



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, REFLEJADA
EN EL GASTO SOCIAL CORRESPONDIENTE VS
RESULTADOS DE LA META NACIONAL MÉXICO
INCLUYENTE DE ACUERDO CON CONEVAL EN EL
SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO (2013-2018)”**

T E S I N A

Para optar por el título de:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:
FERNANDA JAIMES PLASENCIA

Director de Tesina:
MTRO. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY

Ciudad Universitaria, CDMX, 2024





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.

“La pobreza le priva al hombre de todo espíritu y virtud. Es difícil para un saco vacío permanecer derecho”.

Benjamín Franklin

<<El Señor levanta del suelo al pobre, y saca del lugar más bajo al necesitado para sentarlo entre gente importante, entre la gente importante de su pueblo>>

Salmo 113:7-8 (Versión Dios Habla Hoy)

Agradecimientos::

“Mas a Dios gracias, el cual nos lleva siempre en triunfo en Cristo Jesús, y por medio de nosotros manifiesta en todo lugar el olor de su conocimiento” 2º Corintios 2:14

Esta tesis se la dedico a mi Dios, cuan agradecida estoy padre mío por tu guía a lo largo de esta carrera para la cual no me queda duda que tú me escogiste, gracias por darme la fuerza para seguir adelante y no desmayar en los tiempos difíciles que se presentaban, enseñándome a perseverar y a encarar las adversidades sin desfallecer en el camino. El haber podido terminar este trabajo es una prueba más de tu gran fidelidad, a ti sea la gloria y la honra.

Gracias Jesús por el sacrificio que hiciste por mí en la Cruz, por tu salvación y por la dignidad que me has dado.

Al precioso Espíritu Santo, sin tu guía y tu sabiduría no hubiera podido lograr el objetivo, te pido que me acompañes siempre.

Gracias a mi amor, mi esposo Paulino, por tu apoyo incondicional desde que inicié la carrera, por cuidar de nuestros hijos cuando tenía que estudiar, por tu provisión sin la cual no hubiera podido terminar, por tu amor y compañía en cada desvelo. Te amo infinitamente.

A mis hermosos hijos Natalia y Elías por ser la mayor bendición en mi vida, quienes me han dado la fuerza y la inspiración para concluir mi carrera. Con todo mi amor y cariño les dedico este trabajo como testimonio de mi amor incondicional por ustedes y con la esperanza de que siempre sigan adelante y luchen por sus sueños. Los amo con todo mi corazón.

A mi mami, por haberme apoyado e impulsado en este largo camino, con mucho amor y cariño te dedico todo mi esfuerzo y trabajo puesto para la realización de este trabajo. Siempre serás mi ejemplo a seguir.

A mis abuelos Fernando y Carmen por sus sabios consejos y apoyo incondicional.

A Mamá Eva, siempre estarás en mi corazón.

A mis hermanos Mariana y Eduardo, mis compañeros en este camino de aprendizaje, gracias por estar siempre en mi vida, y a Raquelita, pedacito de cielo, con todo mi cariño.

A mis suegros Paulino y Paula, gracias por todo su cariño y respaldo a pesar de la distancia, y a mis cuñadas Lety, Gaby y Susy con mucho cariño.

Y sin dejar atrás a toda mi familia por confiar en mí, a Mamá Carmela y Piri, a mis tíos Claudia, Omar y Alejandro, a mis primos Renata y Diego, gracias por ser parte de mi vida y por permitirme ser parte de su orgullo.

A mi asesor:

Profesor Alfredo Córdoba Kuthy con respeto y profundo agradecimiento por su asesoría y dedicación a pesar de la distancia. Gracias por su paciencia y sus valiosos consejos, por las palabras de aliento y sobre todo por haberme ayudado hacer este sueño realidad.

Mi gratitud a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, mi alma mater, que me vio crecer desde Iniciación Universitaria, con la cual tengo una deuda infinita por la formación académica, profesional y personal que he recibido en sus aulas.

A mi querida Facultad de Economía la cual me dio todo, en la que pasé los momentos más agradables y también los más duros, donde conocí a los maestros y doctores que me enseñaron el valor y la importancia de la economía. Y de la cual siempre me sentiré orgullosa de llevar su nombre en alto.

Índice

Introducción	1
Justificación de la investigación	1
Objetivo General	4
Objetivos particulares	4
Objetivos específicos.....	4
Preguntas de Investigación	4
Hipótesis de la investigación	5
Capítulo 1 “Consideraciones Generales: Estado, Gobierno, Economía Pública, Políticas Públicas”	6
1.1 Consideraciones generales: organización social para la satisfacción de sus necesidades.....	6
1.2 Estado: Marco jurídico e instituciones que surgen del Estado	8
1.3 Gobierno.....	11
1.4 Economía Pública: materialización del Estado y Gobierno	15
1.5 Políticas Públicas	16
1.6 Gasto en funciones de desarrollo social, gasto programable y gasto social: una primera aproximación.....	20
Capítulo 2 “Política de Desarrollo Social en México 2013-2018”	24
2.1 Política de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivos y componentes.....	24
2.2 Qué es México Incluyente	27
2.3 Derechos sociales y su reconocimiento en el Plan y Programa de Peña Nieto (Desarrollo Humano).....	30
2.4 Compromisos Internacionales de México en Derechos Humanos y Agenda 2030.....	33
2.5 Gasto Social con relación al gasto total: 2013-2018	37
2.6 Gasto Social en el Programa México Incluyente 2013-2018.....	40
Capítulo 3 “Resultados México Incluyente: CONEVAL y el IDH en el Sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018)”	48
3.1 Consideraciones generales sobre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	48
3.2 Consideraciones generales sobre IDH.....	52
3.3 Interacción entre los indicadores de CONEVAL e IDH.....	53
Conclusiones	66
Mensaje a la comunidad	70
Bibliografía	72

Introducción

“No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados”.

Adam Smith

Justificación de la investigación

La presente tesina ha sido elaborada y discutida en el seminario de titulación de Economía Pública 125, a cargo de la Coordinación del Centro de Educación Continua de la Facultad de Economía de la UNAM.

Con esta investigación se busca responder a aquellas inquietudes que despertaron en mí la curiosidad por el tema a lo largo de mi etapa como estudiante de economía, por lo que a través de la ejecución de esta investigación se intenta develar el porqué de la baja efectividad del gasto social a pesar de su notable incremento durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto propuesto en la Meta México Incluyente por lo que el primer paso es entender y comprender el panorama en el que se encuentra. Responde principalmente al interés por comprender cómo y por qué existe la inequidad expresada en la diferencia de oportunidades y de ingreso entre las personas.

Como economista preocupada por los problemas de desigualdad social y el incremento de la población en situación de pobreza en nuestro país me propuse conocer, analizar y poder explicar el verdadero impacto de la Política de Desarrollo Social incluida en la Meta Nacional México Incluyente, ya que “el que una elevada proporción de la población carezca de acceso pleno y efectivo a los bienes públicos que le corresponden por ley, y enfrente condiciones de vulnerabilidad inaceptables, representa, además, un poderoso freno a la expansión del mercado interno y al

incremento de la productividad, lo que afecta sensiblemente el potencial de crecimiento económico del país”¹.

Mucho se ha escrito en los últimos años acerca de la Política de Desarrollo Social en México, se ha convertido en un tema recurrente en los estudios sociales recientes abordada desde distintos tipos de alcances y enfoques.

A partir de 1980 se inició en México un «nuevo estilo de gestión de la política social» debido a una crisis financiera internacional y a una reestructuración del Estado y del modelo económico en el país, a partir de lo cual disminuyeron los niveles de bienestar, se profundizó la desigualdad y se incrementó el número de pobres. Por ello, se adoptaron programas enfocados a la mitigación de la pobreza, se desatendieron las políticas sociales universales y se abandonó la noción de derechos sociales.²

A principios del año 2000 comenzó un auge importante de las políticas sociales en América Latina, en México se amplió sustancialmente la cobertura de programas anteriores al punto de llevarlos a un nuevo nivel y también se llevó a cabo la creación de nuevos e importantes programas sociales.

El Pacto por México firmado entre el partido gobernante (PRI) y las otras dos fuerzas políticas de mayor representación (PAN y PRD) tenía como propósito lograr la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de derechos sociales. Se planteó igualmente como un objetivo explícito disminuir la pobreza y los altos niveles de desigualdad social³.

“De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) correspondientes a 2010, el 46.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. II. México Incluyente. Pág. 43 Obtenido de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Apartado_Mexico_Incluyente.pdf

² Martínez, Manuel I. (2020). “Cinco sexenios de política social en México. Revista de Estudios Políticos”. Pp. 188, 159-196. Obtenido de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

³ Rodríguez, Katya. (2014). “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿Nueva? estrategia del sexenio priista (2012-2018). Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen III, número 1, enero-junio 2014 Pp. 179-202

uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (...) Por otra parte, el 10.4% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales. El hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema. La falta de acceso a los alimentos se agrava con la pérdida del poder adquisitivo de los hogares (...) Los niveles de pobreza en México se han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno”.⁴

Para ello se contempla construir una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los mexicanos.

“La administración de Enrique Peña Nieto trazó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013- 2018 la orientación de las políticas del Gobierno para el sexenio con el fin de que “todos los mexicanos tengan un acceso efectivo a los derechos de la Constitución, en un México Incluyente, con una Política Social de Nueva Generación, enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos”. En este sentido, según describe el PND se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa”⁵

El presente trabajo está organizado en tres capítulos. En el primer capítulo se exponen las consideraciones y definiciones generales respecto al proceso social, político y económico. La importancia de la organización social para la satisfacción de sus necesidades, el Estado y su marco jurídico, el Gobierno y sus instituciones, Políticas Públicas y Economía Pública. En el capítulo segundo se analiza todo lo que comprende la Política de Desarrollo Social 2013-2018 y la materialización del

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. II. México Incluyente. Obtenido de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Apartado_Mexico_Incluyente.pdf

⁵ Campuzano, Daniel. (2017). “Programa comedores comunitarios de la cruzada nacional contra el hambre: el asunto de la participación ciudadana”. Política, Globalidad y Ciudadanía. Pp.34-41. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/journal/6558/655868327002/html/>

gasto social en la Meta México Incluyente. Finalmente, en el tercer capítulo se examinan los resultados de la Meta México Incluyente de acuerdo con CONEVAL.

Objetivo General

El presente trabajo tiene como propósito conocer para comprender y poder explicar la importancia del gasto social en la Política de Desarrollo Social integrada en la Meta Nacional “México Incluyente”, la cual busca integrar una sociedad con igualdad de oportunidades y se plantea una política enfocada en alcanzar mejores niveles de vida para la población, es decir, una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos en el periodo que va de 2013 a 2018.

Objetivos particulares

- Conocer cómo se materializa la Política de Desarrollo Social: Gasto Social
- Analizar el Plan Nacional de Desarrollo Social: México Incluyente.

Objetivos específicos

- Identificar el Gasto Social en el Periodo de Enrique Peña Nieto.
- Conocer los resultados de la Política de Desarrollo Social por CONEVAL.

Preguntas de Investigación

Las preguntas que rigen esta investigación son ¿La Meta México Incluyente cumplió sus objetivos? ¿Efectivamente se combatió la pobreza con la ejecución de programas y políticas de desarrollo social en el sexenio de Peña Nieto de acuerdo con CONEVAL? ¿El gasto social destinado fue suficiente para cubrir lo estipulado?

Hipótesis de la investigación

Considero que la Meta México Incluyente no cumplió sus objetivos, en primer lugar, porque los recursos destinados a pesar de ser notablemente superiores no fueron suficientes, segundamente no estuvieron bien dirigidos, y por último los programas y estrategias como fue el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, no fueron bien administrados ya que no se contó con la información requerida en tiempo oportuno. Además, las metas fueron muy ambiciosas y no hubo una evolución continua del proyecto. Además, no se contaron con indicadores de eficiencia y eficacia para rendir transparencia.

Capítulo 1 “Consideraciones Generales: Estado, Gobierno, Economía Pública, Políticas Públicas”

“Sin un Estado fuerte, la vida es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”.

T. Hobbes

1.1 Consideraciones generales: organización social para la satisfacción de sus necesidades.

Desde la creación, el hombre ha vivido en sociedad y para dar cabida a una mejor estructura social las formas de organización han ido cambiando a través del tiempo.

De acuerdo con el Filósofo Aristóteles “El hombre es un ser social por naturaleza” es decir, la sociabilización es la naturaleza del hombre, y la familia es la primera sociedad formada necesaria para el ser social, sin embargo, no es suficiente para satisfacer todas las necesidades del ser humano. Sin embargo, primero tuvo que aprender a aprender, aprender a enseñar y enseñar a aprender, lo que lo llevo al aprendizaje y desarrollo de la comunicación para así lograr diversos fines, como el que ahora nos ocupa, el económico, el de satisfacer necesidades humanas y de la sociedad.

Desde la antigüedad, el instinto ha llevado al hombre a agruparse naturalmente en tribus, jefaturas, organizaciones y finalmente lo que hoy conocemos como Estado, siempre con una estructura jerárquica, donde la cabeza visible, mejor conocido como un líder, se encarga de guiar y orientar la ejecución de actividades ya sea democrática o autoritariamente.

Las tribus, por ejemplo, eran organizaciones basadas en lazos de parentesco entre los individuos que componían una sociedad, es ahí cuando aparece la familia, que es la base fundamental de las organizaciones. Por otro lado, las jefaturas y el Estado inician cuando empiezan a surgir nuevas necesidades económicas, políticas, recreativas, educativas, etc., estas organizaciones están basadas en el territorio, dispuestas a mantener el equilibrio social y a estructurar las comunidades humanas.

El criterio aristotélico mismo que establece que si bien la naturaleza del hombre le hace incapaz para vivir aislado, esa misma naturaleza le ha hecho sociable y dotado de racionalidad (en la que se incluye el lenguaje que da la posibilidad de comunicarse), de modo que para mantener y reproducir su existencia constituye, a partir de la familia, unos círculos de sociabilidad creciente, cada uno de los cuales satisface cierto ámbito de necesidades hasta culminar en la polis como comunidad autárquica o autosuficiente que satisface el conjunto de necesidades humanas; el hombre es, pues, un *zoon politikon* que en la concepción aristotélica significa, a la vez, un ser social y ser político; no difiere substancialmente de la perspectiva aristotélica la tesis mantenida en nuestro tiempo de que el sentido y justificación del Estado sólo radican en el cumplimiento de aquellas funciones destinadas a satisfacer necesidades humanas que ni el individuo ni sus agrupaciones sociales pueden satisfacer por sí mismos. La otra perspectiva, ya rigurosamente estatal, está representada principalmente por Hobbes: el hombre necesita ciertamente vivir en sociedad, pero no es social, sino tremendamente antisocial; está dotado de razón, pero también dominado por las pasiones que le llevarían a la mutua destrucción y a vivir en constante situación de inseguridad, lo que sólo puede ser neutralizado por la institución del Estado, es decir, por un poder que «pueda utilizar la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común»; fuera del Estado no hay sociedad civil, sino una insociabilidad que, impidiendo el desarrollo de la civilización, hace que la vida del hombre sea «solitaria, pobre, embrutecida y breve».⁶

“En rigor el orden social comprende todas las relaciones humanas y sus creaciones, tales como las estructuras, los órganos, sus jerarquías, y la repartición de los derechos y deberes, por ello siempre que se asocien unos grupos de hombres con otros, se desarrolla entre ellos una organización social (...) La organización necesita del orden jurídico y político para integrarse”⁷.

Todo ordenamiento jurídico influye directamente a partir de su estructura sobre la *distribución del poder* dentro de una sociedad; por “poder” se entiende en términos generales, la probabilidad que tiene un hombre o grupo de hombres de imponer su

⁶ Garita, Miguel A. (2011). “Una visión del Estado contemporáneo”. Cultura Jurídica, editada por la Facultad de Derecho, UNAM. Pp.245-262. Obtenido de: [https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_17\).pdf](https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_17).pdf)

⁷ Ibid. pág.249

propia voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de los demás miembros.⁸

1.2 Estado: Marco jurídico e instituciones que surgen del Estado

El Estado es la institución política y social más importante dentro de la sociedad, es una unidad de decisión y acción que vela por los intereses generales e individuales de todos sus miembros, estableciendo un orden jurídico, normativo y regulatorio auxiliado por las leyes, normas, reglas y el orden institucional que emane de él.

El Estado es un concepto central en el discurso y análisis político, sin embargo, a pesar de sus múltiples significados, todos coinciden en que el Estado es un ente abstracto. “El Estado es una categoría abstracta, que se concretiza en los marcos jurídicos e institucionales de cada sociedad, que evoluciona y se transforma continuamente”.⁹

El Dr. José Ayala define al Estado como “una categoría abstracta, inmaterial (meta – categoría), como una macroestructura compleja que emerge de la sociedad para que contribuya a la mediación y solución de conflictos sociales que surgen a partir de la interacción entre individuos; mediante normas de conducta establecidas en las leyes, reglas, usos y costumbres, que deben estar constantemente mediando en el conflicto, o que garantice la convivencia pacífica y la perpetuidad de la especie en el espacio que ocupen, para lograr la paz, la prosperidad y el bienestar de la sociedad”.¹⁰

La palabra “Estado” se impuso por la difusión de *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, estableciendo: “Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron, y son, o repúblicas o principados”.¹¹

Se puede también definir al Estado como Poder, es decir, como el órgano superior, soberano e independiente por encima del cual no existe autoridad superior o, como estructura social, o sea, el Pueblo. Maquiavelo, en sus

⁸ Weber, Max. (2002). “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España.

⁹ Apuntes Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy

¹⁰ Ayala, José. (2003). “Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX”. Facultad de Economía UNAM, segunda edición, primera reimpression, México. Pág. 16

¹¹ Priego, Guadalupe. (2003). “Un Nuevo Modelo de Administración Pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla”. Tesis profesional, Licenciatura en Derecho con Especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Obtenido de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf

reflexiones sobre el poder, lo considera como uno de los ingredientes fundamentales de la comunidad política, y que, al convertirse en soberanía, dio origen al Estado moderno¹².

Existen diversas teorías y conceptos con las que se pretende explicar la existencia de Estado, una de estas teorías hace referencia a los elementos constitutivos del Estado entre los cuales se encuentran los elementos formativos y los elementos posteriores. Los elementos formativos son la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico, mientras que los elementos posteriores, indispensables para el cumplimiento de los fines del Estado, son el poder público y el gobierno. La suma de estos elementos, hoy se reconocen como elementos constitutivos del Estado y son: población, territorio, gobierno y soberanía.¹³

“La razón primordial por la que los hombres unidos en una sociedad política tienen necesidad del Estado es el orden y la justicia. La justicia social es la necesidad crucial de las sociedades modernas. En consecuencia, el deber primordial del Estado moderno es la realización de la justicia social”.¹⁴

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25, menciona que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y

¹² Priego, Guadalupe. (2003). “Un Nuevo Modelo de Administración Pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla”. Tesis profesional, Licenciatura en Derecho con Especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Obtenido de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf

¹³ Ramírez, Jesús. (2019) “Derecho Constitucional Sinaloense”. Universidad Autónoma de Sinaloa. México pág. 48

¹⁴ Correa, Jaime. (2021). “El Hombre y el Estado”. Selecciones de Textos. Jaques Maritain. Obtenido de: <https://maritain.cl/wp-content/uploads/2021/02/elhombre-y-eleestado.pdf>

municipales deberán observar dicho principio. (ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983).¹⁵

De acuerdo con el Dr. José Ayala, “El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico”.¹⁶

En este sentido, el Estado es una persona jurídica, una estructura o entidad política que, a través de un ordenamiento jurídico creado por la sociedad, para que el derecho y la autoridad se combinen y se establezcan instituciones, cuyo peculiar objeto es mantener la ley, atender fines sociales, institucionalizar los procesos de política económica, promover la prosperidad común y el orden público, organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción. Las Instituciones que emanan del Estado, pueden ser: Instituciones políticas, culturales, sociales y económicas.

Los propósitos del Estado reflejados en el marco jurídico son:

- Crear un orden necesario
- Orientar a la sociedad
- Mediar el conflicto en la dinámica social
- Establecimiento de medios para el desarrollo cultural, económico, político, moral y social
- Prever el conocimiento

En resumen, el Estado es la institución suprema de la sociedad, el cual debe brindar certidumbre, estabilidad y seguridad, así como incentivar la equidad, la igualdad y

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25

¹⁶ Ayala, José. (1995). “Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas”, Facultad de Economía, U.N.A.M. México

la fraternidad en la sociedad. Es la instancia rectora de la sociedad cuyo principal propósito es dirigir, orientar, coordinar y fomentar las acciones y conductas de la sociedad hacia los fines y objetivos que garanticen la prosperidad, la paz, y el bienestar.

1.3 Gobierno

Las instituciones que surgen a partir del Estado, van a requerir de nuevos mecanismos para la orientación y mediación del conflicto social con el fin de evitar enfrentamientos violentos entre los miembros de la sociedad ante la existencia de intereses contradictorios a medida que la dinámica social se va volviendo más moderna y compleja. Las instituciones están encargadas de regular el conflicto social mediante la concertación, disuasión o coacción, acordando normas y leyes¹⁷.

Las Instituciones que emanan del Estado, pueden ser: Instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, que tienen que ver fundamentalmente con la convivencia interacción, interrelación y vinculación entre los miembros de las comunidades. Estas instituciones deberán fortalecerse para procurar el desarrollo social, político y económico lo que dará como consecuencia sociedades y mercados más fuertes que a su vez demanden gobiernos precisos en las acciones de política que velen siempre por la satisfacción del beneficio social en justicia.

Las instituciones políticas se refieren a las de organización de la propia sociedad, donde el Gobierno es la institución más importante de esta categoría, seguido de los Partidos Políticos y Organizaciones Políticas no Gubernamentales.

Dicho lo anterior podemos afirmar que la primera Institución que emana del Estado es el Gobierno. El Gobierno no es lo mismo que el Estado, está sujeto a él por el mecanismo del poder, es el representante del Estado ante la sociedad y a su vez es el representante de la sociedad ante el Estado.

¹⁷ Apuntes Prof. Alfredo Córdoba Kuthy

El término “Gobierno” proviene de la palabra griega “kubernao” que significa “conducir la nave o barco”, en otras palabras, se refiere a dirigir, liderar o ejercer control sobre algo.

El Gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. La principal diferencia es que el Gobierno se establece, cambia y se transforma durante un período relativamente de corto plazo, en tanto que el Estado con sus componentes antes señalados de población, territorio y poder tiende a permanecer por más tiempo, a pesar de que históricamente puede experimentar algunas transformaciones.¹⁸

Jean Bodin establece la diferencia entre las formas de Estado y las formas de gobierno: la forma de Estado se refiere a quién ostenta la titularidad de la soberanía y son tres formas puras (Monarquía, aristocracia y democracia); la forma de gobierno por su parte hace relación a la manera como se ejerce la soberanía y puede ser a través de una persona, un comité o el pueblo en su conjunto.¹⁹

Para entender y comprender el concepto “Gobierno” resulta útil mencionar algunas de sus características:

- Es la representación del poder público materializado.
- Es el representante del Estado ante la sociedad y a su vez es el representante de la sociedad ante el Estado.
- A través del gobierno se fomenta la voluntad del Estado.
- El gobierno tiene una relación directa con la política.
- En la práctica, solo el poder Ejecutivo representa el gobierno.
- Generalmente no son permanentes, sino que se renuevan periódicamente para responder a la dinámica social.

Desde el punto de vista funcional, el gobierno tiene tres funciones:

¹⁸ Apuntes Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy

¹⁹ Jiménez, William y Ramírez, César. (2008). “Gobierno y Políticas Públicas”. Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

1. **Función política:** consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos.
2. **Función administrativa:** se refiere a las tareas como iniciativa legislativa, decretos con fuerza de ley, potestad reglamentaria, etc.
3. **Función normativa:** se encarga de la actividad práctica y directa que realiza el Estado para cuidar los intereses y proveer los servicios públicos necesarios, los cuales se concretan en la formulación y ejecución de políticas públicas.

En México, a nivel federal, la estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado se organiza de acuerdo con sus funciones en el poder público en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y también en organismos a los que la Constitución les otorga autonomía y personalidad jurídica propia.

El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, cuya actividad se apoya básicamente en la administración pública y en la Procuraduría General de la República, dependencia del Ejecutivo que tiene su Ley Orgánica propia. El Poder Legislativo está conformado por el Congreso de la Unión, lo integra la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El Poder judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. A los anteriores se adicionan materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales (Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje).

Por otro lado, el gobierno requiere de instituciones en el sector público con fines específicos de interés público, dependientes del presupuesto público pero autónomas del gobierno. A esta categoría pertenecen el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la Fiscalía General de la República, la Comisión Federal de

Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

“Dentro de los regímenes políticos democráticos existen, además, diversos arreglos institucionales que dan como resultado formas de gobierno diferentes. Estas formas de gobierno pueden dividirse en tres: presidencialismos, parlamentarismos y mixtas llamadas semiparlamentarismos o semipresidencialismos”²⁰.

“En el régimen presidencial mexicano, el presidente de la República es elegido por el pueblo no por el Legislativo; puede ser miembro de un partido diferente al que tenga la mayoría en el Congreso; no puede ser despedido de su cargo por un voto de censura del órgano legislativo, voto que tampoco puede significar la remoción de los secretarios de Estado [dado que ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso], a quienes el presidente nombra y remueve libremente. Asimismo, el titular del Poder Ejecutivo carece de facultades para disolver al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras”.²¹

Corresponde al Gobierno Mexicano de acuerdo con la Constitución Mexicana vigente lo siguiente: Ejercer la rectoría, proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, garantizar los derechos humanos por medio de las diferentes instancias y niveles de gobierno, así como de las empresas, organismos, comisiones e institutos correspondientes. También le corresponde formular las políticas públicas por áreas de competencia, coordinarlas, planearlas para su conducción, orientación, regulación, legislación y fomento.

Con los elementos anteriores, en una aproximación al concepto de gobierno diré que el gobierno es el conjunto de instituciones y órganos públicos depositarios del Poder Ejecutivo que dirigen un Estado; encargadas de administrar los recursos públicos, plantear políticas públicas, elaborar planes y programas de acción para garantizar la prosperidad, la paz y el bienestar de la sociedad.

²⁰ Jiménez, William y Ramírez, César. (2008). “Gobierno y Políticas Públicas”. Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

²¹ Carpizo, Jorge. (2002). “El presidencialismo mexicano”. 16ª ed., Siglo XXI. México. Pp. 14-15

1.4 Economía Pública: materialización del Estado y Gobierno

La Economía Pública, es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio.

Esta rama del conocimiento se ocupa de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias, de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestales y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado.

La economía pública, podría decirse que trata la forma en que los objetivos gubernamentales son obtenidos a través de la asignación de recursos económicos, de la distribución de la riqueza y del ingreso y de la estabilidad y el desarrollo económico, usando entradas, gastos, deuda pública y otras transacciones.

En el caso mexicano, la institución de la Administración Pública Federal encargada del proceso de concretización del Estado en Gobierno que da lugar a la Economía Pública corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La Secretaría de Hacienda es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad.

La economía pública comprende las teorías del gasto y el ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar, finanzas públicas y la elección pública, así como también temas relacionados a la deuda pública, el tema de seguridad social, políticas sociales, etc.

Para fines de este trabajo, se hace hincapié en la economía del bienestar, la cual ha contribuido en mejorar la comprensión del papel del Estado en la economía. La preocupación del bienestar se remonta a tiempos antiguos, Amartya Sen y Martha Nussbaum, compiladores del texto “La Calidad de Vida” (1996), manifiestan que, “El término “Bienestar” debe relacionarse con aspectos como las capacidades, las

oportunidades, las ventajas y otros elementos no cuantificables que hacen referencia a la calidad de vida de las personas”²².

Pigou (1920) en su publicación “La economía del bienestar” plasmó que desde el Estado se pueden corregir las condiciones de vida de la gente. En el mercado pueden surgir fallas como externalidades, monopolios, problemas de información y bienes públicos que provoquen pérdidas irrecuperables, por esta razón, la idea trascendental fue que la intervención gubernamental permitiría alcanzar una asignación más eficiente de los recursos y una mejor distribución del ingreso. “La “Economía del Bienestar” de Pigou tenía presente no sólo las correcciones de externalidades, sino también la presencia de un estado de bienestar que proporcionara seguridad social y que diera oportunidades para un consumo más igualitario a todos los sectores en áreas sensibles como educación, vivienda y sanidad”²³.

Un sector público óptimo es aquel que corrige las “fallas de mercado” y redistribuye la riqueza a través de un esquema de gasto estructurado, sin embargo, la economía del bienestar a partir de sus propias limitaciones incluye que las soluciones basadas en la intervención del Estado podrían no ser óptimas en el sentido de Pareto, pero sí superiores a las de los mercados competitivos.²⁴ También, el Estado puede fallar al enfrentar problemas de información y del conocimiento de las preferencias de los agentes económicos, que pueden provocar ineficientes asignaciones de los recursos, conocidos como fallos del Estado.

1.5 Políticas Públicas

Las políticas públicas están relacionadas directamente con el ejercicio del gobierno para resolver los problemas, así como atender las necesidades de la sociedad. De otra forma, podemos afirmar que “un buen gobierno es aquel cuyas políticas

²² Reyes, Otilio y Rains, Oslund. “Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como Problemas Microeconómicos”. Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas Abriendo Camino al Conocimiento. Facultad de Ciencias Económicas, UNAN-Managua. 26 de abril de 2014. Pp. 217-234

²³ Ibid.

²⁴ Economía Pública: un nuevo campo de estudio

públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, por lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social”,²⁵ es decir, “hablar de Políticas Públicas implica centrarnos en aquella labor -primordial, podríamos decir- que lleva a cabo todo Estado o gobierno en pos de concretar alguna transformación social”.²⁶

Sin tener una definición única o consenso en la doctrina, diferentes autores se aproximan a una noción casi homogénea, la que coincide con una doble acepción de las palabras que componen el concepto de Políticas Públicas (PP), por ejemplo:

Por Políticas públicas se entiende un conjunto de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (...) Una Política Pública no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política.²⁷

De esta forma, es evidente que se trata de la acción política de gobierno, sobre lo que sea considerado de interés público. De esta forma, las *PP* tienen un contenido de operaciones o acciones políticas interrelacionadas; Aguilar las define como “las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran las *PP*”²⁸ y son: “la formación de la agenda, la definición del problema (público), la formulación de la política, la implementación y la evaluación.

²⁵ Lahera, Eugenio (1999). “Introducción a las políticas públicas”. CEPAL

²⁶ Wilson, Javier (2018). “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”. Revista IN IURE, Año 8. Vol. 2. La Rioja. Argentina. Obtenido de: <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>

²⁷ Aguilar, Luis. (2010). “Política Pública”. Grupo Editorial Siglo XXI. Obtenido de: http://data.evaluacion.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf

²⁸ Ibid.

Por otro lado, la concepción de la CEPAL “Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada una existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”.²⁹

Finalmente, para fines de este trabajo es importante mencionar el factor del *desarrollo humano*, el cual solo puede obtenerse mediante la adopción de políticas públicas que tomen en cuenta el proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaran los individuos. Para ello, menciono al autor Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998 y precursor de la categoría de Desarrollo Humano, en cuyos textos enfatiza que la libertad mejora las capacidades del individuo para apoyarse en el desarrollo de su propio plan de vida y para influir en el mundo.

Este enfoque del desarrollo humano considera que las políticas públicas consideren factores sociales, familiares, laborales y culturales que inciden directamente en el individuo y que consideren lo que puede o es capaz de hacer una persona. Los derechos humanos deben estar reflejados en la economía pública y en las políticas públicas de Estado como en las de gobierno. Deben estar garantizados en las finanzas y en los presupuestos públicos, permanentemente.

“El desarrollo humano ofrece una visión sobre el contexto económico que prevalece en los países y que interfiere en la plena realización o no de los derechos humanos. Los conceptos e indicadores del desarrollo humano permiten obtener una evaluación sistemática de los factores económicos, sociales, culturales e institucionales que limitan las libertades y los derechos humanos. A partir del análisis de desarrollo humano se pueden elaborar y aplicar políticas públicas adecuadas, que promuevan y protejan el ejercicio efectivo de los derechos humanos, tanto en el corto como en el largo plazo”³⁰.

Cabe mencionar que las *PP* están en función de la visión de la concepción de “Estado” del gobierno en turno responsable de la administración y que tiene como objetivo resolver problemas públicos y responder a las demandas y necesidades de

²⁹ Lahera, Eugenio. (2004). “Política y Políticas Públicas”. Naciones Unidas. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c009498b-5162-402b-b338-c5ffdb30714/content>

³⁰ Villeda, Mary Carmen. (2011). “Derechos Humanos y Desarrollo Humano en México”. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos Vol. 22 (2): pp. 185-208, julio-diciembre. Pág. 194

la sociedad de forma racional, o bien mitigar los problemas públicos a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Coincido con la definición del politólogo J. Emilio Graglia, quien afirma que las políticas públicas “son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a fin de satisfacer las necesidades de una sociedad”³¹.

Por otro lado, lograr una implementación efectiva de las políticas públicas requiere de recursos financieros que sean suficientes para cumplir los objetivos buscados ya que las formas de asignación y distribución de los recursos tendrán implicaciones en materia de eficiencia, equidad, calidad y pertinencia de dichas políticas, y especialmente que sean sostenibles en el tiempo.

El gobierno obtiene estos recursos o ingresos de distintas fuentes, aunque la principal es la recaudación de impuestos. “En una democracia, el sistema impositivo refleja de un modo o de otro, el compromiso al cual llegan los principales grupos de la sociedad sobre el tipo de Estado que están dispuestos a aceptar y en consecuencia a financiar a través de sus impuestos”³² en otras palabras, los recursos fiscales son usados para financiar las políticas públicas impulsadas por el gobierno para avanzar en el desarrollo económico del país.

Es importante mencionar que el Estado está legitimado para detraer recursos de los particulares a través de las contribuciones, pues es obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público del país, es decir, pagar impuestos. “El contribuyente participa de su riqueza al ente público a través de la figura del tributo, con la finalidad de que pueda, este último, satisfacer sus necesidades presupuestales”.³³

El Código Fiscal de la Federación (CFF) dispone en su artículo 1° que las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme

³¹ Wilson, Javier (2018). “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”. Revista IN IURE, Año 8. Vol. 2. La Rioja, Argentina. Obtenido de: <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>

³² Ayala, José. (1997) “Economía Pública: Una guía para entender al Estado”. Facultad de Economía, UNAM. México. Pág. 223

³³ García, Marco. (2020). “Los tributos y sus elementos esenciales”. En Ríos, Gabriela. *Manual de Derecho Fiscal*. Pp. 93-115. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6278/6a.pdf>

a las leyes fiscales respectivas, mientras que en el artículo 2° se menciona que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

“La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. El objetivo básico de este poder exclusivo del Estado es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. Este proceso involucra inevitablemente costos y el gobierno debe financiar el mantenimiento de la cohesión social y política del sistema económico”.³⁴

1.6 Gasto en funciones de desarrollo social, gasto programable y gasto social: una primera aproximación

El gasto programable es aquel que sustenta el funcionamiento de las dependencias y entidades del gobierno federal en presupuesto para que éstas proporcionen bienes y servicios a la población y financien programas sociales.

El gasto programable puede analizarse a partir de tres clasificaciones funcionales generales: desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Este trabajo estará enfocado al gasto en desarrollo social el cual permite conocer el presupuesto total asignado a este rubro, el cual a su vez está dividido en siete funciones: educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios a la comunidad, protección ambiental, recreación, cultura y otras manifestaciones, y otros asuntos sociales.

Entre 2008 y 2018, de acuerdo con el Inventario Nacional CONEVAL de programas y acciones de Desarrollo Social el gasto de la Clasificación de Desarrollo Social representó en promedio el 61% del gasto programable total; y el gasto en programas y acciones de desarrollo social representó el 21% del gasto programable total.

El gasto social es una herramienta que usa el Estado para incidir en la distribución del ingreso puesto que se compone de erogaciones públicas destinadas al financiamiento de políticas relacionadas con protección social, educación, salud,

³⁴ Ayala, José. (1997) “Economía Pública: Una guía para entender al Estado”. Facultad de Economía, UNAM. México. Pág. 220

vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión y protección del medio ambiente según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La OCDE define el gasto social como la provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones públicas y privadas, a hogares e individuos con el fin de brindarles apoyo durante circunstancias adversas que afecten su bienestar, siempre y cuando dicha provisión no constituya un pago directo por bienes o servicios específicos, ni contratos o transferencias individuales. Sin embargo, en las instituciones privadas las transferencias entre los hogares no se contabilizan como gasto social.³⁵

“En general, el concepto de gasto social utilizado en finanzas públicas hace referencia a los recursos destinados por el Estado para la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, vivienda y previsión”.

La definición de gasto social en los países de América Latina y el Caribe difiere metodológica y conceptualmente por lo que no existe un consenso sobre que elementos son los que definen el gasto social. Dichas definiciones no hacen referencia directa a los sectores sociales donde se destinarán los recursos y como consecuencia no se puede dar una comparabilidad de las cifras.

Dicho lo anterior, Martínez y Collinao proponen una definición común para los países de la región, “se considera como gasto social al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”,

³⁵ Martínez, Rodrigo y Paz, María. (2010) “Gasto Social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/LCI3171P_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)".³⁶

En México, el concepto de gasto social ha sido tradicionalmente vinculado a la finalidad de Desarrollo Social de la clasificación funcional de gasto público.

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

En la medida en que el gasto público es un reflejo de las decisiones del gobierno en términos de la política, la materialización de las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) debe efectuarse a través del gasto.

En relación con lo anterior, la definición del gasto social adoptada en este trabajo es la siguiente: El gasto social es una parte del gasto público total, es decir, son aquellos recursos que el gobierno destina al financiamiento de programas, proyectos y actividades específicas con el objeto de garantizar el cumplimiento de los derechos para el desarrollo social de la población, que de acuerdo a la LGDS son: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, seguridad social, trabajo y el disfrute de un medio ambiente sano que permitan crear y fortalecer el capital humano e impulsar el crecimiento de la economía.

Este capítulo tuvo como objetivo establecer una orientación teórica a partir de la recopilación y exposición de los conceptos y categorías fundamentales sobre: Estado, Gobierno, Economía Pública y Políticas Públicas para el desarrollo de esta investigación. Finalmente se precisaron algunas cuestiones conceptuales sobre el

³⁶ Martínez, Rodrigo y Paz, María. (2010) “Gasto Social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/LCI3171P_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gasto Programable y el Gasto Social necesarias para la discusión que nos aguarda. En el siguiente capítulo se señala y analiza más a profundidad el Gasto Social con relación al gasto total y la evidencia sobre su asignación en el Programa México Incluyente.

Capítulo 2 “Política de Desarrollo Social en México 2013-2018”

“Nunca dejará de haber necesitados en la tierra, y por eso yo te mando que seas generoso con aquellos compatriotas tuyos que sufran pobreza y miseria en tu país”.

Deuteronomio 15:11 (versión DHH)

2.1 Política de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivos y componentes

El Desarrollo Social se define como el proceso que se centra en alcanzar una sociedad más igualitaria, que garantice una reducción importante entre la brecha que existe en los niveles de bienestar de los diferentes grupos sociales que la integran, con el fin de lograr una mejor calidad de vida de la población en materia económica, social, política y cultural.³⁷

La idea de Desarrollo Social no es estática, evoluciona, y por ende la Política de Desarrollo Social en México también ha ido cambiando con el paso del tiempo, factores como la demanda creciente de bienes y servicios públicos, la ampliación de coberturas en educación, alimentación y salud, crisis sociales y el surgimiento de nuevas teorías del desarrollo promovieron un nuevo enfoque de política social y junto a ello, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992 cuyo objetivo principal ha sido trabajar en beneficio de la población vulnerable y combate a la pobreza a través de los diferentes programas sociales que tienen como propósito garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población mexicana.

Hoy en día la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la institución encargada de conducir la Política de Desarrollo Social regulada por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual “surgió de la necesidad de establecer un cuerpo normativo así como los mecanismos e instrumentos necesarios para el establecimiento de una política social de Estado, que garantizara condiciones

³⁷ SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2017). “Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado”. México. Obtenido de: <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/SEDESOL.pdf>

propicias para el ejercicio de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que al mismo tiempo sentara las bases de una estrategia de largo plazo”.³⁸

“Con base en el marco normativo citado, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la actuación de la Secretaría de Desarrollo Social ha estado enfocada en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y en cerrar las brechas de desigualdad social, con el objetivo de que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva, acorde con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018”³⁹.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece que la política social es una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos.⁴⁰

“La política de desarrollo social de nueva generación tiene como objetivo central hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. Por ello, la responsabilidad de garantizar los derechos sociales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recae en el entramado de dependencias, entidades, normas, programas y presupuestos de la Administración Pública vinculada con aquéllos”.⁴¹

Es una política de nueva generación porque se articula en torno a los derechos sociales y humanos que recoge nuestra Constitución. Bajo el principio de focalizar recursos para universalizar derechos, la política social de nueva generación prioriza a la población en pobreza extrema, que son los que tienen una menor capacidad de hacer efectivos sus derechos sociales.⁴² En el artículo 14 de la Ley General de

³⁸ SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2017). “Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado”. México. Obtenido de: <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/SEDESOL.pdf>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2013). “Nota: Ideas Centrales de la Política Social de Nueva Generación, noviembre 2013. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13546/Nota_Poliitica_Nueva_Generacion.pdf

⁴¹ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. México. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13555/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

⁴² SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2013). “Nota: Ideas Centrales de la Política Social de Nueva Generación, noviembre 2013. México. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13546/Nota_Poliitica_Nueva_Generacion.pdf

Desarrollo Social se mencionan con claridad los derechos que corresponden al desarrollo social, al establecer que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.

Los programas prioritarios de este sexenio fueron: la Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) fue presentada como la principal orientación en materia de política social del sexenio, si bien, no era un programa presupuestario sino una estrategia de coordinación que no tenía presupuesto asignado, por lo que dependía de la voluntad política para atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexicana.

El hambre es una de las formas más extremas de privación y exclusión. La pobreza aqueja a una proporción importante de la población; la salud, la educación y los servicios básicos a la vivienda no están garantizados para todos.

La política social de nueva generación también reconoce el carácter multidimensional de la pobreza y está alineada a los indicadores de la medición del Coneval, lo que permite dar seguimiento a los programas destinados a combatir la pobreza y carencias sociales en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Por ello, la política social debe ser instrumentada y puesta en práctica por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, requiere de los esfuerzos de los otros órdenes de gobierno, de las directrices de sus respectivos planes de desarrollo, así como de sus instrumentos programáticos y recursos presupuestarios.⁴³

⁴³ Gobierno de México. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13555/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

2.2 Qué es México Incluyente

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto propuso Cinco Grandes Metas Nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, con las que se pretendía lograr que México alcanzara su máximo potencial, elevando la calidad de vida de todos los mexicanos.

La precisión de los derechos sociales a cargo de Sedesol se encuentran inmersos en la Meta 2 del PND, denominada “México incluyente”, en la cual se pretendía ejercer los derechos sociales de todos los mexicanos más allá del asistencialismo, y conectar el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuyeran las brechas de desigualdad y que promoviera la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.⁴⁴

México Incluyente estaba enfocada a garantizar los derechos sociales de todos los mexicanos, sus objetivos y estrategias estaban vinculadas principalmente con los derechos a la alimentación, no discriminación, salud, seguridad social incluyente y vivienda.

En este sentido, se propusieron cinco objetivos para guiar la acción del gobierno:

1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente
3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.
4. Ampliar el acceso a la seguridad social.
5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

⁴⁴ Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Obtenido de: <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

Cuadro 1: Alineación de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018 y Programa Sectorial de Desarrollo Social al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional en el PND 2013-2018	Objetivo del Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Social	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional
México Incluyente	<p>Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p>	<p>Objetivo 1. Garantizar el acceso a una alimentación adecuada a las personas en condición de pobreza.</p>	<p>Objetivo 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.</p>	<p>Estrategia 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</p> <p>Estrategia 2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.</p>
México Incluyente	<p>Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p>Objetivo 2. Hacer de México un país para todas las generaciones. Se buscará garantizar los derechos de la infancia a través de un mejor diseño institucional y programático.</p> <p>Asimismo, se propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable.</p>	<p>Objetivo 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.</p> <p>Objetivo 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.</p>	<p>Estrategia 2.2.1. Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.</p> <p>Estrategia 2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.</p> <p>Estrategia 2.2.4. Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.</p>
México Incluyente	<p>Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud</p>	<p>Objetivo 3. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud.</p>	<p>Objetivo 2 del Programa Sectorial de Salud. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.</p> <p>Objetivo 6 del Programa Sectorial de Salud. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la</p>	<p>2.3.1. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal.</p> <p>2.3.2. Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud.</p>

			rectoría de la Secretaría de Salud.	<p>2.3.3. Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad.</p> <p>2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad.</p>
México Incluyente	<p>Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social</p>	<p>Objetivo 4. Incrementar el acceso de la población a la seguridad social, independientemente de la condición económica o social de las personas.</p>	<p>Objetivo 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.</p>	<p>Estrategia 2.4.1. Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales.</p> <p>Estrategia 2.4.2. Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población.</p> <p>Estrategia 2.4.3. Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos.</p>
México Incluyente	<p>Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.</p>	<p>Objetivo 5. Mejorar la dotación de servicios básicos, la calidad y los espacios de la vivienda de las personas en situación de pobreza.</p>	<p>Objetivo 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.</p>	<p>Estrategia 2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.</p> <p>Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del PND 2013-2018 y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2013-2018

2.3 Derechos sociales y su reconocimiento en el Plan y Programa de Peña Nieto (Desarrollo Humano)

En México existen condiciones de desventaja entre algunos grupos poblacionales en comparación con el resto de la población, cuyo ejercicio de derechos sociales constantemente se encuentra comprometido. “La población indígena enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena; lo mismo pasa con otros grupos sociales como las mujeres, la población joven y las personas con alguna discapacidad, quienes encuentran mayores obstáculos para acceder a los mismos beneficios que sus contrapartes”⁴⁵.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud es una razón igualitaria puesto que tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”.⁴⁶

Así, la CEPAL, por ejemplo, postula que “la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios”.⁴⁷

La pobreza constituye una condición que vulnera derechos. El incumplimiento de alguno de los derechos económicos y sociales es interdependiente con otros, y todos ellos quedan vulnerados y reproducidos por condiciones de carencia social asociadas a la pobreza.

⁴⁵Licona, Gonzalo y De la Garza, Thania. (2018). “Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México”. En Hernández, Gonzalo, Aparicio, Ricardo y Mancini, Fiorela. *Pobreza y derechos sociales en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México. Pp. 685-712. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf>

⁴⁶ Bobbio, Norberto (1995). “Derecha e izquierda”. Citado en: Hopenhayn, Martín. (2006) *Desigualdades Sociales y Derechos Humanos: Hacia un pacto de Protección Social*. Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, CEPAL. Santiago, Chile

⁴⁷ CEPAL. (2006). “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. Citado en: Cunill Grau, Nuria. (2010). *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010. Pp. 41-72

“Bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una caridad o una obligación moral”.⁴⁸

“La normatividad mexicana y los diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México señalan como elemento central de la política pública el acceso efectivo a los derechos, especialmente a los derechos sociales como base para el desarrollo humano”.⁴⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4°, así como la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en su artículo 6° (Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) colocan los derechos humanos, principalmente los derechos sociales, como el centro de la política pública del país.⁵⁰

“Bajo el enfoque basado en derechos humanos, los marcos normativos aplicables definen las condiciones de vida a las que toda persona debe poder acceder sin distinción o discriminación de ningún tipo, es decir, en atención a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación”⁵¹.

Un México Incluyente propone enfocar la acción del Estado en garantizar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna.

Para alcanzar un México Incluyente debemos de asegurar que todos los mexicanos sin excepción disfruten efectivamente de los derechos garantizados en nuestra Constitución. Garantizar estos derechos significa igualar las oportunidades de

⁴⁸ Cunill Grau, Nuria. (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010, pp. 41-72

⁴⁹ Licona, Gonzalo y De la Garza, Thania. (2018). “Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México”. En Hernández, Gonzalo, Aparicio, Ricardo y Mancini, Fiorela. *Pobreza y derechos sociales en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México. Pp. 685-712. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf>

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Coneval. (2019) “Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) Hacia una medición del estado del desarrollo”. México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Documento%20Conceptual_Metodo%C3%B3gico.pdf

desarrollo y cerrar las brechas de desigualdad social y económica. El objetivo es que quienes hoy reciben un apoyo o beneficio social del Estado Mexicano, en el futuro tengan la capacidad de salir de la pobreza, a partir del incremento de sus ingresos como individuos productivos. El combate a la pobreza extrema y la erradicación del hambre son objetivos centrales del Gobierno de la República⁵² a través de programas prioritarios como: Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) no era un programa, propiamente dicho, sino una estrategia de inclusión y bienestar social cuyo objetivo era atender las condiciones de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación de la población mexicana. La CNCH arrancó el 23 de enero de 2013 con los objetivos de erradicar el hambre, eliminar la desnutrición infantil, aumentar la producción de alimentos entre otros.

La transformación del programa Progresas, el cual fue cambiado a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002, en 2014 se convirtió oficialmente en Programa de Inclusión Social (Prospera) y tuvo como principal sustento, como su nombre lo dice, la inclusión, a partir de la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales. Así, el Prospera contó con cuatro componentes: alimentación, salud, educación e inclusión. El programa también modificó su focalización, pues se añadió el índice de rezago social como criterio de selección de beneficiarios.⁵³

Finalmente, para contribuir al beneficio de las familias en condiciones de vulnerabilidad el 1 de marzo de 2013 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) constituyó el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, dirigido a madres solteras que a su vez son cabeza de familia, quienes mediante este seguro

⁵² Presidencia de la República EPN. (2013). "Alcanzar un México Incluyente". México. Obtenido de: <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/alcanzar-un-mexico-incluyente>

⁵³ Martínez Espinoza, Manuel I. (2020). "Cinco sexenios de política social en México". Revista de Estudios Políticos, 188, 159-196. Obtenido de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

garantizan la educación de sus hijos hasta nivel superior, en caso de orfandad materna⁵⁴.

2.4 Compromisos Internacionales de México en Derechos Humanos y Agenda 2030

“El compromiso de las Instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), debe ser el de contribuir a que los Estados combatan el hambre y logren la seguridad alimentaria, trabajen para garantizar una vida sana y una educación de calidad; propicien la igualdad de género, aseguren el acceso al agua y la energía, así como adopten medidas urgentes contra el cambio climático, promuevan la paz y faciliten el acceso a la justicia”.⁵⁵

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un acontecimiento importante en la historia de la humanidad. Para comprender su origen e importancia es necesario retroceder en el tiempo, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó “La Cumbre del Milenio” en el año 2000 donde los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 países aprobaron la Declaración del Milenio y establecieron ocho objetivos conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las metas que el mundo ha establecido para luchar contra la pobreza extrema en varias dimensiones. Este compromiso se firmó en septiembre del año 2000 y se fijaron ocho objetivos que tienen como fecha límite de cumplimiento el año 2015.

Al momento de firmar la Carta del Milenio, los jefes de Estado consideraron una serie de valores que son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, los cuales fueron: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común.

Con base en estos valores y necesidades se definieron los ocho ODM:

⁵⁴ Secretaría de Bienestar. (2017). “El Seguro de Vida para Jefas de Familia impulsa la preparación de más de 54 mil niños y jóvenes en todo el país”. Prensa. México. Obtenido de: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/el-seguro-de-vida-para-jefas-de-familia-impulsa-la-preparacion-de-mas-de-54-mil-ninos-y-jovenes-en-todo-el-pais#:~:text=Como%20parte%20de%20la%20pol%C3%ADtica,Vida%20para%20Jefas%20de%20Familia%E2%80%9D>.

⁵⁵ CNDH. (2019). “La CNDH y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. México. Obtenido de: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/CNDH-Agenda-2030-Desarrollo-Sostenible.pdf>

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Los 8 ODM incluyen dimensiones esenciales de desarrollo humano y contienen 17 metas que simbolizan grandes desafíos que dependen en gran medida de la voluntad y del manejo de los países en el tiempo acordado.

México, no obstante, va más allá de la medición de la pobreza por ingresos impulsada por el Banco Mundial, y desde 2008 implementó una medición multidimensional de la pobreza que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos (ingreso, salud, alimentación, educación, seguridad social y vivienda). De acuerdo con la medición oficial nacional más reciente (Coneval, 2015).

La erradicación de la pobreza extrema y el hambre (Objetivo 1) es de alta prioridad para México. Para romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza, la inversión en capital humano es el objetivo de la política pública más relevante del Gobierno de México, que mediante transferencias condicionadas logró mejorar el ingreso de las familias en pobreza extrema e incentivó la retención de niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar, el cuidado de la salud y una mejor nutrición⁵⁶.

Para fines más recientes, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Resolución “Transformar nuestro

⁵⁶CEDRSSA. (2019). “Resultados de la Medición de la Pobreza Multidimensional en Materia Alimentaria 2018”. Palacio Legislativo de San Lázaro, CDMX. Obtenido de: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/19Los%20objetivos%20de%20desarrollo%20del%20Milenio%20aprobados%20por%20la%20ONU..pdf>

mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual estableció una plataforma de acción global para alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social. Los 193 Estados miembros de la ONU firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual contiene seis elementos:

1. La Declaración de los jefes de Estado y de gobierno, quienes se comprometieron a trabajar para la implementación de la Agenda, con el reconocimiento de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y ambiental, de forma equilibrada.
2. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tienen como plazo el año 2030 y se concentran, entre otras cosas, en poner fin a la pobreza y al hambre en el mundo, a combatir las desigualdades en los países, a proteger los derechos humanos y a promover la igualdad de género, a garantizar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales y a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido.
3. Las 169 metas asociadas a los ODS, definidas como metas de referencia mundial, por lo que ha correspondido a cada gobierno establecer sus propias metas nacionales.
4. Los 232 indicadores para medir el progreso en las metas de los ODS.
5. Los medios de implementación de la Agenda, que incluyen, entre otros, las estrategias de desarrollo sostenible apropiadas nacionalmente, el financiamiento público internacional, la actividad empresarial privada, el comercio internacional, la sostenibilidad de las deudas públicas a largo plazo, la atención a riesgos sistémicos (como la gobernanza económica mundial, las crisis económicas, las amenazas al medio ambiente, etc.) y la transferencia de tecnologías ambientalmente adecuadas.

6. El monitoreo y seguimiento internacional, nacional y regional a los avances en la implementación de la Agenda.⁵⁷

La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, es una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos sin dejar a nadie atrás, cuenta con 17 objetivos, entre ellos la eliminación de la pobreza, el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente y el diseño de nuestras ciudades.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). "Objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible". <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Es importante mencionar que los Objetivos del Milenio (ODM) estaban dirigidos a los países en desarrollo, particularmente a los más pobres, por el contrario, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se aplicarán a todos los países del mundo.

⁵⁷ UNDP. (2019). "Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo Local". Obtenido de: [https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente,Sostenible%20\(ODS\)%20de%20la%20Agenda](https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente,Sostenible%20(ODS)%20de%20la%20Agenda)

Los Objetivos del Milenio estaban centrados principalmente en la agenda social, los nuevos objetivos abordan temas relacionados con el Desarrollo Sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Dentro de las diferencias existentes entre los ODM y los ODS, las más significativas son:

- **Sostenibilidad:** La nueva hoja de ruta pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los últimos 15 años: el modelo actual es insostenible. Si queremos garantizar la vida y los derechos de las personas y el planeta tierra, el modelo a seguir tiene que ser sostenible.
- **Equidad:** Los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella.
- **Universalidad:** Mientras los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países.
- **Compromiso:** A diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo.
- **Alcance:** Frente a los 8 ODM, ahora son 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque pueda parecer ambiciosa, la nueva Agenda no ha querido dejar de lado cuestiones que considera fundamentales como el empleo digno o el cambio climático.⁵⁸

2.5 Gasto Social con relación al gasto total: 2013-2018

El gasto público representa un conjunto de erogaciones que realiza el gobierno en el ejercicio de sus funciones. Es importante mencionar que en este apartado no se

⁵⁸ Unicef. (s/a). "5 Diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Obtenido de: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo#:~:text=Mientras%20los%20ODM%20trabajaban%20las,abordarlos%20desde%20todos%20los%20pa%C3%ADses.>

hablará de la efectividad del gasto social, sino únicamente de su participación en el gasto público.

El gasto público en México forma parte del paquete económico, específicamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que año con año propone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Uno de los objetivos del gasto público es la asignación equitativa de recursos escasos entre los sectores sociales y los agentes económicos de tal forma que se optimice el bienestar social.

“En materia de política presupuestal, la equidad conlleva la responsabilidad del Estado en la búsqueda de la justicia social (...) En la práctica y durante la última década, las posibilidades reales en la búsqueda de una mayor equidad, fue liberar recursos orientados previamente a financiar el sector paraestatal y disponer de estos hacia el llamado gasto social (...) esto permitió destinar una mayor proporción de recursos focalizados hacia educación, salud, vivienda, etc.”⁵⁹

La clasificación del gasto público en México parte del Gasto Neto Total el cual se divide en gasto programable y gasto no programable. El primero, sirve para financiar los programas públicos encargados de proveer bienes y servicios a la población a través de las entidades, dependencias y organismos del sector público; por el contrario, el gasto no programable sirve para dar cumplimiento a las obligaciones y apoyos determinados en la ley y que no son susceptibles de ser identificados con un programa en particular.⁶⁰

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación cumple en términos generales con los lineamientos del “Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales” emitido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y presenta tres clasificaciones básicas de los gastos del sector público presupuestal:

⁵⁹ Barnes, Guillermo. (2000). “El Gasto Público en México”. En Alvares, Omar, Barnes, Guillermo, Duran, Jorge, (et. al.) *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La Reforma del Sistema Fiscal. Visión Parlamentaria*. Pp.207-241 Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1440/9.pdf>

⁶⁰ Coneval. (2021). “Informe del Gasto Social en México 2008-2019”. Ciudad de México”. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe_gasto_social_2008-2019.pdf

- 1) Clasificación administrativa
- 2) Clasificación económica
- 3) Clasificación funcional

Para fines de este trabajo se analizará el gasto social a través de la clasificación funcional del gasto programable, esto es, mediante su función de desarrollo social.

Cabe destacar que la composición del gasto en desarrollo social ha tenido algunas modificaciones. “En 1998 cuando fue introducida por primera vez la clasificación funcional del gasto programable, se establecieron como componentes de la función de desarrollo social las siguientes: a) educación; b) salud; c) seguridad social; d) desarrollo regional y urbano; e) abasto y asistencia social; y f) las acciones laborales”.⁶¹ En el año 2002 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hizo un cambio en los componentes de la función de desarrollo social que integran la clasificación funcional, otros cambios sucedieron en el año 2003, 2006 y 2012. Actualmente la función de desarrollo social contempla los siguientes componentes: a) educación; b) salud; c) seguridad social; d) vivienda y servicios a la comunidad; e) protección ambiental; f) recreación, cultura y otras manifestaciones; y g) otros asuntos sociales.

Cuadro 2: Componentes de la función de Desarrollo Social 2012	
Concepto	Definición
Educación	Comprende la prestación de los servicios educativos desde preescolar hasta el posgrado, los servicios auxiliares de la educación, investigación y desarrollo; entre otros rubros relacionados con la educación en diferentes clasificaciones.
Salud	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios colectivos y personales de salud.

⁶¹ Martínez, Oscar, Salgado Yasmin y Meireles, Monika. (2019). “Gasto social, austeridad, y combate a la pobreza: la experiencia mexicana”. Revista Economía UNAM Vol.16 No.47 mayo/agosto. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2019000200066

Seguridad social	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, desempleo, exclusión social, entre otros.
Vivienda y servicios a la comunidad	Comprende las actividades que fomenta el gobierno en relación con la urbanización, los desarrollos comunitarios, el abastecimiento del agua, alumbrado público y los servicios comunitarios.
Protección ambiental	Comprende los esfuerzos, programas, actividades y proyectos dedicados a fomentar la investigación y desarrollo de los recursos naturales de forma que permita la preservación del medio ambiente.
recreación, cultura y otras manifestaciones	Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción, fomento y prestación de servicios culturales, recreativos, deportivos, tal como los servicios de radio, televisión y editoriales.
Otros asuntos sociales	Comprende otros asuntos sociales no incluidos en las funciones anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 2010. Consejo Nacional de Armonización Contable.

En el siguiente apartado se mencionará la ejecución del gasto social durante el periodo de tiempo estudiado, y su impacto en la meta México Incluyente.

2.6 Gasto Social en el Programa México Incluyente 2013-2018

El desarrollo social es uno de los temas más complejos de toda administración ya que comprende problemas sociales de gran relevancia para cualquier país, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo, entre otros.

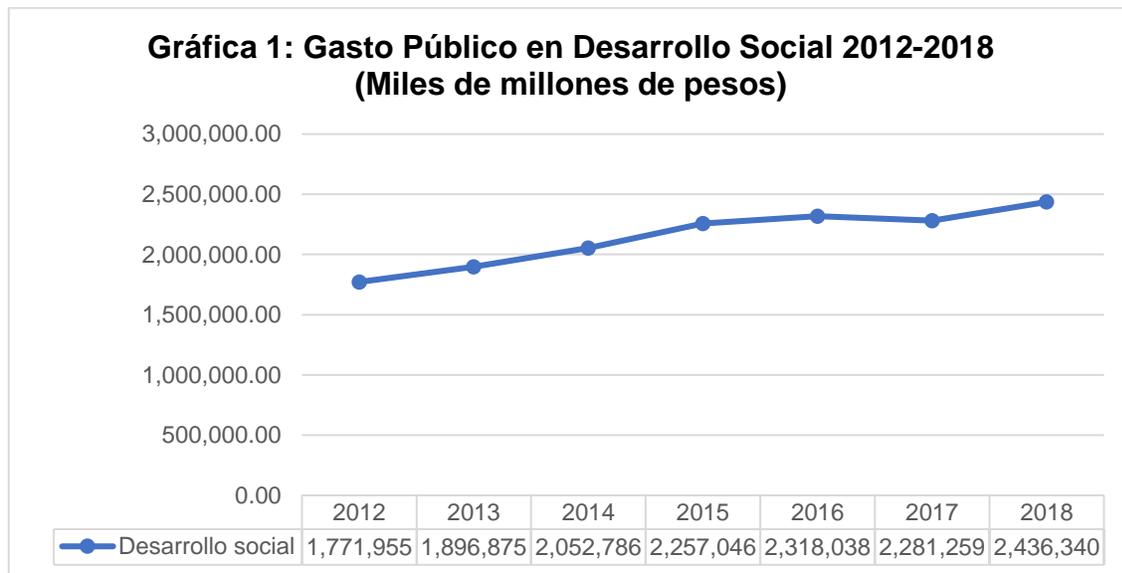
Para el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto era primordial alcanzar un México Incluyente, cuyo objetivo era asegurar que todos los mexicanos disfrutaran

de los derechos garantizados por la Constitución, lo que significa igualar oportunidades de desarrollo, cerrar las brechas de desigualdad social y económica, combatir la pobreza extrema y erradicar el hambre.

Una medida para conocer los resultados de la Meta 2: México Incluyente, es a través de los avances en desarrollo social por medio del ejercicio del gasto social mediante su función de desarrollo social.

De acuerdo con las metas planeadas en el PND 2013-2018, la educación y el combate a la pobreza serían las áreas privilegiadas con la asignación de recursos.⁶²

Para el desempeño de las funciones de Desarrollo Social se destinaron recursos por 2 billones 281 mil 259.2 millones de pesos en 2017, cantidad mayor a la aprobada en 2.1%, pero inferior en 7.3% real respecto de lo ejercido en 2016. En 2018 se destinaron 2 billones 436 mil 340.0 millones de pesos, cantidad mayor a la aprobada en 2.5% y en 1.4% real respecto a lo ejercido en 2017, como se aprecia en la Gráfica 1.⁶³



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Cuenta Pública: Informes de Gastos Presupuestarios del 2013 al 2018.

⁶² CEFP. (2019). "Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018 Análisis de la Situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018". Análisis Institucional. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0242019.pdf>

⁶³ Ibid.

En el Cuadro 3 se analiza el gasto social como proporción del gasto neto total, donde se puede observar que en el periodo 2013-2018 en promedio se destinó alrededor del 44% del gasto neto total a la función de desarrollo social. Por otro lado, en cuanto a la composición del gasto programable la función de desarrollo social ha llegado a representar en promedio casi el 60% en este sexenio. Esto refleja la creciente importancia que se le ha dado a las cuestiones sociales.

Cuadro 3: Gasto en Desarrollo Social como proporción del Gasto Neto total y del Gasto Programable (Millones de pesos)					
Año	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto en Desarrollo Social	Gasto Social como proporción del Gasto Neto total	Gasto Social como proporción del Gasto Programable
2013	4,206,350.90	3,343,528.70	1,896,875.70	45.10	56.73
2014	4,566,808.90	3,612,054.60	2,052,786.70	44.95	56.83
2015	4,917,247.40	3,853,981.90	2,257,046.20	45.90	58.56
2016	5,377,849.60	4,190,237.60	2,318,038.30	43.10	55.32
2017	5,255,867.60	3,931,021.60	2,281,259.20	43.40	58.03
2018	5,611,559.10	4,091,257.30	2,436,340.00	43.42	59.55
PROMEDIO				44.31	57.51

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Cuenta Pública: Informes de Gastos Presupuestarios del 2013 al 2018.

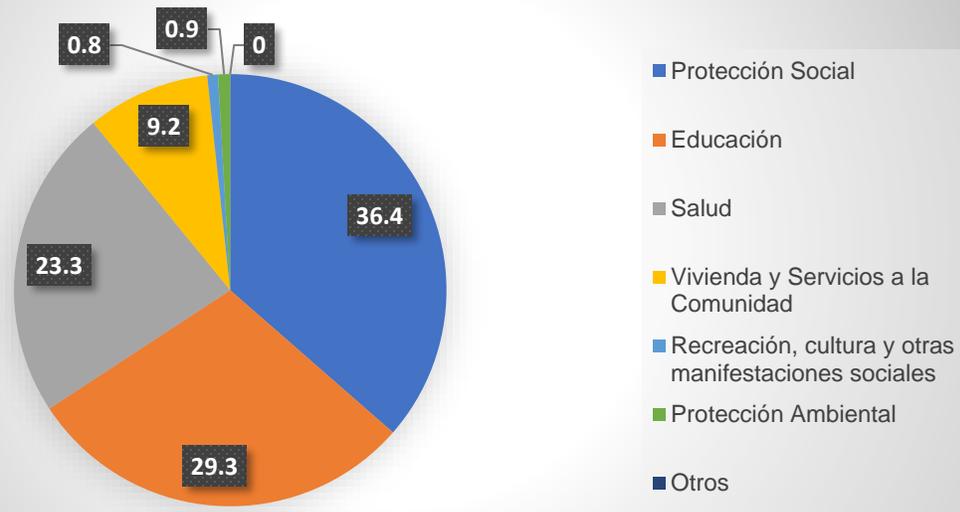
“El crecimiento del Gasto en Desarrollo Social se ha debido a diversas mejoras e implementaciones de nuevos programas sociales como son PROSPERA Programa de Inclusión Social (antes Oportunidades), el Seguro Popular, el Programa de Pensión de Adultos Mayores, la Cruzada contra el Hambre y la ampliación de la cobertura de los servicios educativos”.⁶⁴

Las funciones más privilegiadas con la asignación de recursos son: “Protección Social”, “Educación”, y “Salud”. En la gráfica 3 se observa la distribución porcentual del gasto público en desarrollo social por concepto en 2018, en donde Protección Social concentró 36.4% del total de los recursos, Educación 29.3%, Salud 23.3% y las demás funciones el restante 11.0%.⁶⁵

⁶⁴SHCP. (2018). “Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2016. México. Obtenido de: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2018/ig_2018.pdf

⁶⁵ SHCP. (2018).” Cuenta Pública 2018. Gastos Presupuestarios”. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/150.06.GPF.pdf>

Gráfica 2: Distribución porcentual del gasto público en desarrollo social por concepto, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública: Informe de Gastos Presupuestarios 2018

“En 2018 se destinaron 2.6 mdp adicionales al aprobado a la función de Protección Social, mismos que justifica dado el compromiso de proporcionar a sus derechohabientes los servicios y prestaciones que por ley les corresponden, se ejercieron en el ISSSTE recursos para 1,167.4 miles de pensiones vigentes, de las cuales 1,135.9 miles corresponden al Régimen del Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE y 31.5 miles a Cuentas Individuales, así como para acciones referentes a los servicios sociales y culturales. Aunado a lo anterior, el IMSS contribuyó mediante esta función a fomentar un mayor nivel de bienestar social para los trabajadores y sus familias, para lo cual destinó recursos para los programas E007 “Servicios de Guardería” y E012 “Prestaciones Sociales”.⁶⁶

“En la función Educación, la Secretaría de Educación Pública ejerció 39 mil 609.5 mdp más a su aprobado, de los cuales, el 40.3% de la totalidad de recursos de esta finalidad fueron destinados a las universidades públicas en las entidades federativas, para solventar diversos gastos asociados a los servicios educativos, a la entrega de libros de texto gratuitos a los estudiantes inscritos en el Sistema Educativo Nacional y a la entrega de becas de apoyo a madres jóvenes y jóvenes embarazadas que concluyeron la educación básica, entre otras acciones. De

⁶⁶ CEFP. (2019). “Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018 Análisis de la Situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018”. Análisis Institucional. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0242019.pdf>

igual forma, el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, canalizó recursos por 382 mil 239.0 millones de pesos que representan el 53.5% de esta función y que se orientaron a dar cumplimiento a la ejecución de las actividades relacionadas con la Educación Básica y Normal; Infraestructura de los niveles de Educación Básica, Media Superior y Superior y para la Educación Tecnológica y de Adultos”⁶⁷.

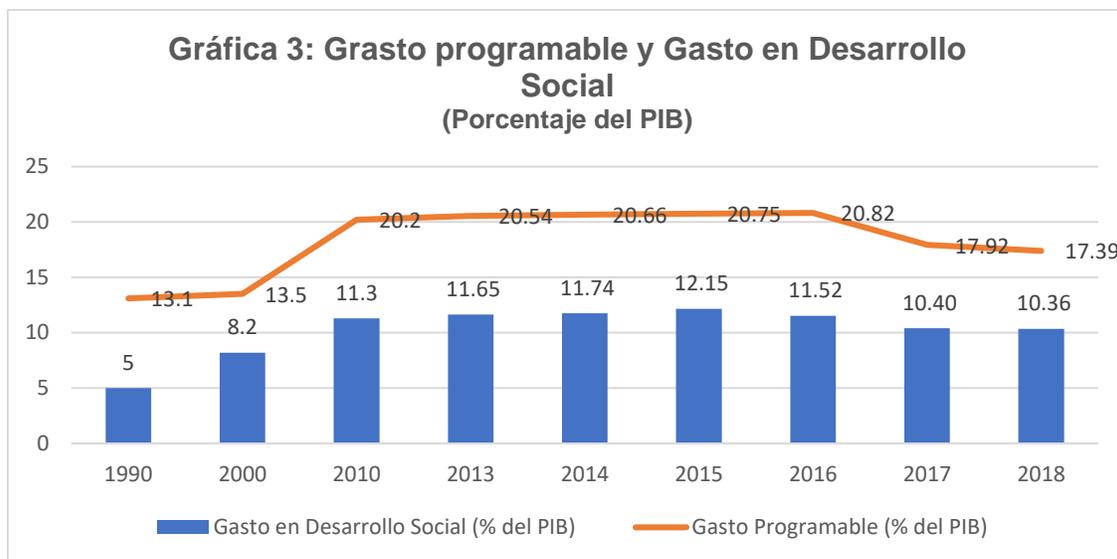
“En la función Salud, destaca el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) que representó el 58.0 % del presupuesto total del ramo, y tuvo un menor ejercicio presupuestario de 1.2% respecto de su presupuesto autorizado, en beneficio de aproximadamente 53.6 millones de personas en las 32 entidades federativas del país. Finalmente, con cargo a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se ejercieron recursos para realizar acciones orientadas a la atención de la prestación de los servicios de salud a la población abierta de las 32 entidades federativas”.⁶⁸

Por otra parte, si se observa la evolución del gasto social en relación con el tamaño de la economía, se puede reafirmar que su incremento no solo se ha dado en términos absolutos. En la Gráfica 3, se muestra que, en efecto, el gasto destinado a desarrollo social es ahora casi tres veces más de lo que era hace veinticinco años, puesto que pasó de representar 5.0% del PIB en 1990 a 12.15% en 2015, pero disminuyendo a 10.4% en 2017. Dicho de otro modo, mientras que el gasto en desarrollo social en 1990 era menos de la mitad del gasto programable (13.1% del PIB), ahora en 2015 ya representaba más de la mitad de este tipo de gasto (ver Cuadro 3), que es de 20.7% del PIB. Para 2018, de acuerdo con el gasto social aprobado, la proporción de este rubro se estimó en apenas 10.3%”⁶⁹

⁶⁷ Ibid.

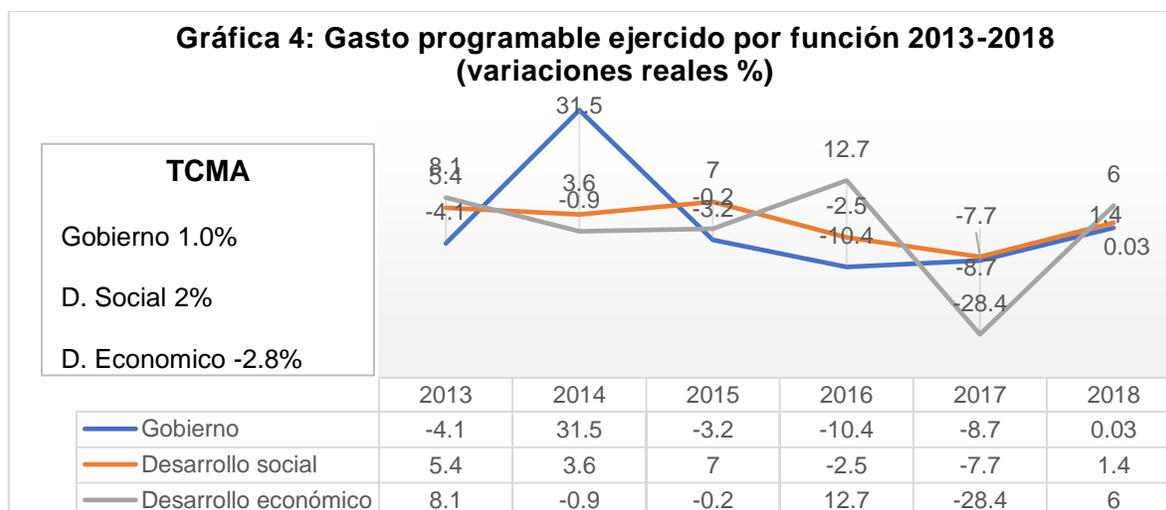
⁶⁸ SHCP. (2018).” Cuenta Pública 2018. Gastos Presupuestarios”. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/150.06.GPF.pdf>

⁶⁹ Martínez, Oscar, Salgado Yasmin y Meireles, Monika. (2019). “Gasto social, austeridad, y combate a la pobreza: la experiencia mexicana”. Revista Economía UNAM vol.16 no.47 mayo/agosto. Ciudad de México. Consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2019000200066



Fuente: Elaboración y cálculos propios. Datos: PIB a valores corrientes tomados de INEGI y Gasto en Desarrollo Social tomado de Cuenta Pública: Informe de Gastos Presupuestarios 2013-2018

Desde la óptica funcional del Gasto Programable, la finalidad Desarrollo Social creció a una tasa promedio anual de 2.0 por ciento real; Desarrollo Económico disminuyó a una tasa media de -2.8 por ciento real y Gobierno creció en 1.0 por ciento real.⁷⁰ En la Gráfica 4 se observa que la finalidad de Desarrollo Social registró variaciones crecientes de 2013 a 2015, y en 2016 comenzó la contracción del gasto, observándose la mayor en 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Cuenta Pública: Análisis de la Situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018, SHCP.

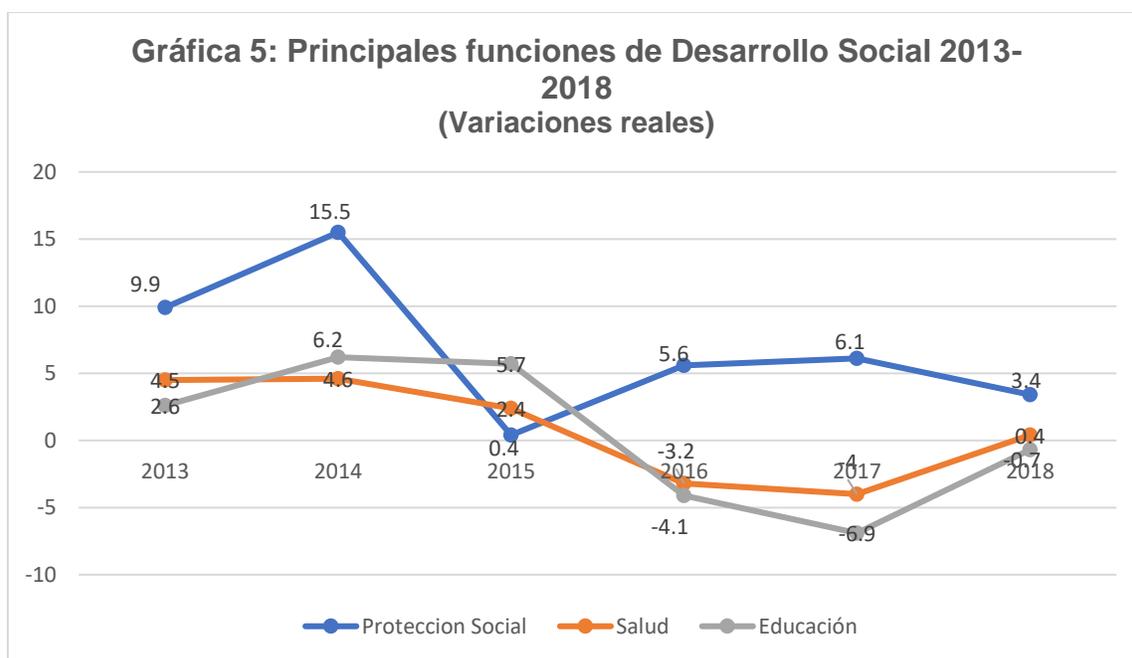
⁷⁰ CEFP. (2020). "Evolución del Gasto Público en el periodo 2006-2020". Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0522020.pdf>

De acuerdo con los datos dispuestos en la Gráfica 5:

“Durante este periodo, la Función Protección Social creció a una tasa media de 6.1 por ciento real. De acuerdo con los CGPE, “el objetivo fundamental de la Reforma Tributaria consistió en crear los mecanismos de inclusión y protección social para garantizar a todos los mexicanos un nivel de vida digno”, por lo que en 2014 el presupuesto de la función creció en 15.5 por ciento.

Por su parte el presupuesto de la función Salud, se mantuvo constante a lo largo del periodo, al registrar variación real anual promedio de 0.0 por ciento, en 2014 creció en 4.6 por ciento real, que contrasta con la contracción de -4.0 por ciento real registrada en 2017.

Por otro lado, en 2014 y congruente con la meta nacional “Educación de calidad”, el presupuesto para la función Educación aumentó 6.2 por ciento real respecto al año previo, con lo que se pretendió impulsar la Reforma Educativa, creando el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con la finalidad de que actuara con autonomía en la toma de decisiones relativas a la medición y evaluación de la educación. La mayor contracción registrada ocurrió 2017 cuando el presupuesto en Educación se redujo en -6.9 por ciento real”.⁷¹



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CFEP): Evolución del Gasto Público en el periodo 2006-2021.

⁷¹ CEFP. (2020). “Evolución del Gasto Público en el periodo 2006-2020”. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0522020.pdf>

Este capítulo se destinó a analizar el papel del gasto social, se elaboró un mapeo de cuánto se gastó en el presupuesto destinado al Desarrollo Social y cuáles fueron las funciones favorecidas en el mismo. Dicho lo anterior, podemos concluir que el aumento que ha sufrido el gasto social tanto en términos absolutos como en relación con el tamaño de la economía no ha sido constante, por el contrario, aunque sigue en aumento lo hace cada vez a un ritmo menor, lo que provoca poca disponibilidad de recursos y mayores gastos. En el siguiente capítulo se exponen los resultados de la Meta Nacional México Incluyente según CONEVAL.

Capítulo 3 “Resultados México Incluyente: CONEVAL y el IDH en el Sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018)”

“Para la erradicación del hambre en el mundo moderno, es crucial entender las causas de las hambrunas de una manera suficientemente general no solamente en términos de algunos mecanismos entre alimentación y población”.

Amartya Sen

3.1 Consideraciones generales sobre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La política social de México ha cambiado notablemente en los últimos 15 años. En 1998 el país destinaba alrededor del diez por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) a diversos programas e intervenciones catalogadas como sociales, lo cual lo ubicaba entre los de mayor inversión en América Latina. Sin embargo, no contaba con una metodología oficial de medición de la pobreza.

Es en 1998 cuando surge el inicio de un nuevo enfoque de política social, mismo año en el que se puso en marcha la evaluación del impacto del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Ante la introducción de una nueva práctica en el sector social, la desconfianza por parte de los partidos de oposición por la falta de información acerca del uso del presupuesto y sobre el número de beneficiarios potenciales manifestó un conjunto de dilemas, entre ellos:

- Que el Gobierno mexicano no había adoptado una posición oficial en cuanto a la manera de definir a la población susceptible de apoyos sociales (o a la población en pobreza), y el diseño de PROGRESA, y por tanto su evaluación, requerían de un criterio de focalización claro para identificar a sus potenciales beneficiarios.

- Otro aspecto que despertó polémicas y discusiones fue la validez de determinar grupos de “control” a los que no se les daría acceso al programa para funcionar como parámetro de comparación.
- Adicionalmente, al interior del Gobierno surgió el debate de si realizar una evaluación implicaba el riesgo de que se obtuvieran resultados poco favorables con costos políticos negativos.
- Otra controversia fue que el equipo evaluador se componía en su mayoría de investigadores extranjeros que, se argumentaba, no conocían al país.⁷²

La evaluación de PROGRESA puso en evidencia la escasez de información con la que se contaba para medir la efectividad de las acciones de combate a la pobreza, razón por la que en 2000 se consideró pertinente que el Gobierno Federal asumiera el compromiso de elaborar una metodología oficial de la pobreza a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la cual modificó su estructura orgánica para crear la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, con el objetivo de evaluar todas las acciones sociales que se financiaran con recursos públicos.

Para el año 2002 la dependencia conformó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) cuyo objetivo era proponer una metodología que pudiera hacerse oficial y utilizarse en todos los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de la política social, estaba conformado por siete académicos reconocidos y por representantes del INEGI, CONAPO, SEDESOL y de la Presidencia de la República.

El gobierno Federal a través de SEDESOL y de la buena labor técnica del CTMP publicó las cifras de pobreza del año 2000 al 2004. Sin embargo, ante la desconfianza de las cifras publicadas se propuso la creación de un organismo independiente de las instancias gubernamentales encargado de medir la pobreza.

En 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos, quedan enmarcados

⁷² Székely; miguel. (2013). “Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. Instituto de Innovación Educativa. Tecnológico de Monterrey. México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf

los principios básicos de la política de desarrollo social, así como un conjunto de derechos fundamentales que toda persona debe ejercer y disfrutar⁷³.

“De acuerdo con la misma, se declaran obligatorias para el país las políticas de combate a la pobreza, señalándose que su presupuesto no debe de disminuir en términos reales año con año”⁷⁴.

La LGDS decreta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público con autonomía técnica y de gestión. Bajo la LGDS, la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, como una medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población.⁷⁵

La constitución de CONEVAL en su contexto rompió varios paradigmas. Uno fue el mandato legal de que todos los programas sociales financiados con recursos públicos debían de estar sujetos a evaluación. Pero quizás los más innovadores fueron, por un lado, la inclusión de investigadores independientes que no fungen como funcionarios públicos sino como profesionales especialistas en el tema en cuestión, y por el otro, el mandato de hacer pública la información de las evaluaciones y mediciones.⁷⁶

Otra de sus funciones fue el establecimiento de parámetros, periodicidad y orientación para la realización de mediciones oficiales de pobreza. Los indicadores para medir la pobreza quedaban establecidos en la Ley General de Desarrollo Social por lo que la tarea de Coneval era implementar su medición.

De acuerdo con lo que establece la ley, la pobreza a partir de ese momento debería de ser medida no sólo usando una línea de ingreso sino incluyendo indicadores de privación social. Los ocho indicadores establecidos son: ingreso corriente per cápita del hogar, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud,

⁷³Coneval. (s/a). “¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?”. Ciudad de México. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)

⁷⁴ Rodríguez, Katya. (2014). “¿Neo o Post-Neoliberalismo en la Política Social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿Nueva? Estrategia del sexenio PRI/ISTA (2012-2018). Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen III, número 1, enero-junio 2014 Pp. 179-202

⁷⁵ Coneval. (s/a). “¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?”. Ciudad de México. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)

⁷⁶ Székely; miguel. (2013). “Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. Instituto de Innovación Educativa. Tecnológico de Monterrey. México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf

acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.⁷⁷

Coneval definió el nuevo método oficial de medición de la pobreza llamado Método Multidimensional, el cual “toma en cuenta muchas dimensiones para valorar si un hogar es pobre o no. Toma en cuenta el ingreso, la situación de su vivienda, tamaño adecuado para el número de personas, si está hecho con los materiales adecuados, si tiene servicios, agua, drenaje, electricidad, teléfono, si los miembros del hogar tienen acceso a estos servicios, su nivel educativo cumple al menos los niveles mínimos establecidos socialmente, es decir, que nadie sea analfabeto, que nadie haya terminado solamente la primaria, que todos llegaron a la secundaria, y los más jóvenes que hayan terminado la preparatoria, la idea de acceso a servicio de salud, seguridad social. Los ingresos, las necesidades básicas insatisfechas y el tiempo se combinan, y se llega a un puntaje para cada hogar y ese puntaje es el que define si el hogar es pobre o no”.⁷⁸

Antes bien, es importante resaltar qué es la pobreza. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su informe de Desarrollo Humano 2000, define la pobreza humana como “el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a nivel decente de vida, en cuanto a participación”.

“Un enfoque más complejo de pobreza es el que propone el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, para quien la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas. Es decir, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza”.

En México el CONEVAL define pobreza como “Aquella persona que tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y cuyo ingreso es insuficiente

⁷⁷ Ley General de Desarrollo Social, 2004.

⁷⁸ Czarniecki, Lukasz (2013). “El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México”. BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Nº 16, Toledo, España. pp. 177-90

para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.⁷⁹

3.2 Consideraciones generales sobre IDH

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó, por primera vez, su Informe sobre Desarrollo Humano.

De la teoría de Amartya Sen, Mahbub ul Haq concibió el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH). El índice de desarrollo humano (IDH), tiene como objeto medir el avance del nivel de vida de la humanidad y no sólo se aboca a medir la pobreza. Comprende tres aspectos primordiales: esperanza de vida, nivel educativo (alfabetismo en adultos) e ingreso (ingreso per cápita). Para cada uno de ellos el indicador que se aplica es el de privación.

“El IDH se publicó con el objetivo de orientar los debates acerca de la necesidad de que el desarrollo no se midiera únicamente a través del producto interno bruto (PIB), sino utilizando un indicador que captara mejor la situación real de las personas”⁸⁰.

También, reactivó la idea de que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente”. Desde entonces, los informes del PNUD han contribuido a cambiar la forma de pensar, identificar, analizar y evaluar el bienestar de los individuos, así como las políticas, programas y proyectos públicos para favorecerlo. El cambio de enfoque fue doble: 1) situó a las personas en primer plano, e 2) incluyó dimensiones diferentes al ingreso para definir y medir el bienestar. La base de este cambio de enfoque fue el concepto de desarrollo humano, definido como un proceso encaminado a la expansión de las oportunidades de los seres humanos, a fin de que alcancen su máximo potencial, de acuerdo con sus preferencias, necesidades o intereses.⁸¹

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso otro enfoque de la pobreza denominado **Pobreza Humana**. Este enfoque se refiere a la

⁷⁹ Coneval. (s/a). “Medición de la Pobreza”. Glosario CONEVAL. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

⁸⁰ UNDP. (2020). “La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020” Informe de Desarrollo Humano. México. Obtenido de: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/es/MEX.pdf>

⁸¹ UNDP. (2019). “Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo Local. Obtenido de: [https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente.Sostenible%20\(ODS\)%20de%20la%20Agenda](https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente.Sostenible%20(ODS)%20de%20la%20Agenda)

privación de tener una vida larga y saludable, acceso al conocimiento (educación), alcanzar un nivel de vida digno, y acceso a la participación. Este concepto es diferente a lo que se entiende por pobreza de ingreso, que parte de la privación de un solo factor. De acuerdo con el PNUD, "el concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único, por lo tanto, no todo empobrecimiento puede reducirse al ingreso. Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana".⁸²

Para el PNUD esta definición de pobreza está estrechamente ligada al concepto de desarrollo humano, que va más allá de las tres capacidades esenciales (vida larga y saludable, acceso al conocimiento y recursos necesarios para gozar un nivel de vida digno) otras esferas de opciones que la gente considera importantes como son la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, y una sensación de pertenecer a una comunidad.

Igualmente, el concepto de pobreza está relacionado con los derechos humanos, en la medida en que facultan a los pobres para que reivindiquen sus derechos económicos y sociales: alimentos, vivienda, educación, atención de salud, un trabajo digno y adecuadamente remunerado, seguridad social y participación en la toma de decisiones. "Esos derechos los facultan para exigir que se les rindan cuentas por la prestación de buenos servicios públicos, por políticas públicas en favor de los pobres y por un proceso participatorio transparente abierto a que se escuchen sus opiniones. Esto impulsa una política pública dinámica en favor del desarrollo equitativo y el desarrollo humano acelerado" (PNUD, 2000:86).

3.3 Interacción entre los indicadores de CONEVAL e IDH

En México la medición multidimensional de la pobreza ha servido como directriz de la política de desarrollo social, y el gasto social se ha convertido en un instrumento clave y en la medida predilecta para identificar a los grupos sociales más

⁸² UNDP. (2000). Informe sobre desarrollo humano. México. Ediciones Mundi-Prensa. versión pdf. Pág.17. Obtenido de: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2000espdf.pdf>

desprotegidos y vulnerables, para posteriormente dirigir casi exclusivamente hacia ellos todos los esfuerzos de la política social.

Vale la pena recordar que en el caso de México las diferencias socioeconómicas se pueden analizar a través del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como mediante el Índice en el Índice de Rezago Social (IRS) del CONEVAL y en el Índice de Marginación (IM) del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

En este apartado se analizará la interacción entre el IDH y los indicadores de CONEVAL, no sin antes mencionar en que consiste cada uno de ellos.

El IDH es una medida sintética utilizada para evaluar el progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. El indicador utilizado para medir una vida larga y saludable es la esperanza de vida. El nivel de conocimiento se mide a través de la media de los años de escolaridad entre la población adulta, es decir, el promedio de años de escolarización recibida a lo largo de la vida por las personas de 25 años o más; y el acceso al aprendizaje y el conocimiento, mediante los años esperados de escolaridad de los niños en edad de comenzar la escuela, que es el número total de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño de esa edad si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño. El nivel de vida se mide a través del ingreso nacional bruto (INB) per cápita, expresado en dólares internacionales de 2017 convertidos utilizando las tasas de conversión de la paridad de poder adquisitivo (PPA)

El IDH de México en 2019 fue de 0.779, lo que sitúa al país en la categoría de desarrollo humano alto en el 74º lugar de 189 países y territorios.

En los últimos años, el IDH de México se ha incrementado en un 18.8%. En el Cuadro 4 se expone el progreso de México en cada uno de los indicadores del IDH. Entre 1990 y 2019, la esperanza de vida al nacer en México aumentó en 4.2 años, los años promedio de escolaridad aumentaron en 3.2 años y los años esperados de escolaridad aumentaron en 4.2 años.

El INB per cápita de México creció en torno a un 32.1% entre 1990 y 2019. Sin embargo, a pesar de que el ingreso per cápita es un indicador certero para determinar el rendimiento de las condiciones económicas y sociales “el nivel medio de los ingresos no explica necesariamente el bienestar de las personas, sobre todo debido a la distribución de los ingresos y el acceso a los servicios. El bienestar es un fenómeno multidimensional y no está relacionado únicamente con la mera situación económica de las regiones y las personas (Stiglitz et al. 2010)⁸³.

Cuadro 4: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano de México basadas en series de tiempo coherentes 1990-2019

Año	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	INB per cápita (PPA en \$ de 2017)	Valor del IDH
1990	70.9	10.6	5.5	14,500	0.656
1995	72.6	10.7	6.4	14,287	0.677
2000	74.3	11.5	6.7	17,402	0.708
2005	75.3	12.7	7.6	17,428	0.737
2010	75.1	13.2	8.0	17,601	0.748
2015	74.9	13.9	8.6	18,817	0.766
2016	74.9	14.0	8.6	19,101	0.768
2017	74.9	14.2	8.6	19,300	0.771
2018	75.0	14.6	8.6	19,476	0.776
2019	75.1	14.8	8.8	19,160	0.779

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Informe sobre Desarrollo Humano 2020 “La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020: México”. <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/es/MEX.pdf>

Por otro lado, el Índice de Rezago Social de CONEVAL incorpora 11 indicadores, donde considera información referente a las dimensiones de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda, y, activos en el hogar.

Se cuenta con información de los índices de rezago social de los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020 a nivel nacional.

⁸³ Viesti, Gianfranco. (2015). “Diagnóstico de desarrollo regional: México”. Estudio n° 13. Eurosocietal. Madrid. Obtenido de: [https://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13\(espanol\)MX.pdf](https://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13(espanol)MX.pdf)

En el Cuadro 5 se dan a conocer los principales resultados de los 11 indicadores a nivel nacional de 2000-2020.

Cuadro 5: Indicadores del Índice de Rezago Social a nivel nacional (Porcentaje)						
Dimensión	Indicadores de Rezago Social	2000	2005	2010	2015	2020
Rezago Educativo	Población de 15 años o más analfabeta	9.5	8.4	6.9	5.5	4.7
	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	8.2	5.3	4.8	3.5	6.1
	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	52.4	46.0	41.1	35.3	29.6
Acceso a los servicios de salud	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	57.0	49.8	33.8	17.3	26.2
Calidad y espacios de la vivienda	Viviendas con piso de tierra	13.8	9.9	6.1	3.6	3.5
Servicios básicos en la vivienda	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	14.1	9.9	4.7	2.8	1.9
	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	15.7	11.0	11.3	5.1	3.5
	Viviendas que no disponen de drenaje	21.9	11.7	9.0	6.1	4.3
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	5.0	6.1	1.8	1.0	0.8
Bienes del hogar	Viviendas que no disponen de lavadora	48.0	39.0	33.6	30.5	27.2
	Viviendas que no disponen de refrigerador	31.5	23.2	18.0	14.8	12.4

Fuente: elaboración propia con datos tomados de CONEVAL. "Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018".

Sin embargo, a pesar de que las dimensiones de este indicador muestran una reducción con el paso del tiempo, el IRS no es una medición de pobreza porque no incorpora el conjunto de dimensiones que la medición multidimensional de la pobreza contiene de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

Ahora bien, puesto que el bienestar y la pobreza son fenómenos multidimensionales resulta difícil describirlos a través de indicadores sintéticos como los anteriormente señalados, y debido a que uno de los propósitos de este trabajo es demostrar si con la implementación de los programas y políticas de desarrollo social propuestos en

la meta México Incluyente efectivamente se logró combatir la pobreza en el sexenio de Peña Nieto de acuerdo con CONEVAL, me parece importante mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2013-2018, la incidencia de políticas públicas en materia de alimentación por medio del diseño de estrategias para abatir el hambre y la pobreza, han sido expresadas a través de programas como: “Cruzada contra el hambre” y “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, integrados por componentes que tienen como propósito fundamental la búsqueda del bienestar a través de los apoyos que otorgan.

La meta nacional México Incluyente incorpora dos indicadores de la medición de pobreza para monitorear el avance en el ejercicio de los derechos sociales: carencias promedio de la población en pobreza extrema y población en pobreza extrema con carencia de acceso a la alimentación, por lo que se hará énfasis en estos indicadores evaluados por CONEVAL.

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) era el eje de la política de desarrollo social de la Administración Federal (2012-2018), dirigida a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación.⁸⁴

De acuerdo con CONEVAL una persona se encuentra en condición de pobreza extrema cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo.

“La población en pobreza extrema con carencias por acceso a la alimentación en México representa la población objetivo de la CNCH, que en 2012 sumó 7.01 millones de personas. De ellas 3.1 millones residían en zonas rurales y 3.9 millones en las áreas urbanas del país”⁸⁵ (Ver cuadro 6).

“En una primera etapa, la Sedesol decidió implementar la Cruzada en 400 municipios y luego incorporó 612 municipios. Con la finalidad de alcanzar el objetivo de haber eliminado en 2018 la carencia de alimentación entre la población objetivo, la Secretaría planea incorporar paulatinamente a los demás

⁸⁴ Senado de la República LXII Legislatura. (2015). “La Cruzada Nacional contra el Hambre a dos años de su instrumentación”. Mirada Legislativa. Instituto Belisario Domínguez. No. 84. Ciudad de México. Obtenido de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2026/ML84.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸⁵ Ibid.

municipios del país. Los 1,012 municipios que en 2014 formaron parte de la Cruzada se encuentran distribuidos en todas las entidades del país (ver cuadro 6). Encabeza la lista Oaxaca con 291 municipios, seguido por Chiapas con 97, Veracruz con 85, Guerrero con 77 y Estado de México con 66”.⁸⁶

Cuadro 6. Indicadores de carencia social de la población objetivo (1,012 municipios) de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México 2010-2016 (millones de personas y porcentaje)

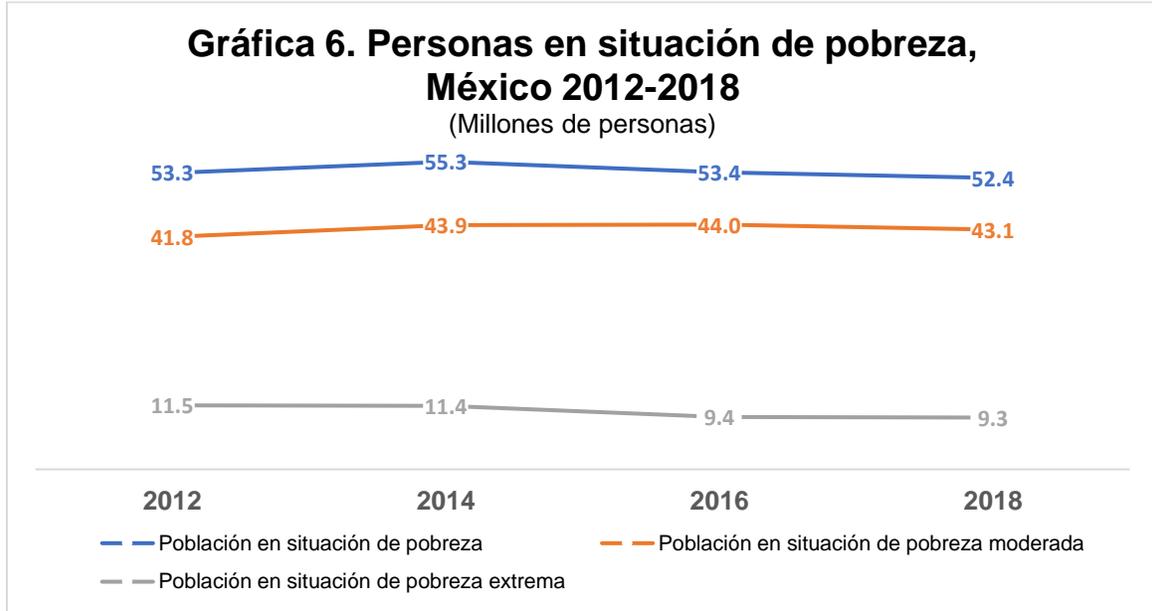
Indicadores	Nacional								Municipal							
	2010		2012		2014		2016		2010		2012		2014		2016	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Población con pobreza extrema y carente por alimentación	7.8	100	7.0	100	7.1	100	5.1	100	6.1	100	5.3	100	5.7	100	3.9	100
Población con ingreso inferior a la LPEI	7.8	100	7.0	100	7.1	100	5.1	100	6.1	100	5.3	100	5.7	100	3.9	100
Carencia por acceso a la alimentación	7.8	100	7.0	100	7.1	100	5.1	100	6.1	100	5.3	100	5.7	100	3.9	100
Carencia por acceso a la seguridad social	7.6	96.8	6.7	95.5	6.8	94.8	4.8	93.7	6.0	97.0	5.1	95.8	5.5	95.0	3.7	94.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5.3	67.4	4.6	65.5	4.8	67.9	3.5	67.5	4.2	67.8	3.5	64.8	3.9	67.6	2.7	69.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3.9	49.1	3.4	48.1	3.2	45.0	2.4	46.4	3.1	50.4	2.7	50.2	2.7	47.2	1.8	47.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	3.8	47.9	2.4	34.5	2.2	31.2	1.3	24.9	3.0	48.2	1.9	35.5	1.9	32.3	1.0	24.6
Carencia por rezago educativo	3.2	40.8	2.9	41.2	2.9	41.1	2.1	41.0	2.5	40.2	2.2	40.8	2.3	40.9	1.6	41.0

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Coneval “Medición y Análisis de la Pobreza en México: Memorias del CONEVAL 2006-2018” con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016.

Ahora bien, a pesar de que se lograron “mejorar” las condiciones de las personas sigue presente un alto porcentaje de la población en situación de pobreza, por lo que podemos partir del supuesto de que los programas, acciones y estrategias focalizadas entre la población más pobre tuvieron un efecto en el tránsito de la población de pobreza extrema a moderada.

La población en pobreza está compuesta por la población en situación de pobreza extrema y pobreza moderada; la primera presentó una mejora al disminuir en 2.2 millones de personas entre 2012 y 2016, la misma cantidad de personas que aumentó en la pobreza moderada (ver gráfica 6). Sin embargo, esta mejora no se vio reflejada en una disminución de la población en situación de pobreza, por el contrario, se mantuvo estable durante este periodo de tiempo.

⁸⁶ Coneval. (2019). “Medición y Análisis de la Pobreza en México: Memorias del CONEVAL 2006-2018”. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf>



Fuente: elaboración propia con datos tomados de CONEVAL. “Plan Nacional de Desarrollo: Balance del Sexenio 2013-2018”

En el Cuadro 7 se observa el otro indicador que incorpora la meta México Incluyente “Carencias promedio de la población en pobreza extrema” un indicador que permanece estático en la medida que se muestra tan solo una disminución del 0.1 por ciento en las carencias promedio de la población en pobreza extrema a lo largo del sexenio.

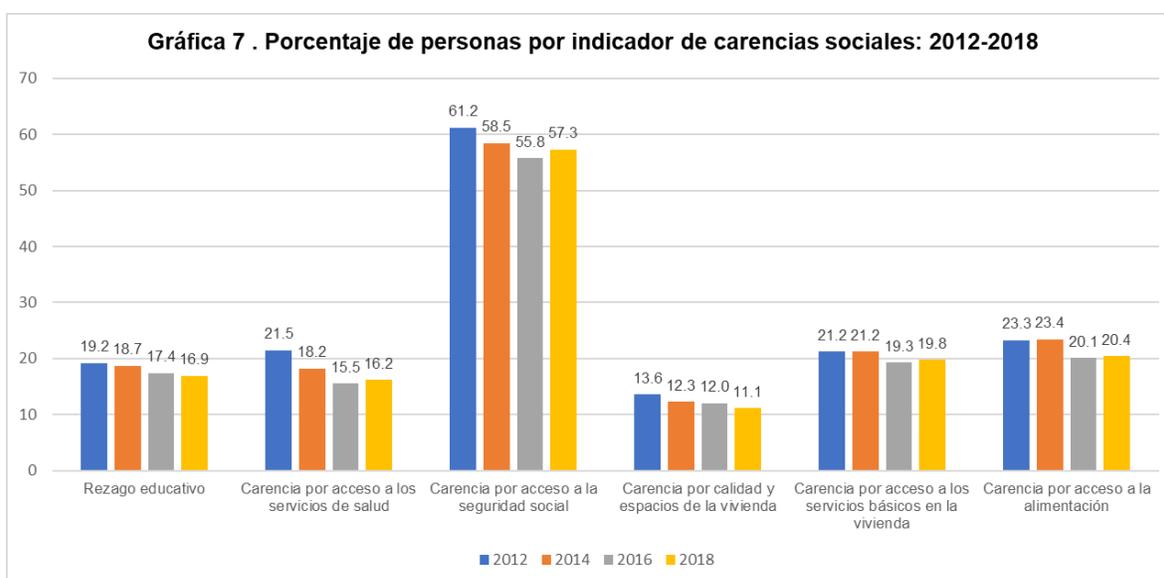
Cuadro 7. Carencias Promedio de la población en pobreza extrema				
Indicador de pobreza	2012	2014	2016	2018
Población en situación de pobreza extrema	3.7	3.6	3.5	3.6

Fuente: elaboración propia con datos tomados de CONEVAL. “Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018”.

Por otro lado, la evolución de las carencias sociales que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza revelan un comportamiento positivo de los

indicadores de acuerdo con CONEVAL. En la gráfica 7 se observa que todos los indicadores de carencias sociales mostraron una tendencia a la baja durante el sexenio de Peña Nieto. Las más preponderantes de ellas fueron la carencia por acceso a los servicios de salud, con una disminución de seis puntos porcentuales entre 2012 y 2016, y la carencia por acceso a la seguridad social, con una reducción de 5.4 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Respecto a la carencia por acceso a la alimentación se observa un estancamiento, en la medida que muestra tan solo una disminución del 2.9 por ciento durante el periodo de estudio.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL. "Plan Nacional de Desarrollo: Balance del Sexenio 2013-2018"

Cuadro 8. Indicadores de carencia por acceso a la alimentación en México 2008-2018				
Carencia por acceso a la alimentación	Porcentaje		Millones de personas	
	2008	2018	2008	2018
Seguridad alimentaria	53.9	60.3	60.1	75.4
Inseguridad alimentaria leve	24.4	19.3	27.2	24.2
Inseguridad alimentaria moderada	12.8	12.1	14.3	15.1
Inseguridad alimentaria severa	8.9	8.3	10.0	10.4

Fuente: Elaboración propia con datos de CEDRSSA. "Resultados de la medición de la Pobreza Multidimensional en Materia Alimentaria 2018".

Esto nos dice que:

“El desempeño de los indicadores al quinto año de la administración quedó en la categoría de insuficiente: 60.9%. Un ejemplo de esto son los indicadores del Programa Nacional México sin Hambre, el cual tenía diez indicadores estratégicos, de los cuales solo fue posible reportar el avance de algunos de ellos.

El Programa Nacional de México sin Hambre cuenta con 8 indicadores para medir el logro de sus objetivos. Sin embargo, el programa presenta indicadores (75%) cuyo desempeño es inferior al 32 por ciento. La probabilidad de éxito en el cumplimiento para estos indicadores es baja. Estos indicadores mostraron resultados negativos (rezagados e insuficientes considerando las categorías de desempeño establecidas por el CONEVAL para el análisis de los indicadores sectoriales) en el cumplimiento de sus metas; a partir de ello, es posible inferir la existencia de problemas en el proceso de planeación de la evolución y alcances de cada uno de los indicadores (ver cuadro 8)⁸⁷.

⁸⁷ Coneval (2018). “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Balance del Sexenio. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf

Cuadro 9. Monitoreo de los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018							
Nombre del Indicador	Enfoque del indicador	Unidad de medida	Línea base	Último valor reportado	Meta 2018	Avance planeado	Categoría Desempeño
1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación	Resultados	Porcentaje	5.9	5.95 (2015)	0.0	-0.8	Rezagado -18% a 7%
2.1 Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de 5 años de edad beneficiarios de Oportunidades	Resultados	Porcentaje	21.4	21.4 (2012)	13.6	0.0	Rezagado -18% a 7%
2.2 Prevalencia de emaciación (bajo peso para la talla) en menores de 5 años de edad beneficiarios de Oportunidades	Resultados	Porcentaje	1.9	1.9 (2012)	1.6	0.0	Rezagado -18% a 7%
2.3 Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de 5 años beneficiarios de Oportunidades	Resultados	Porcentaje	4.3	4.3 (2012)	2.8	0.0	Rezagado -18% a 7%
3.1 Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base	Resultados	Porcentaje	/	/	0.0	/	/
4.1 Incremento de los recursos con los que se apoya a bancos de alimentos	Gestión	Porcentaje	100	488.6 (2015)	200.0	388.6	Superado 120% <
5.1 Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación	Resultados	Porcentaje	7.1	7.5 (2014)	10.5	11.8	Insuficiente 7% a 32%
6.1 Porcentaje de comités comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada contra el Hambre	Gestión	Porcentaje	57.4	67.8 (2015)	100.0	24.4	Insuficiente 7% a 32%

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL. "Plan Nacional de Desarrollo: Balance del Sexenio 2013-2018"

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) a través del documento "Auditoría de Desempeño 2018-0-20100-07-0288-2019 288-DS", señala que "sólo 16 de los 30 programas presupuestarios participantes en la estrategia en 2018 registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que incidieron. En consecuencia, no fue posible valorar en qué medida la estrategia erradicó las precariedades sociales y mejoró el ingreso económico de esa población, ni dispuso

de mecanismos para verificar que, con su atención, la CNCH logró desarrollar sus capacidades para que abandonaran dicha condición”.⁸⁸.

Los diseños normativo, programático, presupuestal y de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre presentaron deficiencias que limitaron el cumplimiento del objetivo de Cero Hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación, que se describen a continuación:

1. A pesar de que el diseño normativo fue acorde con las causas identificadas por el Gobierno Federal ya que se definió la población objetivo, y se establecieron los actores y componentes que, de manera transversal, participarían en la implementación de la estrategia, mediante la conformación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCH). No obstante, careció de una legislación secundaria que reglamentara el derecho constitucional a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad como lo establece el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y regulara el carácter transversal de la política pública para coordinar a las dependencias con los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades.
2. En el diseño programático de la cruzada no se definieron objetivos para solventar la falta de acceso de la población en pobreza extrema alimentaria a los derechos sociales de educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda.
3. El diseño presupuestal, de acuerdo con el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, previó que los recursos que erogarían las dependencias y entidades participantes en la intervención gubernamental, para el funcionamiento de la estrategia se cubrirían con cargo a sus respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, sin embargo, el número de programas presupuestarios que participaron en la CNCH disminuyó 57.1% (40 programas), al pasar de 70 en 2013, a 30 en 2018, lo que evidenció deficiencias en la identificación de los programas presupuestarios participantes en la estrategia; además de que, en ningún caso, las unidades

⁸⁸ Cruz, Juan Carlos. (21/febrero/2020). “Cruzada contra el Hambre fracasó: ASF; la pobreza extrema alimentaria aumentó 13%”. *Proceso*. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/2/21/cruzada-contra-el-hambre-fracaso-asf-la-pobreza-extrema-alimentaria-aumento-13-238873.html>

responsables de dichos programas definieron el presupuesto específico para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

4. En el diseño de evaluación, a 2018, la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre elaboró la Matriz de Marco Lógico (MML) de la CNcH para valorar el avance de la estrategia; sin embargo, durante los seis años que se instrumentó la CNcH careció de un parámetro de medición pertinente de lo que pretendía lograr, así como de los mecanismos para evaluar su implementación y contribución en la solución del problema público; además, no incluyó indicadores para valorar la eficiencia en la instrumentación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, ni de los resultados de la coordinación de los programas participantes.⁸⁹

En 2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, no suscribió Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, por lo que no acreditó la implementación de estrategias de coordinación para propiciar una mayor participación de las entidades federativas, a fin de orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales y al cumplimiento de los objetivos de la CNcH, sin que la dependencia explicara las causas.

También, se verificó que los 7,873.4 miles de personas registradas por la SEDESOL, en 2018, sólo se atendieron todas las carencias que presentaron 9.7 miles de personas, que significaron únicamente el 0.1%. Actualmente la Secretaría de Bienestar informó que los 7, 873.4 miles de personas fueron superiores en 53.9% (2,758.3 miles) a los 5,115.1 miles de personas estimados por el CONEVAL en esa condición en 2016, sin que la dependencia explicara las causas de ello.⁹⁰

Así pues, en opinión de la ASF, al concluir 2018 (a seis años de la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre), la población en pobreza extrema alimentaria se incrementó 12.9% y sólo 16 (53.4%) de los 30 programas presupuestarios participantes en la estrategia, en ese último año, registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que incidieron; en

⁸⁹ Secretaría de Bienestar. (2018). "Cruzada Nacional Contra el Hambre". Auditoría de Desempeño: 2018-0-20100-07-0288-2019. Grupo Funcional Desarrollo Social. Obtenido de:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_0288_a.pdf

⁹⁰ Ibid.

consecuencia, no fue posible valorar en qué medida la estrategia erradicó las precariedades sociales y mejoró el ingreso económico de esa población, ni dispuso de mecanismos para verificar que, con su atención, la CNcH logró desarrollar sus capacidades para que los 7.0 millones de personas abandonaran esa condición⁹¹.

⁹¹ Cruz, Juan Carlos. (21/febrero/2020). "Cruzada contra el Hambre fracasó: ASF; la pobreza extrema alimentaria aumentó 13%". *Proceso*. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/2/21/cruzada-contra-el-hambre-fracaso-asf-la-pobreza-extrema-alimentaria-aumento-13-238873.html>

Conclusiones

“Si una sociedad libre no puede ayudar a sus muchos pobres, tampoco podrá salvar a sus pocos ricos”.

John F. Kenedy

El desarrollo social es uno de los propósitos básicos y principios rectores del proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917⁹². “El descenso en los niveles de bienestar en el país propició que la pobreza se comenzara a concebir como un problema público de atención imperiosa y especializada, por lo que se crearon programas, organismos públicos y normativas que instituyeron gradualmente un ámbito de desarrollo social en el sector público”⁹³.

Se emprendieron acciones de desarrollo social que buscaban reorientar los recursos públicos hacia los habitantes más pobres.

Durante la administración 2013-2018 se plantearon cinco metas nacionales en el Plan Nacional de Desarrollo. En este trabajo nos enfocamos en la Meta México Incluyente la cual tenía como propósito garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, siguiendo estrategias de política de desarrollo social que se vinculan a los resultados sobre la incidencia de la pobreza, vulnerabilidad y carencia social que reporta el CONEVAL.

Tomando en cuenta las preguntas de investigación, se puede decir que esta administración logró un avance importante, la incorporación de indicadores en la planeación nacional, lo cuales tenían como propósito fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos, y poder dar seguimiento oportuno sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, solo la mitad de estos indicadores midieron un resultado concreto sobre la población, “se

⁹² Cordera, Rolando. (s/a). “La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas”. Facultad de Economía, UNAM. Ciudad de México. Obtenido de: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicamoderna.pdf

⁹³ Martínez, Manuel I. (2020). “Cinco sexenios de política social en México. Revista de Estudios Políticos”. Pp. 188, 159-196. Obtenido de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

debe prestar atención a la definición de indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de resultados estratégicos, así como a la vinculación de los objetivos con los problemas detectados en los diagnósticos sectoriales”⁹⁴.

Para monitorear el avance de las políticas relacionadas con un México incluyente en términos de su contribución a la mejora del nivel de vida de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone monitorear dos indicadores que reporta el CONEVAL: Carencias promedio de la población en pobreza extrema y Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

“Los resultados del primero en 2008 y 2010 muestran que la población en situación de pobreza extrema pasó del 11.0 a 11.3% y que las carencias sociales promedio que padecía este grupo de población transitaron de 3.9 a 3.7, respectivamente. En 2012 el porcentaje de la población en situación de población extrema fue de 9.8%, dicho indicador disminuyó a 7.6% para 2016; mientras que las carencias sociales promedio pasaron de 3.7 a 3.5.

El segundo indicador reconoce a la población en hogares en situación de pobreza extrema que presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. Las estimaciones de 2010 mostraron que 7.8 millones de personas se encontraban en esta situación, para 2012 hubo una reducción de 0.8 millones de personas al pasar a 7.0 millones; y a pesar de que en 2014 se presentó un aumento de 0.1 millones de personas, para 2016 dicho indicador presentó una disminución de 2.0 millones de personas, lo cual significó que 5.1 millones de personas se encontraba en situación de pobreza extrema y presentaba carencia por acceso a la alimentación”⁹⁵.

Por lo tanto, podemos concluir que, si bien hubo avances en la reducción de las carencias sociales de la población, principalmente el acceso a los servicios de salud a comparación de otros indicadores. Si se analiza la actuación de estos indicadores

⁹⁴ Coneval. (2019). “CONEVAL presenta el balance de la planeación social del sexenio 2013-2018”. Dirección de Información y Comunicación Social. Comunicado de Prensa No. 01 Ciudad de México 15 de enero de 2019. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/COMUNICADO_01_PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO-2013_2018.pdf

⁹⁵ Coneval. (2019). “Medición y Análisis de la Pobreza en México: Memorias del CONEVAL 2006-2018”. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf>

sin tomar en cuenta el acceso a los servicios de salud, podemos decir que en promedio la disminución porcentual de personas que sufren alguna de las otras carencias sociales fue menor a 5 por ciento, esto nos dice que aunque la pobreza extrema se redujo, la ejecución de las acciones del gobierno federal siguen quedando cortas ante las necesidades de la población.

En lo que respecta a la Cruzada Nacional contra el Hambre, SEDESOL:

“no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución integral para superar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas en esa condición, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, por lo que no fue posible acreditar el avance del objetivo establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, que debió cumplirse al término de 2018”.⁹⁶

Por su parte, enfatizando la segunda incógnita:

“En 2017, de los 149 programas registrados en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 88 fueron catalogados por el Consejo como prioritarios por su contribución directa a la reducción de las carencias sociales o al acceso efectivo a los derechos sociales, y 61 fueron etiquetados como no prioritarios. Es importante mencionar que, de los 88 programas prioritarios, 68 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual en 2018 y solo 20 lo disminuyeron. De los programas no prioritarios, 24 incrementaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual y 37 lo redujeron. En términos porcentuales, la ampliación presupuestaria de los programas prioritarios ha sido de 29.2 puntos porcentuales entre 2015 y 2018”.⁹⁷

⁹⁶ Secretaría de Bienestar. (2018). “Cruzada Nacional Contra el Hambre”. Auditoría de Desempeño: 2018-0-20100-07-0288-2019. Grupo Funcional Desarrollo Social. Obtenido de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_0288_a.pdf

⁹⁷ Coneval. (2018). “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

Entre 2010 y 2016, el presupuesto ejercido para la atención en salud y educación ha sido de los más elevados. Sin embargo, el monto de los presupuestos no ha significado necesariamente la garantía del acceso efectivo a los derechos sociales, ya que la dispersión de programas encaminados a resolver una misma problemática podría implicar mayores gastos y resultados insatisfactorios”⁹⁸.

Si bien, se dieron avances en algunas problemáticas sociales, aún persisten retos que exigen la realización de un trabajo en conjunto, coordinado y permanente de los tres órdenes de gobierno para mejorar el bienestar y garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales de todos los grupos de población.

“A pesar de todos los esfuerzos, la política social en México ha sido incapaz de disminuir drásticamente los niveles de pobreza en el país, y ha servido como un mero mecanismo de contención que pierde su eficacia en etapas de crisis económicas. Podrá haber más o menos gasto social, instituciones o normativas, sin que la política social en México haya reducido de manera contundente las cifras de pobreza, además de que la mitigación que suele provocar en los niveles de pobreza se pierde en momentos de crisis económicas”⁹⁹.

Finalmente, creo necesario mencionar que un problema cultural y social que enfrentamos hoy en día es la falta de conocimiento sobre la realidad en la que vivimos: una economía de mercado, donde nos incluye y excluye al mismo tiempo por el proceso de competencia basado en la productividad. Pata ello es necesario que la Política de Desarrollo Social se convierta en la herramienta para reformular la educación, alcanzar los derechos humanos, para conocer y comprender la realidad y enfrentar retos, no para compra de voluntades y lealtades, que sirva para impulsar el desarrollo, garantizar la dignidad y velar por las libertades más fundamentales de todo ser humano y no solo para redistribuir la riqueza.

⁹⁸ Coneval. (2018). “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

⁹⁹ Martínez, Manuel I. (2020). “Cinco sexenios de política social en México. Revista de Estudios Políticos”. Pp. 188, 159-196. Obtenido de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

Mensaje a la comunidad

“Ciertamente, la pobreza, la discriminación y el desempleo episódica no podía sino golpear a un joven preguntando: ¿por qué existen?, y lo que podríamos hacer con ellos” (Joseph Stiglitz).

La pobreza y las carencias sociales son problemas que nos competen a todos los seres humanos, ya que nuestro bienestar está vinculado al de las demás personas. “El aumento de la desigualdad es perjudicial para el crecimiento económico y socava la cohesión social, lo que incrementa las tensiones políticas y sociales y, en algunos casos, impulsa la inestabilidad y los conflictos”¹⁰⁰.

Sabemos que poner fin a la pobreza no es una tarea fácil, ya que ésta va más allá de la falta de ingresos y recursos, por lo tanto, es necesario repensar las políticas públicas con el fin de reducir las desigualdades y no dejar a nadie atrás: políticas públicas vinculadas a las carencias sociales, inclusión laboral y social son esenciales.

A lo largo de mi formación como economista, la Universidad Nacional Autónoma de México ha contribuido al país con la recaudación de datos para la medición de la pobreza, además de hacer las recomendaciones correspondientes a la política de desarrollo social.

Además, ha sido el pilar en el que se sustenta la educación de miles de economistas, y es a través de la dedicación y entusiasmo de sus docentes que se despierta en nosotros el amor por nuestra profesión, el estímulo brindado para seguir adelante, pero sobre todo por la exigencia para dar lo mejor de nosotros como futuros profesionistas en búsqueda de la verdad y la justicia en nuestro país.

Como miembro de la comunidad académica universitaria creo fielmente en la erradicación de la pobreza extrema en México a través de nuestra participación

¹⁰⁰ Objetivos de Desarrollo Sustentable. (s/a). “Fin de la pobreza: Por qué es importante”. Obtenido de: <https://www.studocu.com/es-mx/document/universidad-veracruzana/problemas-contemporaneos-de-mexico-y-veracruz/1-spanish-why-it-matters/66056835>

activa como economistas en la formulación de políticas y estrategias, buscando un cambio transformador en las vidas de las personas y las comunidades mexicanas.

En testimonio de gratitud ilimitada a la sociedad que forjó mi desarrollo profesional y humano y como muestra del amor profundo a la patria de donde provengo es un privilegio poder contribuir al análisis de este tema que hoy aqueja a nuestro país.

“Porque no digo esto para que haya para otros holgura, y para vosotros estrechez, sino para que en este tiempo, con igualdad, la abundancia vuestra supla la escasez de ellos, para que también la abundancia de ellos supla la necesidad vuestra, para que haya igualdad, como está escrito: El que recogió mucho, no tuvo más, y el que poco, no tuvo menos”. 2° Corintios 8:13-15

Bibliografía

- Aguilar, Luis. (2010). "Política Pública". Grupo Editorial Siglo XXI. Obtenido de: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- Apuntes Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy
- Ayala, José. (1997) "Economía Pública: Una guía para entender al Estado". Facultad de Economía, UNAM. México.
- Ayala, José. (1995). "Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas", Facultad de Economía, U.N.A.M. México
- Ayala, José. (2003). "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX". Facultad de Economía UNAM, Segunda Edición, primera reimpresión, México.
- Barnes, Guillermo. (2000). "El Gasto Público en México". En Alvares, Omar, Barnes, Guillermo, Duran, Jorge, (et. al.) *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La Reforma del Sistema Fiscal. Visión Parlamentaria*. Pp.207-241 Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1440/9.pdf>
- Bobbio, Norberto (1995). "Derecha e izquierda". Citado en: Hopenhayn, Martín. (2006) *Desigualdades Sociales y Derechos Humanos: Hacia un pacto de Protección Social*. Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, CEPAL. Santiago, Chile
- Campuzano, Daniel. (2017). "Programa comedores comunitarios de la cruzada nacional contra el hambre: el asunto de la participación ciudadana". Política, Globalidad y Ciudadanía. Pp.34-41. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/journal/6558/655868327002/html/>
- Carpizo, Jorge. (2002). "El presidencialismo mexicano". 16ª ed., Siglo XXI. México. Pp. 14-15
- CEDRSSA. (2019). "Resultados de la Medición de la Pobreza Multidimensional en Materia Alimentaria 2018". Palacio Legislativo de San Lázaro, CDMX. Obtenido de: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/19Los%20objetivos%20de%20desarrollo%20del%20Millenio%20aprobados%20por%20la%20ONU..pdf>
- CEFP. (2019). "Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018 Análisis de la Situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018". Análisis Institucional. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0242019.pdf>
- CEFP. (2020). "Evolución del Gasto Público en el periodo 2006-2020". Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0522020.pdf>

- CEPAL. (2006). “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. Citado en: Cunill Grau, Nuria. (2010). *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 46, febrero, 2010.
- CNDH. (2019). “La CNDH y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. México. Obtenido de: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/CNDH-Agenda-2030-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- Coneval. (2018). “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf
- Coneval. (2018). “Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Informacion-debate/Inventarios-gasto-desarrollo-social.pdf>
- Coneval (2018). “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Balance del Sexenio. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf
- Coneval. (2019). “CONEVAL presenta el balance de la planeación social del sexenio 2013-2018”. Dirección de Información y Comunicación Social. Comunicado de Prensa No. 01 Ciudad de México 15 de enero de 2019. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO_01_PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO-2013_2018.pdf
- Coneval. (2019). “Medición y Análisis de la Pobreza en México: Memorias del CONEVAL 2006-2018”. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf>
- Coneval. (2019) “Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) Hacia una medición del estado del desarrollo”. México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Documento%20Conceptual_Metodol%C3%B3gico.pdf
- Coneval. (2021). “Informe del Gasto Social en México 2008-2019”. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe_gasto_social_2008-2019.pdf
- Coneval. (s/a). “¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?”. Ciudad de México. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf)

- Coneval. (s/a). “Medición de la Pobreza”. Glosario CONEVAL. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cordera, Rolando. (s/a). “La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas”. Facultad de Economía, UNAM. Ciudad de México. Obtenido de: http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicamoderna.pdf
- Correa, Jaime. (2021). “El Hombre y el Estado”. Selecciones de Textos. Jaques Maritain. Obtenido de: <https://maritain.cl/wp-content/uploads/2021/02/elhombre-y-eleestado.pdf>
- Cruz, Juan Carlos. (21/febrero/2020). “Cruzada contra el Hambre fracasó: ASF; la pobreza extrema alimentaria aumentó 13%”. *Proceso*. Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/2/21/cruzada-contra-el-hambre-fracaso-asf-la-pobreza-extrema-alimentaria-aumento-13-238873.html>
- Cunill Grau, Nuria. (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero, 2010
- Czarnecki, Lukasz (2013). “El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México”. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, N° 16, Toledo, España. pp. 177-90
- Economía Pública: un nuevo campo de estudio
- García, Marco. (2020). “Los tributos y sus elementos esenciales”. En Ríos, Gabriela. *Manual de Derecho Fiscal*. Pp. 93-115. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6278/6a.pdf>
- Garita, Miguel A. (2011). “Una visión del Estado contemporáneo”. *Cultura Jurídica*, editada por la Facultad de Derecho, UNAM. Pp.245-262. Obtenido de: [https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_17\).pdf](https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_17).pdf)
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Obtenido de: <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- Gobierno de México. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13555/Programa_Sectorial_Developmental_Social_2013_2018.pdf
- Jiménez, William y Ramírez, César. (2008). “Gobierno y Políticas Públicas”. Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

- Lahera, Eugenio (1999). "Introducción a las políticas públicas". CEPAL
- Lahera, Eugenio. (2004). "Política y Políticas Públicas". Naciones Unidas. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c009498b-5162-402b-b338-c5ffdab30714/content>
- Ley General de Desarrollo Social, 2004.
- Licona, Gonzalo y De la Garza, Thania. (2018). "Hacia un modelo de evaluación del acceso a los derechos sociales en México". En Hernández, Gonzalo, Aparicio, Ricardo y Mancini, Fiorela. *Pobreza y derechos sociales en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México. Pp. 685-712. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf>
- Martínez, Manuel I. (2020). "Cinco sexenios de política social en México. Revista de Estudios Políticos". Pp. 188, 159-196. Obtenido de: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>
- Martínez, Oscar, Salgado Yasmin y Meireles, Monika. (2019). "Gasto social, austeridad, y combate a la pobreza: la experiencia mexicana". Revista Economía UNAM Vol.16 No.47 mayo/agosto. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2019000200066
- Martínez, Rodrigo y Paz, María. (2010) "Gasto Social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/LCI3171P_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Objetivos de Desarrollo Sustentable. (s/a). "Fin de la pobreza: Por qué es importante". Obtenido de: <https://www.studocu.com/es-mx/document/universidad-veracruzana/problemas-contemporaneos-de-mexico-y-veracruz/1-spanish-why-it-matters/66056835>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. II. México Incluyente. Obtenido de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Apartado_Mexico_Incluyente.pdf
- Priego, Guadalupe. (2003). "Un Nuevo Modelo de Administración Pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla". Tesis profesional, Licenciatura en Derecho con Especialidad en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Obtenido de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf

- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. México. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13555/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf
- Ramírez, Jesús. (2019) "Derecho Constitucional Sinaloense". Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- Reyes, Otilio y Rains, Oslund. "Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como Problemas Microeconómicos". Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas Abriendo Camino al Conocimiento. Facultad de Ciencias Económicas, UNAN-Managua. 26 de abril de 2014. Pp. 217-234
- Rodríguez, Katya. (2014). "¿Neo o Post-Neoliberalismo en la Política Social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿Nueva? Estrategia del sexenio PRIÍSTA (2012-2018). Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen III, número 1, enero-junio 2014
- Secretaría de Bienestar. (2017). "El Seguro de Vida para Jefas de Familia impulsa la preparación de más de 54 mil niños y jóvenes en todo el país". Prensa. México. Obtenido de: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/el-seguro-de-vida-para-jefas-de-familia-impulsa-la-preparacion-de-mas-de-54-mil-ninos-y-jovenes-en-todo-el-pais#:~:text=Como%20parte%20de%20la%20pol%C3%ADtica,Vida%20para%20Jefas%20de%20Familia%E2%80%9D>.
- Secretaría de Bienestar. (2018). "Cruzada Nacional Contra el Hambre". Auditoría de Desempeño: 2018-0-20100-07-0288-2019. Grupo Funcional Desarrollo Social. Obtenido de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_0288_a.pdf
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2013). "Nota: Ideas Centrales de la Política Social de Nueva Generación, noviembre 2013. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13546/Nota_Poliitica_Nueva_Generacion.pdf
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2017). "Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado". México. Obtenido de: <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/SEDESOL.pdf>
- SHCP. (2018). "Cuenta Pública 2018. Gastos Presupuestarios". Ciudad de México. Obtenido de: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>
- SHCP. (2018). "Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2016. México. Obtenido de: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2018/ig_2018.pdf

- Senado de la República LXII Legislatura. (2015). “La Cruzada Nacional contra el Hambre a dos años de su instrumentación”. Mirada Legislativa. Instituto Belisario Domínguez. No. 84. Ciudad de México. Obtenido de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2026/ML84.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Székely; Miguel. (2013). “Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. Instituto de Innovación Educativa. Tecnológico de Monterrey. México. Obtenido de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf
- UNDP. (2000). Informe sobre desarrollo humano. México. Ediciones Mundi-Prensa. versión pdf. Pág.17. Obtenido de: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2000espdf.pdf>
- UNDP. (2019). “Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo Local”. Obtenido de: [https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente,Sostenible%20\(ODS\)%20de%20la%20Agenda](https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/idh-municipal-2010-2015#:~:text=Transformando%20M%C3%A9xico%20desde%20lo%20local%20busca%20convertirse%20en%20un%20referente,Sostenible%20(ODS)%20de%20la%20Agenda)
- UNDP. (2020). “La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020” Informe de Desarrollo Humano. México. Obtenido de: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/es/MEX.pdf>
- Unicef. (s/a). “5 Diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Obtenido de: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo#:~:text=Mientras%20los%20ODM%20trabajaban%20las,abordarlos%20desde%20todos%20los%20pa%C3%ADses>
- Viesti, Gianfranco. (2015). “Diagnóstico de desarrollo regional: México”. Estudio n° 13. Eurosocietal. Madrid. Obtenido de: [https://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13\(espanol\)MX.pdf](https://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13(espanol)MX.pdf)
- Villeda, Mary Carmen. (2011). “Derechos Humanos y Desarrollo Humano en México”. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos Vol. 22 (2);, julio-diciembre. Pp. 185-208
- Weber, Max. (2002). “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España.
- Wilson, Javier (2018). “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”. Revista IN IURE, Año 8. Vol. 2. La Rioja. Argentina. Obtenido de: <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>