeres y los hombres.

Por otro lado, también resalté la importancia de analizar el otro 98.32% del gasto para ver de qué forma impacta en las desigualdades de género. Al respecto, expliqué que el diseño de los programas contra la pobreza tiene impactos negativos en el tiempo que las mujeres invierten en el cuidado de los menores de edad, ya que sus beneficios dependen de la atención en educación y salud que las madres hagan, lo cual representa una inversión de tiempo no remunerado.

Asimismo, en el capítulo dos y tres traté de explicar que los programas con reglas de operación carecen de un enfoque interseccional y congruencia entre el diagnóstico e implementación, pues, aunque otorgan datos importantes con respecto a la igualdad de género no son retomados en la práctica, ya que se limitan a mencionar en uno de sus apartados que se incluirá la perspectiva de género para reducir las desigualdades, pero no se establecen acciones concretas para ello, puesto que, no se establecen acciones afirmativas, no se priorizan las necesidades de las personas más vulnerables, no se diseñan indicadores de género y no se otorga información desagregada por sexo.

En resumen, la disminución del presupuesto y la nula perspectiva de género en programas incluidos dentro del gasto social tiene efectos negativos en la distribución del trabajo de cuidados por sexo, ya que reproduce la asignación exclusiva de estas labores en las mujeres y perpetúa la no intervención de todos los actores que deberían estar involucrados.

Por lo tanto, puedo concluir que en este ensayo cumplí con el objetivo de hacer una aproximación a la relación entre el gasto social y el trabajo no remunerado de los hogares, aunque aún falta mucho por analizar sobre el tema, pues debido a la limitación del tiempo dejé fuera programas que no cuentan con reglas de operación. No obstante, considero que esta investigación otorga información actualizada sobre el presupuesto asignado a los programas sociales y amplía la perspectiva de análisis al no concentrarse en los programas del Anexo 13.

Bibliografía

- Arriola, S. (2006, April). Presupuestos sensibles al género: el caso de México. *Nómadas*, 24, 68–79. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116598007.pdf>
- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. En *Gaceta Parlamentaria*. <https://doi.org/42867930>
- Banegas, I. (2017). *Evaluación de Consistencia y Resultados Programa S039 Programa de Atención a personas con Discapacidad Informe Final*. <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=12S039>
- Barajas, G. (2012). Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas. *Gestión y Estrategia*, 41, 87–111. <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/90>
- Cagatay, N. (1998). Incorporación de género en la macroeconomía. In Departamento Nacional de Planeación (DNP) / Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) / Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (Ed.), *Macroeconomía, género y Estado* (pp. 241–253).
- Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana : ¿un asunto de mujeres? In M. León (Ed.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (pp. 5–25). Veraz Comunicação. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101012020556/2carrasco.pdf>
- Carrasco, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1), 34–57. <https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>
- CEFP. (2007). *Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación.”* <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>
- CEFP. (2018). *Proceso Presupuestario*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0132018.pdf>
- CEPAL. (2013). *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México : Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres

_en_mexico_esp.pdf

- CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina, 2015*.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>
- CONEVAL. (2019). *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*.
<https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>
- CONEVAL. (2020). *Avances y retos del Programa Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente* (Issue 19).
https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_19_PENSION_BIENESTAR_PERSONAS_DISCAPACIDAD_PERMANENTE.pdf
- Cooper, J., & Guzmán, F. (2003). *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*. Facultad de Economía Programa Universitario de Estudios de Género.
http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=266&Itemid=400089
- Cooper, J., & Guzmán, F. (2005). *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos* (Instituto Nacional de las Mujeres (ed.)).
- Elson, D. (1994). Micro meso y macro: género y análisis económico en el contexto de la reforma política. En B. Isabella (Ed.), *The strategic silence gender and economic policy* (Zed Books, pp. 292–311).
- Ethos/IDEA. (2008). *Las dimensiones del gasto social Volumen 1* (L. Alvarado & M. Lona (eds.)).
- Ham, R. (2010). Las proyecciones de la población hasta la mitad del siglo XXI. In B. García & M. Ordorica (Eds.), *Los grandes prolegmas de México: V I* (pp. 29–52). El Colegio de México.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Hernández, P. (2020). El programa para atender a las personas con discapacidad: desactualizado, opaco e insuficiente. Nexos.
<https://discapacidades.nexos.com.mx/?p=1466>
- H. Congreso de la Unión. (2020). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de La Federación*, 1–99.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf
- INEGI, & INMUJERES. (2015). *Resultados de la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo 2014*.
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_2.pdf

- Instituto Nacional de las Mujeres, & ONU Mujeres. (2014). *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género* (Primera). https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/conceptual_references_budgets_with_a_gender_perspective.pdf?la=es&vs=1124
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena para el ejercicio fiscal 2020. En *Diario Oficial de la Federación*. <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/transparencia>
- Jubeto, Y. (2008). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. En *Cuadernos de Hegoa* (Issue 43). <https://www.ehu.es/ojs/index.php/hegoa/article/view/10734>
- López, S. (2020). Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6, 1–35. <https://estudiosdegenero.colmex.mx/index.php/eg/article/view/480/pdf>
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (2019). *Inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*. <https://www.opc.gob.ar/informes/inclusion-de-la-perspectiva-de-genero-en-los-presupuestos-publicos/>
- Ordorica, M. (2010). Las proyecciones de la población hasta la mitad del siglo XXI. In B. García & M. Ordorica (Eds.), *Los grandes problemas de México: V I* (pp. 29–52). El Colegio de México. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Organización Naciones Unidas Mujeres. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Declaración política y documentos resultados de Beijing +5. En *La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- PNUD. (2003). El gasto social como herramienta para reducir las inequidades. In *Informe de Desarrollo Humano para Honduras*. http://cidbimena.desastres.hn/docum/bimena/IDH-Honduras/2003/Capitulo_2.pdf
- Rodríguez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Mujer y Desarrollo CEPAL*, 109, 39. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5836>
- Secretaría de Bienestar. (2020). Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el ejercicio fiscal 2020. En *Diario Oficial de la Federación*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Sharp, R. (2001). Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género. *Investigación Económica*, LXI(236), 45–76. <https://www.jstor.org/stable/42778993?seq=1>
- SHCP. (2019). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2020.pdf
- SHCP. (2020). *¿Cómo entender el presupuesto? El Gasto Público a través de los datos* (Tercera edición; Diplomado).
- Stotsky, J. (2017). Presupuestos con perspectiva de género : contexto fiscal y resultados actuales. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 93, 11–76. https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2017/06/Stotsky-cast_Layout-1.pdf
- Teresa Incháustegui y Yamileth Ugalde. (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. 71.
- Vega, A. (2019). Aumenta 44.2% el presupuesto de pensión para personas con discapacidad. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/09/aumenta-presupuesto-pension-discapacidad/>
- Zendejas, V. (2020). De pandemias, escuelas y cuidados. *Animal Político, Plumaje*. <https://www.animalpolitico.com/de-generando/de-pandemias-escuelas-y-cuidados/>

Cuadro 1. Programas con reglas de operación en la función de Educación durante el periodo de 2012-2019. (pesos)

#	Ramos	Subf.	PP	Denominación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	11	1,2	S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	18,326,743,268	23,869,233,157	28,275,868,044	28,059,278,146	31,890,580,939	31,070,931,857	32,339,445,104	24,180,798,519
2	11 y 25	1,2,3,4,6	S243	Programa Nacional de Becas	0	0	11,973,108,746	10,503,001,184	10,240,099,174	7,685,862,051	7,640,139,652	3,842,997,237
3	11	1	S029	Programa Escuelas de Calidad	1 675 034 619	1,977,440,702	1,486,449,384	1,001,533,056	0	0	0	0
4	11	1	S221	Programa Escuelas de Tiempo Completo	2 508 721 886	5,490,486,246	11,211,205,554	6,435,178,427	10,093,230,401	9,369,258,100	10,434,804,790	9,727,301,894
5	11	1	S222	Programa de Escuela Segura	310 293 935	292,369,119	286,622,428	173,441,893	0	0	0	0
6	11	1,2,3	S244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	0	0	464,857,871	592,363,306	449,586,205	211,498,463	347,594,611	258,088,289
7	11	1	S246	Programa de fortalecimiento de la calidad en Educación Básica	0	0	1,254,554,947	616,072,971	0	0	0	0
8	11	1,2,3	S247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	0	0	858,560,463	1,000,883,082	961,349,946	961,127,333	1,220,740,057	440,607,461
9	11	1	S119	Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural	99 715 256	106,657,261	0	0	0	0	0	0
10	11	1	S033	Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	186 641 083	85,935,602	0	0	0	0	0	0
11	11	1	S127	Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	343,864,642	233,440,564	0	0	0	0	0	0
12	11	1	S128	Programa Nacional de Lectura	24 166 631	25,831,205	0	0	0	0	0	0
13	11 y 25	1	S108	Becas Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	56,260,336	119,461,228	0	0	0	0	0	0
14	11	1	S111	Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	111 272 295	207,941,503	0	0	0	0	0	0
15	11	1	S152	Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	148 937 331	171,947,291	0	0	0	0	0	0
16	11	1	S223	Habilidades Digitales para Todos	521 938 912	0	0	0	0	0	0	0
17	11	1	S227	Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje	33 408	0	0	0	0	0	0	0
0	11	1,3	S267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	0	0	0	0	2,977,678,464	2,169,939,233	1,925,915,997	1,197,680,503
19	11	1	S270	Programa Nacional de inglés	0	0	0	0	655,286,171	645,976,540	746,942,667	667,997,611
20	11	1	S271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	0	0	0	0	73,532,772	185,612,426	239,061,757	209,477,460
21	11	2,3	S126	Programa Educativo Rural	146 261 042	310,108,971	0	0	0	0	0	0
22	11	3	S245	Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas	0	0	2,060,260,474	1,092,633,374	0	0	0	0
23	11	3	S035	Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	839 685 854	264,058,227	0	0	0	0	0	0
24	11 y 25	3	S156	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva	137,145,332	142,307,346	0	0	0	0	0	0
25	11	3	S235	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1 320 475 361	1,516,026,404	0	0	0	0	0	0
26	11 y 25	3	S027	Programa de Mejoramiento del Profesorado	646 191 491	734,146,011	0	0	0	0	0	0
27	11 y 25	3	S028	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	1,513,994,383	2,563,485,345	0	0	0	0	0	0
Total					20,378,007,961	38,110,876,182	57,871,487,911	49,474,385,439	57,341,344,072	52,300,206,003	54,894,644,635	40,524,948,974
Porcentaje con respecto al gasto total de la función					3.55	6.58	9.20	7.37	8.38	7.59	7.67	5.46

Cuadro 2. Programas con reglas de operación en la función de Protección Social durante el periodo de 2012-2019. (Pesos)

#	Ramo	Subf.	PP	Denominación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	47	7	S178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	909,965,004	946,352,244	963,589,556	1,090,423,100	982,453,789	1,192,357,350	1,265,650,808	1,245,235,679
2	47	7	S179	Programa de Infraestructura Indígena	4,348,427,576	5,969,011,356	6,701,096,064	5,065,725,772	4,449,424,968	2,428,540,891	2,080,813,570	1,980,770,671
3	6	7	S180	Fondos Regionales Indígenas	307,563,138	183,573,217	0	0	0	0	0	0
4	6	7	S181	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	364,532,831	496,011,560	0	0	0	0	0	0
5	6	7	S182	Promoción de Convenios en Materia de Justicia	41,204,648	42,094,413	0	0	0	0	0	0
6	6	7	S183	Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	52,157,604	55,154,024	0	0	0	0	0	0
7	6	7	S184	Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	187,804,204	190,305,234	0	0	0	0	0	0
8	6	7	S185	Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	166,032,207	232,941,717	0	0	0	0	0	0
9	6	7	S239	Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	72,812,119	113,186,156	0	0	0	0	0	0
10	47	7	S249	Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	0	0	1,298,156,268	1,437,922,808	1,512,216,282	844,469,557	814,611,529	803,620,855
11	12	8	S039	Atención a Personas con Discapacidad	261,969,210	221,678,032	75,472,467	42,369,110	49,233,378	151,617,169	168,133,251	23,544,053
12	12	8	S149	Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	105,812,932	169,271,974	102,514,550	99,270,151	0	0	0	0
13	12	8	S150	Atención a Familias y Población Vulnerable	253,992,453	331,914,516	159,413,779	94,729,591	0	0	0	0
14	12 y 20	8	S174	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	3,324,127,185	3,389,255,936	3,724,813,021	3,804,065,559	3,887,978,966	4,005,364,354	4,099,646,829	2,039,506,000
15	12	8	S250	Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia	0	0	50,473,826	45,221,330	0	0	0	0
16	12	8	S251	Desarrollo comunitario "comunidad diferente"	0	0	287,888,889	127,317,205	121,871,102	114,877,867	101,671,597	0
17	12 y 20	8	S072	PROSPERA Programa de inclusión social	33,777,397,105	34,613,378,592	34,294,209,436	37,911,332,619	44,513,683,827	41,388,071,486	39,966,535,890	1,389,394,414
18	20	8	S118	Apoyo alimentario	4,053,035,824	4,787,398,889	6,271,924,393	6,384,201,380	0	0	0	0
19	20	8	S176	Pensión para Adultos Mayores	17,692,651,278	24,324,258,962	36,477,893,052	39,707,216,350	38,846,259,106	36,910,856,504	35,619,563,391	113,068,525,851
20	8	8	S052	Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.	1,050,000,000	1,086,750,000	1,128,059,750	1,166,413,784	1,202,538,266	1,203,538,266	1,460,125,206	1,240,751,012
21	8	8	S053	Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	1,801,000,000	1,858,860,000	2,149,437,820	1,994,437,421	2,056,879,999	1,941,432,149	2,196,879,502	4,047,135,055
22	20	8	S057	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	72,500,183	146,795,794	204,433,993	217,218,597	224,400,524	171,851,242	183,846,931	63,903,028
23	20	8	S065	Atención a Jornaleros Agrícolas	270,781,846	273,608,730	279,603,900	287,012,621	316,950,493	258,093,166	365,262,019	0
24	20	8	S071	Empleo Temporal	853,114,391	1,028,246,425	2,676,410,354	1,892,280,283	1,773,830,051	837,107,833	2,617,801,763	0
25	20	8	S241	Seguro de Vida para Jefas de Familia	0	0	1,010,231,616	1,045,408,496	1,080,547,56	52,191,673	58,225,327	10,183,613
26	20	8	S017	Fomento a la Economía Social	0	0	0	0	2,175,900,243	1,484,499,951	1,706,433,851	392,595,722
27	20	8	S279	Comedores Comunitarios	0	0	0	0	0	0	2,756,795,753	0
Total					69,966,881,738	80,460,047,771	97,855,622,734	102,412,566,177	102,113,620,994	92,984,869,458	95,461,997,217	126,305,165,953
Porcentaje con respecto al gasto total de esta función					14.51	13.99	15.12	15.37	14.10	11.45	10.69	11.86

Cuadro 3. Programas con reglas de operación en la Función de Salud, durante el periodo 2012-2019. (Pesos)

#	Ramo	Subfunción	PP	Denominación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Salud	1	S037	Comunidades Saludables	107,275,726	114,567,547	71,811,239	75,581,609	0	0	0	0
2	Salud	1, 2 y 5	S072	Desarrollo Humano Oportunidades	4,999,963,269	5,534,883,768	5,627,528,348	5,941,723,720	6,189,855,435	5,926,127,904	1,310,699,335	231,461,969
3	Salud	1, 3 y 5	S200	Fortalecimiento a la Atención Médica	685,735,558	710,004,937	746,487,532	763,760,481	771,483,438	734,314,156	841,298,387	789,756,695
4	Salud	2 y 5	S202	Calidad en la Atención Médica	85,539,229	79,554,493	83,484,869	67,161,223	97,521,903	76,344,706	83,574,461	70,164,829
5	Salud	5	S201	Seguro Médico Siglo XXI	3,107,275,755	1,572,522,338	1,493,092,529	1,897,307,088	1,789,875,303	1,913,081,273	2,011,131,569	1,300,740,045
6	19	2	S038	Programa IMSS-Oportunidades	8,500,000,000	8,800,000,000	9,311,771,018	9,719,300,000	10,201,300,000	11,350,000,000	11,893,526,776	11,893,526,776
Total					17,485,789,537	16,811,533,083	17,334,175,535	18,464,834,121	19,050,036,079	19,999,868,039	16,140,230,528	14,285,650,314
Porcentaje con respecto al gasto total de esta función					3.98	3.76	3.67	3.74	3.69	3.66	2.85	2.46

Cuadro 4. Programas con reglas de operación en la función de Vivienda y Servicios a la Comunidad durante el periodo de 2012 a 2019. (Pesos)

#	Ramo	Subfunción	PP	Denominación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	8*	5	S177	Programa de Vivienda Social	7,507,047,708	7,905,573,492	11,595,869,317	11,152,048,461	9,054,205,581	4,737,812,264	5,894,653,112	1,759,646,154
2	16	3	S047	Programa de Agua Limpia	49,185,912	57,466,113	70,920,720	60,053,901	0	0	0	0
3	16	3	S074	Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	1,963,689,131	4,517,083,011	4,168,566,816	3,279,296,128	5,730,108,053	1,585,668,998	1,706,222,878	1,420,123,508
4	16	3	S075	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua	1,428,061,073	2,372,951,097	2,034,594,518	1,898,867,033	0	0	0	0
5	8**	1	S048	Programa Habitat	2,523,141,638	3,567,217,077	3,557,304,712	2,862,594,804	0	0	0	0
6	8**	1	S175	Rescate de Espacios Públicos	1,164,217,852	785,789,869	1,001,124,363	975,833,884	0	0	0	0
7	8**	1	S237	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	45,612,071	49,294,674	47,414,477	239,513,920	0	0	0	0
8	8**	1	S213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	98,401,888	169,532,734	199,610,587	321,368,938	190,768,963	104,925,074	34,766,849	86,811,631
9	8**	5	S058	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda tu casa	1,420,261,408	1,707,825,578	2,056,202,094	1,901,713,124	0	0	0	0
10	8**	5	S117	Programa de Vivienda Rural	562,106,157	910,442,519	961,046,573	1,327,324,022	0	0	0	0
11	20	7	S054	Programa de Opciones Productivas	412,942,996	408,194,725	450,447,726	610,141,374	0	0	0	0
12	20	7	S070	Programa de Coinversión Social	295,688,453	302,984,430	328,038,181	341,013,611	253,559,657	179,387,640	275,677,253	107,268,249
13	20	7	S155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades	185,091,361	239,141,972	275,428,421	292,908,436	304,297,569	310,299,596	273,695,953	269,861,743
14	20	7	S216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,188,843,087	6,088,072,914	5,926,500,184	3,251,343,343	0	0	0	0
15	20	7	S061	Programa 3 x 1 para Migrantes	0	511,421,093	527,853,247	529,836,778	560,933,618	468,661,247	328,291,807	12,487,105
16	8	1	S254	Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos	0	0	82,187,725	46,722,561	122,119,280	52,100,370	39,020,359	0
17	8	1	S255	Consolidación de Reservas Urbanas	0	0	233,820,596	117,609,216	170,630,229	54,937,550	53,134,110	0
18	8	5	S253	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales	0	0	98,341,951	275,732,983	0	0	0	0
19	8	5	S256	Programa de Fomento a la Urbanización Rural	0	0	199,007,496	162,768,712	0	0	0	0
20	8	1*	S273	Programa de Mejoramiento Urbano	0	0	0	0	6,509,211,854	2,565,997,482	2,988,923,385	7,665,460,129
21	8	5	S274	Programa de apoyo a la vivienda	0	0	0	0	2,889,716,535	2,232,288,445	2,898,283,052	0
22	20	7	S017	Programa de Fomento a la Economía Social	0	0	0	0	455,019,410	455,269,761	495,115,865	253,738,592
Total					23,844,290,735	29,592,991,298	33,814,279,704	29,646,691,229	26,240,570,749	12,747,348,427	14,987,784,623	11,575,397,111
Porcentaje con respecto al gasto total de esta función					11.44	11.65	13.15	8.93	8.15	6.33	6.66	4.68

Cuadro 5. Programas con reglas de operación en la función de Protección Ambiental durante el periodo de 2012 a 2019.

#	Ramo	Subfunción	PP	Denominación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	16	2	S071	Programa de Empleo Temporal	556,726,643	717,442,892	674,376,838	388,767,305	527,754,432	213,594,713	362,295,227	0
2	16	3	S074	Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	1,122,625,108	1,216,318,705	1,595,422,422	1,569,926,914	2,563,313,474	1,948,821,621	1,731,057,102	1,018,801,766
3	16	3	S075	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	460,073,871	516,345,446	1,035,607,102	800,219,467	0	0	0	0
4	16	3	S218	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	847,084,926	2,138,786,057	1,829,698,517	1,618,331,206	2,056,384,503	0	0	0
5	16	5	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	205,869,366	226,152,419	219,083,083	211,655,783	264,407,414	239,976,028	247,322,257	224,932,522
Total					3,192,379,914	4,815,045,519	5,354,187,962	4,588,900,675	5,411,859,823	2,402,392,362	2,340,674,586	1,243,734,288
Total					11.73	18.62	17.83	16.39	21.32	12.21	10.39	7.23

Cuadro 6. Programas con reglas de operación en la función de Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales durante el periodo de 2012 a 2019.

#	Ramo	Subfunción	PP	Nombre	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	11	1	S204	Cultura Física	643,240,195	559,881,629	394,313,838	609,981,994	0	0	0	0
2	11	1	S205	Deporte	1,196,122,591	3,792,623,691	1,903,170,075	722,981,742	0	0	0	0
3	11	1	S206	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	677,810,719	1,396,913,692	1,251,155,017	1,113,964,756	0	0	0	0
4	11	2	S207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunales	23,300,418	30,754,727	45,087,667	55,239,648	0	0	0	0
5	11	2	S208	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración Cultural	19,232,761	20,007,019	41,974,000	23,790,848	0	0	0	0
6	11	2	S209	Estados	103,353,679	105,344,679	583,187,000	300,200,000	0	0	0	0
7	48*	2	S243	Programa Nacional de Becas	0	0	5,684,439	14,169,808	12,771,189	13,154,325	13,784,254	15,162,830
8	11	1	S269	Programa de Cultura Física y Deporte	0	0	0	0	2,112,986,716	1,382,526,352	1,279,238,004	1,511,190,426
9	48*	2	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	0	0	0	0	1,619,067,123	553,919,171	527,866,937	521,453,241
Total					2,663,060,363	5,905,525,437	4,224,572,036	2,840,328,796	3,744,825,028	1,949,599,848	1,820,889,195	2,047,806,497
Porcentaje con respecto al gasto total de esta función					10.13	23.14	15.75	10.13	16.36	9.99	8.83	10.42

Cuadro 7. Principales cambios en los Programas con reglas de operación en el PEF 2020.				
Modificaciones en 2020				
PP	Cambio	Denominación en 2020	Clasificación	
			Función	Subfunción
S072	Escisión	S072 Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez U013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Educación Salud	Educación básica Protección social en salud
S243	Denominación	S243 Becas Elisa Acuña	Educación	Educación básica
S244	Escisión	S295 Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial S298 Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad S299 Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica	Educación Educación Educación	Educación básica Educación Media Superior Educación básica
S267	Escisión	S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	Educación	Educación básica
S072	Modalidad	U013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Salud	Protección social en salud
S249	Denominación	S249 Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas	Protección Social	Indígenas
S174	Denominación	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Protección Social	Otros grupos vulnerables
S176	Denominación	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Protección Social	Otros grupos vulnerables
S251	Denominación*	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	Protección Social	Otros grupos vulnerables
U009	Nuevo	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Protección Social	Otros grupos vulnerables
S072	Modalidad	U013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Salud	Protección social en salud
S038	Denominación	Programa IMSS-BIENESTAR	Salud	Prestación de servicios de salud a la persona
S254	Eliminación			
S255	Eliminación	Sus acciones quedarán comprendidas en el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos S213 y en el Programa de Mejoramiento Urbano S273		
S274	Eliminación			
S071		Eliminación	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones	Cultura
S243	Denominación	S243 Becas Elisa Acuña	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones	Cultura

Cuadro 8. Principales cambios propuestos en los Programas con reglas de operación para 2021.				
Modificaciones para 2021				
PP	Cambio	Denominación para 2021	Clasificación	
			Función	Subfunción
S247	Escisión	S307 Programa para la Formación Continua en Educación Básica		
		S308 Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Educación Media Superior)	Educación	Educación Media Superior
		S309 Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Educación Superior)		
S179 y S249	Fusión	S249 Programa para el Bienestar de los Pueblos Indígenas y Afromexicano	Protección Social	Indígenas
S286	Modalidad	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Protección Social	Otros grupos vulnerables
S061		Eliminación		
S303	Nuevo	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones	Cultura