

Desiguales, invisibles y excluidos

Discriminación
presupuestaria y
grupos vulnerables,
2010-2013

Mauricio Merino Huerta
Adriana Burgos Rojo
Lizbeth Mendoza Chávez
César Gutiérrez Tenorio
Guillermo Elías Treviño
Liliana Veloz Márquez
Jaime Hernández Colorado



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Desiguales, invisibles y excluidos

Discriminación
presupuestaria y
grupos vulnerables,
2010-2013

**Mauricio Merino Huerta
Adriana Burgos Rojo
Lizbeth Mendoza Chávez
César Gutiérrez Tenorio
Guillermo Elías Treviño
Liliana Veloz Márquez
Jaime Hernández Colorado**

Director del libro: Mauricio Merino Huerta

Autores: Adriana Nichte Ha Burgos Rojo, Lizbeth Mendoza Chávez, César Gutiérrez Tenorio, Guillermo Elías Treviño, Liliana Veloz Márquez, Jaime Hernández Colorado.

Diseño de portada: Alberto Nava Cortez.

Diseño editorial y formación: Imagogenia, S.C.

Edición y corrección de estilo: Bárbara Lara Ramírez y Alberto Nava Cortez.

Primera edición, 2015

D. R. ©2015, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), A. C.
Carretera México-Toluca 3655, col. Lomas de Santa Fe,
del. Álvaro Obregón, 01210 México, Distrito Federal

<www.cide.edu>

D. R. ©2015, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)
Dante 14, col. Anzures, del. Miguel Hidalgo,
11590 México, Distrito Federal

<www.conapred.gob.mx>

ISBN CIDE: 9786079367633

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando se cite puntualmente la fuente.

Impreso en México *Printed in Mexico*

Presentación	7
---------------------------	---

Introducción	11
---------------------------	----

I. Evolución de los indicadores equidad, visibilidad e inclusión, en el periodo 2010-2013	21
La equidad como principio de la igualdad de trato.....	22
<i>Análisis del presupuesto federal 2013</i>	24
<i>Análisis por Ramos presupuestarios</i>	30
<i>Resultados del análisis 2013</i>	39
<i>Resultados de los primeros datos en relación con el periodo 2010-2012</i>	45
<i>Análisis del presupuesto federal 2010-2013</i>	47
<i>Algunas consideraciones sobre el análisis de equidad</i>	55
La visibilidad como criterio de la igualdad de trato	59
<i>La Matriz de Indicadores para Resultados como herramienta de análisis</i>	60
<i>Análisis de programas presupuestarios con MIR</i>	69
<i>Conclusiones sobre este apartado</i>	78
La exclusión como parámetro para estimar la desigualdad de trato	82
<i>La exclusión programática en 2013. Magnitud y tendencias generales</i>	88
<i>Los niveles de exclusión programática por grupo discriminado</i>	93
<i>Los niveles de exclusión programática por secretaría de Estado</i>	108
<i>Discusión de resultados: los indicadores de la exclusión programática</i>	121

II. La desigualdad de trato	
en la población indígena	127
¿Quiénes son los pueblos indígenas?.....	128
La brecha entre poblaciones indígena y no indígena	146
El diseño del gasto público federal	
para la población indígena	151
Análisis de concordancia entre los objetivos	
de los programas presupuestales orientados	
hacia la población indígena y las principales	
dimensiones de discriminación que existen	
hacia este grupo de población	202
Cobertura geográfica de los programas	
destinados a la atención exclusiva	
de los pueblos indígenas.....	205
Discusión de resultados: la condición	
de los pueblos indígenas en México.....	220
III. Conclusiones y consideraciones generales.....	223
Referencias	247
Anexo	255

Presentación

La investigación que se desarrolla en este libro tiene como objetivo ampliar el estudio *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales en el periodo 2010-2012*, que se realizó entre 2013 y 2014, y cuyos derroteros fueron, principalmente, exploratorios. Con las bases que sentó esa primera aproximación a un tema que por su complejidad rebasó la curiosidad académica de las y los investigadores, el equipo de trabajo ajustó tanto objetivos como método para ampliar los alcances del nuevo proyecto de investigación, además de recuperar la vasta evidencia que se obtuvo del análisis 2010-2012. Para ello se contó con las valiosas recomendaciones y seguimiento a este estudio por parte del doctor Carlos Vilalta y la doctora Gabriela Tapia, a quienes expresamos un enorme agradecimiento.

Vale la pena señalar que en el contexto de esta investigación, la desigualdad de trato se entiende como cualquier diferencia injustificada en el tratamiento que se ofrece, mediante políticas, programas y acciones públicas, al conjunto de las personas que son titulares de los derechos que el Estado debe garantizar, en tanto que éste “ha de tratar a la ciudadanía no sólo con cuidado y respeto, sino con igual cuidado e igual respeto”.¹ Cabe advertir que por la naturaleza de esta investigación, cuyo cuerpo teórico-conceptual es único y por lo que puede considerarse pionera, remitimos al lector al documento predecesor en aras de profundizar en la metodología empleada.

Ampliar la investigación a 2013 es de gran pertinencia ya que no sólo se extiende el periodo de análisis, sino que permite observar probables cambios en las tendencias identificadas en el estudio de los datos presupuestales de los tres años anteriores; para los cuales, es importante señalarlo, se diseñaron tres indicadores de medición: equidad, visibilidad e inclusión. La observación se centró en esos ámbitos ya que para identificar la desigualdad de trato en el diseño presupuestal se debe considerar que ciertos grupos poblacionales requieren de atención en igualdad de condiciones que otros, y que si se encuentran en situación de vulnerabilidad, deben ser tomados en cuenta y atenderse prioritariamente, pues la desigualdad de trato es un fenómeno frecuente en las políticas públicas.

El interés que aumenta los alcances de esta investigación, respecto de su antecesora, es el de estudiar con detalle al grupo poblacional en situación de vulnerabilidad que se identificó, en la investigación previa, como el de mayor desventaja:

¹ Sophia R. Moreau, “The Wrongs of Unequal Treatment”, en *The University of Toronto Law Journal*, vol. 54, núm. 3, 2004, p. 295.

los indígenas. De inicio, esta situación refleja que los recursos destinados a la atención de este grupo no están siendo recibidos de manera efectiva por sus destinatarios. A partir de estos datos se profundiza en las características generales de los pueblos indígenas –en tanto grupo de población– y se ofrece un estudio de todos los programas presupuestarios, identificados en 2013, que dirigen acciones compensatorias a este grupo poblacional. El contenido de dicho análisis, como ejemplo relevante, tiene la característica de haber desarrollado una metodología que se puede replicar en el estudio de otros grupos en situación de discriminación, por ejemplo, cualquiera de los otros que identifica la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).

En suma, consideramos que esta investigación tiene no sólo la ventaja de llevar más allá el análisis acerca de la desigualdad de trato en el gasto público federal mexicano, sino que ha innovado para estudiar en un ámbito macro el presupuesto federal y los recursos que se destinan a los grupos vulnerables, y para observar con detenimiento cómo la desigualdad de trato incide en su situación.

Introducción

Como ya se mencionó, el propósito de este estudio, corregido, aumentado y ampliado –en sus alcances e intereses de investigación–, respecto del periodo 2010-2012, es analizar los datos a la luz del criterio de equidad en el tratamiento otorgado a las personas que son titulares de los derechos que ha de garantizar el Estado, a través de programas y, en general, acciones públicas. De esta forma se pretende identificar si el gasto público federal en México toma en cuenta elementos de igualdad de trato para atender a los grupos definidos como en situación de vulnerabilidad por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED): mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad y población indígena.¹ El diseño del

¹ Debido a que la investigación comprende al periodo 2013, se consideraron los grupos en situación de vulnerabilidad definidos antes de la reforma del 19 de marzo de 2014.

gasto público federal fue la base para el análisis, por ende, los programas presupuestarios fueron las unidades analíticas.²

Según la LFPED, los programas públicos deben estar orientados por el criterio de igualdad y tienen la obligación de atender de forma prioritaria a aquellos grupos que se hallan en situación de desventaja; en ese sentido, deberían de responder a criterios de igualdad y, sobre todo, buscar la igualación de aquellas personas que se hallan en situación de desventaja. Sobre esa base, es necesario que los programas cuenten con una definición precisa de sus poblaciones objetivo y que se definan también sobre un fundamento de igualación.

A partir de las preguntas de investigación planteadas por la metodología del estudio anterior, a saber: cuando el Estado actúa mediante sus programas presupuestarios, ¿lo hace tomando en cuenta el criterio de igualdad de trato entre todas las personas y entre sus destinatarios, en particular?, y ¿los programas presupuestarios contribuyen en su diseño y en su implementación a una mayor desigualdad de trato?; se buscó, en primer lugar, analizar si el uso de los recursos públicos está orientado a satisfacer y reducir las demandas sociales, en particular la de grupos en situación de desventaja, es decir, si tienen objetivos de equidad. En segundo término, se buscaron indicadores sobre la visibilidad de dichos programas al analizar los objetivos que se definen y plasman en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de forma que se pudieran identificar tanto los objetivos como la población a la que están dirigidos. Finalmente, se analizó su cobertura presupuestaria mediante todos los indicadores disponibles referentes a su desempeño: fichas de monitoreo y

² Aunque la información utilizada en este estudio corresponde a 2013, no deja de hacerse referencia a los principales resultados obtenidos en 2010, 2011 y 2012.

evaluación, y padrones de beneficiarios, para determinar si el programa atiende, de forma incluyente, a la población a la que está destinada.

Como resultado de esos planteamientos, el primer apartado de esta investigación analiza la evolución de los tres indicadores empleados: equidad, visibilidad y exclusión, de 2010 a 2013. El objetivo fue identificar las brechas de desigualdad de trato en el acceso y goce a la oferta de los programas presupuestarios. El desarrollo de los indicadores en cuestión se estudió en tres fases:

1. Se analizaron 43 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2013. Éstos (generales, administrativos, autónomos y de entidades de control directo) se integran de programas presupuestarios. El objetivo de esta primera fase fue identificar si los programas presupuestarios existentes atendieron —y en qué medida— a los grupos en situación de desigualdad o vulnerabilidad. Los resultados se compararon con los obtenidos en el periodo 2010-2012 con la intención de identificar la evolución en la orientación equitativa del gasto público, en función del criterio de igualdad de trato.
2. Se llevó a cabo un segundo análisis con datos del PEF 2013, poniendo énfasis en el gasto que fue posible estudiar a partir de las MIR. Con esa misma información oficial, se identificaron destinatarios y objetivos de los programas presupuestarios que atienden expresamente a grupos en situación de desigualdad. La información se comparó con los resultados obtenidos de 2010 a 2012, también en la idea de análisis comparado, para recuperar evidencia sobre la visibilidad de esos grupos así como características del diseño y el ejercicio del presupuesto federal.

3. Por último, se realizó un trabajo de agrupación y análisis estadístico de los padrones de destinatarios,³ para estimar la magnitud de la exclusión e identificar posibles patrones en algunos de los programas estudiados en 2013, los cuales fueron seleccionados por la disponibilidad de información confiable y por la importancia fiscal y social de esos programas. La información recuperada en 2013 se comparó con la obtenida en 2010, 2001 y 2012, en busca de cambios de las tendencias previamente identificadas.

Por otra parte, el segundo apartado de esta investigación se destinó al estudio específico de la situación de la población indígena –como grupo en situación de discriminación–, pues los resultados de la investigación anterior (2010-2012) la identificaron como la que se encuentra en mayor desventaja frente al resto de los grupos estudiados; se recuperaron sus características generales y se analizó su condición frente a la población no indígena. De forma particular se estudió el gasto público federal destinado a la atención de este grupo a través de los programas presupuestarios identificados en 2013.

Se observó que los programas presupuestarios que dirigen acciones compensatorias hacia la población indígena no cuentan con una relación sólida entre su diseño y las principales problemáticas que afectan a este sector. Aunado a ello, se constató que las recomendaciones emitidas en materia de atención este grupo poblacional por parte de instancias como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), no tienen una incidencia significativa en la asignación del presupuesto.

³ En este documento llamamos padrones de destinatarios a los que el gobierno federal denomina “de beneficiarios”.

En términos generales, los resultados derivados de este nuevo estudio permitieron reafirmar los principales hallazgos enunciados en la investigación 2010-2012:⁴

1. No hay criterios de equidad en la distribución de recursos asignados a los cinco grupos en situación de vulnerabilidad identificados en la normatividad en materia de prevención y erradicación de la discriminación.
2. Los objetivos y los resultados esperados de los programas presupuestarios no fueron plenamente identificables mediante la Matriz de Indicadores para Resultados.
3. En la mayoría de los programas presupuestarios la población destinataria es invisible o no es cuantificable.
4. La gran mayoría de los programas presupuestarios no cuentan con un padrón de destinatarios que sea de acceso público ni con datos suficientes para identificar las características de la población atendida.
5. La población objetivo no corresponde en su totalidad con el grupo de personas que el programa dice atender.
6. Los requerimientos de acceso a los beneficios de los programas dan por hecho que la gente sabe cómo acceder y, además, que puede acceder a esos apoyos.
7. Aunque se identificó una reducción en los niveles de exclusión programática en el periodo 2010-2012 con base en la unidad de análisis (población potencial u objetivo), la exclusión en sí misma y el problema de indefinición de la población destinataria quedan latentes.

Asimismo, no se observaron cambios sustanciales en el diseño y ejercicio del gasto público federal mexicano en 2013 respecto del trato que se le da a las poblaciones reconocidas como grupos en

⁴ Mauricio Merino y Carlos Vilalta, *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*, México, Conapred-CIDE, 2014, pp. 176-182.

situación de desventaja por la LFPED. Se confirmó también que la información pública disponible para estudiar el diseño del gasto público federal, que sirve para realizar una evaluación oportuna del impacto que tienen los programas presupuestarios, no es confiable, consistente ni suficiente.

Finalmente, en las conclusiones se ofrecen cuatro propuestas puntuales que el equipo de investigación considera prioritarias para atender algunas de las situaciones identificadas en el estudio, y que por su calidad de recomendaciones, pueden influir para que el gasto público federal contribuya efectivamente a la disminución de la desigualdad de trato en México.

Marco teórico y normativo

Ahora bien, antes de comenzar con el desarrollo de la investigación y con el interés de afirmar las bases conceptuales del estudio, vale la pena hacer una revisión sintética de las normas jurídicas y del marco teórico que distinguen este trabajo respecto de otros análisis sobre el gasto público o sobre la desigualdad en general.

El sustento de los planteamientos conceptuales del estudio está constituida por dos instrumentos normativos: el artículo 1 constitucional que desarrolla los principios de protección de los individuos, y la LFPED, reglamentaria del párrafo quinto del artículo citado. Ambos textos establecen de manera inequívoca que el gasto público debe ser una herramienta del gobierno mexicano para incidir deliberadamente en la disminución de la desigualdad de trato o discriminación.⁵

⁵ Para mayor profundidad sobre el marco normativo y conceptual empleado en este estudio véase Mauricio Merino y Carlos Vilalta, *op cit*, pp. 10-29.

En lo que respecta al segundo argumento normativo, es decir la LFPED, éste se relaciona con la lectura específica sobre la igualdad de trato que debe estar presente en las decisiones y en las acciones de la administración pública en su conjunto, como la expresión concreta del mandato constitucional. En este sentido, se asume que uno de los instrumentos principales a través de los cuales se manifiesta la acción del Estado –si bien no el único ni el que agota todas las posibilidades analíticas propuestas en esta investigación– es el diseño y la ejecución del gasto público; de ahí que cualquier rasgo de exclusión o desigualdad de trato observable en éstos ha de considerarse como un indicador de negación del derecho a la igualdad y no discriminación que contempla el marco constitucional.

En los apartados siguientes se podrá apreciar que no todas esas manifestaciones de exclusión o diferencia deben asociarse a una decisión deliberada de discriminación. Pero, ante el propósito explícito de buscar la igualdad de trato entre personas diferentes, aquellos rasgos de exclusión y/o desigualdad de trato manifiestos en el gasto público deben ser señalados, en todo caso, como errores de planeación de política pública que no deben pasar inadvertidos para los tomadores de decisiones, ya sea para corregirlos o para justificarlos en los términos del propio marco jurídico nacional. Lo que no se puede tolerar es la falta de precisión, de definición de objetivos o la ausencia de justificación.

Por su parte, el marco conceptual se refiere a la lectura específica sobre la igualdad de trato que debe estar presente en las decisiones y en las acciones de la administración pública en su conjunto, como la expresión palpable del mandato constitucional. En este sentido, los programas públicos, por obligación constitucional, deben saber que existen grupos de población que no están en condiciones de igualdad respecto de otros y que deben

ser atendidos en condiciones preferenciales, pues es necesario disminuirse y erradicarse esa discriminación que ha adquirido condiciones inherentes a la existencia de ciertos grupos poblacionales.

Puesto que la investigación observó con detalle el gasto público de los programas presupuestarios del gobierno federal, el estudio concentró en casos muy delimitados la observación de la desigualdad de trato. Se considera que ésta existe cuando: *i*) los programas no consiguen identificar a los grupos o personas a las que están dirigidos, o bien, no logran justificar las razones por las que su ejecución disminuiría la desigualdad en algún ámbito de los derechos consagrados por la Constitución; *ii*) las personas u objetivos claramente identificables, en función de los derechos que buscan proteger, reciben recursos o apoyos diferenciados del Estado, sin justificación suficiente; *iii*) individuos o grupos no están siendo atendidos de manera igualitaria, pese a que reúnen condiciones similares para ser destinatarios de los programas públicos que sí logran identificar con nitidez sus objetivos y sus propósitos.

Los resultados de la investigación ofrecen indicadores sobre tres formas conexas de la discriminación en los programas presupuestarios: inequidad, invisibilidad y exclusión, conceptos que se explican a continuación:

- *Inequidad.* Se entiende como aquella situación en la cual el gasto público otorga recursos de forma diferenciada a un grupo de personas en situaciones vulnerables similares, sin que exista una explicación suficiente y razonable que consiga justificar tales privilegios.
- *Invisibilidad.* Se reconoce cuando es imposible identificar quiénes son los destinatarios potenciales, objetivo

y atendidos, y/o cuáles son los objetivos específicos que persiguen, en términos de igualdad, en los programas presupuestarios que están destinados a su atención, aún cuando el gasto programado o ejercido es visible.

- *Exclusión.* Se identifica en aquellos programas cuya población y objetivos son claramente identificables, pero que en la práctica solamente han atendido a una porción (de grupos u objetivos) sin explicaciones disponibles, al menos, para el ejercicio fiscal 2010-2013.

Así pues, mediante indicadores sobre la desigualdad de trato en estas tres vertientes (equidad, visibilidad y exclusión), se ofrece una mirada tanto cualitativa como cuantitativa sobre la desigualdad de trato que se produce –de manera deliberada o no– a través del ejercicio del gasto público. Aunque, como se discutirá más adelante, a la luz de la información actualmente disponible es imposible ofrecer argumentos concluyentes sobre las razones que dan origen a determinadas acciones de exclusión, pero hay evidencia suficiente para sostener que esas distinciones no son consecuentes con el marco normativo en la materia.

I. Evolución de los indicadores equidad, visibilidad e inclusión, en el periodo 2010-2013

Es importante recordar que tras la revisión del periodo 2010-2012 se localizaron indicadores útiles para subrayar la relevancia de la igualdad de trato en el diseño y la ejecución del gasto público, y que esta lógica y metodología se utilizaron nuevamente para 2013. Cabe señalar que el análisis de cada fase del estudio (equidad, visibilidad e inclusión) incorpora los resultados aislados de 2013; asimismo, los resultados obtenidos ese año se compararon con los correspondientes al periodo 2010-2012. En esta comparación se emplearon, para las fases de equidad y visibilidad, los precios deflactados del periodo en cuestión indexados con base en 2010. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la deflactación consiste en

llevar una serie estadística o un conjunto de datos a un año (o periodo) base, descontando el efecto de la inflación entre la base y los años

sucesivos; aislando el efecto de los precios sobre el efecto cantidad o también denominado *quantum*, que es indicativo de la evolución del volumen de la variable o indicador sujeto a medición.¹

El uso de este elemento permitió obtener una representación que no estuviera sesgada por la inflación, lo que arrojó resultados más cercanos a la realidad y, por tanto, ofrecer recomendaciones puntuales en atención a la desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal.

Con base en los planteamientos anteriores, a continuación se presenta la revisión de todos los Ramos presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el periodo 2010-2013. La finalidad de este apartado es identificar de forma exhaustiva las acciones que se instrumentaron para atender de manera directa a los grupos contemplados en la LFPED, antes de la reforma del 19 de marzo de 2014, a saber:

1. Las mujeres (artículo 10)
2. Las niñas y los niños (artículo 11)
3. Personas mayores de 60 años (artículo 12)
4. Personas con discapacidad (artículo 13)
5. Población indígena (artículo 14)

La equidad como principio de la igualdad de trato

La inequidad, como una arista de la desigualdad de trato, alude a la asignación asimétrica del dinero público en función de

¹ CEPAL, *Indicadores de Comercio Internacional: Deflatación*. Disponible en: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/comercio/noticias/paginas/5/34395/P34395.xml&xsl=/comercio/tpl/p18f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>>, página consultada el 9 de septiembre de 2015.

grupos, objetivos o personas que, en rigor, tendrían que haber sido atendidas de manera similar o, en todo caso, existir un argumento razonable para descartar un efecto discriminatorio en la asignación del gasto. Para identificar esta vertiente, analizamos el presupuesto federal a la luz de los grupos definidos en situación de desventaja en la LFPED.

En esta primera fase del estudio se partió del supuesto de que el gobierno federal está cumpliendo con el mandato del artículo 3 de la LFPED, que establece que “en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el capítulo III de esta ley”.² Al dar por sentado que esto ocurre, se buscó corroborar la dimensión que pueden tener estas acciones en la totalidad del ejercicio presupuestal del gobierno federal.

El eje principal del análisis en todo momento previó usar sólo la definición de grupos poblacionales definidos en la LFPED, con la finalidad de argüir una sencilla premisa: ¿el gasto público realmente atiende con acciones compensatorias a aquellos grupos que la normatividad señala como necesitados de esas acciones? La respuesta a esa interrogante es la pauta para que se desarrollen nuevas líneas de investigación y análisis similares al que se presenta a continuación, teniendo en cuenta a grupos poblacionales no incluidos en la ley. La lógica mínima señalaría, en este caso, que si la asignación presupuestal no está atendiendo suficientemente las necesidades de los cinco grupos definidos en la LFPED,

² Téngase en cuenta que la redacción del artículo 3 de la LFPED cambió ligeramente en su nueva versión, publicada el 20 de marzo de 2014. Sin embargo, como ya se señaló, para los efectos de esta investigación que corresponde al periodo 2013, se tomó en cuenta la versión de la ley que fue vigente hasta el 20 de marzo de 2014.

no podría esperarse que atienda a otras poblaciones que ni siquiera se encuentran contenidas en el marco normativo. Como se verá en el cuerpo del documento, el trabajo que queda por delante en términos del diseño de políticas públicas es enorme y la voluntad política para subsanar los desequilibrios tiene que ser consecuente con la trascendencia de ese desafío.

Análisis del presupuesto federal 2013

En este primer nivel de análisis se estudiaron 43 Ramos del PEF (autónomos, administrativos y de entidades de control directo), para el periodo 2013. Estos Ramos contienen un número variado de programas presupuestarios y ejercieron gasto administrativo de la siguiente manera:

1. Considerando a los cinco grupos (enlistados al inicio de este capítulo) que la LFPED identifica como en desventaja y hacia los cuales se deben implementar acciones compensatorias en el presupuesto.
2. Dirigiendo esfuerzos puntuales hacia acciones compensatorias para los grupos señalados en la ley (antes de su reforma en 2014).

Varios programas federales que resultan emblemáticos quedaron fuera del análisis al no estar dirigidos explícitamente a los cinco grupos en situación de discriminación que son objeto de este estudio. Tal es el caso de Caravanas de la Salud y el Programa Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), cuya población objetivo son grupos de desarrollo. Al respecto, cabe precisar que si bien estos programas, como muchos otros, podrían tener una incidencia significativa en la atención de mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad y

población indígena, no se encuentran enfocados de manera directa hacia ellos.

En este sentido, es preciso señalar cuatro estimaciones sobre el PDHO en el periodo 2010-2012, y su consideración para 2013:

- a) Que es un programa multisectorial, lo que significa que distribuye su gasto total en cuatro vertientes: educación, salud, desarrollo social e IMSS-Oportunidades. En el análisis de 2010, 2011 y 2012, este programa únicamente se tomó en cuenta en el sector de gasto correspondiente al Ramo 12 (Salud).
- b) Que destina recursos por unidad familiar, no por individuo.
- c) Que el gasto está dividido por sectores.
- d) Que el gasto que ejerce en el Ramo 12 se usa para pagar servicios de salud a sus beneficiarios; esto quiere decir que el presupuesto que el Ramo 19 (Aportaciones a Seguridad Social) destina a IMSS-Oportunidades se complementa, para su funcionamiento, con una parte de los recursos que el Ramo 12 destina al PDHO. Por lo anterior, el programa IMSS-Oportunidades no se consideró en el periodo de estudio 2010-2012 pues su gasto se integra de varias fuentes y, algunas de ellas, sí fueron consideradas en la investigación, por ejemplo, el Seguro Popular. Por otro lado, IMSS-Oportunidades transfiere recursos al IMSS en pago por los servicios de salud que otorga a los beneficiarios de Oportunidades y, en algunos casos, del Seguro Popular, por lo cual los criterios de vulnerabilidad de la población que atienden son poco claros.

Asimismo, en el periodo 2010-2012 se quedaron fuera del análisis los recursos canalizados al PDHO en los Ramos 11 (Educación)

y 20 (Desarrollo Social), pues los recursos del Ramo educativo se destinan a becas para niñas, niños y jóvenes a quienes se les exige una serie de condiciones. Los recursos del Ramo 20 se transfieren mediante apoyo alimentario a las familias. Por la evidente dificultad de identificar los alcances de estas asignaciones se decidió únicamente considerar aquellos recursos que atienden individualmente las necesidades de salud de los beneficiados por Oportunidades.

Como puede apreciarse, el gasto en las otras tres vertientes, si bien alcanza a algunas de las poblaciones analizadas, no necesariamente las cubre, pues no pretende abarcarlas a todas y tampoco a todos los miembros de una. De entrada, los beneficiarios del PDHO deben pasar por un proceso de selección que provoca que los recursos se asignen con base en un criterio socioeconómico y no en consideraciones sobre la vulnerabilidad de las poblaciones en cuestión. No obstante, debido a la relevancia de este programa y con la intención de homologar su estudio, se consideró pertinente incluir, para el análisis de 2013, el gasto que ejerce en los Ramos 11 y 20, sin dejar de considerar que lo intrincado del gasto multisectorial del PDHO permite asumir que beneficia o está destinado a las poblaciones analizadas —las mencionadas en la ley—, aunque no necesariamente sea así; es decir, Oportunidades puede atender a los grupos que la ley define como vulnerables, siendo esa posibilidad un condicional muy amplio en el que también cabe la opción de que no los atienda a todos o, como ya se dijo, no atienda a todos los de un grupo o ni siquiera a la mayoría.

Advertido este punto, cabe identificar cuáles fueron los Ramos presupuestarios del PEF analizados en el periodo 2013:

CUADRO I.1 Ramos presupuestarios que ejercen gasto administrativo contemplados en el PEF 2013*

RAMO	DENOMINACIÓN	CLASIFICACIÓN
1	Poder Legislativo	Poderes y entes autónomos
2	Presidencia de la República	Administrativos
3	Poder Judicial	Poderes y entes autónomos
4	Gobernación	Administrativos
5	Relaciones Exteriores	Administrativos
6	Hacienda y Crédito Público	Administrativos
7	Defensa Nacional	Administrativos
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Administrativos
9	Comunicaciones y Transportes	Administrativos
10	Economía	Administrativos
11	Educación Pública	Administrativos
12	Salud	Administrativos
13	Marina	Administrativos
14	Trabajo y Previsión Social	Administrativos
15	Reforma Agraria	Administrativos
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Administrativos
17	Procuraduría General de la República	Administrativos
18	Energía	Administrativos
19	Aportaciones a Seguridad Social	Administrativos
20	Desarrollo Social	Administrativos
21	Turismo	Administrativos

CUADRO I.1 Ramos presupuestarios que ejercen gasto administrativo contemplados en el PEF 2013* (*continuación*)

RAMO	DENOMINACIÓN	CLASIFICACIÓN
22	Instituto Federal Electoral	Poderes y entes autónomos
23	Provisiones Salariales y Económicas	Generales
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Generales
27	Función Pública	Administrativos
31	Tribunales Agrarios	Administrativos
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Administrativos
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Generales
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Poderes y entes autónomos
36	Seguridad Pública	Administrativos
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Administrativos
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Administrativos
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	Poderes y entes autónomos
41	Comisión Federal de Competencia Económica	Poderes y entes autónomos
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Poderes y entes autónomos
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	Poderes y entes autónomos

CUADRO I.1 Ramos presupuestarios que ejercen gasto administrativo contemplados en el PEF 2013* (*continuación*)

RAMO	DENOMINACIÓN	CLASIFICACIÓN
ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO (EDC)		
	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	
	Comisión Federal de Electricidad	
	Instituto Mexicano del Seguro Social	
	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	

* Los Ramos 24, 26, 28, 29, 30, 34 y 39 no fueron incluidos en el análisis debido a que no corresponden a gasto administrativo o, desde una perspectiva más amplia, a gasto que sea posible asignar.

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.³

Ahora bien, como en adelante se podrá observar, esta aproximación no hace posible establecer relaciones causales de ninguna naturaleza para determinar la eficiencia con la que algunos grupos poblacionales están siendo atendidos. Lo que sí es posible, y es aquí en donde se encuentra la riqueza de esta tarea, es que este tipo de estudio hizo posible identificar aquellos Ramos y programas presupuestarios que, en el periodo en cuestión, ejecutaron acciones compensatorias en beneficio de los cinco grupos identificados como en desventaja por la normatividad en materia de prevención y erradicación de la discriminación. Así pues,

³ SHCP, Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del gobierno federal, publicado en el portal de internet Transparencia Presupuestaria, disponible en: <https://www.google.com.mx/search?q=Compendio+comparativo+presupuestal+de+todos+los+programas+presupuestarios+del+gobierno+federal%2C&oq=Compendio+comparativo+presupuestal+de+todos+los+programas+presupuestarios+del+gobierno+federal%2C&aqs=chrome..69i57.247j0j4&sourceid=chrome&es_sm=119&ie=UTF-8>, página consultada el 12 de septiembre de 2015.

el sentido de este primer acercamiento analítico fue identificar si aquellos grupos poblacionales que deben atenderse, porque claramente están señalados en la norma, en efecto están siendo atendidos o si por el contrario han sido olvidados.

Análisis por Ramos presupuestarios

A continuación se presenta una descripción general de cada uno de los Ramos presupuestarios de la Cuenta Pública del año 2013.⁴ Para ello se tomaron en cuenta los datos del presupuesto total ejercido de ese año contenidos en la Cuenta Pública⁵ correspondiente. También se identifican, en primera instancia, aquellos Ramos presupuestarios que no ejercieron recursos hacia los grupos poblacionales señalados en la LFPED. Posteriormente, se presenta la información de aquellos Ramos que sí lo hicieron. Asimismo, se puede consultar el detalle analítico por Ramo de cada uno de los programas presupuestarios que ejercieron recursos en favor de alguna población en situación de discriminación en el anexo único de este informe.

⁴ Nótese que: 1) Todas las cantidades que se consignan en los cuadros de análisis por Ramo están expresadas en pesos; 2) En aquellos Ramos en los cuales se señala que no hubo ejercicio de gasto compensatorio a los grupos poblacionales señalados en la LFPED, se ejercieron sus recursos exclusivamente en actividades propias de las atribuciones de la dependencia.

⁵ Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx>, página consultada el 11 de septiembre de 2015. Cabe señalar que, a diferencia del análisis realizado para el periodo 2010-2012, en la evaluación de 2013 no se encontraba actualizado el Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del gobierno federal, de la shcp. Esta herramienta permitía obtener el desglose detallado de cada uno de los programas presupuestarios que integran los Ramos del Gasto Programable con presupuesto aprobado y ejercido; no obstante, al momento de elaboración del presente informe, esta base de datos sólo contenía los montos correspondientes a presupuesto aprobado y pagado, por lo que fue necesario obtener la información requerida mediante el análisis detallado de los tomos II y VII de la Cuenta Pública.

Cuadro 1.2 Ramos presupuestarios que no ejercen recursos en alguno de los grupos señalados en la LFPED

RAMO	PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO	NÚMERO DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES
1	\$12 603 188 782	4
2	\$3 273 440 671	7
3	\$43 100 669 986	1
8	\$73 005 975 303	39
9	\$80 824 297 560	48
13	\$23 937 153 557	14
16	\$56 488 228 823	68
17	\$15 221 044 017	14
18	\$103 221 911 352	27
21	\$6 758 258 953	17
22	\$10 929 153 835	11
27	\$1 529 739 778	11
32	\$2 149 844 571	3
36	\$0.00	0
37	\$123 611 331	3
38	\$24 232 026 081	16
40	\$6 171 703 924	6
41	\$79 874 533	3
42	\$75 963 984	3
43	\$202 382 579	3

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

De 36 Ramos estudiados, más de la mitad (20) no ejercieron recursos directos a favor de alguna de las poblaciones estudiadas. En todos los casos, se aplicaron exclusivamente en actividades propias de las atribuciones de la dependencia.

Respecto a este bloque cabe señalar que en el análisis de la Cuenta Pública 2013, hubo tanto Ramos administrativos cuyo presupuesto fue reasignado, como Ramos de nueva creación. De las reasignaciones presupuestarias se observa que al Ramo 36 (Seguridad Pública), cuyo propósito anterior era dirigir sus actividades a la atención de la seguridad pública, su administración, infraestructura, prevención del delito y diversas acciones relacionadas, no se le asignó recursos y, por ende, no ejerció, ningún tipo de recursos. Esta situación obedece a que el 2 de enero de 2013 se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se decretó la desaparición de esta dependencia. Con base en el artículo 27 de la reforma, la Secretaría de Gobernación es ahora responsable de todas las funciones que coordinaba la Secretaría de Seguridad Pública.⁶

En cuanto a los Ramos administrativos de nueva creación se identifican los siguientes: Ramo 41 (Comisión Federal de Competencia Económica), Ramo 42 (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) y Ramo 43 (Instituto Federal de Telecomunicaciones). A su vez, cada uno de estos ejerció su presupuesto mediante tres programas presupuestarios de los cuales ninguno se dirigió, de forma explícita, a acciones compensatorias para los grupos considerados en la LFPED.

Ahora bien, en el cuadro 1.3 se muestra el resto de los Ramos presupuestarios analizados y que sí ejercieron recursos en alguna de las poblaciones identificadas en la LFPED. Más adelante se exponen con mayor detalle los hallazgos principales al respecto.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013>, página consultada el 11 de septiembre de 2015.

Cuadro I.3 Ramos presupuestarios que ejercen recursos en alguno de los grupos señalados en la LFPED

RAMO	PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO	NÚMERO DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES	NÚMERO DE PROGRAMAS QUE EJERCIERON RECURSOS PARA POBLACIONES EN LFPED	TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES EN LFPED	PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL	POBLACIONES ATENDIDAS
4	\$61 287 731 535	49	4	\$220 183 946	0.36	Todas las poblaciones
5	\$8 200 865 814	19	1	\$991 766	0.01	Mujeres
6	\$45 506 586 917	69	19	\$9 334 007 747	20.51	Mujeres e indígenas
7	\$63 046 700 988	20	1	\$57 378 301	0.09	Mujeres
10	\$19 667 968 917	40	1	\$196 701 013	1.00	Mujeres
11	\$290 303 910 643	112	32	\$48 595 364 820	16.74	Niños y niñas; personas con discapacidad; indígenas y mujeres
12	\$118 893 909 708	34	8	\$10 576 527 494	8.90	Todos los grupos
14	\$4 697 865 915	18	1	\$23 720 934	0.50	Todas las poblaciones
15	\$21 148 037 263	32	1	\$1 053 560 613	4.98	Mujeres
19	\$436 727 755 762	21	14	\$396 779 070 290	90.85	Personas mayores de 60 años y mujeres

Cuadro I.3 Ramos presupuestarios que ejercen recursos en alguno de los grupos señalados en la LFPED (*continuación*)

RAMO	PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO	NÚMERO DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES	NÚMERO DE PROGRAMAS QUE EJERCIERON RECURSOS PARA POBLACIONES EN LFPED	TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES EN LFPED	PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL	POBLACIONES ATENDIDAS
20	\$85 670 900 392	31	9	\$64 280 673 828	75.03	Todos los grupos
23	\$123 107 831 518	26	1	\$496 226 776	0.40	Personas con discapacidad
25	\$34 445 721 807	19	12	\$33 240 936 723	96.50	Niños y niñas, personas con discapacidad y Mujeres
31	\$915 094 955	4	2	\$836 032 123	91.36	Indígenas
33	\$527 157 899 922	12	8	\$432 009 247 582	81.95	Todas las poblaciones
35	\$1 359 013 376	31	8	\$93 201 946	6.86	Mujeres, niños y niñas, indígenas y personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

De este análisis se desprenden tres observaciones que vale la pena considerar. Primero, con base en el número de programas presupuestarios que atienden de forma explícita a alguna de las poblaciones en situación de discriminación, en el Ramo 11 (Educación Pública) fue posible identificar 32, el mayor número de dirigido a esta tarea, y que prácticamente orientan acciones compensatorias a todos los grupos poblacionales estudiados, siendo el más beneficiado el de niñas y niños. Le sigue el Ramo 6 (Hacienda y Crédito Público) con 19 que dirigen acciones compensatorias principalmente hacia los pueblos indígenas, ya que todos los programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se encuentran sectorizados presupuestalmente en la SHCP. Por último, el Ramo 19 (Aportaciones a Seguridad Social) con 14 que dirigen su atención principalmente a las personas adultas mayores.

Segundo, al hacer este mismo análisis con base en el monto de presupuesto ejercido en atención de alguna población contenida en la LFPED, se observa una tendencia distinta. En primera instancia, el Ramo que ejerció un monto mayor en acciones compensatorias fue el 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) con un total ejercido de 432 009 247 582 pesos. Al revisar las acciones a las que está encaminado cada uno de los fondos que contiene, se puede inferir que todos los grupos poblacionales estudiados podrían haber recibido apoyos de los diferentes programas que se operaron a través de estos fondos. No obstante, no hay certeza de la cantidad de recursos que en realidad se asignaron de manera directa para instrumentar acciones compensatorias que podrían significar mejoras en los grupos poblacionales en cuestión. En segunda instancia, se encuentra el Ramo 19 (Aportaciones a Seguridad Social) con un monto ejercido de 396 779 070 290 pesos que, como ya se mencionó, dirige su atención principalmente a las personas mayores de 60 años.

Por último, el Ramo 20 (Desarrollo Social) tiene un presupuesto ejercido de 64 280 673 828 pesos. En éste es posible identificar esfuerzos de gasto que atienden a los cinco grupos de estudio.

Tercero, al analizar el porcentaje de los montos ejercidos en acciones compensatorias con base en el total del presupuesto del Ramo, una vez más se tiene una tendencia diferente. En primer lugar se encuentra el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) con 96.5% de su presupuesto ejercido mayoritariamente en la atención de niñas y niños, personas con discapacidad y mujeres. En segundo lugar se encuentra el Ramo 31 (Tribunales Agrarios) con 91.36% de su presupuesto ejercido principalmente en atención de los pueblos indígenas. En tercer lugar se encuentra el Ramo 19 (Aportaciones a Seguridad Social), con 90.85% de su presupuesto ejercido en algún grupo en situación de discriminación, principalmente personas adultas mayores. Éste último fue el único Ramo que sobresalió en la atención a los grupos en situación de discriminación desde los tres enfoques mencionados.

Para mayor información sobre el desglose de los programas presupuestarios contenidos en cada uno de los Ramos mencionados, se recomienda revisar el anexo de esta investigación.

ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO (EDC)

Para complementar el análisis de Ramos presupuestarios, destaca que dentro del PEF también están consideradas de manera específica las Entidades de Control Directo (EDC), en donde se concentran los recursos asignados al sector paraestatal que tienen una relevancia estratégica. Para 2013, el total de recursos ejercidos por las EDC fue de 1 505 254 430 591 pesos. En el cuadro I.4 se presenta el presupuesto ejercido de cada una.

Cuadro I.4 Analítico de gasto ejercido por EDC 2013⁷

	ENTIDAD DE CONTROL DIRECTO	PRESUPUESTO EJERCIDO
1	Petróleos Mexicanos (Pemex)	\$527 920 883 187
2	Comisión Federal de Electricidad (CFE)	\$344 648 219 764
3	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	\$443 871 665 185
4	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	\$188 813 662 455

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

Al analizar los programas de cada ECD, se descartan acciones compensatorias en Pemex y la CFE para los grupos contemplados en la LFPED, ya que en sus programas se contemplan actividades de operación y coordinación de los servicios de las propias paraestatales. No obstante, cabe señalar que ambas entidades contemplan programas de pago de pensiones y jubilaciones para su personal, mismos que podrían atribuirse como un beneficio para la población de personas adultas mayores. El monto ejercido para el programa Aportaciones para el Pago de Pensiones y Jubilaciones al Personal de Pemex fue de 33 263 877 785 pesos; el monto ejercido para el denominado Pago de Pensiones y Jubilaciones en CFE ascendió a 22 881 734 875 pesos.

Por la naturaleza de las actividades del IMSS y el ISSSTE, se da por descontado que atienden de diversas maneras a las poblaciones consideradas en la LFPED. Sin embargo, al revisar con detalle los programas incluidos en el PEF para ambos institutos, se identificaron cuatro en el IMSS y nueve en el ISSSTE que incluyen acciones directas para esas poblaciones, aunque no se puede afirmar de

⁷ El análisis presupuestario de las ECD no incluye la partida W001 “Operaciones ajenas”, por tratarse de montos negativos.

manera contundente que hayan sido acciones compensatorias, pues en realidad fueron servicios de atención a las necesidades específicas de los derechohabientes de ambas instituciones. Solamente un programa del ISSSTE se dirigió a acciones directas para la equidad de género.

CUADRO 1.5 Monto ejercido en 2013 para programas seleccionados IMSS e ISSSTE

	PROGRAMA PRESUPUESTAL	MONTO EJERCIDO	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
IMSS			
1	Servicios de Guardería	\$8 658 519 703	Mujeres y niños
2	Atención a la salud reproductiva	\$5 269 768 124	Mujeres
3	Pensiones en curso de pago Ley 1973	\$146 599 826 325	Personas mayores de 60 años
4	Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	\$53 764 754 088	Personas mayores de 60 años
TOTAL		\$214 292 868 240	
ISSSTE			
1	Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	\$405 574 877	Niñas y niños y personas mayores de 60 años
2	Control del Estado de Salud de la Embarazada	\$146 842 139	Mujeres
3	Atención Materno Infantil	\$99 157 007	Mujeres
4	Equidad de Género	\$21 616 556	Mujeres
5	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	\$1 340 831 840	Niñas y niños y mujeres
6	Servicios Integrales a Pensionados	\$27 756 661	Personas mayores de 60 años

CUADRO I.5 Monto ejercido en 2013 para programas seleccionados IMSS e ISSSTE (*continuación*)

	PROGRAMA PRESUPUESTAL	MONTO EJERCIDO	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
7	Pensiones por Invalidez	\$19 452 387	Personas con discapacidad
8	Pensiones por Vejez	\$130 754 713	Personas adultas mayores
9	Atención a Personas con Discapacidad	\$21 861 226	Personas con discapacidad
TOTAL		\$2 213 847 406	

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

El total de recursos ejercidos en 2013, para las poblaciones que requieren acciones compensatorias en el IMSS y el ISSSTE, es de 2 213 847 406 pesos.

Resultados del análisis 2013

Como ya se mencionó, para calcular el monto total del presupuesto ejercido en los años que comprenden el periodo de este estudio se tomaron en cuenta todos los programas presupuestarios del gobierno federal y órganos autónomos. Esta cifra contiene la totalidad de los Ramos y ECD, incluyendo aquellos que no se tomaron en cuenta para el análisis del PEF, por no ejercer gasto administrativo; éstos son: Deuda Pública, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. Todos corresponden a la clasificación de Ramos Generales. Con base en esta información

los datos del presupuesto total ejercido de 2013 se muestran en el cuadro 1.6:

Cuadro 1.6 Presupuesto total ejercido 2013⁸

AÑO	MONTO
2013	\$4 640 051 871 713

Fuente: Elaboración propia datos de la Cuenta Pública 2013.

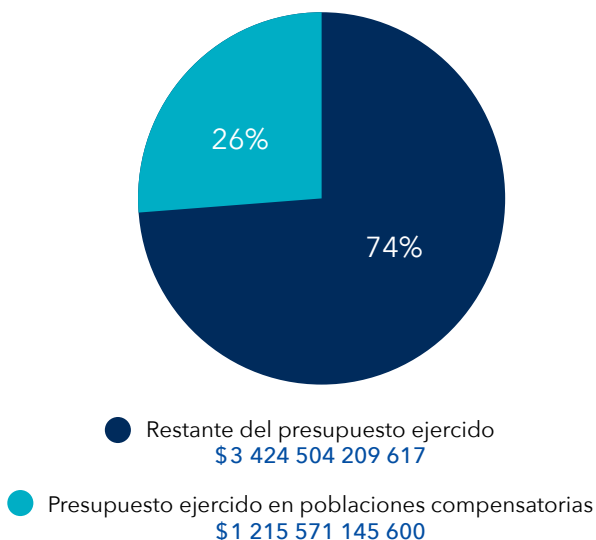
Este dato es el punto de partida para comenzar el análisis integrado de cada año que contempla el estudio. En la primera parte de este capítulo se detallaron los programas que pudieron haber atendido a los grupos poblaciones objetos de esta investigación. No sobra insistir en que se buscaron aquellos programas dirigidos a las poblaciones que la LPED establecen como grupos a los que el gobierno debe atender con acciones compensatorias, sin perder de vista a otras poblaciones vulnerables para las que no se encontró ninguna información. A continuación se presentan datos generales sobre las asignaciones para cada grupo en los diferentes ejercicios presupuestales.

Para 2013 se identificaron 135 programas que atendieron explícitamente a las poblaciones mencionadas, sumando 1 215 571 145 600 pesos. Esa cantidad correspondió a 26% del total del PEF ejercido en ese año.⁹

⁸ Este cifra proviene de la sumatoria del presupuesto ejercido en todos los Ramos presupuestarios (autónomos, administrativo, generales y Ramo 40), así como los egresos correspondientes a todos los capítulos de gasto de las ECD (incluye capítulo 9000 para Pemex y CFE).

⁹ El monto total del PEF 2010 se obtuvo de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo, consultado en la página web de la SHCP. Es importante aclarar que para el cálculo total del ejercicio 2010, se cotejaron los montos de la base de datos utilizada en el análisis.

GRÁFICO I.1 Porcentaje de presupuesto ejercido en 2013 para poblaciones que requieren acciones compensatorias



TOTAL EJERCIDO EN 2013: \$4 640 051 871 713

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

En el cuadro I.7 se presenta el número de programas dirigidos a cada población:

Véase en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/documentos/r04/r04d15.pdf>, página consultada el 14 de septiembre de 2015.

Cuadro 1.7 Número de programas 2013
que atienden a las poblaciones de la LFPED¹⁰

GRUPOS POBLACIONALES	NÚM. DE PROGRAMAS	PRESUPUESTO EJERCIDO POR GRUPO
Personas mayores de 60	20	\$563 616 374 910
Niñas y niños	38	\$87 429 535 262
Indígenas	28	\$65 654 867 859
Mujeres	21	\$14 741 191 891
Personas con discapacidad	7	\$870 971 753
GRUPOS COMBINADOS		
Niños y mujeres	5	\$10 022 501 680
Niñas y niños e indígenas	1	\$106 657 261
Niños y personas mayores de 60 años	1	\$405 574 877
Niñas y niños y discapacitados	2	\$88 117 392
Mayores de 60 y mujeres	2	\$63 855 076 338
Mujeres e indígenas	2	\$34 895 116
Niñas y niños, mujeres, personas mayores de 60 años e indígenas	1	\$7 909 403 901
Mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años	1	\$1 086 750 000
Niños, indígenas y mujeres	1	\$290 857 347 777
Todos los grupos	5	\$108 891 879 583
TOTAL DE PROGRAMAS	135	\$ 1 215 571 145 600

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012.

¹⁰ En este cuadro se incluyen los programas dirigidos exclusivamente a las poblaciones identificadas en la LFPED y posteriormente las combinaciones de atención. Se decidió separar la información para evitar duplicidad de información.

Si se suman los recursos que se dirigen de manera directa a las poblaciones y los recursos que las incluyen en algún grupo combinado, se puede observar el siguiente patrón de asignación para los grupos mencionados:

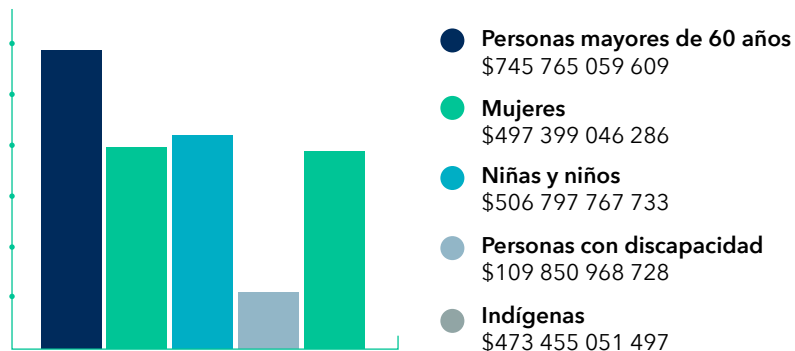
Cuadro 1.8 Monto ejercido
por grupo poblacional directo 2013¹¹

GRUPO POBLACIONAL	RECURSOS EJERCIDOS DONDE SE INCLUYE ESTA POBLACIÓN
Personas mayores de 60 años	\$745 765 059 609
Niñas y niños	\$506 797 767 733
Mujeres	\$497 399 046 286
Indígenas	\$473 455 051 497
Personas con discapacidad	\$109 850 968 728

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

¹¹ En este caso se sumaron las cantidades totales de los programas que incluyen a la población en cuestión. Por ejemplo, los recursos ejercidos en el grupo poblacional de mujeres incluyen el monto de todos los programas que consideran a esta población, aunque no sea un grupo beneficiado de forma exclusiva, es decir, se agruparon los programas que atienden poblaciones combinadas. Esta manera de agrupar los datos permite dimensionar la cantidad de recursos que, de cierta forma, están llegando a cada una de las poblaciones. A pesar de ello, con este nivel de análisis, no es posible identificar el porcentaje exacto que se asignó a cada grupo. La intención, en este apartado, fue tratar de identificar aquel grupo que contó con los mayores recursos, que en este caso fue el de personas mayores de 60 años seguido por el de niñas y niños.

Gráfico I.2 Suma de presupuestos ejercidos en 2013 para poblaciones que requieren acciones compensatorias¹²



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

Como puede notarse, las personas con discapacidad integran el grupo poblacional que menos recursos recibió en 2013. El siguiente cuadro ilustra las cantidades ejercidas para la atención de los grupos estudiados en comparación con el total del PEF ejercido.

Cuadro I.8 Porcentaje ejercido por grupo poblacional directo 2013

GRUPO POBLACIONAL	PORCENTAJE EJERCIDO DEL TOTAL DEL PEF 2013
Personas mayores de 60 años	16.07
Niñas y niños	10.92
Mujeres	10.72
Indígenas	10.20
Personas con discapacidad	2.37

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

¹² La cantidad que se muestra en cada columna es la suma de los recursos ejercidos de manera directa a cada grupo poblacional, más aquellos programas que los incluyen pero que presentan poblaciones combinadas de atención.

En este año, el grupo poblacional que una vez más contó con mayores recursos fue el de personas mayores de 60 años, seguido por el de niñas y niños. Cabe señalar que el presupuesto ejercido en dicho año para mujeres, niñas y niños e indígenas fue muy similar, mientras que el presupuesto ejercido en atención al grupo de personas con discapacidad se quedó rezagado.

Resultados de los primeros datos en relación con el periodo 2010-2012

Como se planteó en el estudio del periodo 2010-2012, para considerar que existe la igualdad de trato en el ejercicio presupuestario es necesario cumplir con dos premisas: 1) justificar plenamente las razones por las que cada grupo discriminado recibió recursos diferentes, en función de sus condiciones, y 2) explicar la relación entre las acciones efectivamente emprendidas y las situaciones de desigualdad y/o vulneración de cada uno de esos grupos. En el análisis correspondiente a 2013, al igual que en el periodo 2010-2012, no se encontraron indicios de esas dos condiciones mediante el estudio de los programas presupuestarios.

Esta afirmación se sostiene al observar la tendencia inercial de la asignación del gasto, en total, en los cuatro años estudiados hubo apenas un incremento de 0.5% en el presupuesto asignado a estas poblaciones, como puede apreciarse en la cuadro 1.9. Esto indica que, prácticamente, no hubo cambios significativos en el ejercicio del presupuesto a lo largo del periodo; por lo tanto, los criterios de decisión en la asignación del gasto público se mantuvieron sin cambios.

Cuadro I.9 Porcentaje del PEF destinado a grupos discriminados 2010 a 2013

AÑO	PORCENTAJE DEL PEF DESTINADO A GRUPOS EN DESVENTAJA
2010	25.69
2011	26.07
2012	26.07
2013	26.20

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2013.

De acuerdo con el grupo poblacional, observamos que los programas destinados a la población adulta mayor son los que más recursos ejercieron durante el periodo analizado. En contraparte, llama la atención que los programas dirigidos a las personas con discapacidad son los que cuentan con menores recursos ejercidos, con un monto que no alcanza 2.5% del presupuesto programático federal. En 2013 se aprecia una disminución en el porcentaje ejercido del total del PEF en cuatro de los cinco grupos poblacionales: niñas y niños, mujeres, indígenas y personas con discapacidad. Mientras que en el caso de las personas mayores de 60 años aumentó de 14.47% a 16.07%. Todos estos cambios se dieron sin ninguna justificación que tomara en cuenta la situación de desigualdad y/o vulnerabilidad de cada uno de estos grupos.

Cuadro I.10 Porcentaje ejercido del total del PEF por grupo poblacional, 2010-2013

GRUPO POBLACIONAL	% 2010	% 2011	% 2012	% 2013
Personas mayores de 60 años	15.16	15.56	14.47	16.07

Cuadro 1.10 Porcentaje ejercido del total del PEF por grupo poblacional, 2010-2013 (*continuación*)

GRUPO POBLACIONAL	% 2010	% 2011	% 2012	% 2013
Niñas y niños	11.81	11.76	11.33	10.92
Mujeres	11.43	11.29	10.95	10.72
Indígenas	10.96	10.88	10.58	10.20
Personas con discapacidad	2.44	2.48	2.48	2.37

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013.

Como puede observarse, tras hacer una comparación en el periodo 2010-2013, no hay criterios de equidad evidentes en la distribución de recursos asignados a los cinco grupos identificados como vulnerables, en materia de prevención y erradicación de la discriminación.

Análisis del presupuesto federal 2010-2013

A continuación se presenta el estudio de la evolución del presupuesto federal y su asignación a grupos en situación de discriminación, en el periodo 2010-2013. Cabe señalar que para este análisis se emplearon los montos ejercidos en términos deflactados, tomando como base 2010. Asimismo, para el periodo 2010-2012 se incluyó el programa Oportunidades en los Ramos Educación y Desarrollo Social que, como se advirtió en la introducción de este capítulo, fueron considerados en el análisis 2013.

En cuanto al presupuesto total ejercido, si bien ha habido un aumento constante en el periodo de estudio (2013), éste ha sido

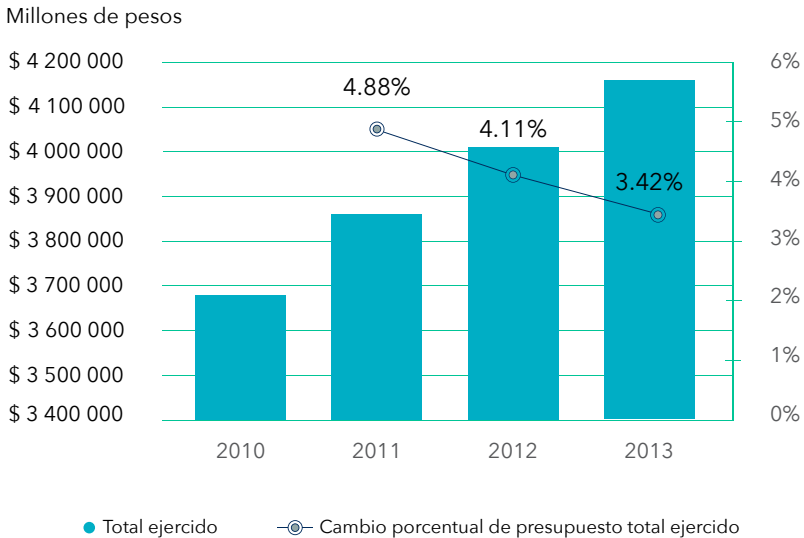
cada vez menor. Es decir, en 2011 el aumento fue de 5% respecto de su año anterior; en 2012 fue de 4% y en 2013 fue de tres por ciento.

Cuadro i.11 Presupuesto total ejercido 2010-2013
(en términos deflactados)

2010	2011	2012	2013
\$3 677 116 300 000.00	\$3 856 441 788 566.01	\$4 014 762 897 549.75	\$4 151 915 209 822.40

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banco de México (Banxico).

Gráfico i.3 Presupuesto total ejercido
y su cambio porcentual 2010-2013 (base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Al analizar el cambio específico en el presupuesto ejercido en poblaciones compensatorias se aprecia una variación decreciente. En los cuatro años de estudio, se refleja un aumento en el

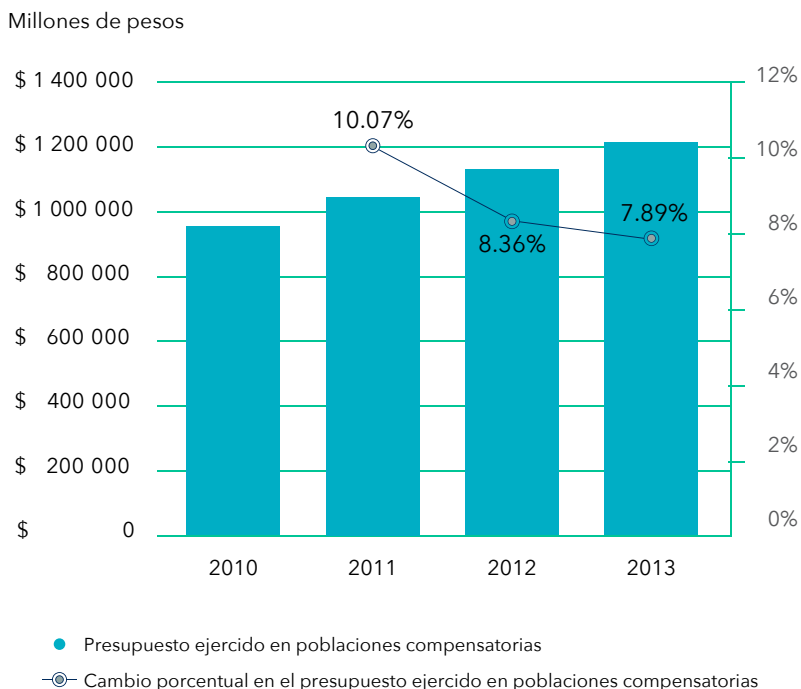
presupuesto ejercido a los grupos de interés de esta investigación, aunque este aumento fue menor cada año. Nótese que el aumento en el presupuesto del año 2010 al 2011 fue de 10.07%, mientras que de 2012 a 2013 fue de 7.89 por ciento.

Cuadro 1.12 Presupuesto ejercido en poblaciones compensatorias 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$944 685.87	\$1 039 819.82	\$1 126 704.80	\$1 215 547.66

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico 1.4 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en poblaciones compensatorias 2010-2013 (base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

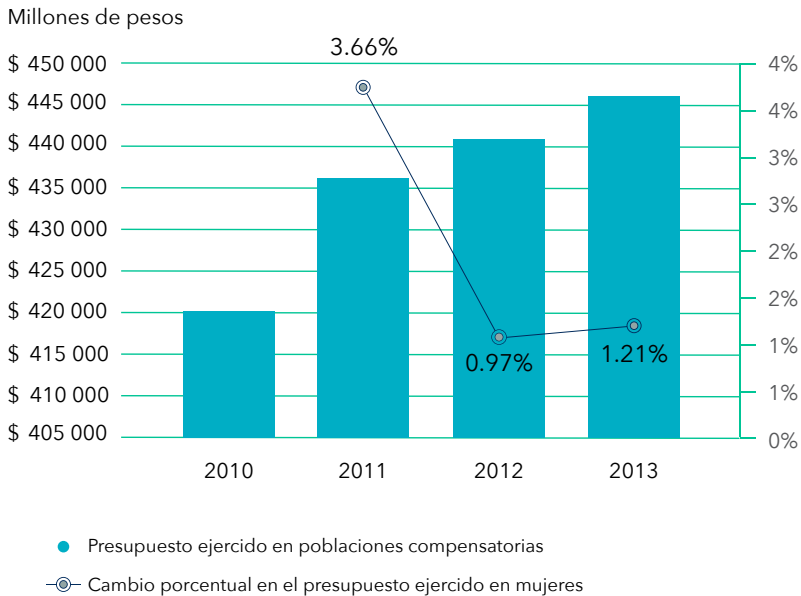
En el caso específico del presupuesto ejercido al grupo poblacional de mujeres, se aprecia un aumento en los recursos destinados a esta población en el periodo de estudio, no obstante, dicho aumento no es constante. De 2010 a 2011, el presupuesto destinado a este grupo se incrementó 3.66%, mientras que de 2011 a 2012 fue tan sólo de 0.97 por ciento.

Cuadro 1.13 Presupuesto ejercido para mujeres 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$420 151.75	\$435 528.25	\$439 757.15	\$445 072.32

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico 1.5 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en mujeres 2010-2013 (Base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

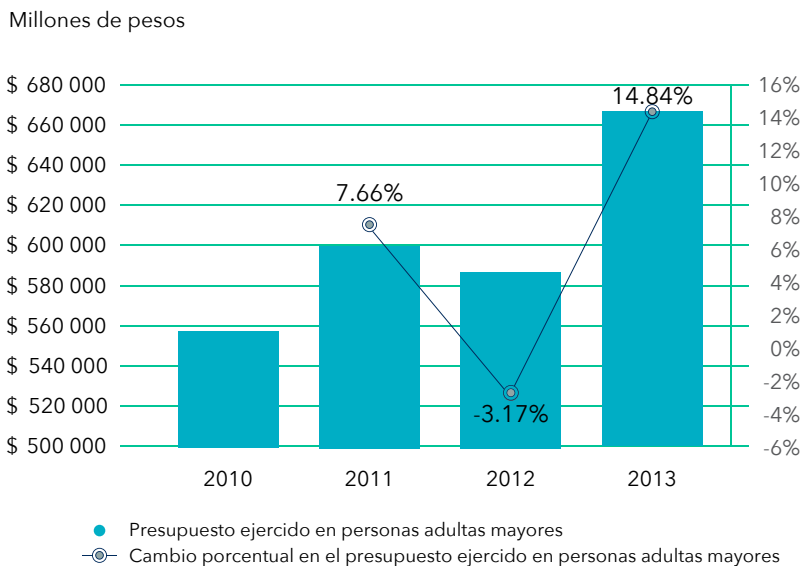
En cuanto al grupo poblacional de personas adultas mayores llama la atención una disminución de 3% en el presupuesto destinado a la atención de este grupo en 2012. Esta disminución es compensada en 2013 con un incremento de 15 por ciento.

Cuadro 1.14 Presupuesto ejercido en personas adultas mayores 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$557 448.46	\$600 129.10	\$581 097.75	\$667 310.06

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico 1.6 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en personas adultas mayores 2010-2013 (base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Para el caso de la atención a la población de niñas y niños, en el periodo 2010-2012 se aprecia una disminución del aumento

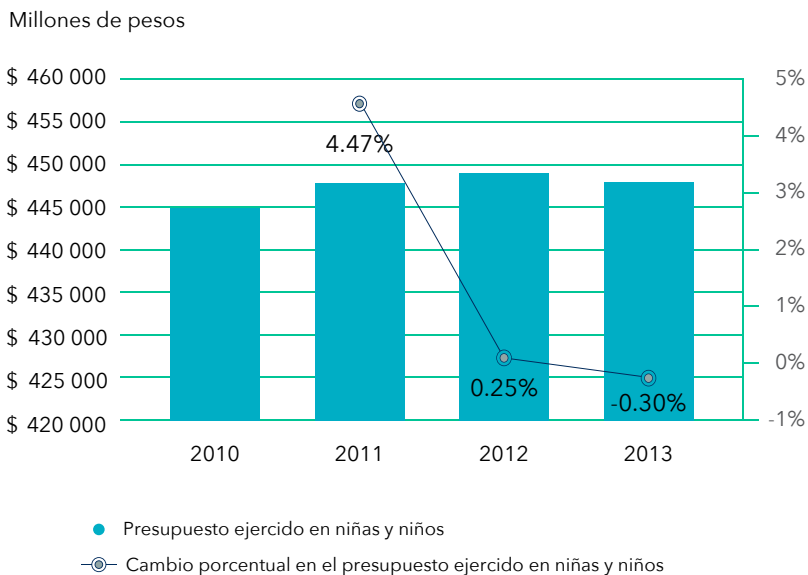
presupuestal, ya que de 2010 a 2011 aumentó 4.47% y de 2011 a 2012, 0.25%. Adicionalmente, se aprecia una reducción de 0.30% en el presupuesto de 2012 a 2013.

Cuadro I.15 Presupuesto ejercido en niñas y niños 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$434 256.59	\$453 685.74	\$454 833.89	\$453 482.29

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico I.7 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en niñas y niños 2010-2013 (base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

El penúltimo grupo de análisis de este estudio corresponde a la población indígena. Se observa un aumento en el presupuesto ejercido para dicha población en el periodo 2010-2012 y una

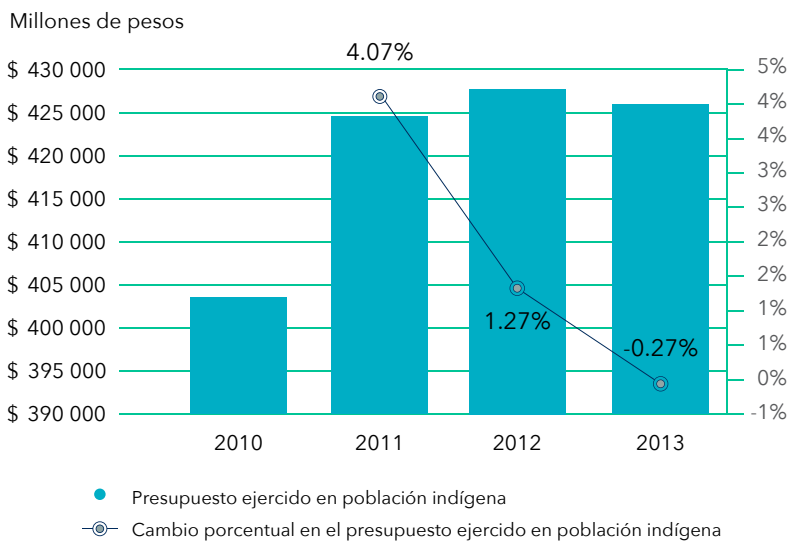
reducción en 2013. Asimismo, se aprecia que, en términos porcentuales, el aumento de 2011 a 2012 fue menor que el reportado de 2010 a 2011 con 1.27 y 4.07%, respectivamente; mientras que entre 2012 y 2013 hubo una reducción de 0.27 por ciento.

Cuadro 1.16 Presupuesto ejercido en población indígena 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$403 023.27	\$419 418.56	\$424 751.97	\$423 626.24

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico 1.8 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en población indígena 2010-2013 (base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Por último, se analizó la evolución en el presupuesto ejercido en personas con alguna discapacidad. En este caso, al igual que en el análisis del grupo anterior, se observa un aumento en el

ejercicio presupuestal en el periodo 2010-2012 y una disminución en 2013. En términos porcentuales, este aumento es de 6.89% entre 2010 y 2011, y de 3.85% entre 2011 y 2012, mientras que en 2013 disminuye 1.2 por ciento.

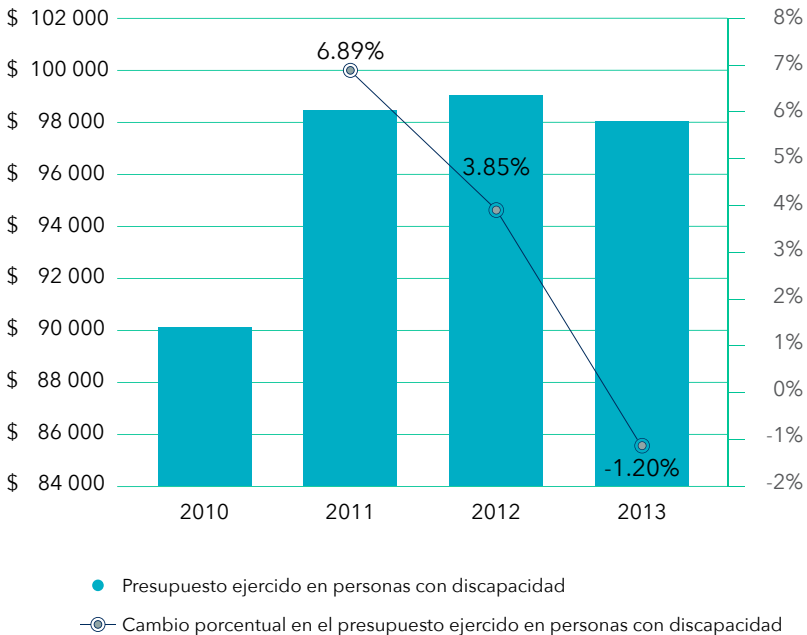
Cuadro 1.17 Presupuesto ejercido en personas con discapacidad 2010-2013 (millones de pesos)

2010	2011	2012	2013
\$89 625.95	\$95 799.73	\$99 490.50	\$98 294.57

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Gráfico 1.9 Presupuesto ejercido y su cambio porcentual en personas con discapacidad 2010-2013 (base 2010)

Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2010-2013 y Banxico.

Como se puede apreciar en cada caso de análisis, las tendencias en el aumento del ejercicio presupuestal varían según la población beneficiada. En el caso de niñas y niños, población indígena y personas con discapacidad, el ejercicio presupuestal disminuyó en 2013, mientras que aumentó para las poblaciones de mujeres y personas adultas mayores, aunque el incremento en el caso del presupuesto ejercido en mujeres es mucho menor al reportado en 2011. El análisis realizado en esta fase de estudio no permite ofrecer una explicación causal a este cambio, pero es relevante advertir dicha variación.

Derivado de este análisis podemos afirmar que, al estudiar el presupuesto total ejercido y su cambio porcentual de 2010 a 2013, en términos deflactados, se advierte una disminución en el porcentaje de crecimiento del gasto ejercido a partir de 2012. En 2010-2011 el crecimiento real fue de 4.88%, mientras que en 2011-2012 fue de 4.11%, y en 2012-2013 fue de 3.42% sin que se identifique una lógica aparente para ello.

Algunas consideraciones sobre el análisis de equidad

Es importante recordar que la naturaleza de este capítulo tiene que ver con la premisa de si el gasto público que se ejerce mediante el presupuesto está cumpliendo con los objetivos compensatorios que le designa la LFPED. Antes de analizar otras aristas de la exclusión de ciertos grupos poblacionales, la investigación se centró en aquellos grupos que reconoce explícitamente la LFPED como discriminados, no sin que ello haya impedido buscar evidencia de gasto ejercido hacia aquellos grupos que no están incluidos en la ley, tales como minorías religiosas y la comunidad LGTBTTTI –sin que se encontrara evidencia de presupuesto ejercido hacia ésta–. Como se puede observar, no sólo la

asignación a las poblaciones contenidas en la LFPED es aún magra, en un comparativo general, sino que el hecho de haber reconocido en el estudio como gasto destinado a las cinco poblaciones no quiere decir, como ya se ha explicado, que ese presupuesto necesariamente se haya ejercido en programas compensatorios. Para concluir este capítulo cabe señalar que el análisis de 2013 reafirma las tendencias evidenciadas en el periodo 2010-2012:

1. El presupuesto ejercido que se dirige explícitamente a poblaciones en situación de discriminación (de acuerdo a la normativa), se mantiene prácticamente constante: en 2010, 24.27%; en 2011, 24.72%; en 2012, 24.65%, y en 2013, 26%. Es decir, se aprecia únicamente un incremento menor a dos puntos porcentuales a lo largo de los cuatro años estudiados.
2. Al hacer este mismo análisis, pero en términos deflactados, se aprecia una tendencia decreciente en el presupuesto ejercido en el periodo 2010-2013, en tres de los grupos poblacionales estudiados (pueblos indígenas, personas con discapacidad y niñas y niños). Por un lado, aunque se aprecia un aumento en el presupuesto ejercido de 2011 a 2012, éste es menor al registrado entre 2010 y 2011. Por otro lado, el presupuesto ejercido en 2012 tiene una disminución neta en comparación con el año anterior.

La tendencia con los dos grupos de estudio restantes, mujeres y adultos mayores, es distinta. En el caso del presupuesto ejercido en mujeres, el crecimiento en el periodo 2011-2012 (0.97%) es menor al registrado en el de 2010-2011 (3.66%), pero aumenta 1.21% en el periodo 2012-2013.

Llama la atención que, en el caso del presupuesto ejercido en personas adultas mayores, hay una disminución neta de 3% en el periodo 2011-2012, en comparación con el de 2010-2011. En contraparte, 2012-2013 reporta el mayor aumento de presupuesto ejercido en los grupos poblacionales estudiados con 15 por ciento.

Debido a que las variaciones en el presupuesto ejercido en el periodo de análisis siguen un patrón heterogéneo entre cada uno de los grupos estudiados, es complicado hacer inferencias sobre sus causas, pero vale la pena hacer hincapié en que en el último año de la administración 2006-2012 se redujo el presupuesto ejercido en las tres poblaciones ya mencionadas (pueblos indígenas, personas con discapacidad y niñas y niños) y aumentó en los casos de mujeres y personas adultas mayores con particular énfasis en éste último grupo.

3. En cuanto a la evolución del número de programas presupuestarios destinados a la atención de las poblaciones en situación de discriminación, se observan cambios similares en el periodo de estudio. En 2010, se identificaron 129 programas presupuestarios, 131 en 2011, 134 en 2012 y 135 en 2013. Esto representa la creación, en cuatro años, de seis nuevos programas para la atención de grupos en situación de discriminación con un aumento presupuestal menor a 2%, como se señaló en el punto uno.

En 2013, el grupo poblacional que contó con un mayor número de programas que realizan acciones compensatorias en su favor fue el de niños y niñas, con 38 programas; le sigue el grupo de indígenas con 28 programas; el grupo de mujeres con 21 programas; el grupo de personas adultas

mayores con 20 programas, y; el grupo de personas con discapacidad con 7 programas. Sobre este último, cabe resaltar la ausencia significativa de programas dirigidos a su atención durante los cuatro años de análisis: cuatro programas en 2010 y 2011 y siete programas en 2012 y 2013.

4. En cuanto a presupuesto ejercido, el grupo poblacional que presentó el monto mayor fue el de personas adultas mayores con 563 616 374 910 pesos, seguido por el de niñas y niños con 87 429 535 262 pesos; le siguen los grupos de indígenas, mujeres y personas con discapacidad. Al hacer este mismo análisis por grupos combinados, es decir, que atienden más de un grupo poblacional, hay una pequeña variación, pues el grupo de mujeres supera ligeramente el presupuesto ejercido por el grupo de población indígena. De tal forma que el grupo que ejerció más recursos en 2013 fue el de población adulta mayor y el que menos lo hizo fue el de personas con discapacidad.
5. Del total de los 36 Ramos estudiados, 20 de ellos no ejercieron, explícitamente, recursos en favor de alguna de las poblaciones en situación de discriminación estudiadas. De los Ramos que sí lo hicieron, cabe mencionar que sólo cinco ejercieron más de la mitad de su presupuesto en acciones compensatorias en favor de los grupos de análisis, el resto ejerce un porcentaje que oscila entre 0.01 y 20% (véase cuadro I.3).
6. En los cuatro años del análisis, se observa que la asignación y ejercicio del gasto deja fuera la atención a grupos poblacionales que, si bien no están considerados expresamente en la ley (hasta el 20 de marzo de 2014), como poblaciones a las que se deben otorgar acciones compensatorias, sí

constituyen grupos que conjuntan diversos motivos prohibidos de discriminación a las que debería atenderse, precisamente por la estigmatización y prejuicios de las que son objeto y por la reiterada discriminación que viven: la comunidad LGBTTTI, las minorías religiosas y los afrodescendientes.

Con este primer análisis, se ofrecen indicios sobre la manera en que los recursos se distribuyen para cada grupo poblacional incluido LFPED que requiere acciones compensatorias. Si bien se considera que la asignación y ejercicio del presupuesto son insuficientes para responder las demandas, no es posible identificar, en esta fase del estudio, en qué medida esos recursos están impactando en la mejora de las condiciones de vida y la disminución de la discriminación para estos grupos. Para ello, se realizaron, y se presentan a continuación, distintos análisis que van más a fondo en el diseño propio de los programas presupuestarios y la manera en que están llegando a las poblaciones enlistadas en este capítulo.

La visibilidad como criterio de la igualdad de trato

Como se planteó en los apartados anteriores, en esta investigación se definió al PEF como unidad primaria de análisis, asumiendo que dicha herramienta permite programar el gasto de los recursos federales recaudados. Con base en ello, y a partir de la información oficial disponible, se exploraron distintas posibilidades para operacionalizar el estudio de la desigualdad de trato y se identificaron las siguientes líneas de análisis: cuánto se gasta, con qué objetivo y quién, o quiénes, se benefician de ello.

Así pues, esta sección profundiza en el análisis de los programas presupuestarios publicados por la SHCP en el periodo de estudio a partir de la información disponible en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como en las reglas de operación de los programas, cuando éstas existieron. El objetivo fue determinar qué programas contaban con población objetivo identificable, es decir, cuáles permitieron saber con claridad a quiénes estaban dirigidos o cuáles eran sus propósitos explícitos de igualdad, a fin de determinar parámetros razonables y mensurables de visibilidad.

La Matriz de Indicadores para Resultados como herramienta de análisis

En seguimiento a los criterios mencionados, en este informe se identificaron aquellos programas cuya información fuera pertinente para evidenciar la desigualdad de trato en los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2013. En ese tenor, se estudiaron las MIR para conocer en qué medida son visibles los destinatarios y objetivos de un programa público determinado. El uso de la MIR como herramienta de análisis obedece a que, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la matriz es una herramienta de planeación estratégica que permite, entre otros, establecer con claridad los objetivos de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios, e incorporar los indicadores que midan los objetivos y resultados esperados,¹³ tareas que le dan sentido a la evaluación presupuestal. Ahora bien, para

¹³ SHCP, *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 2010. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2015.

identificar la invisibilidad¹⁴ a través de las MIR se siguieron los pasos que se muestran a continuación.

Gráfico I.10 Criterios de selección del universo de estudio

1. División entre gasto programable y no programable

2. Gasto programable con MIR (GPM)

3. GPM con población objetivo definida (GPM/PD)

4. GPM/PD con objetivo de reducción de la desigualdad (GPM/PD/D)

5. GPM/PD/D con padrón de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, se distinguió entre el Gasto Programable y el No Programable del PEF. El Gasto Programable está dedicado a la operación de las instituciones del gobierno federal para que éstas, a su vez, den servicios como educación, salud, infraestructura, etc. En contraparte, el Gasto No Programable es aquel que por su naturaleza no es posible identificar mediante un programa presupuestario específico ya que se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, por ejemplo, intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores,

¹⁴ Como se mencionó en la introducción de este estudio, por invisibilidad entendemos que es imposible ver quiénes son los destinatarios potenciales del gasto público y/o cuáles son los objetivos específicos que se persiguen los programas presupuestarios.

entre otros.¹⁵ Por tal motivo, al tener una población preestablecida y no estar destinado a atender las demandas de la población, este último tipo de gasto no fue considerado en el estudio y se dio, en cambio, prioridad al análisis del Gasto Programable debido a que es el gasto destinado a la atención de las demandas sociales.

Ahora bien, cabe mencionar que los programas federales están integrados por cinco temas generales, que incluyen 19 modalidades. Al mismo tiempo, el Gasto Programable se divide en las categorías de “Apoyo” y “Estratégico”. La primera categoría obedece a aquellos programas destinados al quehacer institucional, que realizan funciones de control y solventan demandas de las propias instituciones. Por su parte, los programas ubicados en la segunda categoría solventan demandas sociales y económicas de la sociedad o de un área de enfoque. A estos últimos, se les estableció la obligatoriedad de la elaboración de las MIR y por tal motivo forman un elemento de gran relevancia en esta investigación. Los programas obligados a contar con matrices de indicadores obedecen a los temas de “Subsidios” (modalidades u y v) y “Desempeño de las funciones” (modalidades E, B, P, F, G). Con base en los elementos referidos, en esta etapa del estudio se emplearon los programas presupuestarios que forman parte del Gasto Programable y además se encuentran bajo la modalidad de “Estratégicos”.

Vale la pena señalar que el análisis de las MIR no ha permitido seguir un patrón estándar debido a que la información que se hace pública y se presenta anualmente en la página web de Transparencia Presupuestaria, a cargo de la SHCP, se modifica según

¹⁵ SHCP, Presupuesto Ciudadano, 2013. Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PublicacionesAnteriores>>, página consultada el 12 de septiembre de 2015.

los cambios de cada programa o los criterios que la administración en turno considere pertinente. En este sentido, para el análisis 2013 no fue posible replicar la metodología que utilizamos en el de 2010-2012 puesto que la información disponible y su presentación fue distinta. En este último periodo se analizó cada una las MIR de cada programa presupuestario de manera individual para verificar su existencia y contrastarla con los datos oficiales. Para 2013, no fue posible hacer esta revisión porque las MIR disponibles en la página de Transparencia Presupuestaria sólo corresponden a los programas presupuestarios vigentes a 2014 (año de realización de este análisis) y, en algunos casos, aunque existe el vínculo de internet para consultar la matriz de años anteriores, no se pudo acceder a esta información.

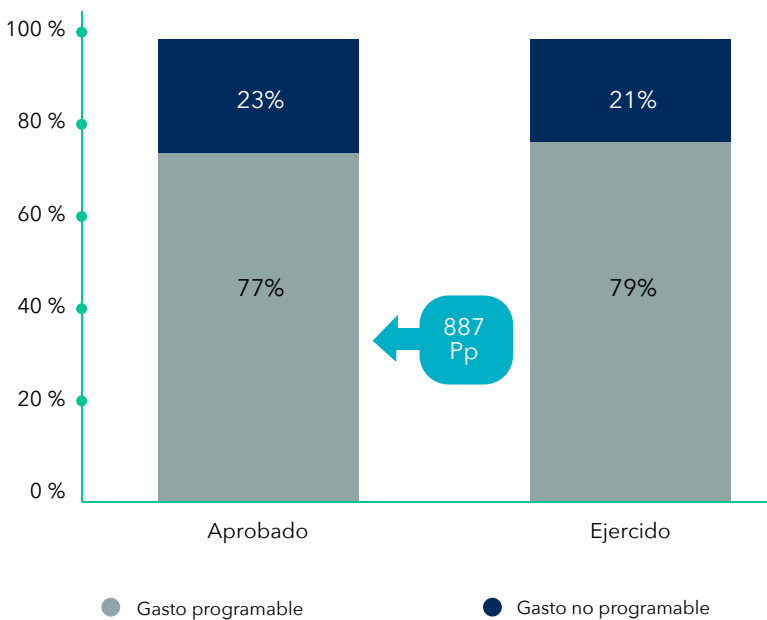
La información sobre las MIR para 2013 se halla ahora en la sección de “Sistema de Evaluación de Desempeño” de la página de Transparencia Presupuestaria, la cual permite descargar los avances en indicadores de las MIR para el periodo 2008-2014. La base de datos correspondiente a 2013 incluye, entre otros datos, los objetivos de corto y largo plazo de los programas, así como el *fin* y en algunos casos el *propósito* de cada uno de estos Programas presupuestarios (Pp).

Para 2013, la SHCP reporta 748 Pp con MIR, sin embargo, se encontraron seis programas duplicados que fueron eliminados. De los 742 Pp que se tomaron en cuenta, 92 programas no tienen ni presupuesto aprobado ni ejercido (pero cuentan con MIR), adicionalmente ocho tuvieron presupuesto aprobado pero nunca se ejerció y 53 no fueron considerados en la discusión sobre la Ley de Presupuesto en la Cámara de Diputados, pero sí reportan gasto ejercido.

En 2013, la SHCP publicó un presupuesto aprobado de 3 956 361.60 millones de pesos y uno ejercido de 4 206 350.9 millones de pesos, es decir, 6.3% más que el presupuesto asignado inicialmente. De los recursos aprobados, como se muestra en el gráfico I.11, 77% se destinó a Gasto Programable distribuido en 887 Pp. Cabe señalar que hay una disminución de 170 Pp, con relación al 2012, esto se debe a la desaparición y fusión de varios programas dentro de la administración federal con el cambio de gobierno.

El presupuesto adicional que se gastó durante este año (6.3%) se destinó básicamente a los programas presupuestarios, gastando así ocho de cada 10 pesos en la operación de las instituciones del gobierno federal.

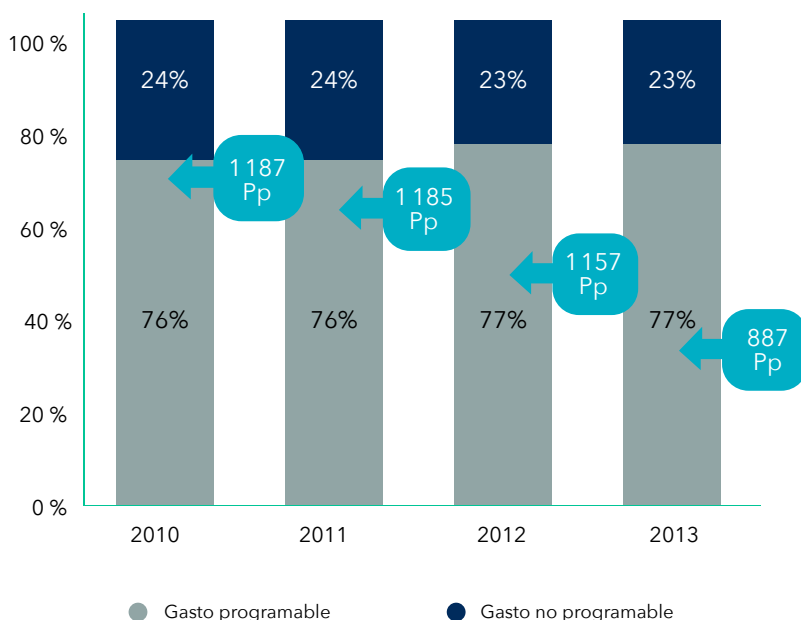
Gráfico I.11 División del gasto 2013, ejercido y aprobado



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

Ahora bien, como vemos en el gráfico I.12 la evolución del Gasto Programable en términos corrientes se mantiene prácticamente estática, aumentando sólo un punto porcentual de 2010 a 2013. Al mismo tiempo, se aprecia una disminución paulatina en el número de programas presupuestarios.

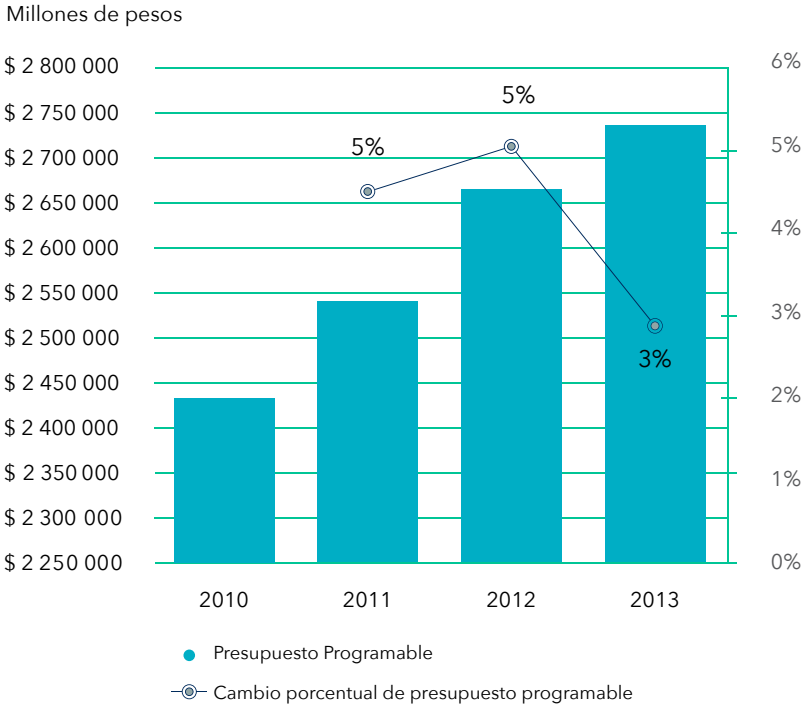
Gráfico I.12 División del gasto durante el periodo 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el Presupuesto Programable a precios constantes (gráfico I.13) se observa un aumento diferenciado y sostenido en este rubro durante los cuatro años. De 2010 a 2012, se incrementó a una tasa de 5% y entre 2012 a 2013 también creció pero sólo 3%, mostrando así una desaceleración en el crecimiento.

Gráfico I.13 Presupuesto Programable
a precios constantes, 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

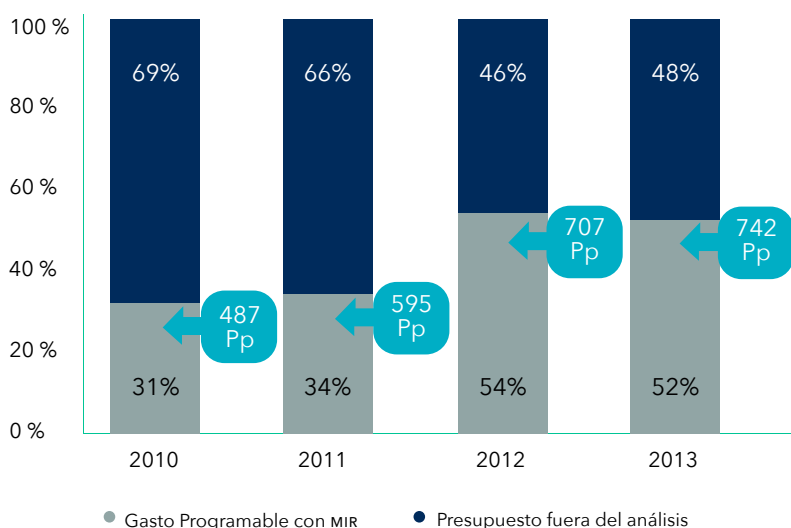
En cuanto al segundo criterio de selección de nuestro estudio (Gasto Programable con Matrices), cabe recordar que el análisis de los programas con MIR se llevó a cabo a partir del Consolidado del Sistema de Evaluación de Desempeño y la información disponible en el portal de Transparencia Presupuestaria, ambos publicados por la SHCP.

Si se toma en cuenta el presupuesto aprobado en 2013, 52% de los recursos federales contaron con indicadores de desempeño distribuidos entre 742 Pp, esto representa un aumento de 6% con respecto al número de Pp con MIR en 2012. De estos 742 Pp

sólo 644 están obligados a contar con MIR ya que están clasificados como “Estratégicos” (véase gráfico 1.14), mientras que los 98 programas restantes cuentan con este indicador pese a no estar obligados a ello. De los 742 Pp referidos, vale la pena señalar que 74 no cuentan con presupuesto aprobado ni ejercido, cuatro cuentan con presupuesto aprobado pero no ejercido y 35 no cuentan con presupuesto original asignado, pero sí reportan presupuesto ejercido.

Al estudiar el cambio en el Gasto Programable que cuenta con matrices de indicadores observamos una ligera disminución de 2%. En 2010 únicamente 31% del Gasto Programable contaba con este indicador, mientras que en el año de estudio esta cifra alcanza 52% si se analiza el presupuesto aprobado, 2% menos y a 56% si se considera el presupuesto ejercido.

Gráfico 1.14 Gasto Programable con MIR, 2010-2013

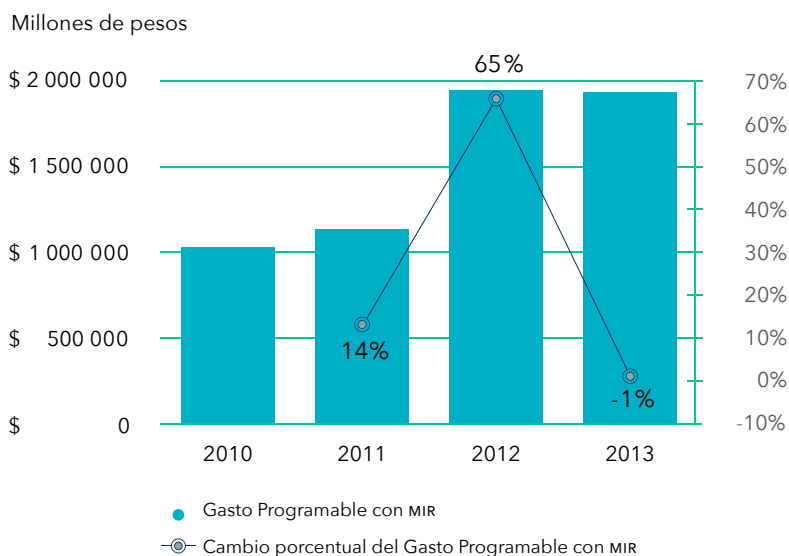


Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013 y Avances de indicadores de las MIR.¹⁶

¹⁶ Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>>, página consultada el 14 de septiembre de 2015.

Esta disminución también se observa al analizar el Presupuesto Programable con MIR en términos reales. De 2010 a 2012, hay un aumento importante del presupuesto que cuenta con indicadores de desempeño, 14% de 2010 a 2011 y 65% de 2011 a 2012, el cual coincide con el aumento en el número de Pp que cuentan con MIR (gráfico I.15). Sin embargo, de 2012 a 2013 hay una caída de 1% en el Presupuesto Programable real, que contrasta con el aumento de 35 programas con MIR para 2013, esta discrepancia se puede atribuir a que, como se menciona arriba, no todos los programas con MIR en 2013 tuvieron presupuesto aprobado.

Gráfico I.15 Gasto Programable con MIR
a precios constantes, 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

Análisis de programas presupuestarios con MIR

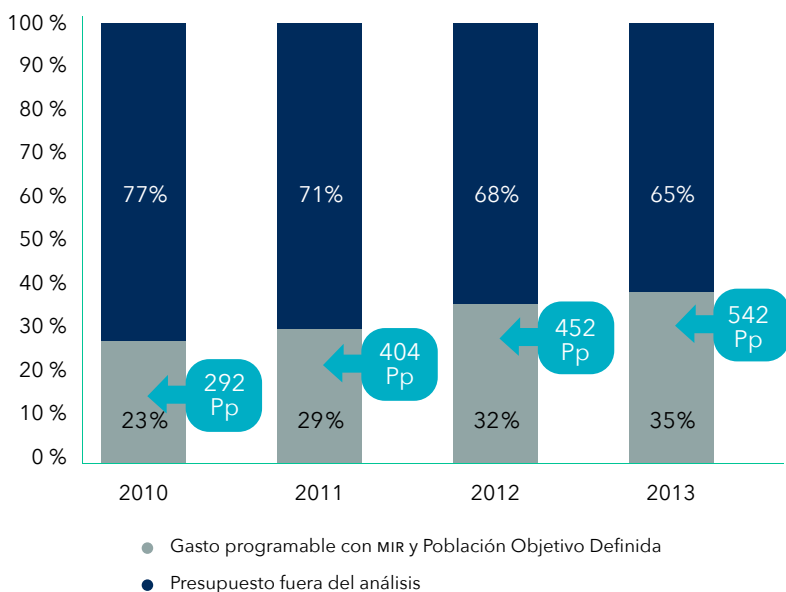
Una vez concluido el análisis del gasto y definido el universo de programas que cuentan con MIR, el tercer paso en esta fase del estudio consistió en examinar detalladamente dichos programas para determinar si tenían una población potencial claramente definida y, posteriormente, si estaba dirigido a la disminución de la desigualdad social.

Para catalogar si el programa contaba con una población potencial definida, se revisaron los elementos publicados en la MIR, a saber: fin, propósito, actividades y componentes. En esta revisión se buscó que hubiera claridad en la definición de los destinatarios que se buscaba beneficiar con el programa en cuestión.

Cabe señalar que por Población Objetivo Definida nos referimos a un grupo específico al que está dirigida la ayuda. Es por ello que se descartaron todos aquellos programas que contaban con una definición general, por ejemplo: “todos los mexicanos”, “la sociedad mexicana”, “la sociedad en general”, “la población”, “las personas”, etc. Tampoco se incluyeron aquellos programas que hacían referencia a la atención de algún sector general, como el agrícola, el industrial, el minero, el público, el privado, el social, etc. Estas definiciones tan amplias hacen imposible cuantificar a la población beneficiaria potencial de los programas y, por lo tanto, impiden saber si realmente el beneficio alcanzó a sus destinatarios finales. Se consideraron en cambio, aquellos programas cuya matriz definía como destinatario a un grupo claramente identificable: “ciudadanos de 60 años o más”, “estudiantes de quinto y sexto grado de primarias públicas”, “investigadores registrados en el Archivo General de la Nación”, “población indígena que viven en las áreas de atención prioritaria del Prodefor”, etcétera.

Con base en el análisis detallado de los 742 programas con MIR en 2013, se puede decir que 542 programas cuentan con una población potencial definida, lo que equivale casi 35% del PEF (gráfico I.16), en este nivel de análisis ya no existe diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido.

Gráfico I.16 Gasto Programable con MIR y Población Objetivo Definida, 2010-2013

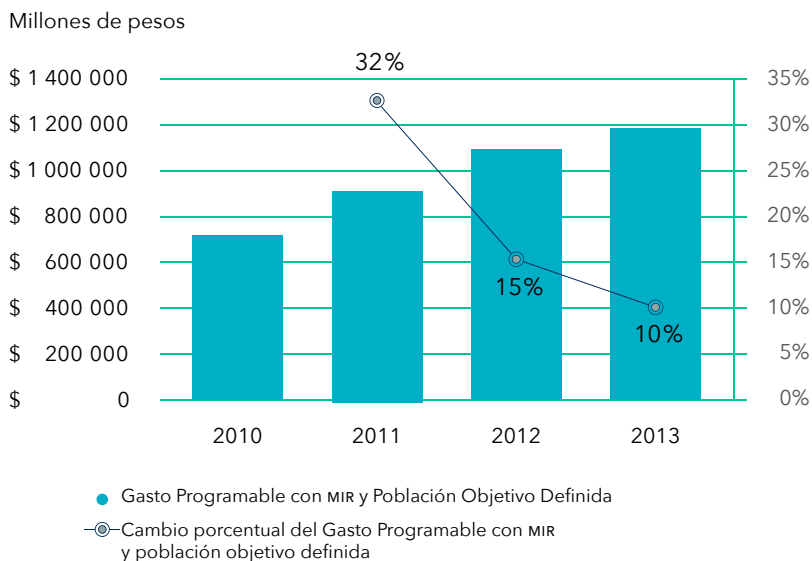


Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013 y Avances de indicadores de las MIR.

Cuando se compara la evolución del Gasto Programable con MIR y Población Objetivo Definida en el periodo 2010-2013 (gráfico I.16), se aprecia un aumento sostenido. En 2010, este indicador arrojaba que 23% del Gasto Programable contaba con MIR y población claramente definida, en 2012 este indicador aumentó a 35%. Es decir que las MIR han ido puntualizando la población a la que buscan beneficiar.

Si tomamos en cuenta este indicador pero en términos reales observamos que efectivamente hay un aumento aunque a una tasa menor cada año. El crecimiento más importante se hizo de 2010 a 2011 con 32%, al año siguiente el aumento fue de 15% y finalmente en 2013 fue de sólo 10 por ciento.

Gráfico 1.17. Gasto Programable con MIR y Población Objetivo Definida a precios constantes, 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

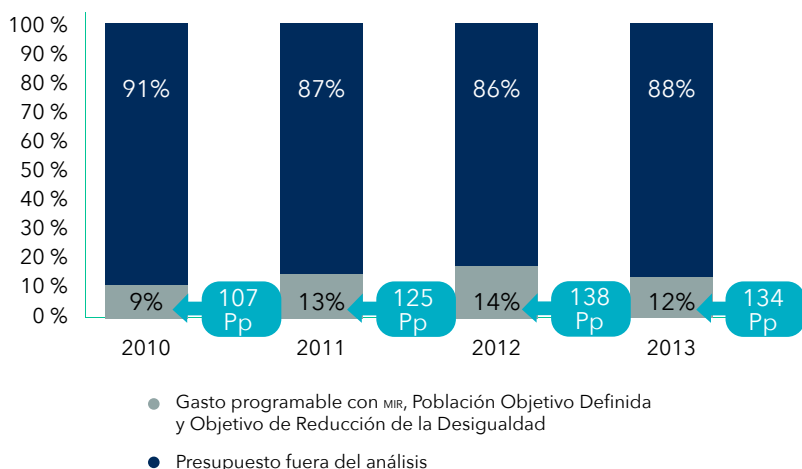
El cuarto paso en esta etapa de la investigación fue analizar si el programa estaba encaminado a atender la desigualdad social. Para ello, se revisó la descripción del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo. En este caso, se buscó que éste hiciera explícita la tarea de reducir algún tipo de rezago o desigualdad, así como la atención a un grupo vulnerable, por ejemplo, “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género”, “Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos

vulnerables”, “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista”, etcétera.

Derivado de esta fase del estudio, se puede decir que para 2013 únicamente 134 programas presupuestarios con MIR (gráfico I.18), que representaban 12% del PEF aprobado y ejercido, estaba destinado a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la evolución de este indicador, en el periodo 2010-2013, se observa que el cambio ha sido prácticamente nulo e incluso ha habido un retroceso en el porcentaje del Gasto Programable que cuenta con MIR, Población Objetivo Definida y Objetivo de Reducción de la Desigualdad en el último año de análisis. De tal forma, en 2012, 14% del gasto cumplía este criterio y sólo 12% lo hacía en 2013.

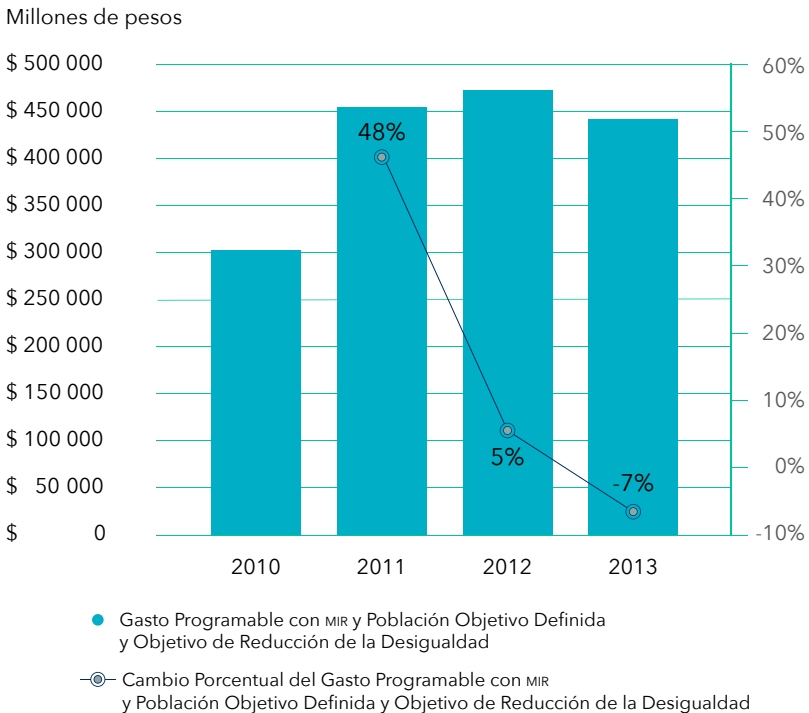
Gráfico I.18 Objetivo de Reducción de la Desigualdad, 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013 y Avances de indicadores de las MIR.

Ahora bien, si tomamos en cuenta el presupuesto a precios constantes que cumple con este cuarto criterio, se identifica una mayor variación (gráfico 1.19). De 2010 a 2011 hubo un aumento de 48% en el Gasto Programable con población definida; entre 2011 a 2012 el aumento fue de 5%. Finalmente, de 2012 a 2013 hubo un retroceso de 7% que coincide con la disminución en el número de programas que se observó en el gráfico anterior.

Gráfico 1.19 Gasto Programable con MIR, Población Objetivo Definida y Objetivo de Reducción de la Desigualdad a precios constantes 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

Para terminar, una vez definido este universo, nos dimos a la tarea de analizar las características particulares de cada uno de los programas identificados. Para ello, se buscaron reglas de operación, lineamientos, manuales, documentos descriptivos, evaluaciones y padrones de beneficiarios. Este último criterio fue determinante, ya que el padrón de personas atendidas permitió contrastar la diferencia entre la población objetivo con aquella efectivamente atendida.

Los padrones de personas atendidas por los programas con los que se trabajó en este estudio provienen del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), perteneciente a la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sobre esta fase de la investigación, cabe señalar que el SIIPP-G es una herramienta a cargo de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la SFP. En teoría, esta herramienta permite:

integrar los padrones de los programas de la Administración Pública Federal y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, en un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.¹⁷

De tal forma que uno de los principales beneficios de este sistema sería el “de identificar beneficiarios y derechohabientes de los programas federales para evaluar el impacto, la eficacia y la

¹⁷ SFP, Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/SIIPP-G.html>>, página consultada el 12 de septiembre de 2015.

cobertura de los mismos”.¹⁸ Sin embargo, a pesar de estos lineamientos normativos, debe señalarse que no existe todavía un mecanismo vinculante que obligue a las dependencias gubernamentales responsables de algún programa presupuestario a entregar sus padrones de beneficiarios a la SFP, si es que acaso existiera uno. Es decir, aunque la SFP está facultada para solicitar y recopilar los padrones de beneficiarios de los programas presupuestarios, las entidades gubernamentales no están obligadas a entregarlos y no existe una sanción para ello. Asimismo, en los casos en los que existía información, ésta no necesariamente estaba homologada con los datos que solicitaba la SFP. Por último, vale la pena mencionar que la información recibida por la SFP no siempre es validada sino simplemente almacenada en el sistema. Por tales motivos fue de gran complejidad recopilar y acceder a esta información que, a pesar de ser oficial, puede tener errores de origen.

Al respecto, es pertinente hacer referencia al mensaje del auditor superior de la federación sobre el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, en el que menciona que:

La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.¹⁹

En este sentido, la disponibilidad, por un lado, y la utilización, por otro, de los padrones de población atendida resulta crucial

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_ASF_IRCP2013_18_feb_2015.pdf>, página consultada el 12 de septiembre de 2015.

para poder realizar aproximaciones sobre la desigualdad de trato ya que a partir del gasto del PEF, específicamente desde los programas presupuestarios es posible observar aquella población que debiendo ser atendida, no lo fue. Para el periodo de estudio, el SIIPP-G reportó contar con 174 padrones de beneficiarios en 2013, lo cual, si bien representa 60 padrones más que los reportados en 2012, queda muy distante de ofrecer información sobre los 887 programas presupuestarios reportados en el Gasto Programable en 2013.

Así pues, el universo final que se identificó en esta investigación agrupa aquellos programas que: *i)* cuentan con MIR, *ii)* definen claramente a su población potencial, *iii)* están explícitamente enfocados a la reducción de la desigualdad social y además, *iv)* disponen de un padrón de destinatarios de acceso público.

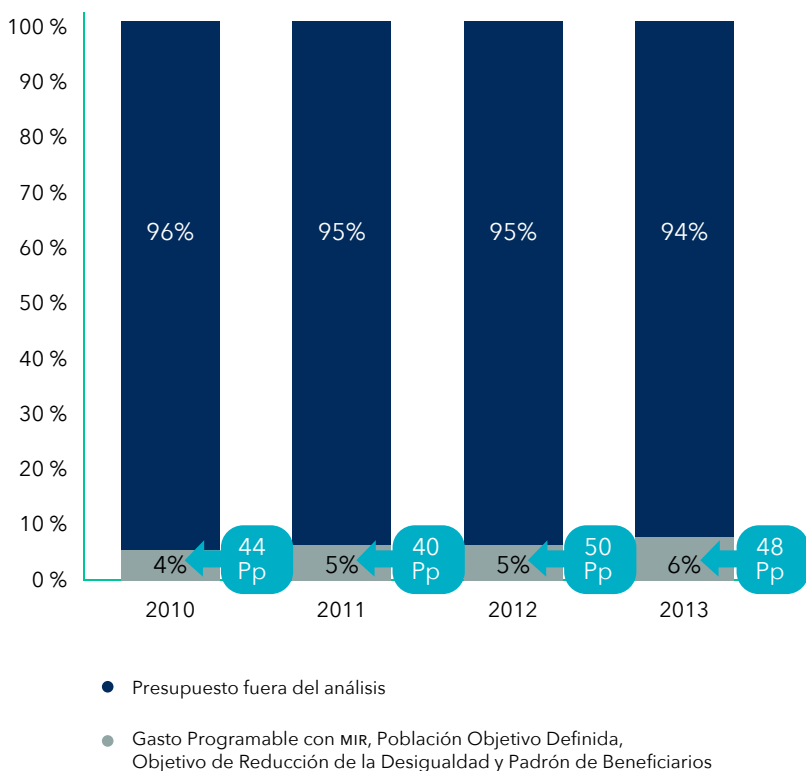
Con base en la información presentada, se puede decir que para 2013 únicamente existen 48 programas que cumplieron con todos los requisitos: contar con MIR, tener una población definida, contar con un objetivo de reducción de la pobreza o disminuir la desigualdad y tener padrón de beneficiarios. Es decir, solo 6% de todo el presupuesto federal puede ser evaluado en los términos de este estudio.

A partir de estos resultados podemos afirmar que 94% del presupuesto no hace visible a la población que pretende beneficiar; es decir, la herramienta primaria del gobierno para atender las necesidades sociales (el presupuesto de egresos) únicamente permite observar el destino de seis por ciento.

La comparación de 2013 con el periodo 2010-2012, arroja una pequeña evolución (de dos puntos porcentuales) en cuanto al porcentaje del Gasto Programable que cumple todos los

criterios de selección empleados en este estudio. En 2010, 44 programas presupuestarios cumplían con estas variables, en 2011 hubo una reducción a 40, un aumento a 50 programas en 2012 y, nuevamente una reducción a 48 programas que cumplían este criterio en 2013.

Gráfico I.20 Programas con padrones de población atendida de acceso público, 2010-2013

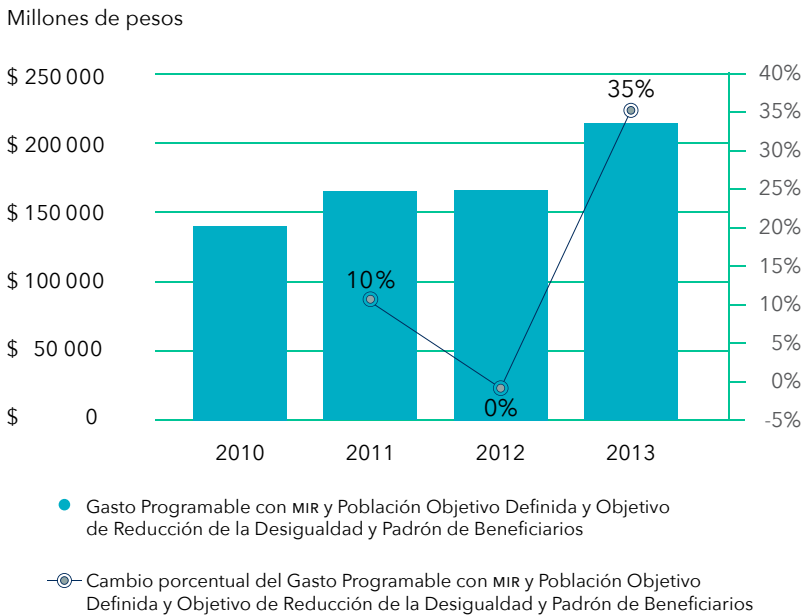


Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010-2013 y Avances de indicadores de las MIR.

Finalmente, al hacer una comparación en términos reales, se aprecia un crecimiento de 35% entre 2012 y 2013 (gráfico I.21). Este contraste entre el aumento en presupuesto y una disminución de programas se debe a la fusión que la administración

federal actual está haciendo con los programas presupuestarios, así como la redistribución de presupuesto de aquellos programas que han desaparecido.

Gráfico 1.21 Gasto Programable con MIR, Población Objetivo Definida y Objetivo de Reducción de la Desigualdad a precios constantes 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

Conclusiones sobre este apartado

En esta segunda fase del análisis se observa una evolución mixta de los cinco criterios de selección del universo de nuestro estudio: Gasto Programable con MIR, población definida, objetivo de reducción de la pobreza o disminución de la desigualdad y padrón

de beneficiarios. Además, se incluyó un análisis comparado de la evaluación del presupuesto en términos reales de cada una de las cinco etapas. Este ejercicio permitió apreciar la dimensión real en el aumento o disminución de nuestros indicadores. En cuanto al análisis de 2013, desde estas ópticas, se puede decir que:

1. En 2013, la proporción del Gasto Programable con relación al PEF fue la misma que en 2012 (77%), sin embargo, en términos reales, se observa un aumento de 3% en el presupuesto asignado para la operación de las instituciones del gobierno federal. Además, resalta la disminución en el número de programas presupuestales (dentro del Gasto Programable); en 2013 se reportaron 270 menos con respecto al año anterior. Esto debido a la desaparición y fusión de Pp por el cambio en la administración federal.
2. En cuanto al porcentaje del PEF que cuenta con MIR, en 2013 hubo una ligera disminución de 2% con respecto al año anterior. Con esto se rompe la tendencia hacia la alza en el Gasto Programable que cuenta con indicadores de desempeño. En términos reales, también se observa este decremento aunque sólo es de 1%. Como se mencionó, esta reducción contrasta con el aumento de 6% del número de Pp que cuenta con MIR en relación al 2012, es decir, en términos monetarios hay una disminución en cuanto al monto que representan los Pp con MIR, aunque haya crecido en el número de tales Pp. Una posible explicación es que, aunque un mayor número de programas tienen MIR, no todos tuvieron presupuesto aprobado en 2013.
3. El siguiente indicador corresponde al presupuesto con Población Objetivo Definida. En este punto, se aprecia

un aumento de 3% del PEF con respecto a 2012, es decir, 90 programas presupuestales más que cumplen con la especificación de la población a la que atienden y además cuentan con MIR. En términos reales, vemos cómo este ligero crecimiento corresponde a un aumento real de 10% del PEF con respecto al año anterior. Aunque en este indicador el crecimiento ha sido sostenido año con año, el aumento ha sido menor.

4. En cuanto a los Pp que tienen algún indicador de reducción de desigualdad o discriminación, en 2013 hubo un retroceso de 2% con respecto a 2012, el indicador cayó de 14% a 12%. En términos reales, hubo una caída de 7%, lo que rompe con la tendencia a la alza de los últimos años.
5. Finalmente, se observa que el presupuesto efectivamente visible en 2013 es únicamente de 6%, es decir, este porcentaje cumple con todos los criterios anteriores y además tiene padrón de beneficiarios. Este último punto, hay un aumento de 1% con respecto al año anterior, lo que, en términos reales, corresponde a un crecimiento de 35 por ciento.

Con la información recabada para 2013, aún no es posible descartar la hipótesis planteada en este estudio de que la mayor parte del gasto público no consideró la igualdad de trato, ni consiguió identificar a la población en situación vulnerable. La falta de información sobre el gasto del gobierno atañe a un problema de falta de transparencia; la ausencia de datos de objetivos específicos de los programas presupuestarios no permite saber si la asignación del gasto fue diseñada con criterios que permitan garantizar la equidad ni la visibilidad de las poblaciones vulnerables, y por lo tanto, para reducir la desigualdad.

Ahora bien, al estudiar la evolución en esta fase del estudio en el periodo 2010-2013, se tiene que hay un incremento importante de programas que cuentan con MIR. En 2010, sólo 31.3% del total de programas presupuestarios contaban con MIR. Por su parte, en 2011, 34.1% del Gasto Programable contó con MIR, mientras que en 2012 aumentó a 54.34%, y, finalmente, en 2013 la cifra se redujo a 52 por ciento.

Si bien el incremento de MIR refleja un esfuerzo importante del gobierno federal para tratar de transparentar su gasto, este hecho en sí mismo no es suficiente, ya que la información que muchas de estas matrices contienen no permite conocer cuál es el destino final del gasto público federal. En este sentido, no hay que perder de vista que en 2013 casi la mitad del gasto público federal aún carecía de indicadores básicos sobre su desempeño, por lo que éste puede considerarse en la opacidad.

Por otro lado, el análisis en este periodo muestra que, a pesar de contar con un instrumento de monitoreo de programas, no siempre es posible identificar al destinatario final de los recursos que ejercen. En 2010, por ejemplo, solamente 22.8% del Gasto Programable contaba con MIR y población de destino claramente definida; en 2013 este criterio se cumplió en 35%, lo que representa un aumento de 12%. Por último, en cuanto al porcentaje del Gasto Programable que contaba a su vez con MIR, población definida, objetivos de reducción de desigualdad y padrón de beneficiarios, en el periodo 2010-2013, se aprecia un aumento en 1.5 puntos porcentuales, al pasar de 4.5% en 2010 a 6% reportado en 2013. Aunque de inicio estos datos representan una mejora, dichas cifras siguen estando por debajo de lo deseable. Asimismo, no es posible afirmar que esta evolución corresponda con criterios de distribución equitativa de los recursos ejercidos en acciones compensatorias hacia las poblaciones en situación de discriminación.

Un problema más que se deriva de la ausencia de una población potencial claramente definida, es que se afecta directamente la implementación y el desempeño de los programas presupuestarios. Esta situación impide hacer tanto la planeación del gasto como la evaluación del programa, pues se carece de datos empíricos para identificar, en términos de igualdad de trato, a los destinatarios finales. Sobre estos resultados, no sobra recordar que los indicadores recuperados en este capítulo obedecen estrictamente a la información arrojada en las MIR publicadas por la SHCP. Es probable que la información contenida en esta herramienta no esté reflejando, en su totalidad, la intención y/o el alcance de los programas presupuestarios estudiados, pues frecuentemente los datos contenidos en ella son insuficientes o poco claros.

La exclusión como parámetro para estimar la desigualdad de trato

En este apartado se presenta un análisis de magnitud, sesgo y de patrones de exclusión en un conjunto de programas presupuestales vigentes en 2013. El nivel de exclusión, para cada programa y en su conjunto, se estimó a través de un indicador que representa el porcentaje de población o destinatarios que no fueron atendidos por algún programa, a pesar de cumplir con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa ese mismo año. La fórmula empleada es la siguiente:

$$P_{exc} = \left(1 - \frac{P_{at}}{P_{pot}} \right) \times 100$$

En donde P_{exc} es la población excluida estimada, P_{at} la población atendida por el programa y P_{pot} la población potencial a ser atendida. Por “población” se entiende “destinatarios” los cuales pueden ser personas físicas (por ejemplo indígenas, mujeres, niños y niñas, etc.) o personas morales (escuelas, unidades económicas o empresas, centros de investigación, etc.) Igualmente nótese que una persona física o moral puede ser destinataria potencial o parte de una población potencial de varios programas a la vez.

Idealmente, el valor de este índice puede oscilar entre 0 y 100, en donde en el primer caso hay “0” excluidos entre la población potencial y en el segundo “100%” de la población potencial es excluida, es decir, no se reporta ningún destinatario atendido. En contraparte, puede darse el caso de que un programa tenga un “exceso” de inclusión, es decir, que reporte más destinatarios atendidos que población potencial.

Siguiendo el mismo razonamiento, también se calcularon los índices de exclusión utilizando en el denominador a la población objetivo (P_{obj}).²⁰ Es decir:

$$P_{exc} = \left(1 - \frac{P_{at}}{P_{obj}} \right) \times 100$$

²⁰ La idea de utilizar a la población objetivo en el denominador de este índice de exclusión general corresponde a dos representantes de la Asamblea Consultiva del Conapred y fue incluida a solicitud de la misma Asamblea. Agradecemos a ambos su contribución.

Es así que, utilizando tanto a la población potencial como a la población objetivo de cada programa, se puede visualizar más adelante con mayor claridad la forma en que se presenta la decisión política y consecuentemente numérica de “incluir” o “excluir” a grupos de población por programa, por grupo de población vulnerable, y por secretaría de Estado.

En esta fase del estudio se hizo uso de los datos oficiales que ofrece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre población potencial, objetivo y atendida de cada programa contenidos en sus Informes y de Resultados de Evaluación. En este caso, se obtuvieron las cifras de la población potencial y de la población atendida de las evaluaciones de los programas realizadas por este mismo organismo cuando estuvieron disponibles; en aquellos casos en los que los datos empleados no hubieran sido publicados todavía por el Coneval se realizó una proyección con base en los datos de los tres años de estudio anteriores (2010-2012). Al respecto, cabe señalar que una limitación de esta fuente de información es que en muy pocos casos se cuenta con las cifras de destinatarios potenciales y atendidos en el ámbito de la entidad federativa. En su mayor parte, las evaluaciones realizadas por este organismo solamente contienen las cifras de población potencial, objetivo y atendida a nivel nacional.

Para calcular la población atendida, también se hizo uso de los padrones de destinatarios de los beneficios de cada programa. Éstos se obtuvieron del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) gestionado por la SFP. De esta forma, la diferencia entre el número de atendidos (datos del padrón) y el total de la población potencial destinataria y/u objetivo del programa, constituye un indicador aproximado del número de destinatarios excluidos, es decir, de aquellos que

debieron de ser atendidos si efectivamente existiera una igualdad de trato en el ejercicio del gasto federal programable.

Es importante recordar que para el análisis hecho del periodo 2010-2012, la fuente oficial de información para obtener la población potencial y objetivo se obtuvo de los “Informes completos” para cada programa que realiza el Coneval anualmente. Para el estudio de 2013, no se encontraron disponibles estos informes para todos los programas estudiados, por lo que se recurrió a hacer uso de las “fichas de monitoreo” reportadas por Coneval para cada programa, con información de 2013 y de hacer proyecciones para obtener la información más reciente.

En otras palabras, para realizar el análisis de 2010, 2011 y 2012 se utilizaron 100 programas con información de población potencial obtenidas de los informes completos del Coneval. Para este nuevo estudio (2013), al realizar la búsqueda de información oficial, se identificaron únicamente 51 fichas de monitoreo reportadas por Coneval; para los 49 programas restantes se aplicó una fórmula estadística para obtener la proyección poblacional del año en cuestión.

Ahora bien, de los 100 programas estudiados en el periodo anterior se encontró que, para 2013, 90 contaban con información sobre la población potencial, necesaria para hacer el estudio comparativo con los años anteriores, mientras que otros 10 no cumplían con la información necesaria. A continuación se explica brevemente el motivo por el cual se decidió dejar fuera del análisis dichos programas:

Se decidió eliminar seis programas del análisis 2013, porque en las fichas de monitoreo del Coneval no reportaron una población potencial definida y por lo tanto no fue posible determinar su población objetivo. Tales programas fueron:

- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Empleo Temporal-Semarnat
- Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
- Cultura Física
- Prevención y Gestión Integral de Residuos

Adicionalmente, se decidió eliminar tres programas del análisis 2013 porque sus reglas de operación cambiaron para dicho año, lo que impedía hacer el comparativo del estudio contra los años anteriores. Tales programas se muestran a continuación:

- *Programa 3x1 para Migrantes*: En el estudio 2010-2012, este programa medía a los municipios como población beneficiaria. Para 2013, las reglas de operación se modificaron y ahora emplean como unidad de medida a las localidades como población beneficiaria atendida.
- *Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica*: En los estudios anteriores, la población potencial y objetivo estaba definida por las instituciones, centros, organismos, redes de investigación, y empresas que se encontraran inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt). Para 2013 las reglas de operación del programa miden su población potencial y objetivo mediante los centros públicos de investigación.
- *Rescate de espacios públicos*: En el estudio anterior (2010-2012), la unidad de medida de la población potencial y objetivo estaba definida por personas. Para 2013 la unidad

de medida cambió y ahora está definida a la atención de espacios públicos.

Por último, también se eliminó del estudio 2013 el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas, debido a que no se encontró información reciente en la fichas de monitoreo reportadas por el Coneval. Para obtener información actualizada del año en cuestión se realizó una proyección con información de 2011 y 2012, pero el dato obtenido fue demasiado elevado e inconsistente con todos los demás programas en el análisis estadístico y las gráficas de resultados.

Con base en lo anterior, el análisis 2013 contempla únicamente el estudio de 90 programas que sí son comparables con los años anteriores: 41 programas con datos obtenidos de las respectivas “fichas de monitoreo” reportadas por el Coneval y 49 más con datos de población potencial y población objetivo que se obtuvieron mediante proyección.²¹ Las fórmulas empleadas para dicho cálculo son las siguientes:

$$P_{pot} = P_{final} \times \left(1 + \left(\frac{\left(\left(\frac{P_{final}}{P_{inicial}} \right) - 1 \right)}{1} \right) \right)$$

$$P_{obj} = P_{final} \times \left(1 + \left(\frac{\left(\left(\frac{P_{final}}{P_{inicial}} \right) - 1 \right)}{1} \right) \right)$$

²¹ La proyección de la población potencial y objetivo es un cálculo que refiere al crecimiento aproximado previsto en el número de personas físicas o personas morales de cada programa para el año en estudio.

La exclusión programática en 2013.

Magnitud y tendencias generales

En esta sección, se revisó la magnitud y tendencias de la exclusión de destinatarios de 90 programas presupuestarios en el año fiscal 2013. Los reportes de evaluación de estos programas –realizados por el Coneval– fueron la fuente de información empleada; es decir, se computan los niveles de exclusión de estos 90 programas sobre la base de los datos de población potencial y población atendida contenida en estos reportes de evaluación.

El análisis se llevó a cabo comparando entre sectores encargados de administrar los programas y por grupo de población en situación de vulnerabilidad: mujeres, niñas y niños, indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Nótese que algunos programas están dirigidos a población general *no vulnerable* y, otros tienen como destinatarios a más de un grupo de población discriminada.

Empezando con la revisión de las cifras totales de población potencial o destinatarios, población atendida y su diferencia, la cual representaría el total de la población excluida en estos 90 programas, se aprecia en primera instancia que la cifra de población potencialmente destinataria de estos programas es considerable.²² En el 2013, los destinatarios de los beneficios de sólo estos 90 programas llegaron a sumar más de 408 millones. Si bien el porcentaje de exclusión disminuyó de 75.5% en 2010 a 65.3% en 2012, en 2013 se aprecia un nuevo incremento de casi 12 puntos porcentuales.

²² Nótese que la población potencialmente beneficiaria de estos programas pueden ser personas físicas o morales; y que una persona física o moral puede ser destinataria potencial o parte de una población potencial de varios programas a la vez.

Cuadro 1.18 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos, 2013 (totales y % de exclusión)*

AÑO	PROGRAMAS	DEST. POTENCIALES	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN**
2013	90	408 624 137	93 604 283	315 019 854	77

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

* Pueden ser personas físicas o personas morales.

** Nótese que el porcentaje del total de población excluida puede diferir de la media aritmética de la proporción de excluidos de los 90 programas.

Pasando ahora a la medición de la exclusión programática, considerando a la población objetivo de los programas como el punto referencial de la medición, se observa que la proporción de población excluida se reduce de manera significativa, aunque sigue siendo elevada (38%). La razón obedece a que la población objetivo (aquella que el programa tiene planeado atender en un periodo anual) de estos programas es mucho menor que la población potencial (aquella que presenta el problema y/o necesidad que justifica el programa y que pudiera ser elegible para su atención). La diferencia está en las definiciones programáticas que se hacen anualmente. Es importante enfatizar que no se contó con información de la población objetivo para todos los programas previamente analizados (aunque el número de programas sigue siendo 90), por lo que se presentan los estimados de población excluida sobre la información disponible cada año.

Cuadro I.19 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos, 2013 (totales y % de exclusión)*

AÑO	PROGRAMAS	DEST. OBJETIVO	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN**
2013	88	151 016 266	93 500 846	57 515 420	38

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

* Pueden ser personas físicas o morales.

** Nótese que el porcentaje del total de población excluida puede diferir de la media aritmética de la proporción de excluidos del total de programas, y que no se contó con información de la población objetivo de todos los programas para todos los años, por lo que la comparación estrictamente numérica con las cifras previas debe hacerse con reservas. Por este mismo motivo no se calculó el cambio total y porcentual en el periodo.

Regresando al análisis sobre las poblaciones potenciales, ahora en términos de promedios de exclusión de los 90 programas, se registra una leve mejora en términos de una reducción promedio de exclusión, siendo para la población potencial de 64.3% y para la población objetivo de 18 por ciento.

Cuadro I.20 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año según su población potencial, 2013 (porcentajes)

AÑO	PROGRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
2013	90	64.3%	88%	40.8%	-0.956	-0.464

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Cuadro I.21 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, según su población objetivo, 2013 (porcentajes)

AÑO	PROGRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
2013	88	18%	8.3%	56.6%	-0.402	0.226

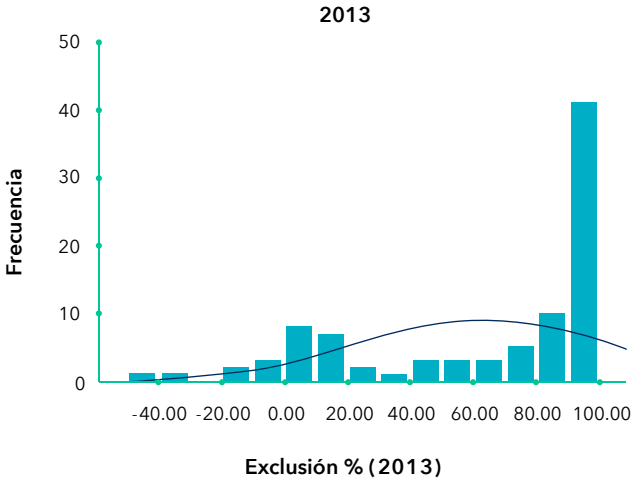
Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Relacionado con lo anterior, las mediciones de sesgo indican una falta de simetría de las distribuciones de exclusión para el año de análisis. Es decir, la mayor parte de estos programas tienen niveles de exclusión significativamente superiores a la media aritmética del conjunto; o más simple aún, muchos programas excluyen a varios destinatarios potenciales. Por otro lado, las mediciones de curtosis indican el grado de concentración alrededor de la media aritmética de las distribuciones de exclusión cada año, y en este caso indican un grado muy bajo de concentración alrededor del centro de la distribución.²³

Los histogramas a continuación muestran de manera gráfica la desigualdad de trato por conducto de la exclusión de destinatarios en los 90 programas mencionados, es decir, frente a la población potencial. En este caso, las distribuciones confirman el notable sesgo a la izquierda del fenómeno de la exclusión, lo que significa, como ya se dijo, que la mayor parte de estos 90 programas excluyen a muchos destinatarios. En este punto, nótese que algunos programas reportan cifras negativas de exclusión, es decir, que tienen un número mayor de población atendida que potencial. Estos son los casos de programas como Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITER), Programa Subsidios para Centros de Educación y Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), este último hace que la gráfica se dispare de una manera exponencial.

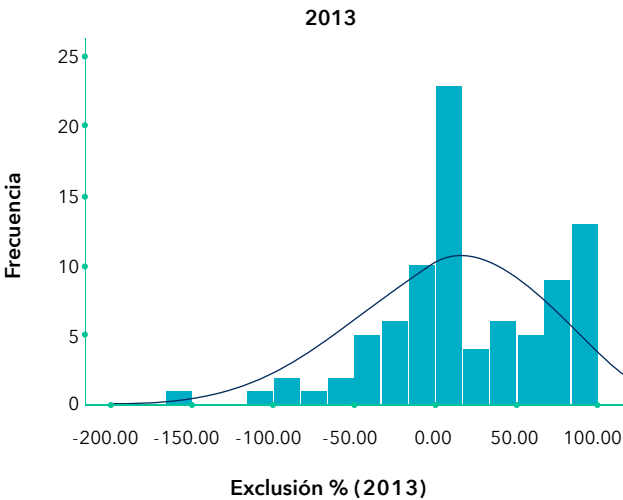
²³ Las distribuciones de exclusión de 2013 son de tipo platicúrtica.

Gráfico I.22 Población excluida entre la población potencial: histograma 2013



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Gráfico I.23 Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2013



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Los niveles de exclusión programática por grupo discriminado

Como en la sección anterior, se inicia el estudio de la exclusión programática utilizando como base a la población potencial de los programas. Luego, se procede al análisis de las cifras sobre la base de la población objetivo de los programas. En esta sección, se presenta un análisis del problema de la exclusión programática distinguiendo, por un lado, los programas según el grupo de población en situación de vulnerabilidad al que van dirigidos, y por otro, los programas que no hacen una distinción específica de grupos discriminados, pero al que invariablemente tienen derecho; a este conjunto de programas los denominamos en adelante como programas a *población no vulnerable*. La selección de estos últimos obedece a la disponibilidad de información en los informes anuales del Coneval. Su inclusión en el análisis responde al interés de hacer comparaciones en el conjunto de los programas presupuestarios.

En primer lugar, al analizar los niveles de exclusión entre la población potencial por grupo de población discriminado a los que iban dirigidos estos programas (personas adultas mayores, indígenas, mujeres, niñas y niños, y personas con discapacidad), se observa que las personas indígenas son el grupo con el mayor número de programas y las personas adultas mayores quienes tienen el menor número.

Para 2013, a diferencia del periodo 2010-2012, las personas con discapacidad son el grupo que sufre los mayores niveles de exclusión al tomar como base la población potencial. Por su parte, el grupo discriminado con los menores niveles de exclusión en 2013 (en concordancia con los resultados obtenidos en el periodo 2010-2012) son las personas adultas mayores. Este último grupo no adolece de forma tan grave del problema de exclusión, al menos

sobre el único programa dirigido a este grupo en particular que fue posible analizar (Programa 70 y más). La desigualdad de trato contra este grupo más bien se presenta en el hecho de que sólo tiene un programa específicamente dirigido a la satisfacción de sus demandas.²⁴ De forma similar, los niveles de exclusión más bajos se presentan entre los programas dirigidos a más de un grupo en situación de discriminación, a saber: Becas de Posgrado y Otras Modalidades de Apoyo a la Calidad,²⁵ Programa 70 y Más, y el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa.

Cuadro 1.22 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por grupo de población en situación de vulnerabilidad, 2013 (totales y % de exclusión)*

GRUPO POBLACIONAL	PROGRAMAS	DEST. POTENCIALES	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2013					
Población no vulnerable	62	337 471 254	85 230 042	252 241 212	74.7
Personas adultas mayores	1	5 652 146	4 851 025	801 121	14.2
Personas indígenas	13	45 110 884	1 171 518	43 939 365	97.4
Mujeres	4	12 671 702	521 190	12 150 512	95.9
Niñas y niños	7	3 105 043	1 736 441	1 368 602	44.1

²⁴ Al menos en este conjunto de 90 programas.

²⁵ Cabe decir que el programa de Becas de Posgrado y Otras Modalidades de Apoyo a la Calidad se dirige a la población no vulnerable.

Cuadro I.22 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por grupo de población en situación de vulnerabilidad, 2013 (totales y % de exclusión) (continuación)

GRUPO POBLACIONAL	PROGRAMAS	DEST. POTENCIALES	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2013					
Personas con discapacidad	2	4 534 114	67 719	4 466 395	98.5
Más de 1 grupo vulnerable	1	78 995	26 348	52 647	66.6
TOTAL	90	408 624 137	93 604 283	315 019 854	77.1

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

* Pueden ser personas físicas o morales.

Como era de esperarse, las cifras de exclusión por grupo discriminado son menores al utilizar como población base a la población objetivo de los programas. Inclusive, en algunos casos y para algunos años se logran tasas de exclusión negativas; es decir, que se atendió a más población que la originalmente definía como población objetivo ese año. Dicho de otra manera, se presentó una inclusión mayor al objetivo. Este es el caso de los programas para niñas y niños en 2013 (de los que se tiene información en el Coneval), en donde se atendió a 375 mil niños más de los originalmente previstos como población objetivo para ese año. Otro ejemplo es el programa de 70 y más, el cual está dirigido a la población adulta mayor, y que de igual forma reporta a 424 mil atendidos más de los previstos según la Población Objetivo Definida en el programa para ese año. En todo caso, las tasas de exclusión calculadas con población potencial y con población objetivo guardan una correlación lineal cuando se

compara el mismo número de programas; es decir, no se contradicen, sino que guardan un patrón general.²⁶

Cabe señalar que existen grupos poblacionales en los cuales no fue posible realizar la comparación entre población potencial y objetivo, pues se carecía de este último dato. Por ejemplo, en el caso de personas con discapacidad únicamente se analizó un programa por población objetivo, mientras que se analizaron dos por población potencial. Esto explica en cierta medida el cambio tan radical en el porcentaje de exclusión de esta población según la población base considerada.

Cuadro I.23 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por grupo de población vulnerable, 2013 (totales y % de exclusión)*, **

	PROGS.	DEST. OBJETIVO	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2013					
Población no vulnerable	61	135 016 726	85 188 265	49 828 461	36.9
Personas adultas mayores	1	4 426 982	4 851 025	-424 043	-9.6
Personas indígenas	13	7 151 578	1 171 518	5 980 060	83.6
Mujeres	4	3 020 891	521 190	2 499 701	82.7
Niñas y niños	7	1 361 002	1 736 441	-375 439	-27.59

²⁶ Coeficiente de correlación lineal r de Pearson = 0.524.

Cuadro I.23 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por grupo de población vulnerable, 2013 (totales y % de exclusión)*, ** (continuación)

	PROGS.	DEST. OBJETIVO	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2013					
Personas con discapacidad	1	6 330	6 059	271	4.3
Más de un grupo vulnerable	1	32 757	26 348	6 409	19.57
TOTAL	88	151 016 266	93500 846	57 515 420	38.1

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o personas morales

**Nótese que el número de programas varía para algunos grupos debido a la disponibilidad de información sobre la población objetivo por parte del Coneval.

Regresando al análisis con población potencial, los gráficos a continuación muestran, para el caso de aquellos grupos discriminados con al menos cuatro programas específicamente dirigidos a ellos, la dinámica en sus niveles de exclusión en 2013. Al igual que en el periodo 2010-2012, se aprecia que el conjunto de programas que muestran una mayor heterogeneidad entre ellos son aquellos específicamente dirigidos a las niñas y niños. Inclusive se observa que los programas de Seguro Médico Nueva Generación (SMNG) y el Programa de Escuela Segura (PES) tienen cifras positivas de inclusión; es decir, que atiende a más población que los definidos como potenciales según el mismo programa. Entre los programas dirigidos a los indígenas se observan elevados niveles de exclusión; sobresalen los programas de Albergues Escolares Indígenas y Atención a Tercer Nivel que reportan niveles de exclusión de 90%. Por otro lado, los programas

específicamente dirigidos a las mujeres presentan porcentajes de exclusión entre 94 y 98, pues de acuerdo con los siguientes gráficos, a mayor cercanía del centro menor la exclusión y a mayor separación del centro mayor la exclusión de los programas.

Gráfico 1.24 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población potencial de los programas, 2013*, **
Indígenas (n=13)

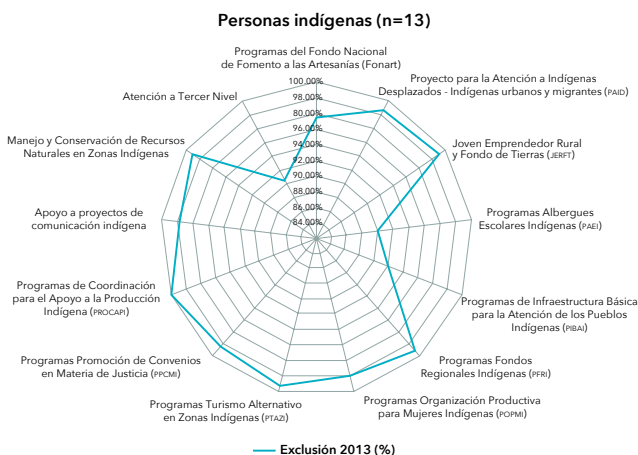


Gráfico 1.24 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población potencial de los programas, 2013*, **
Niñas y niños (n=7) (continuación)

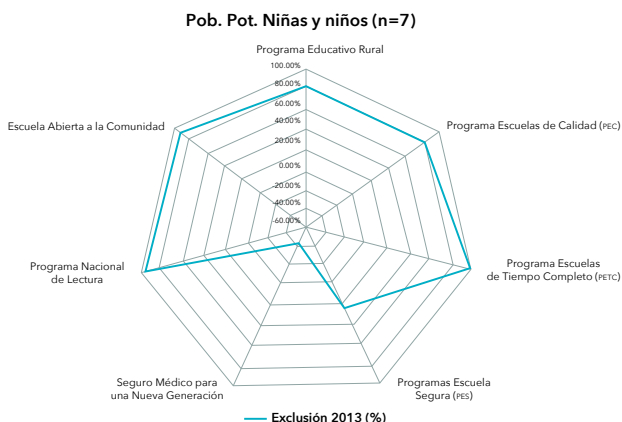
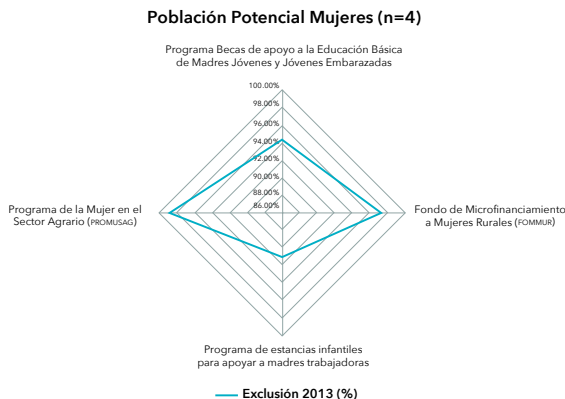


Gráfico I.24 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población potencial de los programas, 2013*, **
Mujeres (n=4) (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

**Con cuatro o más programas específicos.

Los gráficos a continuación muestran la misma dinámica pero ahora utilizando como base a la población objetivo. En este caso, podemos ver la variación según se utilice la población potencial o la población objetivo como la población de referencia. Esto demuestra que el problema de la exclusión presupuestaria, cuando es medida con base en la población objetivo, muestra grandes variaciones por programa simplemente porque éstas variaciones son sumamente sensibles a las decisiones anuales de cuántos son considerados como tal población objetivo de tales programas cada año. En otras palabras, las diferencias que se encontraron según se utilice a la población potencial o a la población objetivo de la política sugieren una amplia subjetividad en los procesos anuales de definición de la segunda población; es decir, la población objetivo de los programas.

Gráfico I.25 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población objetivo de los programas, 2013*, **
Indígenas (n=13)



Gráfico I.25 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población objetivo de los programas, 2013*, **
Niñas y niños (n=7) (continuación)

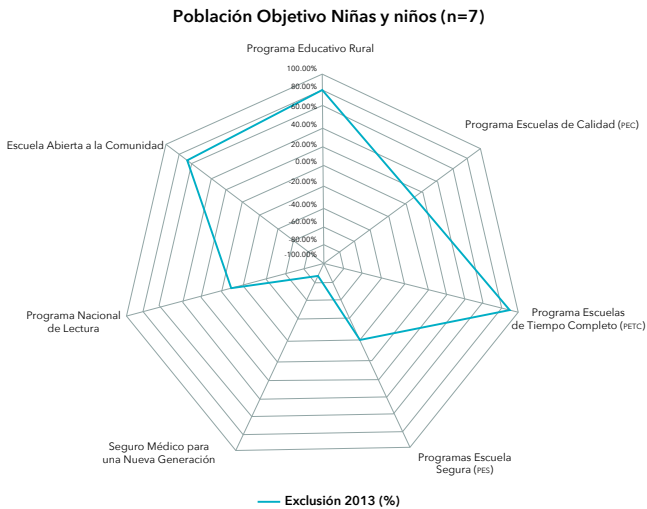
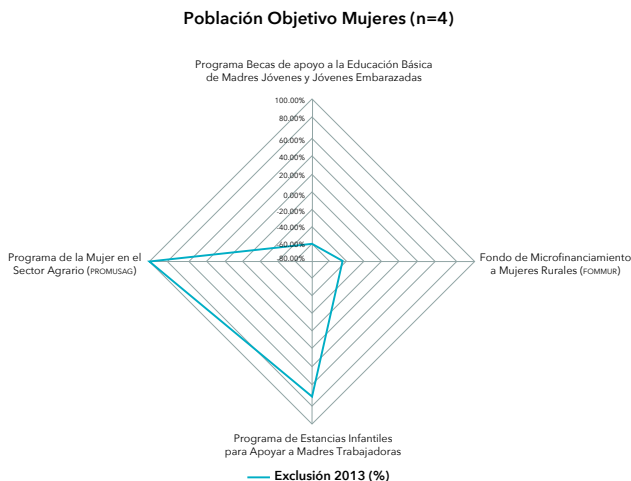


Gráfico I.25 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población objetivo de los programas, 2013*, **
Mujeres (n=4) (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

**Con cuatro o más programas específicos y nótese que únicamente se comparan los programas para los que se tuvo información de la población objetivo durante 2013; por este motivo, el gráfico solamente muestra a siete programas dirigidos para niñas y niños para los que se tuvo información de 2013. Los programas para los que no se tuvo la información de la población objetivo fueron el Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia y el Programa de Cultura Física.

Nuevamente, desde la perspectiva de medir la exclusión con la población potencial de los programas se aprecia que la población excluida aumentó, debido a que seis programas no reportaron datos para 2013 y otros tres cambiaron sus reglas de operación, a saber: Programa 3x1 para Migrantes; Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica, y Rescate de Espacios Públicos. También se puede mencionar que se eliminó de este estudio al Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas debido a que la proyección hecha sesgaba la estadística del grupo

correspondiente a población indígena. Entre todos los programas dirigidos de forma específica a estos grupos, en el caso de niñas y niños (según población potencial) y de mujeres (según población objetivo) las mediciones de sesgo y curtosis indican un sesgo negativo en las distribuciones de exclusión de los programas respectivos; es decir, el cambio está sesgado a la izquierda en los grupos en situación de discriminación indicando que la mayor parte de sus cambios están por debajo de la media aritmética respectiva.

Cuadro 1.24 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por grupo discriminado, según su población potencial, 2013 (porcentajes)*

	PROGRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
Población no vulnerable	62	-4.37%	-1.51%	21.27%	0.061	6.1
Personas adultas mayores	1	-39.07%	-39.07%	NA	NA	NA
Indígenas	13	1.16%	0.08%	2.24%	1.21	0.254
Mujeres	4	1.56%	-0.61%	5.41%	1.87	3.61
Niñas y niños	7	-9.12%	-2.68%	14.16%	-1.33	0.354
Personas con discapacidad	2	4.99%	4.99%	4.49%	NA	NA
Más de un grupo	1	30.67%	30.67%	NA	NA	NA
TOTAL	90	-3.4%	-0.6%	19%	-0.129	6.901

*Nótense los signos negativos del cambio promedio y mediano; es decir, de reducción de los niveles de exclusión, pero en donde la mediana es mayor a la media (o siendo negativa es más cercana a cero). Por ende se interpreta que la mayor parte de programas cambiaron por debajo de la media aritmética del cambio agregado.

Cuadro 1.25 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por grupo discriminado, según su población objetivo, 2013 (porcentajes)*,**

	PROGRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
Población no vulnerable	61	-8.17%	-4.58%	27.76%	0.208	3.64
Población adulta mayor	1	-9.58%	-9.58%	NA	NA	NA
Indígenas	13	9.77%	0.09%	45.68%	2.79	9.08
Mujeres	4	-23.35%	-23.21%	36.13%	-0.01	-4.38
Niñas y niños	7	9.16%	8.95%	30.03%	0.46	-0.077
Personas con discapacidad	1	1.78%	1.78%	NA	NA	NA
Más de un grupo	1	18.07%	18.07%	NA	NA	NA
TOTAL	88	-4.26%	-3.13%	31.86%	1.36	7.31

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*No aplica: NA. Nótese que para el caso de la población adulta mayor no se calcula el cambio entre 2010 y 2012 puesto que el primer año sólo hubo una persona dentro de la población objetivo del programa 70 y más que fue excluida de sus derechos, mientras que para 2012 lo fueron 447 327 personas. Visto el cambio y lo poco consistente de este dato, no se presenta la cifra relativa del cambio porcentual de este grupo discriminado para este periodo de dos años.

**Solamente se analiza el cambio de 93 programas puesto que éstos fueron los programas para los que efectivamente se tuvo información específica sobre su población objetivo entre 2010 y 2012.

Lo anterior queda más claro en el gráfico 1.26 observando los histogramas del cambio en los niveles de exclusión entre 2010 y 2013. En todos los casos, el sesgo muestra que la mayor parte de los programas tienen cambios por encima del promedio; es decir, que sólo una minoría de los programas específicamente dirigidos a estos grupos (indígenas, niñas y niños, y mujeres) tuvieron reducciones importantes. En otras palabras, los avances realizados en la disminución de la exclusión entre 2010 y 2013 se deben a logros importantes en un conjunto reducido de programas.

En el caso de los programas dirigidos a niñas y niños, el avance se debe a los elevados niveles de inclusión del programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) y el Programa Escuela Segura (PES). Para las mujeres, el avance se debió al éxito en la reducción de exclusión del Programa Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). En todo caso, nótese que tanto el cambio total como el promedio del cambio entre los programas dirigidos a la población indígena estuvieron alrededor de cero.

En síntesis: los niveles de exclusión aumentaron para la población con discapacidad, se redujeron de forma variable entre los demás grupos vulnerables, y los avances observados obedecieron a cambios muy notables en unos pocos programas; los avances o mejoras también tienen un comportamiento sesgado entre subconjuntos de programas según la población que buscan atender.

Gráfico 1.26 Población excluida entre la población potencial: histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)

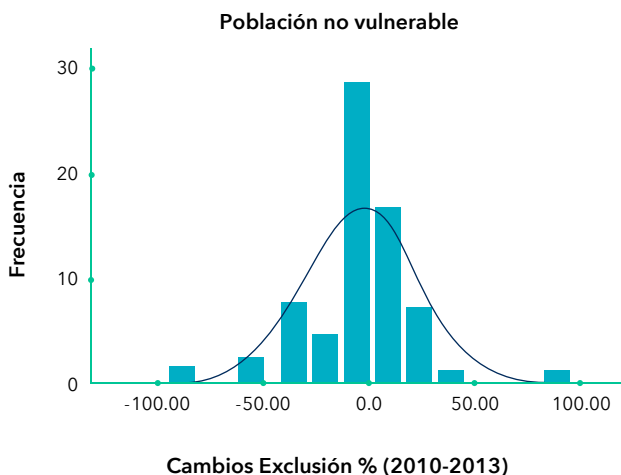


Gráfico I.26 Población excluida entre la población potencial: histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)

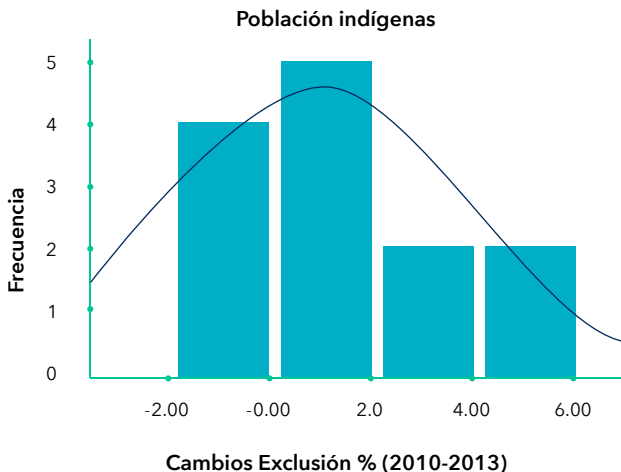


Gráfico I.26 Población excluida entre la población potencial: histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)

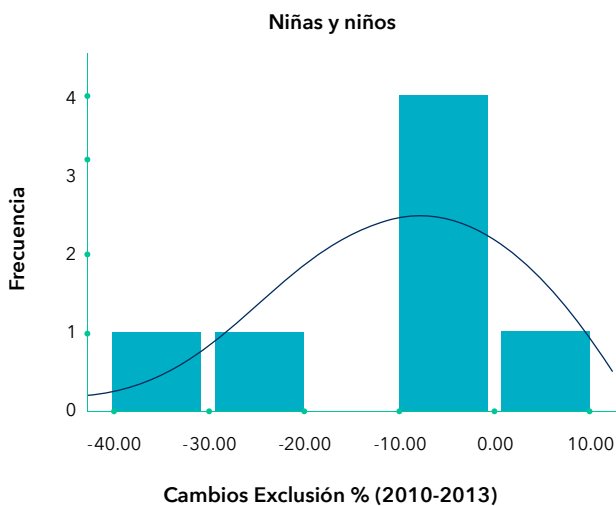
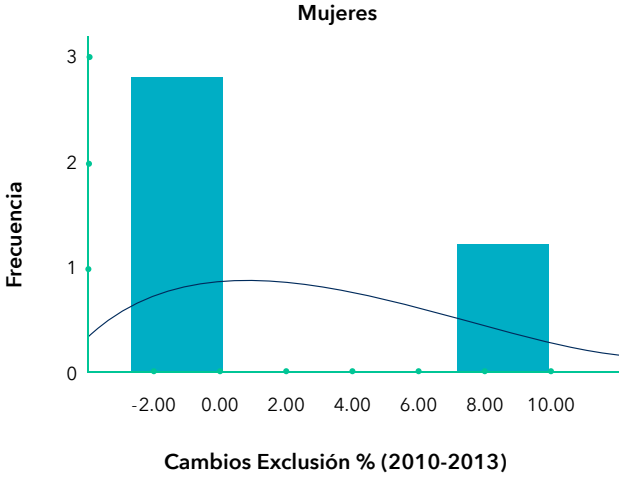


Gráfico I.26 Población excluida entre la población potencial: histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Gráfico I.27 Población excluida entre la población objetivo: histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)

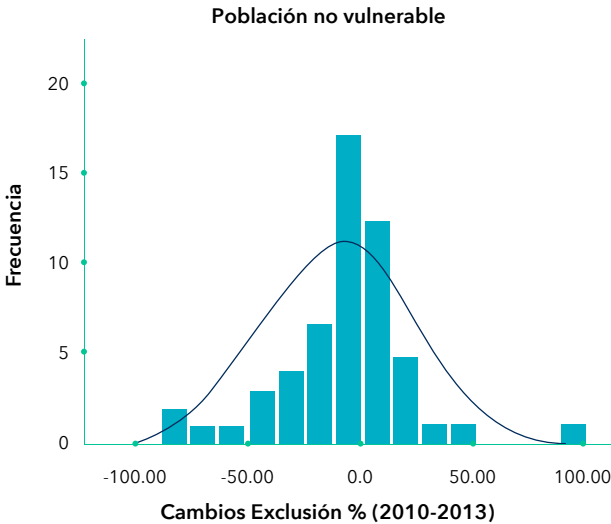


Gráfico I.27 Población excluida entre la población objetivo:
histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)

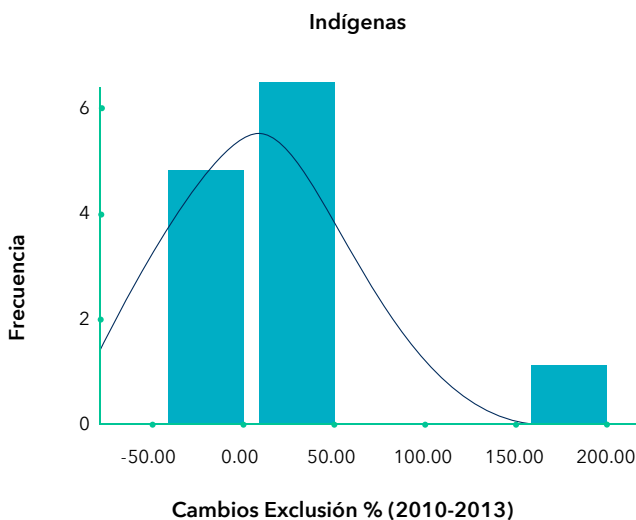


Gráfico I.27 Población excluida entre la población objetivo:
histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)

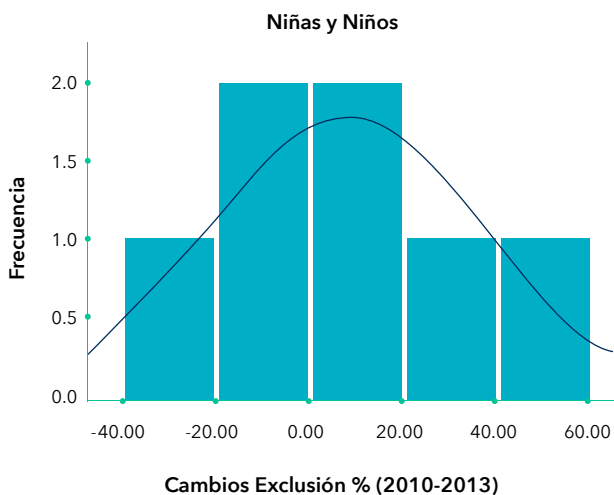
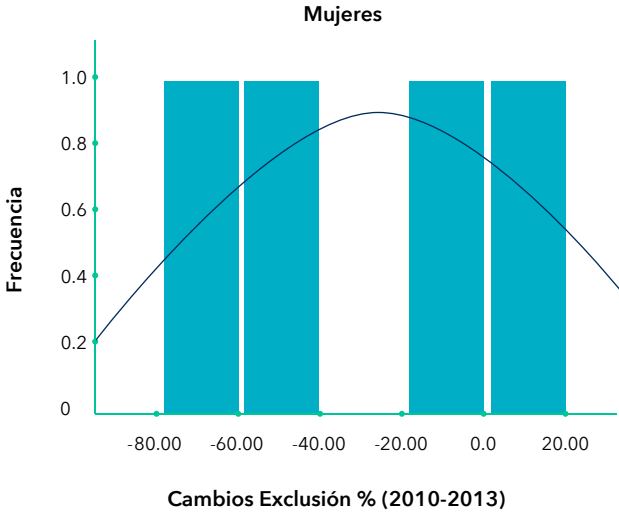


Gráfico I.27 Población excluida entre la población objetivo:
 histogramas del cambio 2010-2013 (porcentajes)
 (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Los niveles de exclusión programática por secretaría de Estado

En esta sección se presentan las variaciones en los niveles de exclusión por secretaría de Estado a cargo de los programas, y se continúa la lógica comparativa de las secciones anteriores. Al igual que en el caso de la clasificación de los programas por grupo discriminado, entre secretarías existen también diferencias importantes en los niveles de exclusión de sus programas. Cabe mencionar que sólo se utilizan las siguientes clasificaciones de programas administrados: SEP, SEDESOL, SS y otras secretarías.

Iniciando con el cálculo de la exclusión sobre la base de la población potencial de los programas por secretaría a cargo, tal y como se puede corroborar con los datos del Coneval reflejados en el cuadro abajo, los programas con los menores niveles de

exclusión de población potencial son los administrados por las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social. En este análisis, se aprecia que sigue siendo la Secretaría de Salud la que más ha reducido la exclusión en sus programas entre 2010 y 2013. No obstante, todas las secretarías han mostrado avances al reducir los niveles de exclusión en sus programas.

Cuadro 1.26 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2013 (totales y % de exclusión)*

	PRO-GRAMAS	DESTINATARIOS POTENCIALES	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
SEP	30	40 085 077	4 810 605	35 274 472	88.00
SEDESOL	10	23 459 074	7 111 249	16 347 825	69.69
Salud	6	74 394 761	61 069 149	13 325 612	17.91
Otras	44	270 685 224	20 613 280	250 071 944	92.38
TOTAL	90	408 624 137	93 604 283	315 019 854	77.09

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

Ahora bien, utilizando la población objetivo de los programas por secretaría encargada, se observa –como en el caso anterior– que los programas con los menores niveles de exclusión son aquellos administrados por la ss. Inclusive, esta secretaría logra tasas negativas de exclusión: es decir, positivas de inclusión, en el sentido en que atendió a más destinatarios de los que planeaba atender sobre su definición de población objetivo para este año.

CUADRO I.27 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2013 (totales y % de exclusión)*

	PRO-GRAMAS	DESTINATARIOS OBJETIVO	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
SEP	30	36 304 216	4 810 605	31 493 611	86.75
SEDESOL	10	13 224 240	7 111 249	6 112 991	46.23
Salud	5	60 395 112	61 007 489	-612 377	-1.01
Otras	43	41 092 698	20 571 504	20 521 194	49.94
TOTAL	88	151 016 266	93 500 847	57 515 419	38.09

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

A continuación, se muestra la comparación gráfica de los niveles de exclusión por programa y por secretaría a cargo; según se calculen éstos, con base en la población potencial o la población objetivo de cada programa, se hacen más claros los efectos que hacen las cuantificaciones poblacionales en la misma definición del problema de la exclusión. La percepción del problema es altamente sensible a las definiciones que se hagan del mismo.

Gráfico 1.28 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población potencial de los programas, 2013*, **

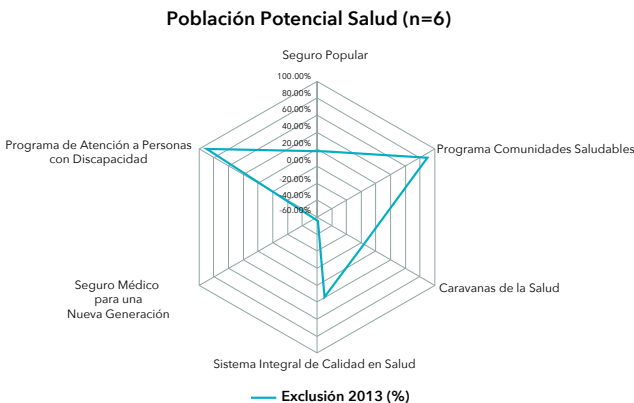


Gráfico i.28 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población potencial de los programas, 2013*, **
(continuación)

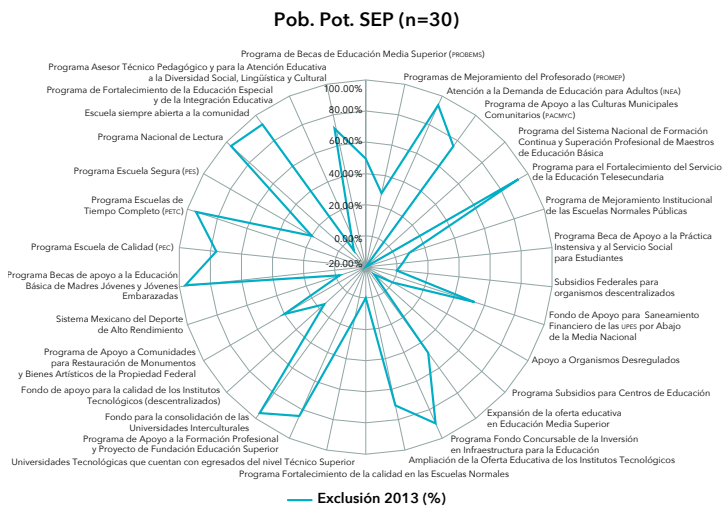
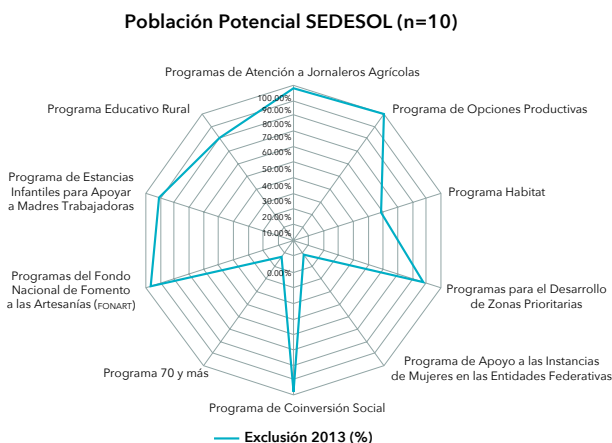


Gráfico i.28 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población potencial de los programas, 2013*, **
(continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

**Se omite el gráfico de los programas administrados por "Otras", por motivos de espacio.

Gráfico 1.29 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población objetivo de los programas, 2013*, **

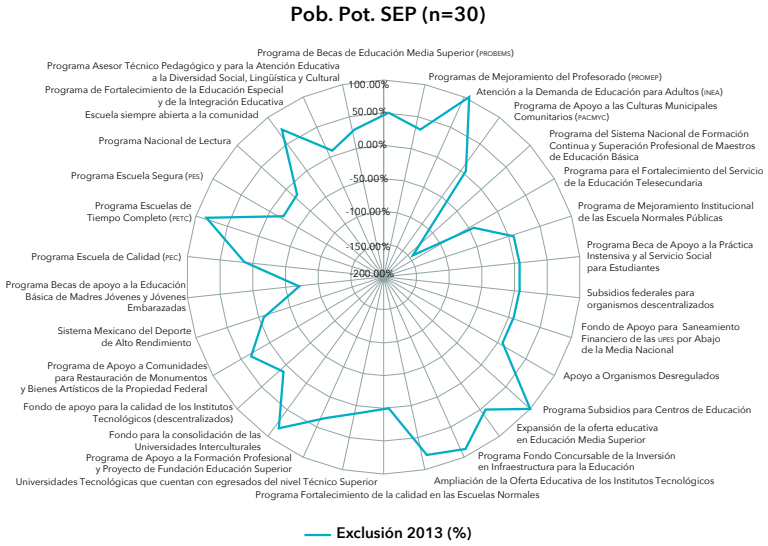


Gráfico 1.29 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población objetivo de los programas, 2013*, **
(continuación)

Población Potencial SEDESOL (n=10)

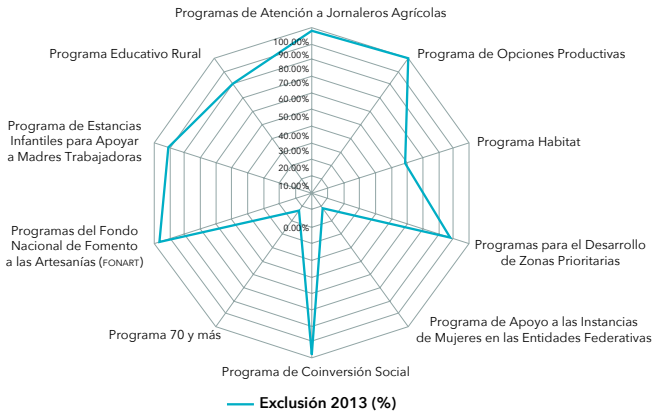
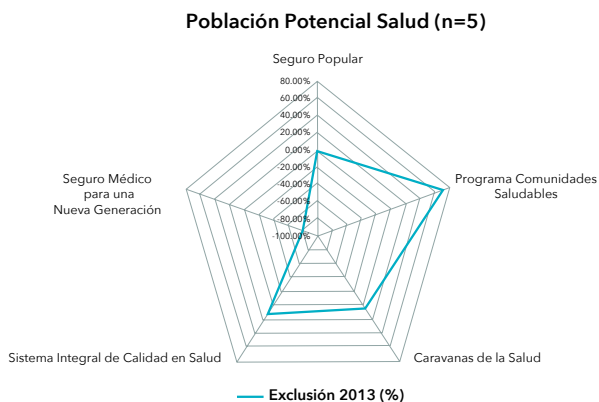


Gráfico I.29 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población objetivo de los programas, 2013*, **
(continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

*Pueden ser personas físicas o morales.

**Se omite el gráfico de los programas administrados por "Otras", por motivos de espacio.

Los estadísticos descriptivos que se muestran a continuación reflejan el fenómeno sesgado de la distribución del cambio de la exclusión programática según la secretaría a cargo, entre 2010 y 2013. Esto se realiza nuevamente comparando las cifras resultantes, utilizando a la población potencial o a la población objetivo de los programas.

Como ya se mencionó, según sus poblaciones potenciales, la secretaría con el mayor avance en la reducción de la exclusión fue la SS, seguida de la SEDESOL, la SEP y, al final, otras. Pero es la SEP la que muestra la mayor variación en la reducción; es decir, mientras unos programas han mejorado mucho, otros no lo han hecho. Hay que recordar en este punto que el sesgo es una medida de asimetría o de la distribución horizontal de los datos, mientras que la curtosis es una medición de la elevación vertical de los

datos en la distribución respectiva.²⁷ En este sentido, todas las secretarías muestran un cambio 2010-2013 con sesgo negativo, es decir, que el cambio en sus niveles de exclusión fue asimétrico o no-normal y particularmente en el sentido de que la mayor parte de los programas cambió sus niveles de exclusión por debajo de su media (por eso un sesgo a la izquierda y nótese que la mayor parte de los cambios tienen valores negativos, es decir, que efectivamente se redujo la exclusión).

A su vez, la curtosis indica que para los programas administrados por la SEP, la SEDESOL y la SS, sus cambios en los niveles de exclusión sobre la base de sus poblaciones potenciales sucedieron de forma más “achatada” o “aplanada” frente a una distribución normal teórica. La excepción es el cambio en los programas administrados por otras secretarías, el cual expresa un comportamiento de cambio cercano a una distribución normal, pero con cambios ligeramente más concentrados o cercanos a la media aritmética de lo que se esperaría en una distribución normal.

Cuadro 1.28 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por secretaría encargada, según su población potencial, 2013 (porcentajes)

	PRO-GRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
SEP	30	-6.66%	-2.77%	21.25%	-0.489	1.3
SEDESOL	10	0.705%	3.01%	14.94%	-2.45	6.81
SALUD	6	-3.51%	-2.07%	12.77%	-0.623	-0.316
Otras	44	-2.22%	-0.49%	19.13%	0.54	13.01
TOTAL	90					

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

²⁷ Todo lo anterior en relación o comparación con una distribución normal estándar con sesgo igual a 0 y curtosis igual a 3.

Para el caso de los niveles de exclusión calculados sobre la base de la población objetivo de los programas, nuevamente se observaron mayores avances en la reducción de la exclusión programática por secretaría encargada, siendo, en este caso, la SS y luego la SEP las que más avanzan en las reducciones, de nuevo, según sus definiciones anuales de la población objetivo por atender.

Cuadro 1.29 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por secretaría encargada, según su población objetivo, 2013 (porcentajes)

	PRO-GRAMAS	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
SEP	30	-0.315%	0%	33.92%	0.42	1.829
SEDESOL	10	3.65%	4.79%	12.46%	-0.333	-1.551
SALUD	5	-10.27%	-9.88%	12.38%	-0.764	1.65
Otras	40	-8.35%	-4.54%	35.11%	2.08	10.78
TOTAL	85					

Fuente: cálculos propios con base en información del Coneval.

Los histogramas a continuación muestran gráficamente lo previamente comentado, al respecto de las formas de la exclusión según se mida con poblaciones potenciales y poblaciones objetivo de los programas.

Gráfico I.30 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes)

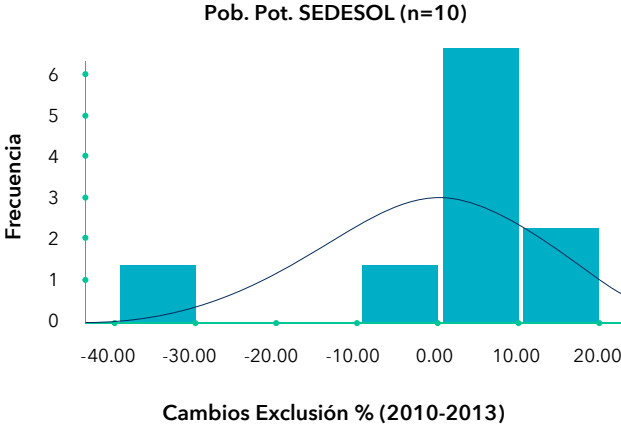


Gráfico I.30 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes) (continuación)

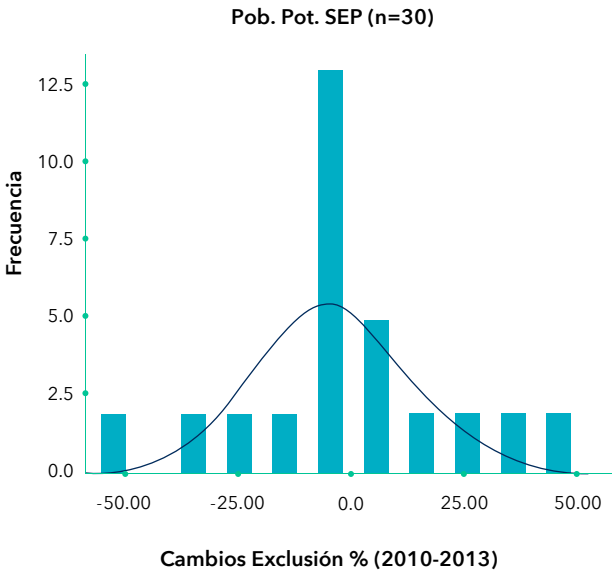


Gráfico I.30 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes) (continuación)

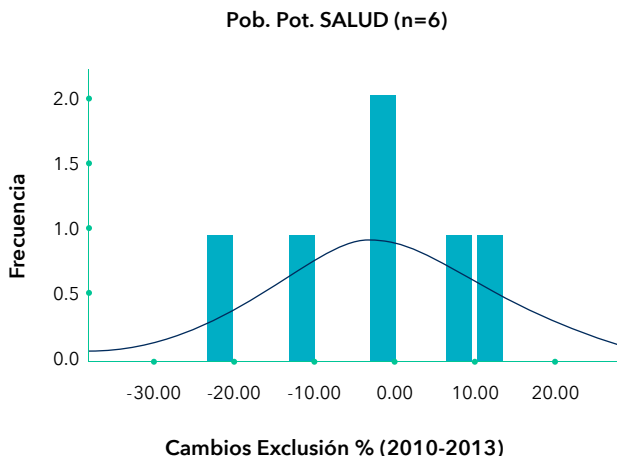
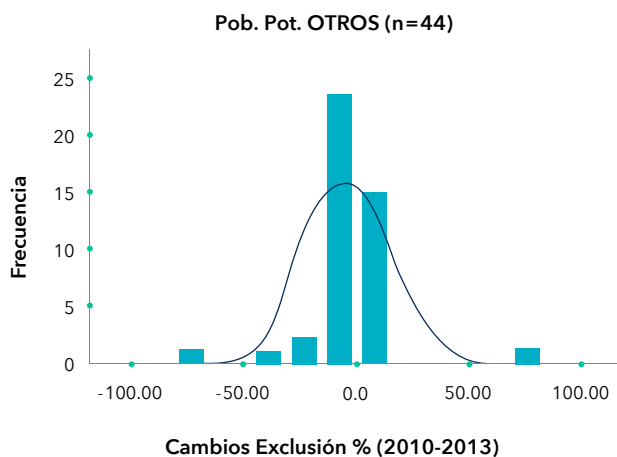


Gráfico I.30 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes) (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Gráfico I.31 Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes)

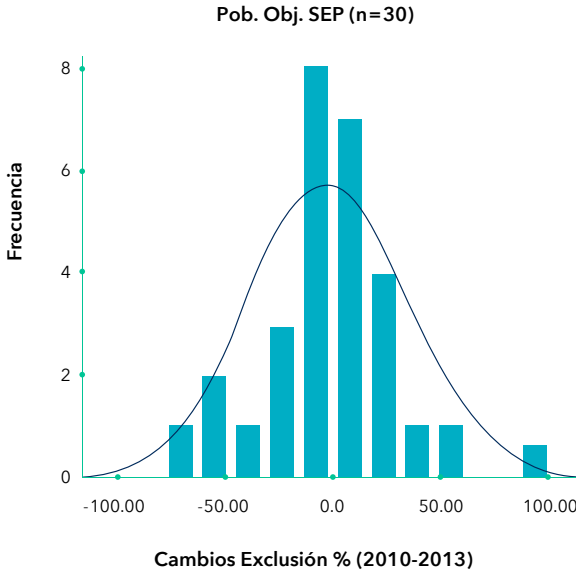


Gráfico I.31 Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes)
(continuación)

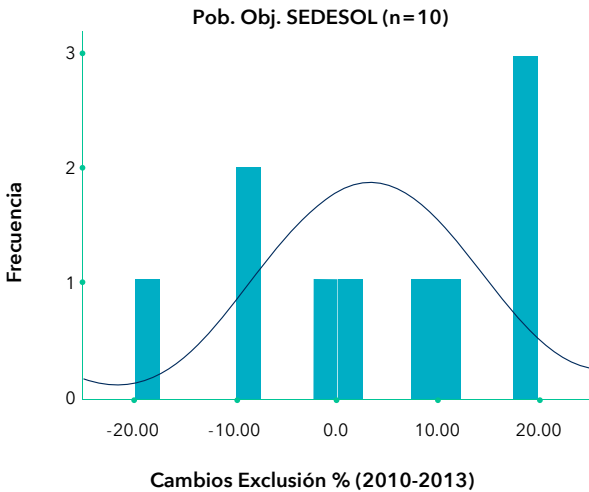


Gráfico I.31 Población excluida entre la población objetivo:
 histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes)
 (continuación)

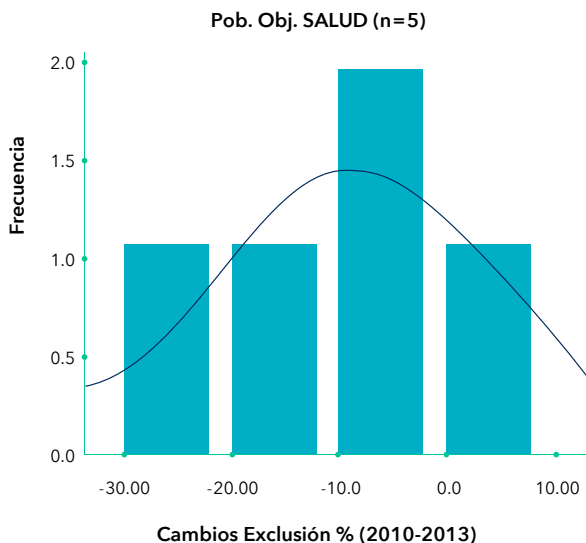
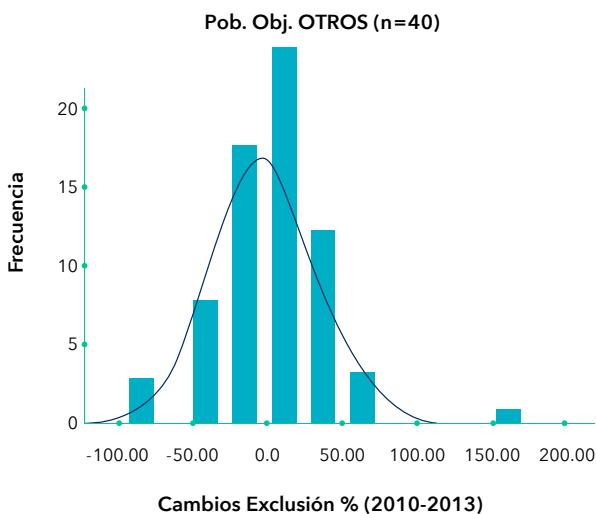


Gráfico I.31 Población excluida entre la población objetivo:
 histogramas 2010-2013 y cambio 2010-2013 (porcentajes)
 (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Discusión de resultados: los indicadores de la exclusión programática

Como se explica en este capítulo, ninguno de los programas presupuestarios estudiados en 2013 —cuyos datos fueron suficientes para ser evaluados— consiguió atender al conjunto de las personas a quienes estaban destinados, así fueran definidos como población potencial u objetivo.²⁸ Respecto al análisis en conjunto del periodo 2010-2013 se identifican dos tendencias que cabe mencionar. Por un lado, hay una diferencia en el grado de exclusión promedio con base en el tipo de población que se considere. La exclusión promedio en el periodo de estudio según la población potencial es de 72%, mientras que la exclusión promedio en el mismo periodo según la población objetivo es de 38%. Por otro lado, se advierte que, si bien en 2010-2012 hay una tendencia decreciente en el porcentaje promedio de exclusión, para 2013 hay un aumento en este indicador tanto por población potencial (2%) como objetivo (8%). Como se mencionó previamente, esto puede deberse a que la naturaleza de los datos disponibles sólo ofrece resultados preliminares; no obstante, esta información constata que el problema de exclusión es persistente.

Cuadro 1.30 Porcentaje promedio de población potencial excluida 2010-2013

AÑO	PROGRAMAS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
2010	100	75.5
2011	100	70.0
2012	100	65.3
2013	90	77

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

²⁸ En ese primer momento se analizaron 90 programas presupuestarios pues contaban con todos los elementos de análisis empleados, incluida la presencia de un padrón de beneficiarios.

Cuadro I.31 Porcentaje promedio de población objetivo excluida 2010-2013

AÑO	PROGRAMAS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
2010	95	45.1
2011	95	39.1
2012	96	30.3
2013	88	38

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

Con independencia de las razones de orden operativo y presupuestario que puedan plantearse para explicar esta situación, en ninguno de los casos pudo observarse una argumentación razonable y suficiente para justificar la falta de atención a la población en desventaja. La conclusión más relevante de esta fase del estudio es, por tanto, que estadísticamente es posible demostrar la existencia de un amplio grupo de personas que no consiguen el respaldo del Estado para superar sus condiciones vulnerables, a pesar de contar con características similares a quienes sí lo obtienen.

Sobre estos resultados cabe advertir, primero, la existencia de una definición para la población potencial y otra distinta para la población objetivo, por lo que es un hecho que, en sí mismo, genera desigualdad. Y, segundo, aunque los programas presupuestarios presuntamente limitan su atención a una población específica (objetivo) este grupo tampoco es atendido en su totalidad, sin que exista una justificación válida para ello.

Como se muestra a continuación (cuadros I.32 y I.33), al analizar la exclusión por grupo discriminado se obtiene que en promedio, en los cuatro años de estudio, la población potencial excluida

asciende a 77.96%, aun cuando presenta una disminución en el promedio del periodo de estudio. Al hacer el mismo análisis por población objetivo, esta cifra desciende a 27.97%. Desde estos dos indicadores, llama la atención que el porcentaje de exclusión de población indígena, bien sea potencial u objetivo, se mantiene prácticamente estático. Asimismo, llama la atención que al hacer el análisis del grupo de niños y niñas se obtiene, en promedio, una exclusión de 61.98% según la población potencial, pero una inclusión, en promedio, “excedente” de 23.20%. Es decir, se atendió 23% más población de la originalmente definida como objetivo.

Cuadro 1.32 Porcentaje de población potencial excluida por grupo discriminado 2010-2013

EXCLUIDOS POR GRUPO VULNERABLE (DESTINATARIOS POTENCIALES)						
AÑO	NIÑAS Y NIÑOS	INDÍGENAS	MUJERES	POBLACIÓN ADULTA MAYOR	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	PROMEDIO
2010	75.8%	97.2%	93.7%	53.2%	90.2%	82.02%
2011	66.7%	97.4%	92.1%	53.8%	99.5%	81.90%
2012	61.3%	97.8%	90.8%	40.1%	99.5%	77.90%
2013	44.1%	97.4%	95.9%	14.2%	98.5%	70.02%

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Cuadro I.33 Porcentaje de población objetivo excluida por grupo discriminado 2010-2013

EXCLUIDOS POR GRUPO VULNERABLE (DESTINATARIOS OBJETIVO)						
AÑO	NIÑA Y NIÑOS	INDÍGENAS	MUJERES	POBLACIÓN ADULTA MAYOR	PERSONAS CON DISCA- PACIDAD	PROMEDIO
2010	-3.0%	83.5%	77.0%	0.0%	11.7%	33.84%
2011	-26.0%	83.3%	72.1%	-7.0%	4.2%	25.32%
2012	-36.2%	87.2%	62.1%	12.8%	4.2%	26.02%
2013	-27.6%	83.6%	82.7%	-9.6%	4.3%	26.68%

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Derivado de este análisis, se puede decir, en términos generales, que con base en la población potencial, los programas que atienden a indígenas y mujeres presentan un porcentaje de exclusión mayor a 90% en cada uno de ellos. Al tomar como base la población objetivo, se observa un patrón distinto, ya que casi la mitad de los programas estudiados, dirigidos a indígenas, mujeres y niños, no arrojan signos de exclusión.

En el caso del análisis por población potencial, el grupo que presenta mayor porcentaje de exclusión para 2013 son las personas con discapacidad, con 98.5% en los dos programas estudiados para este grupo. En el caso del análisis por población objetivo para 2013, el grupo que presenta mayor porcentaje de exclusión son los grupos indígenas, al igual que en el periodo 2010-2012.

Al hacer el análisis de exclusión con énfasis en los programas que atienden de forma exclusiva a los pueblos indígenas, se obtiene, en promedio, un porcentaje de exclusión de 90% según población potencial en 15 programas con información disponible para su evaluación. En cuanto a la exclusión según población objetivo, el promedio de exclusión se reduce a 84% en 16 programas presupuestarios que contaron con la información necesaria para ser evaluados.

Ahora bien, la exclusión también puede apreciarse con base en la dependencia responsable del programa estudiado (cuadros I.34 y I.35). De acuerdo con la población potencial, en promedio para los cuatro años de estudio, la SEP presenta 72.53% de exclusión en sus programas, la SEDESOL 54.20% y la Secretaría de Salud 39.28%. De acuerdo con la población objetivo la SEP presenta 47.03% de exclusión en sus programas, la SEDESOL 31.83% y, la Secretaría de Salud, 1.18 por ciento.

Cuadro I.34 Porcentaje de población potencial excluida por secretaría responsable 2010-2013

EXCLUIDOS POR SECRETARÍA RESPONSABLE (DESTINATARIOS POTENCIALES)	SEP	SEDESOL	SALUD
2010	75.3%	49.8%	51.5%
2011	66.2%	50.5%	44.3%
2012	60.6%	46.8%	43.4%
2013	88.0%	69.7%	17.9%

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Cuadro 1.35 Porcentaje de población objetivo excluida por secretaría responsable 2010-2013

EXCLUIDOS POR SECRETARÍA RESPONSABLE (DESTINATARIOS OBJETIVO)	SEP	SEDESOL	SALUD
2010	46.7%	28.2%	9.2%
2011	31.9%	27.8%	-2.2%
2012	22.7%	25.1%	-1.3%
2013	86.8%	46.2%	-1.0%

Fuente: Cálculos propios con base en información del Coneval.

Desde cualquiera de estas vertientes la exclusión es una constante en el periodo de estudio. Ya sea por grupo poblacional atendido, por dependencia responsable del programa, población potencial o población objetivo, son contados los casos en los que la población destinataria es atendida en su totalidad.

II. La desigualdad de trato en la población indígena

En este capítulo se ofrecerá un estudio pormenorizado de la situación que guarda la población indígena del país, la cual reportó menor cobertura en cuanto a población efectivamente atendida, en el periodo 2010-2012, a pesar de ser uno de los grupos con mayor número de programas destinados a su atención.

Se analizaron, en primer lugar, las características básicas de este grupo poblacional y el estado actual de la brecha existente entre éste y la población no indígena de México. Posteriormente, se realizó un análisis particular de cada uno de los programas presupuestarios de 2013 que ejercieron recursos en favor de esta población con la intención de identificar cuáles son sus objetivos y quiénes sus destinatarios. Además, se hizo un estudio cualitativo de los 29 programas que ejercieron recursos a favor de la población indígena en 2013 y se compararon sus objetivos

(mediante sus reglas de operación y/o lineamientos normativos) con las líneas de acción propuestas en el *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. Esta tarea tuvo la finalidad de identificar en qué medida han sido o no atendidas estas propuestas y en qué grado tienen o no un impacto las evaluaciones en materia de atención a grupos en situación de discriminación en las políticas públicas de las que hace uso el Estado para atender determinadas demandas sociales. Finalmente, se presenta la distribución geográfica de los beneficiarios de 16 programas destinados a este grupo vulnerable con base en los padrones de beneficiarios disponibles en el SIIPP-G al momento de la realización de este estudio.

El motivo de establecer una relación entre el gasto público federal destinado a los pueblos indígenas, mediante el análisis de los programas presupuestales orientados a este grupo poblacional, y la desigualdad de trato que vive dicha población en México es aportar información que robustezca la hipótesis de que el diseño del gasto público en nuestro país no incide de manera evidente en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones reconocidas por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) como grupos vulnerables, la población indígena entre ellos.

¿Quiénes son los pueblos indígenas?

México es un país pluricultural y diverso; a nivel mundial ocupa el octavo lugar entre los países con mayor población indígena. Un primer criterio para calcular el número de esta población es mediante la medición de las personas hablantes de una lengua indígena. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en nuestro país hay 68

lenguas originarias y 364 variantes lingüísticas.¹ En el Diagnóstico del Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena se reportan 6.9 millones de hablantes de esa lengua. Más de la mitad de éstos (4.2 millones) hablan alguna de las siguientes seis lenguas: en su mayoría el náhuatl (23%), seguida por el maya (11.5%), el mixteco, el tzeltal, el zapoteco y el tzotzil. Por su parte, entre las lenguas con menor número de hablantes se encuentran el ixul con 83 hablantes; el teko, con 53; el olulteco, con 50; el kiliwa, con 46; y el ayapaneco, con tan sólo 21 hablantes.²

Asimismo, la CDI identifica que:

- a) De los 2 456 municipios que existen, 624 tienen 40% y más de población indígena y ahí se concentra 58.3% de esta población.
- b) La población indígena vive mayoritariamente en seis entidades federativas, del sur y sureste del país. Oaxaca es la entidad que concentra mayor número de indígenas, 1.7 millones, le siguen Chiapas con 1.5 y Veracruz y Puebla con más de 1 millón cada uno y el estado de México y Yucatán con más de 985 mil. Los estados con menor población indígena son Colima y Aguascalientes con poco menos de 10 mil indígenas cada uno.

¹ Véase Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, 14 de enero de 2008, disponible en: < http://www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/catalogo_lenguas_indigenas_mexico_2008.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Diagnóstico del Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena. Unidad de Planeación, documento de Word, México, 2014, disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>>, PÁGINA CONSULTADA EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015.

- c) Si bien es cierto que la población indígena habita principalmente en las localidades rurales de las regiones indígenas, también lo es que hoy día, uno de cada cuatro indígenas mexicanos viven en alguna zona metropolitana del país.
- d) Hay polos de atracción, a saber: la Ciudad de México y su área conurbada, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Culiacán, Acapulco, Oaxaca y Mérida; entre las ciudades medias están Tehuacán, Puebla; Cancún y Chetumal, en Quintana Roo; Matamoros, Tamaulipas; Coatzacoalcos, Veracruz; Ensenada, Baja California; La Paz, Baja California Sur, y Puerto Vallarta, Jalisco; y por último, algunas ciudades pequeñas tienen fuerte presencia indígena, entre las que sobresalen San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y Juchitán y Tuxtepec en Oaxaca.³

Un segundo criterio, con metodología propia de la CDI,⁴ permite clasificar a los pueblos indígenas de acuerdo con su tamaño. La información más reciente precisa que existen 18 pueblos indígenas con más de cien mil integrantes, mismos que aglutinan a 89.49 % de las personas que viven en hogares indígenas.

³ Ídem.

⁴ De acuerdo con los criterios de la CDI, se considera *población indígena* a todas las personas que forman parte de un hogar indígena donde la o el jefe del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

Cuadro II.1 Tipología de pueblos, según tamaño de población

TIPO	TIPO	TAMAÑO	NÚMERO DE PUEBLOS 2010	%
Grandes	A	Mayor de 100 mil	18	89.49
Medianos	B	Menor de 100 mil y mayor de 10 mil	20	7.01
Pequeños	C	Menor de 10 mil y mayor de mil	14	0.30
En riesgo	D	Menor de mil y mayor de cien	13	0.04
En riesgo	E	Menor de cien y mayor de 50	1	
Insuficientemente especificado				3.00

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Diagnóstico del Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena. Unidad de Planeación, documento de Word, México, 2014, disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

Por su parte, al clasificar a los pueblos indígenas con base en el tipo de localidad al que pertenecen, la CDI reporta que existen en el país 64 mil 172 localidades indígenas, las cuales, a su vez, se subclasifican de acuerdo con el criterio de concentración demográfica de la población que habla lenguas indígenas. Como resultado de este segundo criterio, la CDI identifica a 34 263 localidades que tienen una densidad de población de personas que hablan alguna lengua indígena mayor o igual a 40%; 2 118 localidades en donde la densidad de población de personas que hablan alguna lengua indígena es menor a 40% pero en las que más de 150 personas lo hacen; y, finalmente, 27 791 localidades en las que la densidad de población de personas que

hablan alguna lengua indígena es menor de 40% y, a su vez, menos de 150 personas lo hacen.

Un tercer y último criterio en la cuantificación de los pueblos indígenas es mediante el concepto de autoadscripción con el que se reconoce el sentido de pertenencia de la población hacia una etnia indígena. Con base en este criterio, el hecho de hablar una lengua originaria ha dejado de ser el principal indicador para determinar si una persona pertenece o no a esta población. Al respecto, con base en la información más reciente publicada por la CDI, se observa lo siguiente:⁵

⁵ CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México*. Bases de datos por municipio. Cédulas 2010, documento electrónico, México, s/f, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:cedulas-de-informacion-basica-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

Cuadro II.2 Población indígena según autoadscripción vs. población hablante de una lengua indígena

ENTIDAD FEDERATIVA	PUEBLO INDÍGENA*	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN AUTOADS- CRIPCIÓN	% POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN AUTOADS- CRIPCIÓN	POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	% POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA
Estados Unidos Mexicanos		112 336 538	11 132 562	9.91	6 695 228	6.67
Aguascalientes		1 184 996	6 426	0.54	2 436	0.23
Baja California	Cochimí, cucapá, kiliwa, kumiai y paipai	3 155 070	89 663	2.84	41 005	1.45
Baja California Sur		637 026	21 749	3.41	10 661	1.88
Campeche	Maya	822 441	181 805	22.11	91 094	12.32
Coahuila	Kikapú	2 748 391	14 638	0.53	6 105	0.25
Colima		650 555	8 435	1.30	3 983	0.68
Chiapas	Cakchiquel, chol, jalcalteco, kanjobal, lacandón, mame, moché, tojolabal, tzeltal (tseltal), tzotzil (tsotsil) y zoque	4 796 580	1 511 015	31.50	1 141 499	27.18
Chihuahua	Guarijío, pima, tarahumaray tepehuán	3 406 465	158 527	4.65	104 014	3.49

Cuadro II.2 Población indígena según autoadscripción vs. población hablante de una lengua indígena
(continuación)

ENTIDAD FEDERATIVA	PUEBLO INDÍGENA*	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA SEGUN AUTOADS- CRIPCIÓN	% POBLACIÓN INDÍGENA SEGUN AUTOADS- CRIPCIÓN	POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	% POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA
Distrito Federal	Maya, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, purépecha, tlapaneco, totonaco y zapoteco	8 851 080	300 138	3.39	122 411	1.52
Durango	Tepehuán	1 632 934	44 722	2.74	30 894	2.14
Guanajuato	Chichimeca jonaz	5 486 372	34 639	0.63	14 835	0.30
Guerrero	Amuzgo, mixteco, náhuatl y tlapaneco	3 388 768	635 620	18.76	456 774	15.14
Hidalgo	Náhuatl y otomí	2 665 018	575 161	21.58	359 972	15.07
Jalisco	Huichol	7 350 682	96 373	1.31	51 702	0.79
México	Mazahua, náhuatl y otomí	15 175 862	985 690	6.50	376 830	2.78
Michoacán	Mazahua, otomí y purépecha	4 351 037	213 478	4.91	136 608	3.52
Morelos	Náhuatl	1 777 227	70 393	3.96	31 388	1.97
Nayarit	Corá y huichol	1 084 979	72 348	6.67	49 963	5.14

Cuadro II.2 Población indígena según autoadscripción vs. población hablante de una lengua indígena
(continuación)

ENTIDAD FEDERATIVA	PUEBLO INDÍGENA*	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN AUTOADS- CRIPCIÓN	% POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN AUTOADS- CRIPCIÓN	POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	% POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA
Nuevo León		4 653 458	81 909	1.76	40 137	0.96
Oaxaca	Amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, triqui y zapoteco	3 801 962	1 719 464	45.23	1 165 186	34.21
Puebla	Chocho, mixteco, náhuatl y totonaca	5 779 829	1 018 397	17.62	601 680	11.68
Querétaro	Otomí y pame	1 827 937	56 664	3.10	29 585	1.81
Quintana Roo	Maya	1 325 578	404 292	30.50	196 060	16.71
San Luis Potosí	Huasteco, náhuatl y pame	2 585 518	361 653	13.99	248 196	10.72
Sinaloa	Mayo	2 767 761	53 215	1.92	23 426	0.94
Sonora	Mayo, pápago, pima, seri y yaqui	2 662 480	130 448	4.90	60 310	2.52
Tabasco	Chontal y chol	2 238 603	120 635	5.39	60 526	3.04

Cuadro II.2 Población indígena según autoadscripción vs. población hablante de una lengua indígena
(continuación)

ENTIDAD FEDERATIVA	PUEBLO INDÍGENA*	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA SEGUN AUTOADS- CRIPCIÓN	% POBLACIÓN INDÍGENA SEGUN AUTOADS- CRIPCIÓN	POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA	% POBLACIÓN TOTAL DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA
Tamaulipas		3 268 554	59 713	1.83	23 296	0.81
Tlaxcala		1 169 936	72 270	6.18	27 653	2.64
Veracruz	Náhuatl, tepehua, popoluca y totonaca	7 643 194	1 037 424	13.57	644 559	9.36
Yucatán	Maya	1 955 577	985 549	50.40	537 516	30.33
Zacatecas		1 490 668	10 109	0.68	4 924	0.37

Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México*. Bases de datos por municipio. Cédulas 2010, documento electrónico, México, s/f, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:cedulas-de-informacion-basica-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

*Nota: i) En la ciudad de México se trata de los principales grupos indígenas migrantes establecidos en esa entidad. ii) Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no tienen población indígena única significativa. Asimismo hay que apuntar que en los distintos estados hay indígenas migrantes.

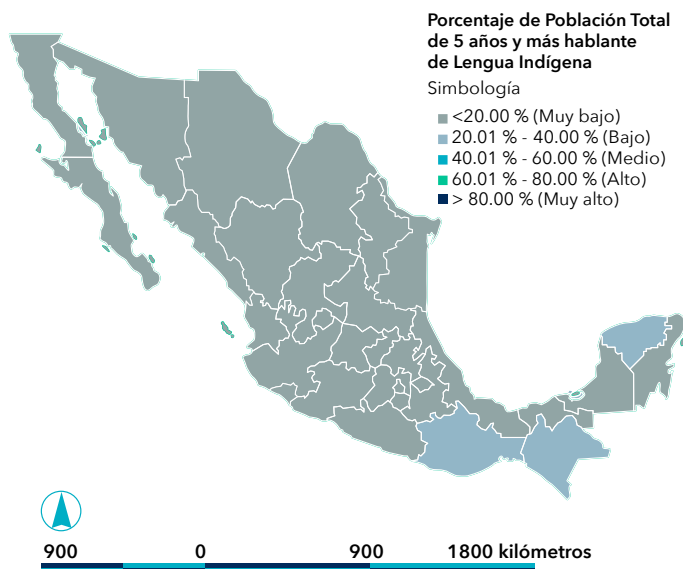
En términos absolutos, estos datos reflejan que en México existen 6.9 millones de personas de cinco años y más que hablan una lengua indígena (6.7%) y 11.13 millones de cinco años y más que se consideran indígenas, independientemente de que hablen o no una lengua indígena (9.9%). Estas cifras muestran la importancia del concepto de autoadscripción, ya que al cuantificar a la población indígena con base en la lengua que hablan hay una disminución en la misma. A continuación, se puede observar el cambio en el porcentaje de población indígena según el concepto de autoadscripción y el concepto de personas hablantes de una lengua indígena.

Mapa II.1 Porcentaje de población indígena según autoadscripción



Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

Mapa 11.2 Porcentaje de población indígena según habla de lengua indígena



Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

Por un lado, al hacer la medición según el concepto de autoadscripción se aprecia que dos estados (Yucatán y Oaxaca) cuentan con un porcentaje entre 40 y 60% de población indígena, cuatro estados (Campeche, Chiapas, Hidalgo y Quintana Roo) presentan un porcentaje de población indígena entre 20 y 40, y en el resto del país este dato es menor a 20%. Por otro lado, al hacer la medición con base en la lengua que se habla, únicamente se observan tres entidades (Yucatán, Oaxaca y Chiapas) con un porcentaje entre 20 y 40 de población indígena, mientras que el resto del país reporta datos menores a 20 por ciento.

Al respecto, el Censo de Población y Vivienda 2010 que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), reconoce que en

México hay 6.9 millones de personas de tres años y más que hablan alguna lengua indígena; es decir, 6.6% del total de este segmento de población. Asimismo, indica que, de acuerdo con el concepto de autoadscripción,⁶ en México hay 15.7 millones de personas que se consideran indígenas, lo que representa 15% de la población de tres años y más. El INEGI reporta que las entidades federativas con mayor porcentaje de población indígena, independientemente de si la persona habla o no alguna lengua originaria, son Yucatán (50.4%), Oaxaca (45.23%) y Chiapas (31.5%). Este orden se repite al hacer el análisis según lengua parlante. En contraste, las entidades con menor registro de población indígena son Coahuila, Aguascalientes y Guanajuato.

Sobre estos datos, cabe advertir que el criterio para la medición de los pueblos indígenas que reporta la CDI contempla a la población de cinco años y más, mientras que los reportes del INEGI consideran a la población de tres años y más. Esta distinción, aunada a variables como pueblo, grupo etnolingüístico y localidad, representan algunas de las complejidades iniciales en la cuantificación de este grupo poblacional.

Ahora bien, respecto a las características de los pueblos indígenas otra variable que reporta la CDI es la condición de ser monolingüe o bilingüe. Esta característica se refiere a que la

⁶ El INEGI define *autoadscripción indígena* como el reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones. De acuerdo con la interpretación del artículo 2º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo de mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como de reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidos como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que los regulan.

población indígena hable sólo su lengua nativa o también el español. Dicha condición es de particular importancia ya que el monolingüismo limita el acceso de la población indígena a bienes y servicios que sólo se ofrecen en el idioma castellano. Por ejemplo, esta situación ha reflejado tener una relación directa con el analfabetismo: de acuerdo con la CDI, en 2005 el mayor porcentaje de monolingüismo se encontraba entre la población amuzga (31.47%) y coincidía con el mayor porcentaje de analfabetismo reportado entre los pueblos indígenas (47.48%).⁷

Como se muestra en el cuadro siguiente, las entidades federativas con mayor población indígena bilingüe son San Luis Potosí (68.99%), Nayarit (65.68%) y Michoacán (62.58%), mientras que las entidades con menor porcentaje en este aspecto son Aguascalientes (21.11), Coahuila (23.06) y Guanajuato (29.45). Al hacer esta comparación según la población monolingüe se aprecia que Chiapas (28.47%), Guerrero (24.33%) y Durango (12.66%) son las entidades que reportan un mayor número de población en esta condición, mientras que Nuevo León (0.15%), Tamaulipas (0.12%) y Aguascalientes (0.07%) cuentan con un menor número de habitantes indígenas monolingües.

Cuadro 11.3 Población indígena monolingüe vs. población indígena bilingüe

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES BILINGÜE	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES MONOLINGÜE
Estados Unidos Mexicanos	54.98	9.86
Aguascalientes	21.11	0.07

⁷ CDI, *Diagnóstico del Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena...*, op. cit.

Cuadro II.3 Población indígena monolingüe
vs. población indígena bilingüe (*continuación*)

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES BILINGÜE	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES MONOLINGÜE
Baja California	41.76	1.75
Baja California Sur	49.30	0.68
Campeche	51.60	1.77
Coahuila	23.06	0.29
Colima	40.74	2.04
Chiapas	57.97	28.47
Chihuahua	61.88	8.09
Distrito Federal	37.10	0.24
Durango	61.77	12.66
Guanajuato	29.45	0.31
Guerrero	56.39	24.33
Hidalgo	59.76	8.52
Jalisco	43.77	5.16
México	38.56	0.32
Michoacán	62.58	5.01
Morelos	43.27	0.73
Nayarit	65.68	12.15
Nuevo León	43.74	0.15
Oaxaca	61.98	12.17
Puebla	57.58	6.32
Querétaro	51.23	2.01
Quintana Roo	49.54	2.44
San Luis Potosí	68.99	6.00
Sinaloa	40.33	0.20

Cuadro II.3 Población indígena monolingüe vs. población indígena bilingüe (*continuación*)

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES BILINGÜE	% POBLACIÓN INDÍGENA DE CINCO AÑOS Y MÁS QUE ES MONOLINGÜE
Sonora	46.05	1.05
Tabasco	51.67	0.49
Tamaulipas	34.29	0.12
Tlaxcala	38.01	0.42
Veracruz	59.56	7.10
Yucatán	54.23	4.48
Zacatecas	35.03	1.87

Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

Otras características básicas de la población indígena que vale la pena considerar, dada la naturaleza de esta investigación, son el alfabetismo, la derechohabiencia y la condición de discapacidad. En términos generales, se aprecia que a nivel nacional el porcentaje de población indígena con alfabetismo (78%) es mucho mayor al porcentaje de población analfabeta (21%). La entidad con mayor porcentaje de alfabetismo es Nuevo León (96%), aunque eso puede deberse a que su población indígena total es muy poca. En contraparte, el estado con mayor porcentaje de analfabetismo es Guerrero (37%).

En cuestión de derechohabiencia, los datos reportados por las cédulas de información empleadas señalan que, a nivel nacional, esta condición es similar. No obstante, hay un mayor porcentaje de población con derechohabiencia: 58%, mientras que 42% carece de él. Campeche es la entidad que ofrece mayor cobertura

en esta materia (78%), en contraste con Michoacán que es el estado con mayor porcentaje de su población sin derechohabiencia (55%).

En materia de discapacidad, sólo 4% de la población indígena a nivel nacional padece esta condición; Yucatán presenta el mayor porcentaje al respecto (6%), aunque ello puede explicarse por el alto número de población indígena que reside en ese lugar.

Cuadro II.4 Otras características de la población indígena

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ANALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL CON DERECHOABIENCIA	% POBLACIÓN TOTAL SIN DERECHOABIENCIA	% POBLACIÓN TOTAL CON DISCAPACIDAD	% POBLACIÓN TOTAL SIN DISCAPACIDAD
Estados Unidos Mexicanos	77.88	21.48	57.77	41.83	4.24	95.00
Aguascalientes	94.98	4.16	77.08	22.61	4.70	94.55
Baja California	84.58	14.38	60.07	39.62	3.24	95.82
Baja California Sur	85.27	13.96	62.81	36.91	3.24	95.57
Campeche	83.17	15.98	78.08	21.75	5.66	93.75
Coahuila	94.76	4.47	74.78	25.04	5.07	94.09
Colima	82.75	16.73	68.38	31.40	4.49	94.50
Chiapas	69.15	30.34	54.32	45.10	1.93	97.19
Chihuahua	67.00	32.07	54.08	45.33	3.17	95.25
Distrito Federal	92.22	6.92	52.09	47.62	4.67	94.51

Cuadro II.3 Población indígena monolingüe vs. población indígena bilingüe (*continuación*)

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ANALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL CON DERECHOHABIENTIA	% POBLACIÓN TOTAL SIN DERECHOHABIENTIA	% POBLACIÓN TOTAL CON DISCAPACIDAD	% POBLACIÓN TOTAL SIN DISCAPACIDAD
Durango	73.00	26.04	56.07	41.94	3.22	94.60
Guanajuato	88.12	11.30	67.56	32.25	4.59	94.46
Guerrero	62.49	36.60	49.47	49.83	3.09	95.86
Hidalgo	75.86	23.38	68.03	31.73	4.85	94.62
Jalisco	87.71	11.44	55.56	43.86	3.28	95.17
México	85.74	13.59	55.13	44.62	4.17	95.15
Michoacán	78.93	20.19	44.82	54.78	4.02	95.10
Morelos	82.58	16.75	54.80	45.01	5.04	94.33
Nayarit	73.29	26.20	66.88	32.23	2.90	96.45
Nuevo León	96.04	3.29	68.90	30.76	2.15	96.92
Oaxaca	74.85	24.55	51.46	48.08	5.49	93.84
Puebla	75.31	24.16	46.90	52.66	4.28	95.00
Querétaro	80.88	18.36	73.24	26.61	4.13	95.24
Quintana Roo	89.60	9.59	69.46	30.30	3.82	95.36
San Luis Potosí	81.87	17.47	69.93	29.83	3.86	95.54
Sinaloa	84.52	14.85	70.61	29.10	4.42	94.55
Sonora	87.82	11.54	72.70	27.10	5.55	93.84
Tabasco	85.93	13.38	74.01	25.77	3.97	95.10
Tamaulipas	92.95	6.24	72.36	27.38	4.08	95.08

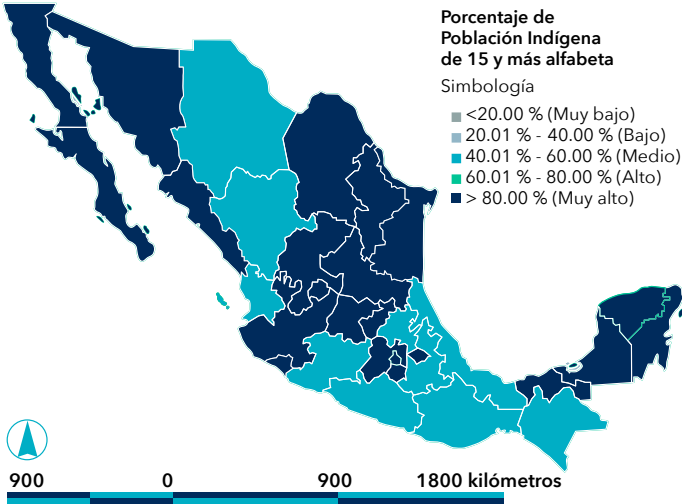
Cuadro II.3 Población indígena monolingüe vs. población indígena bilingüe (*continuación*)

ENTIDAD FEDERATIVA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL DE 15 Y MÁS ANALFABETA	% POBLACIÓN TOTAL CON DERECHOHABIENCIA	% POBLACIÓN TOTAL SIN DERECHOHABIENCIA	% POBLACIÓN TOTAL CON DISCAPACIDAD	% POBLACIÓN TOTAL SIN DISCAPACIDAD
Tlaxcala	86.55	12.78	55.57	44.23	5.54	93.99
Veracruz	73.88	25.53	54.03	45.60	4.15	95.09
Yucatán	83.62	15.90	74.90	24.92	6.48	93.06
Zacatecas	88.38	11.00	59.08	40.59	4.44	94.44

Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

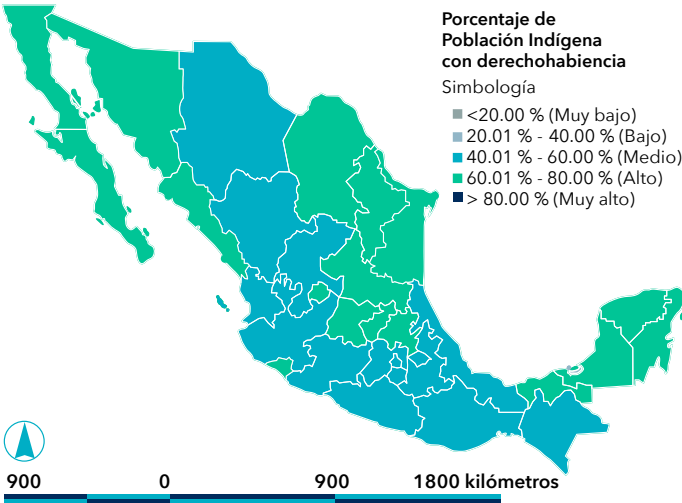
En los mapas siguientes se puede observar que la población indígena reporta entre 60 y 96% de alfabetismo entre la población de 15 años y más, lo que, en promedio, a nivel nacional representa casi 78%. Asimismo, en cuanto a cobertura de derechohabiencia, este grupo poblacional reporta entre 40 y 80%, aunque a nivel nacional apenas alcanza 60 por ciento.

Mapa II.3 Porcentaje de la población indígena con alfabetismo



Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

Mapa II.4 Porcentaje de la población indígena con derechohabencia



Fuente: Elaboración propia con base en CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México...*, op. cit.

La brecha entre poblaciones indígena y no indígena

Los datos identificados en la sección anterior reflejan un escenario aparentemente favorable en materia de alfabetismo y derechohabiencia en la población indígena; sin embargo, este escenario se modifica cuando, primero, se reconoce el contexto de discriminación en el que se desenvuelven los pueblos indígenas y, segundo, se comparan dichos indicadores con los que reporta la población no indígena.

Al analizar los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, se observa que el principal problema que perciben los pueblos indígenas es la discriminación, con 19.5%; le siguen la pobreza y la falta de apoyo del gobierno con 13.3 y 9.4%, respectivamente. Asimismo, dicha investigación refleja que 44% de la población en México considera que no se respetan los derechos de las personas indígenas, 23% afirma que sí, y 31% percibe que éstos se respetan parcialmente. Evidentemente, estos datos se reflejan en el sentir que tienen los integrantes de esta población ya que una gran proporción de ellos señala que no se respetan sus derechos debido a su acento al hablar o a su forma de vestir. Por ello, no sorprende que cuando las y los indígenas mexicanos expresan los problemas que les afectan en su vida cotidiana señalan en primer lugar a la discriminación.

De igual forma, la CDI reconoce, por un lado, “que las culturas indígenas enfrentan procesos de debilitamiento que se traducen en la pérdida de sus lenguas, sus saberes y sus manifestaciones culturales, también en la desvaloración de su patrimonio cultural y su identidad misma.”⁸ Y por otro lado, que históricamente

⁸ Ídem.

México ha sido afectado por la discriminación étnico-racial: “las personas indígenas conforman uno de los sectores de la población que con mayor intensidad la han padecido.”⁹ Algunas de las formas más frecuentes de discriminación hacia las poblaciones indígenas se ven reflejadas en el habla de una lengua nativa diferente del español (lo que ha propiciado el abandono por parte de la población indígena de su lengua materna), y el uso del término *indio*, con el cual suele etiquetarse peyorativamente a este grupo poblacional.

Una forma inicial que permite observar las brechas de inequidad existentes entre la población indígena y la no indígena es el análisis de estas poblaciones en al menos cuatro dimensiones: pobreza, educación, salud e ingreso/laboral. Se eligieron éstas porque en su conjunto dan cuenta de los elementos esenciales que requiere un individuo para tener una verdadera movilidad social, tal como lo reflejan indicadores internacionales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el INEGI, 61% de la población indígena habita en localidades rurales (donde residen menos de 2 500 personas). Asimismo, según datos del Anexo Estadístico de la medición multidimensional de la pobreza del Coneval, 72.3% de las personas que hablan alguna lengua indígena viven en algún grado de pobreza. El asunto es más contrastante cuando se compara el estado de la población indígena con respecto a la población no indígena; 42% de la población indígena enfrenta situaciones de pobreza moderada y 31% vive en condiciones de pobreza extrema. En contraste, 35% de la población

⁹ Ídem.

no indígena enfrenta pobreza moderada y solamente 8% vive en condiciones de pobreza extrema. Si a la variable de pobreza se le agrega la variable de vulnerabilidad, se observa que entre la población indígena, 95 de cada 100 personas son pobres o enfrentan alguna vulnerabilidad, mientras que entre la población no indígena, solamente 79 de cada 100 son pobres o enfrentan alguna vulnerabilidad.

En materia educativa, existe una brecha notable entre las poblaciones indígena y no indígena. De acuerdo con el Índice de Equidad Educativa Indígena, elaborado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el pnud y la Fundación Idea, la población indígena en México ha alcanzado 66% de los resultados educativos básicos logrados por la población no indígena; esto quiere decir que aún existe una brecha educativa de 34%. Ahora bien, uno de los indicadores más preocupantes es que la población indígena sólo ha logrado 39% de los niveles de escolaridad alcanzados por los habitantes no indígenas del país: 63% en nivel primaria, 44% en nivel secundaria y 29% en nivel superior.¹⁰ Este índice también señala que: “el rezago en escolaridad de la población indígena empieza desde la educación básica: solamente 51% de los indígenas en edad de haber completado la primaria lo ha logrado, mientras que tan sólo 27% de los indígenas en edad de haber completado la secundaria lo ha hecho.”¹¹

¹⁰ Tomando en cuenta únicamente el bachillerato. Con respecto al nivel de licenciatura, los datos del índice demuestran que solamente 6% de la población indígena en edad pudo ingresar a estudiar una carrera universitaria, lo que contrasta con el promedio nacional que es de 30 por ciento.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Equidad Educativa Indígena. Informe de resultados para México, sus estados y municipios*, “Principales resultados a nivel nacional, 2010”, en: página web del pnud, 24 de junio de 2014, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/indice-de-equidad-educativa-indigena.html>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

Esta brecha entre poblaciones indígena y no indígena se refleja en otros indicadores como el promedio de escolaridad que para la primera, que es de 5.1 años, mientras que para la segunda es de nueve años. Con respecto a la alfabetización, se encuentra que la población indígena ha alcanzado 83% de la tasa alcanzada por la no indígena.

En materia de acceso a servicios médicos existe otra gran brecha entre dichas poblaciones. De acuerdo con los datos del Censo 2010 del INEGI, la indígena acude en mayor proporción (48%) a los servicios de salud de cobertura a la población abierta, como el Seguro Popular. Ello quiere decir que existe poca cobertura de los sistemas de salud relacionados con el sector formal de la economía ya que únicamente una quinta parte de esta población reporta adscripción a alguno de los sistemas de seguridad que cubren a las y los trabajadores del sector formal.

Finalmente, también existe una brecha en materia laboral y de ingreso. El Censo 2010 reporta que más de 40% de la población que habla alguna lengua indígena trabaja en el sector primario, mientras que a nivel nacional el porcentaje de personas que trabaja en este sector es de 13. Por su parte, la población indígena que no recibe aguinaldo por su trabajo es de 64%, mientras que el promedio nacional es de 42%. Otro indicador que muestra la inequidad entre ambas poblaciones tiene que ver con el acceso a prestaciones para el retiro ya que casi 80% de la población indígena no tiene acceso a esta prestación mientras que el promedio nacional es de 58%. Por otra parte, el Coneval indica que el ingreso corriente per cápita mensual de la población indígena es de 1 487 pesos, mientras que este aspecto para la población no indígena es de 3 190.4 pesos. También existe una gran diferencia entre los ingresos por trabajo: 30% de la población indígena que trabaja no recibe salario alguno, contra 8% de la población no

indígena en la misma circunstancia; asimismo, 23% de la población indígena recibe entre dos y cinco salarios mínimos, contra 41% de la población no indígena en igual situación.

Es inobjetable que en México existen amplias brechas en las condiciones socioeconómicas más fundamentales entre poblaciones indígena y no indígena. En las diversas dimensiones analizadas es evidente el rezago de la primera, ya que las diferencias llegan a ser tan grandes que pareciera que se estuviera hablando de dos sociedades distintas, lejanas espacial y, probablemente, temporalmente. Sin embargo, no es así. Se trata de una misma sociedad que confluye en un mismo territorio y que está amparada por un mismo marco de derechos y obligaciones, independientemente de su origen cultural, racial o ideológico.

Criterios como el de justicia e igualdad invitan a reflexionar en la urgencia de acciones concretas por parte de la autoridad pública que tengan como objetivo equilibrar o, al menos, disminuir el rezago en el que se encuentra la población indígena. El presupuesto es un instrumento fundamental para poder realizar esta tarea. Por ello, la forma en la que se estructura el presupuesto refleja las prioridades de política pública que tienen los gobiernos. En este sentido, es fundamental analizar el lugar que ocupa la población indígena en el gasto público federal de 2013.

El diseño del gasto público federal para la población indígena

Para atender la situación descrita en el apartado anterior, el Estado mexicano ha puesto en marcha diversos mecanismos de acción, tales como la creación del primer archivo etnográfico audiovisual y la publicación de textos especializados en la década

de los setenta, además de la creación de una mapoteca en la década de los ochenta, la puesta en marcha de radiodifusoras culturales indigenistas y la firma del convenio con el PNUD para producir y difundir información en la materia en la década de los noventa. Todo ello, mediante el apoyo de instituciones como el Instituto Nacional Indigenista (INI), ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).¹²

Asimismo, la CDI inició en 2013 un proceso de revisión y análisis para adecuar su estructura programática para el ejercicio fiscal 2014. En este proceso destaca la reducción de 16 a cuatro los programas de esta institución a efecto de eliminar, fusionar o modificar diversas acciones que, al encontrarse dispersas, podían resultar poco eficaces o eficientes. Esta acción tiene como propósito, entre otros, potencializar el logro de resultados que persiguen estos programas.¹³ En este sentido, se asume que una línea de acción fundamental para la atención de los pueblos indígenas se efectúa mediante los programas presupuestarios que, como tales, son la unidad de análisis de este estudio.

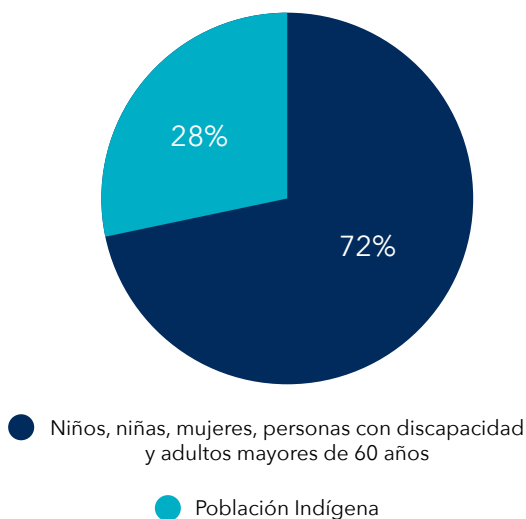
En la misma línea, se considera que otro indicador sobre la desigualdad de trato hacia los pueblos indígenas se manifiesta en el diseño del gasto público federal de nuestro país, de manera singular, al analizar el lugar que ocupa el gasto destinado a la población indígena. Como se puede advertir en el primer apartado de esta investigación, el presupuesto ejercido que atendió a las poblaciones de la LFPED en 2013 fue de 1 215 547 662 096 pesos que se ejerció a través de 135 programas presupuestales. Sin embargo, el análisis correspondiente al gasto público federal para la población indígena nos indica que se ejercieron

¹² Diagnóstico del Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena, *op. cit.*

¹³ Ídem.

473 431 567 993 pesos en 38 programas presupuestarios que la contemplaron dentro de su población objetivo.

Gráfico II.1 Comparativo del gasto público federal ejercido en personas en situación de discriminación, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

En primera instancia, se aprecia que del presupuesto ejercido en 2013 para grupos reconocidos en la LFPED, 28% se ejerce a favor de los integrantes de las etnias indígenas del país. Sin embargo, un análisis más detallado indica que muchos de los programas presupuestales, además de incluir a la población indígena dentro de su población objetivo, incluyen a otras de las poblaciones reconocidas por la LFPED. Al incluir en el análisis a los programas que se dirigen a la población indígena y a otros grupos, se enfrenta la dificultad de no poder determinar con claridad cuál es el presupuesto que se ejerce de manera exclusiva para la población indígena. De los 38 programas presupuestarios analizados previamente, diez incluyen dentro de su población objetivo a la población indígena y otras poblaciones reconocidas por la LFPED.

Este conjunto de programas concentra un total de 407 800 183 639 pesos. En el siguiente cuadro se muestra cada uno de estos programas, el presupuesto que ejercieron en 2013 y el ramo al que pertenecen.

Cuadro II.5 Programas presupuestarios de 2013 que incluyen en su población objetivo a personas indígenas y otras poblaciones reconocidas en la LFPED

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	4	Todas las poblaciones	\$115 082 581
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural	11	Niñas, niños e indígenas	\$106 657 261
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	12	Todas las poblaciones	\$5 534 883 768
Fomento a la Equidad de Género y a la no Discriminación en el Mercado Laboral	14	Todas las poblaciones	\$23 720 934
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	20	Todas las poblaciones	\$34 613 378 592
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica	33	Niños, indígenas y mujeres	\$290 857 347 777
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	33	Todas las poblaciones	\$68 604 813 709

Cuadro II.5 Programas presupuestarios de 2013
que incluyen en su población objetivo a personas indígenas
y otras poblaciones reconocidas en la LFPED
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Fondo de Aportaciones Múltiples	33	Niñas, niños, indígenas, mujeres y personas adultas mayores	\$7 909 403 901
Atender Asuntos Relacionados con Víctimas del Delito	35	Mujeres e indígenas	\$16 990 043
Realizar Visitas de Supervisión a Lugares de Detención en Ejercicio de las Facultades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	35	Mujeres e indígenas	\$17 905 073
TOTAL			\$407 800 183 639

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2013.

Estos diez programas se concentran en siete ramos distintos, de los cuales el ramo que más programas concentra es el 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) con tres programas, por lo que también se concentra en este ramo la mayor proporción de recursos de este conjunto. No obstante, no se puede tener certeza de qué proporción de estos 407 800 183 639 pesos se ejerce exclusivamente en favor de la población indígena. Aunque es sabido que gran parte de los recursos que se ejercieron

en programas como Desarrollo Humano Oportunidades son canalizados para la población indígena del país, no se conoce el monto exacto. Los programas presupuestarios que concentran la mayor proporción de estos recursos son el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), con 71% del total, y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), con 17%. El primero de estos dos programas presupuestarios transfiere los recursos para que las autoridades educativas locales cumplan con la obligación de prestar los servicios de educación inicial, incluyendo la indígena, especial, así como la normal, destinada a la formación de los maestros. Por otra parte, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud sirve para que la Secretaría de Salud distribuya entre las entidades federativas y hagan frente a los gastos de infraestructura, personal, operación e inversión relacionados con la prestación del servicio de salud.

Gráfico II.2 Comparativo del gasto público federal 2013
(indígenas y otras poblaciones vs. indígenas)



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

De esta forma, se tiene que los diez programas que atienden a población indígena y a las otras reconocidas por la LFPED concentran 86% del presupuesto que previamente se había considerado se ejercía a favor de la población indígena del país. Es decir, si se depuran estos diez programas de los que se ha venido hablando, se encontraría que el monto del cual existe certeza que se ejerció a favor de la población indígena es de 65 631 384 353 pesos, o bien, 14% de los 473 431 000 000 de pesos que se mencionó anteriormente.

Los 29 programas restantes que sí atienden de manera directa a la población indígena, se concentran en siete ramos de los cuales el que concentra el mayor número de programas destinados a la atención de la población indígena es el 6 (Hacienda y Crédito Público). Sin embargo, el programa que concentró el monto más grande de recursos es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Municipal), con 46 656 208 222 pesos, es decir, 71% del monto total; en segundo lugar, se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatal) con 6 434 606 778 pesos, que representa 9.8% del total; y en tercer lugar se encuentra el Programa de Infraestructura Indígena que ejerció en 2013 un total de 5 969 011 356 pesos (9% del total). Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (Municipal y Estatal) tienen como objetivo beneficiar a la población en pobreza extrema y localidades con alto y muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente carencias sociales. Por otra parte, el Programa de Infraestructura Indígena consiste en la promoción y ejecución de acciones para combatir el rezago en materia de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua potable, drenaje y saneamiento), así como en vivienda de la población indígena. El siguiente cuadro contiene la relación de los programas presupuestales que ejercieron presupuesto a favor

de la población indígena. En él se especifica el nombre del programa, el ramo al que pertenece, la población objetivo y el presupuesto ejercido para 2013.

CUADRO II.6 Programas presupuestarios del 2013 que incluyen en su población objetivo únicamente a la población indígena

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Conducción de la Política con los Pueblos Indígenas	4	Población indígena	\$995 654.61
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	6	Población indígena	\$113 186 156
Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	6	Población indígena	\$68 425 713
Fomento del Patrimonio Cultural Indígena	6	Población indígena	\$84 641 962
Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena	6	Población indígena	\$625 037
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	6	Población indígena	\$946 352 244
Programa de Infraestructura Indígena	6	Población indígena	\$5 969 011 356
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	6	Población indígena	\$183 573 217
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	6	Población indígena	\$496 011 560
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	6	Población indígena	\$55 154 024
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	6	Población indígena	\$190 305 234

CUADRO II.6 Programas presupuestarios del 2013 que incluyen en su población objetivo únicamente a la población indígena (*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	6	Población indígena	\$232 941 717
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas Urbanos y Migrantes Desplazados)	6	Población indígena	\$21 859 222
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	6	Población indígena	\$5 846 678
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	6	Población indígena	\$42 094 413
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	6	Población indígena	\$48 025 710
Excarcelación de Presos Indígenas	6	Población indígena	\$17 706 220
Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	6	Población indígena	\$160 949 332
Atención a Tercer Nivel	6	Población indígena	\$23 483 504
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	11	Población indígena	\$69 221 261
Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena	11	Población indígena	\$96 408 403
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	11	Población indígena	\$2 742 861 845

CUADRO II.6 Programas presupuestarios del 2013
que incluyen en su población objetivo únicamente
a la población indígena (*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	20	Población indígena	\$146 795 794
Resolución de Asuntos Relativos a Conflictos y Controversias por la Posesión y Usufructo de la Tierra	31	Población indígena	\$602 239 838
Resolución de Juicios Agrarios Dotatorios de Tierras y los Recursos de Revisión	31	Población indígena	\$233 792 285
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (estatal)	33	Población indígena	\$6 434 606 778
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (municipal)	33	Población indígena	\$46 656 208 222
Promover los Derechos Humanos de los Indígenas en Reclusión	35	Población indígena	\$9 002 804
Protección a los Derechos Humanos de los Indígenas en Reclusión	35	Población indígena	\$2 541 674
TOTAL			\$65 654 867 857

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

En su conjunto, el análisis anterior da luz en torno al lugar que ocupa el ejercicio del presupuesto público para la población

indígena. Como ya se mencionó, al realizar un análisis aislado para la población indígena, uno de los problemas que se afrontaron tiene que ver con la dificultad de determinar con exactitud qué parte del presupuesto público se ejerce exclusivamente a favor de esta población. Por tal motivo, una primera aproximación en el análisis de la desigualdad de trato para la población indígena en el diseño del presupuesto público es aislar aquellos programas presupuestales en los que se tiene certeza de que su población objetivo es de manera exclusiva esta población, tal como se hizo. De ahí, se pueden formular algunas hipótesis sobre el impacto o efecto que tiene el gasto público federal en esta población, así como también comparar dicho trato con respecto, en primera instancia, a la población no indígena.

Como se señaló en el capítulo 1 de la presente investigación, el presupuesto ejercido en la población indígena (incluyendo aquellos programas que también atienden otros grupos poblacionales) en 2013 representó 10.2% del total ejecutado ese año. Este presupuesto fue sólo superior al destinado a las personas con discapacidad, quedando por debajo del que atiende a personas adultas mayores, mujeres y niñas y niños. Asimismo, al hacer un análisis en términos deflactados de este presupuesto, se señaló que el cambio porcentual del dinero dirigido a este grupo en el periodo 2010-2013 ha disminuido 0.27%. Por último, en el apartado que alude a la variable de exclusión se señala que, en 2013, el porcentaje de exclusión de personas indígenas en cuanto al número de personas atendidas, según la población potencial, fue de 97.4% y de 83.6% de acuerdo con la población objetivo de los programas destinados a este grupo.

Ahora bien, con la intención de realizar un análisis a profundidad de los programas identificados, a continuación se presentan todas las variables normativas que se localizaron sobre los

mismos, a saber, disponibilidad de Reglas de Operación (ROP) y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Cuadro II.7 Normatividad disponible

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	ROP ¹⁴	MIR ¹⁵
Conducción de la Política con los Pueblos Indígenas	4	No	Sí
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	6	Sí	No
Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	6	No	No
Fomento del Patrimonio Cultural Indígena (Comunicación Intercultural)	6	No	Sí
Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena	6	No	No
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Programas Albergues Escolares Indígenas)	6	Sí	Sí
Programa de Infraestructura Indígena (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas)	6	Sí	Sí
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	6	Sí	No
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	6	Sí	No
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	6	Sí	No
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	6	Sí	No
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	6	Sí	Sí

¹⁴ Con base en el catálogo de programas obligados a contar con ROP 2013-SHCP, datos consultados en enero de 2015.

¹⁵ Publicados por SHCP y disponibles en la sección “Avances en indicadores de las MIR” de Transparencia Presupuestaria, consultados en enero de 2015.

Cuadro II.7 Normatividad disponible (*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	ROP ¹⁴	MIR ¹⁵
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas Urbanos y Migrantes Desplazados)	6	No	No
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	6	No	No
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	6	Sí	Sí
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	6	No	No
Excarcelación de Presos Indígenas	6	No	No
Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas (Planeación y Participación Indígena)	6	No	Sí
Atención Tercer Nivel	6	No	No
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	11	No	No
Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena	11	No	Sí
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	11	No	No
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	20	Sí	Sí
Resolución de Asuntos Relativos a Conflictos y Controversias por la Posesión y Usufructo de la Tierra	31	No	Sí
Resolución de Juicios Agrarios Dotatorios de Tierras y los Recursos de Revisión	31	No	Sí
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (estatal)	33	No	Sí
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (municipal)	33	No	Sí

Cuadro II.7 Normatividad disponible (*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	RAMO	ROP ¹⁴	MIR ¹⁵
Promover los Derechos Humanos de los Pueblos y las Comunidades Indígenas	35	No	No
Protección a los Derechos Humanos de los Indígenas en Reclusión	35	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

Como se puede observar, de los 29 programas estudiados, 19 no incluyen ROP, 16 no cuentan con MIR, y 11 no tienen ninguna de esas normativas. Esta situación dificultó el presente análisis, debido a que para 2013 no fue posible obtener, mediante los documentos señalados ni de Fichas de Monitoreo, Evaluaciones de Consistencia y Resultados ni Evaluaciones de Diseño, los datos de cobertura requeridos. Al momento de realizar esta investigación, la información pública más reciente a la que se tuvo acceso ofrecía algunos detalles correspondientes a únicamente 13 programas presupuestarios, mismos que se muestran a continuación.

a) Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena¹⁶

- Este programa otorga apoyos económicos a organizaciones públicas y sociales que promueven el ejercicio de los derechos y la igualdad de género de las mujeres indígenas a partir de cuatro vertientes: 1) creación y fortalecimiento de las casas de la mujer indígena;

¹⁶ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CDI/CDI_S239/CDI_S239_Completo.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

2) apoyo a acciones para la prevención y atención de la violencia contra la mujer; 3) apoyo a organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas para llevar a cabo proyectos para la promoción de la equidad de género en la población indígena, y 4) coinversión para la creación y apoyo de espacios de formación para el fortalecimiento de liderazgos femeninos indígenas.

- Acerca del análisis de la cobertura se emplea como unidad de medida a las “instancias sociales o públicas”. Empero, también es posible conocer el número de personas que participaron en los proyectos realizados por dichas instancias. En 2012, esta cifra ascendió a 72 164 personas.

b) Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena¹⁷

- Este programa busca contribuir al conocimiento de la diversidad cultural del país mediante la difusión del patrimonio cultural indígena.
- El apoyo se otorga mediante subsidios a comunicadores indígenas (individuos y organizaciones) para producir contenidos (cápsulas y programas para radio y televisión, producción y edición de revistas, libros, diseño de páginas web nuevas y mantenimiento y actualización de páginas existentes) para medios de comunicación. Todos los productos deben ofrecerse en lengua indígena o bilingüe y deben difundirse a través de radiodifusoras indígenas.

¹⁷ Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/CDI_U004_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- Este programa tampoco cuenta con evaluación de impacto por lo que sus resultados se miden con los indicadores plasmados en la MIR.
 - La población potencial y objetivo del programa se cuantifica a partir de los proyectos que resulten aprobados. En 2011, este proyecto apoyó a 70 comunicadores indígenas que presentaron proyectos por primera vez.
- c) Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena¹⁸
- Se busca atender mediante este programa a 24 entidades federativas. La población objetivo en 2012 se redujo a 19 entidades y la población atendida reportada es en 21 entidades federativas. Sin embargo, la última ficha de monitoreo disponible para este programa no indica cuáles fueron dichos estados.
 - De acuerdo con la información consultada, el programa opera mediante transferencias con el objetivo de fortalecer las actividades de la educación indígena para lo cual, las entidades federativas deben conformar un plan estatal de acciones estratégicas. Estos recursos son asignados por la Cámara de Diputados.
 - De acuerdo con la SHCP, el mayor monto presupuestal para este programa se otorgó en 2010, mismo que disminuyó 38.65% en 2011 y se mantuvo con una ligera disminución en 2012.

¹⁸ Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4364/1/images/11_U042_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- d) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)¹⁹
- Este Fondo tiene como objetivo la realización de obras y acciones de alcance “regional o intermunicipal” que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.
 - La última ficha de monitoreo disponible para este programa no reporta datos sobre su cobertura.
- e) Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas²⁰
- Este programa tiene por objetivo contribuir al “buen manejo” y conservación de los recursos naturales en zonas indígenas.
 - Otorga apoyos para la realización de proyectos de manejo de agua, suelo, residuos sólidos, reforestación y restauración en microcuencas, de manejo y protección de especies, de manejo de ecosistemas, entre otros.
 - De acuerdo con la última ficha de monitoreo disponible para este programa, éste carece de evaluaciones de impacto, por un lado, y por otro, las evaluaciones que se han podido realizar con base en las variables que reporta en su MIR apuntan a que estos datos resultan redundantes y no hay claridad en cuanto a qué se pretende medir con los indicadores presentados.

¹⁹ Auditoría Superior de la Federación (ASF), Marco de Referencia. Ramo General 33. Fondo para la infraestructura social estatal, documento electrónico disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/03_FISE_a.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

²⁰ Manejo y conservación de recursos naturales en zonas indígenas. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/CDI/CDI_U008_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- Con respecto al análisis de cobertura de este programa, existen recomendaciones para que sea modificada su definición de población potencial, pues ésta considera a la población que ya realiza acciones de conservación. Asimismo, existen recomendaciones para que su población objetivo defina cuáles son aquellas zonas en las que la atención es prioritaria.
- f) Programa Fondos Regionales Indígenas²¹
- Este programa pretende incrementar los ingresos de la población indígena asociada a fondos regionales. Éstos son agrupaciones de organizaciones que integran sus comunidades con órganos de decisión, representación y control propios, a quienes se otorgan apoyos económicos para la realización de proyectos productivos, gastos de administración, asistencia técnica, administrativa y contable.
 - De acuerdo con el informe de la evaluación específica de desempeño de este programa, su vigencia por más de 20 años refleja la alta demanda de este apoyo.
 - De 2008 a 2012 este programa reportó haber atendido a 75 740 personas. En el ejercicio fiscal 2012 atendió a 15 186 beneficiarios que habitan en 1 132 localidades de 390 municipios en 25 entidades federativas. No obstante, esta cantidad representó únicamente 1.17% de su población potencial y 5.87% de su población objetivo.

²¹ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, *doc. cit.*

g) Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia²²

- Este programa ofrece apoyos económicos a organizaciones sociales y/o núcleos agrarios para realizar acciones de promoción y defensa de los derechos indígenas.
- La intención de esta oferta es que aumenten el acceso a la justicia de la población indígena originaria y/o migrante de todos los estados mediante capacitación, gestoría y defensoría.
- Este programa no cuenta con evaluación de impacto por lo que sus resultados se miden mediante los indicadores reportados en su MIR.

h) Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)²³

- El objetivo de este programa es atender a la población indígena de cinco a 18 años que vive en localidades con elevada proporción de dicho sector, donde no existe oferta educativa de primaria y secundaria, y que enfrenta dificultades económicas, orográficas, climáticas y de distancia respecto a los centros educativos, que le impiden ingresar o mantenerse estudiando.
- El programa considera dos modalidades de atención: Albergue Escolar Indígena, brinda alimentación, hospedaje y actividades complementarias y Comedor Escolar Indígena, proporciona alimentación y actividades complementarias.

²² Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/CDI/CDI_S182_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

²³ Programa Albergues Escolares Indígenas. Ficha de Monitoreo 2013, cdi-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/PAEI-ficha-monitoreo-evaluacion-23062014.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- El programa no cuenta con resultados de evaluaciones de impacto que muestren evidencia de los efectos que tiene en sus destinatarios. Por lo tanto, el PAEI mide sus resultados con los indicadores de fin y propósito contenidos en su MIR.
 - En 2013, el programa reportó haber atendido a 28 entidades federativas, lo que representa 943 municipios. La población potencial definida para ese año fue de 803 640 habitantes, la población objetivo consideró 446 891 individuos y como población atendida reportó un total de 76 795 personas.
- j) Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena²⁴
- De acuerdo con la última ficha de monitoreo disponible para este programa, el objetivo del mismo es contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas mediante el apoyo económico a los proyectos en la materia de los productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas.
 - Los tipos de apoyos económicos que ofrece el programa pueden clasificarse en tres secciones: a) para proyectos productivos; b) para formulación de proyectos en municipios de menor índice de desarrollo humano; c) para capacitación y fortalecimiento de procesos de comercialización.

²⁴ Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-CONEVAL, documento electrónico disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2013/CDI_S185_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- Algunos de los resultados de las evaluaciones específicas de desempeño y de consistencia de resultados indican que durante 2007-2012 se colaboró con 297 municipios, 32 dependencias de gobiernos estatales, tres dependencias del gobierno federal y 47 organizaciones de la sociedad civil lo que en total se tradujo en 2 225 proyectos productivos en beneficio de más de 80 mil indígenas.
 - No obstante, la población atendida de este programa en 2012 se ubicó entre 0.2 y 0.1% de la población potencial definida para ese mismo año.
- k) Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena²⁵
- Este programa tiene como objetivo generar “equidad educativa” mediante la instalación y operación de servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa en localidades de alta marginación o rezago social, para que los niños y jóvenes que habitan en las mismas accedan a servicios educativos acordes a sus necesidades y características; permanezcan y concluyan la educación básica.
 - En línea con dicho propósito, el programa entrega como bienes y servicios, entre otros: útiles escolares, materiales y auxiliares didácticos, mobiliario escolar para los servicios educativos ofrecidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), capacitación para las Asociaciones de Padres de Familias y a las figuras educativas en general, así como apoyos económicos para estas últimas.

²⁵ Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, SEP-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4364/1/images/11_E062_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- El programa mide sus resultados mediante dos indicadores. Primero, el porcentaje de alumnos de primarias comunitarias con un logro al menos elemental en la Prueba Enlace de matemáticas y, segundo, el porcentaje de niños(as) y jóvenes en edad escolar que reciben los servicios educativos en localidades susceptibles de ser atendidas por el programa.
 - Al cierre de 2012, en cuanto al primer indicador, se logró evaluar a 60 085 alumnos de los cuales 39 890 (es decir, 66%) se ubicaron en el nivel de logro al menos elemental. Respecto al segundo indicador se logró atender a 335 669 alumnos que representan 98.87% de la meta y 83.26% del universo de cobertura. En ese mismo año, la población potencial reportada en la ficha de monitoreo correspondiente fue de 339 494 alumnos; la población objetivo de 403 135, y la población atendida de 335 669.
- l) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)²⁶
- El objetivo de este programa es dotar de obras de infraestructura básica a localidades indígenas que manifiesten carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento. Para lograrlo, concierta la realización de obras con los gobiernos de los estados.
 - El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que muestren evidencia de los efectos que el programa logra en los beneficiarios.

²⁶ Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. Ficha de Monitoreo 2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <<http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/PIBAI-ficha-monitoreo-evaluacion-23062014.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- En 2013 el programa reportó una cobertura de 120.7% con relación a la población objetivo; ello se debe a que se concentraron un mayor número de acciones mediante los convenios transversales, potencializando recursos y beneficiarios. En dicho año, el programa operó en 24 entidades federativas, traducidas en 1 129 localidades, en beneficio de 869 053 personas.
- m) Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas²⁷
- Este programa pretende contribuir al desarrollo económico de la población indígena por medio del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del lugar en donde habitan y de su patrimonio cultural.
 - El apoyo que ofrece este programa consiste en otorgar subsidios a núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo conformados por indígenas con la finalidad de establecer y desarrollar sitios de turismo alternativo y comunitario.
 - En cuanto a la información disponible para el análisis de este programa cabe señalar que no existen evaluaciones de impacto para el mismo. Asimismo, la ficha de monitoreo correspondiente al periodo 2012-2013 que emite Coneval, identifica un problema en la medición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida ya que existe una divergencia entre la primera y las dos últimas. Básicamente, el problema radica en que la población objetivo no está cuantificada.

²⁷ Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2013/CDI_S184_FM.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

n) Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)²⁸

- El Fonart pretende contribuir a mejorar, por un lado, las condiciones productivas y comerciales y, por otro, las fuentes de ingreso de las y los artesanos cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar.
- El programa ofrece los siguientes tipos de apoyo: 1) capacitación integral y asistencia técnica, 2) apoyos a la producción, 3) adquisición de artesanías, 4) apoyos a la comercialización, y 5) concursos de arte popular.
- En 2013 el Programa atendió a 22 085 artesanos de 627 municipios en 30 entidades federativas. Si bien esta cifra es superior a la población objetivo del programa (19 141), dista mucho de aproximarse a la población potencial (566 000). En otras palabras, la población atendida es 15.35% mayor a la población objetivo; sin embargo, representa solamente 3.38% de la población potencial.

o) Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados²⁹

- Este programa es coordinado por la CDI y pretende contribuir a la reubicación o retorno a las localidades de origen de la población indígena que ha sido desplazada por violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural.

²⁸ Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías. Ficha de Monitoreo 2013. SEDESOL -Coneval, documento electrónico disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2014/FMYE2014/docs/FMyE_S_057_FONART_InformeFinal.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

²⁹ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, *doc. cit.*

- De acuerdo con las evaluaciones realizadas, el proyecto ha alcanzado sus metas anuales estratégicas y de gestión, y ha atendido los aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones.
 - En 2012, este proyecto cuantificó, por primera vez, su población potencial; de acuerdo con esta estimación, el proyecto ha cubierto en los últimos años únicamente entre 5 y 10% de la población potencial, estimada en 7 935 familias.
- p) Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra³⁰
- Este programa presupuestario a cargo de los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA), fue creado para la “expedita y honesta” impartición de la justicia agraria. En este sentido, tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en las tenencias de las tierras ejidal y comunal, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.
 - La población potencial del programa se ha definido como los poseedores y usufructuarios de las tierras ejidales y comunales del territorio mexicano. Se considera como población objetivo a los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales o comunales, y se asume como población atendida a todos los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales o comunales que solicitan a los TUA la intervención y solución de conflictos relacionados con la tenencia agraria.

³⁰ *Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario E001: resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra*, México, Tribunales Agrarios, UNAM-IIS, 2013, documento electrónico disponible en: <<http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2013/31e001ed13.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2015. Véase también: Auditoría de Desempeño: 13-0-31000-07-0048, documento electrónico disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0048_a.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

- En el informe de labores del Tribunal Superior Agrario correspondiente al ejercicio 2012, se establece que los TUA recibieron 47 491 asuntos de impartición de justicia agraria de los que resolvieron 47 268 casos de mujeres y hombres del campo que acudieron a dichos órganos jurisdiccionales.
- Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reporta que en 2013, los tribunales agrarios emitieron 54 218 resoluciones que representaron 58.7% de los 92 368 asuntos de su universo de trabajo, y realizaron 137 jornadas itinerantes con las que se atendió a 1 451 poblados de 563 municipios y se desahogó un total de 9 487 asuntos.
- En cuanto a la recepción de demandas, la ASF reporta que en 2013 los TUA atendieron 53 450 demandas, de las cuales 52 082 (97.4%) fueron de nuevo ingreso, lo que representó 106.9% de la meta programada, mientras que quedaron pendientes de admitir 1 368 demandas (2.6%). De las 53 450 demandas atendidas, 50 927 (95.3%) fueron aceptadas; 728 (1.4%) rechazadas, y 1 795 (3.3%) quedaron pendientes por atender.

Se recurrió a los datos que ofrece Coneval, mediante su Inventario Federal de Programas Sociales 2013, debido a que, al momento de realizar esta investigación, mediante la revisión de fichas de monitoreo sólo se localizó información correspondiente a cuatro programas, a saber: Resolución de Asuntos Relativos a Conflictos y Controversias por la Posesión y Usufructo de la Tierra; Programa de Albergues Escolares Indígenas; Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, y Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías. Con esta tarea se alcanzó a obtener información de 17 de los 29 programas contemplados en esta investigación.

Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el Coneval, en 2013 ninguno de estos programas contó con Evaluaciones de

Diseño, Evaluaciones de Consistencia y Resultados, Evaluaciones de Procesos, Evaluaciones Específicas de Desempeño, Evaluación de Indicadores ni Evaluaciones de Impacto. De tal suerte, el Coneval identifica que sólo tres de estos programas contaron con algún “otro tipo” de evaluación a las mencionadas. Estas evaluaciones se refieren a las Fichas de Monitoreo y Evaluación correspondientes al Programa del Fonart, Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI) y Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).

En cuanto a la modalidad de entrega y las entidades federativas que cubre cada programa, el Inventario Federal del Coneval proporciona la información que se proporciona en cuadro II.8. Como se puede constatar, un poco más de la mitad de los programas presupuestarios contemplados (10) otorgan sus beneficios mediante apoyos monetarios, dos de ellos lo hacen mediante apoyos no monetarios y cinco mediante ambos tipos de apoyo. De igual forma, se observa que no existe ningún estado de la república al que no se destinen recursos mediante estos programas ya que al menos tres de ellos ejercen recursos en todas las entidades federativas.

Por su parte, el cuadro II.9 contiene los resultados que reporta Coneval en sus informes finales sobre las tres modalidades de medición (población potencial, objetivo y atendida) de 13 programas presupuestarios.³¹ Ahora bien, con la intención de ampliar los datos ofrecidos por Coneval se recurrió al Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep 2014) elaborado por Gestión Social y Cooperación, A. C. (GESOC).

³¹ En una revisión inicial (diciembre 2014) no fue posible localizar información para cuantificar la población potencial ni objetivo en 11 programas, y en otros nueve casos no fue posible cuantificar la población efectivamente atendida. Los datos presentados en el cuadro II.9, *VIDE INFRA* P. 186, corresponden a una actualización realizada en agosto del presente año.

Este índice permitió abordar 15 de los programas presupuestarios en cuestión con información referente al año de estudio, tanto de la unidad de medida como de la cuantificación de las poblaciones potenciales, objetivo y atendida de dichos programas. Cabe resaltar que los datos reportados por ambas instancias son los mismos. Con los datos del Indep 2014 se aprecia que nueve programas están dirigidos a personas y los seis restantes a organizaciones o entidades federativas (cuadro II.10).

A partir de la información recuperada por estas instituciones y organizaciones, vale la pena mostrar, por un lado, el grado de cobertura y eficiencia que reporta el Coneval para estos programas (cuadro II.11). Y por otro lado, la calificación obtenida en el Indep 2014 de los programas estudiados reportada por Gesoc (cuadro II.12).

Cuadro 11.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	S	178	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	No monetario	Baja California • Campeche • Colima • Chiapas • Chihuahua • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán de Ocampo • Morelos • Nayarit • Nuevo León • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz de Ignacio • Yucatán • Zacatecas
SHCP	CDI	S	179	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	Monetario	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán de Ocampo • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz de Ignacio de la Llave • Yucatán

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	S	180	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	Monetario	Todas
SHCP	CDI	S	181	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Monetario	Baja California • Baja California Sur • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Colima • DF • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz • Yucatán
SHCP	CDI	S	182	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	Monetario	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Colima • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Nuevo León • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Veracruz • Yucatán

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	S	183	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	Monetario	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Veracruz • Yucatán
SHCP	CDI	S	184	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	Monetario	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Colima • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Veracruz • Yucatán

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	S	185	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Monetario	Aguascalientes • Baja California • Baja California Sur • Campeche • Coahuila de Zaragoza • Colima • Chiapas • Chihuahua • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Nuevo León • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tamaulipas • Tlaxcala • Veracruz • Yucatán • Zacatecas
SHCP	CDI	S	239	Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	Ambos	Todas

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	U	002	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	No monetario	Guerrero
SHCP	CDI	U	004	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	Monetario	Baja California • Chiapas • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Veracruz • Yucatán

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	U	007	Atención a Tercer Nivel	Ambos	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Distrito federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Veracruz • Yucatán
SHCP	CDI	U	008	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	Monetario	Aguascalientes • Baja California • Baja California Sur • Chiapas • Chihuahua • Coahuila • Colima • Distrito Federal • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Nuevo León • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tamaulipas • Tlaxcala • Yucatán • Zacatecas

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SHCP	CDI	U	009	Excarcelación de Presos Indígenas	Ambos	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Distrito Federal • Durango • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Veracruz • Yucatán
SEP	NA	U	042	Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	Monetario	Baja California • Campeche • Chiapas • Chihuahua • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz • Yucatán

Cuadro II.8 Modalidad de entrega y entidades federativas que cubre el programa (*continuación*)

RAMO	ENTIDAD	MODALIDAD PRESUPUESTAL	CLAVE PRESUPUESTAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	¿CÓMO SE ENTREGARON LOS APOYOS?	ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA
SEP	Consejo Nacional de Fomento Educativo	E	062	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	Ambos	Todas
SEDESOL	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	S	057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Ambos	Aguascalientes • Baja California • Baja California Sur • Campeche • Coahuila • Colima • Chiapas • Chihuahua • Distrito Federal • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz • Yucatán • Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, Inventario federal 2013, documento electrónico.

Cuadro II.9 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por el Coneval

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAE)	Indígenas	803 640	Indígenas	446 891	Indígenas	76 795
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBA)	Personas	11 631 423	Personas	720 000	Personas	869 053
Programa Fondos Regionales Indígenas (FRRI)	Personas	6 485 193	Personas	258 498	Personas	6 994
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POMI)	Personas	1 747 495	Personas	24 915	Personas	31 164
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	Indígenas	15 700 000	Indígenas	150 000	Indígenas	174 851

Cuadro II.9 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por el Coneval
(*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (FDCl)	Organizaciones	174 851	Organizaciones	715	Organizaciones	743
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	Indígenas	3 540 356	Organizaciones	175	Organizaciones	253
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	Personas	5 393 054	Personas	5 393 054	Personas	8 566
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	Organizaciones	ND	Organizaciones	5 477	Organizaciones	185

Cuadro II.9 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por el Coneval
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	Familias	7 935	Familias	273	Familias	292
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	Otro: proyectos de comunicación	1 679	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	65	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	71
Atención a Tercer Nivel	Personas	20 544	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	3 118	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	3 058

Cuadro II.9 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por el Coneval
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	Organizaciones sociales	5 204	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	86	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	91
Excarcelación de Presos Indígenas	Indígenas	ND	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	ND	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	ND
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	ND	ND	Entidad federativa	ND	Entidad federativa	ND

Cuadro II.9 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por el Coneval
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	Infancia; Jóvenes	ND	Infancia; Jóvenes	ND	Infancia; Jóvenes	ND
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	Artesanos	566 000	Artesanos	19 141	Artesanos	22 085

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, Inventario federal 2013; y Coneval, Informes finales de cada programa.
ND: No disponible.

Cuadro II.10 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por Gesoc

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	Artesanos	565 861	Artesanos	21 251	Artesanos	21 535
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAE)	Niños y jóvenes indígenas	803 640	Niños y jóvenes indígenas	446 891	Niños y jóvenes indígenas	76 260
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBA)	Personas	6 475 783	Personas	477 300	Personas	548 218
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFR)	Personas	6 485 193	Personas	258 498	Beneficiario	15 186
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Personas	1 747 495	Personas	24 915	Personas	31 164

Cuadro II.10 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por Gesoc
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	Indígenas	15 700 000	Indígenas	150 000	Indígenas	174 851
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	7 028	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	715	Otro: Organizaciones tradicionales indígenas	743
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	Individuos	3 540 356	Individuos	175	Individuos	253
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	Personas	5 393 054	Personas	5 393 054	Personas	9 647

Cuadro II.10 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por Gesoc
(continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	ND	ND	Instancias sociales o públicas	5 477	Instancias sociales o públicas	185
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados-Indígenas urbanos y migrantes desplazados (PAID)	Unidad familiar	7 935	Unidad familiar	273	Unidad familiar	292
Apoyo a proyectos de comunicación indígena (APCI)	Proyectos de comunicación	1 679	Proyectos de comunicación	65	Proyectos de comunicación	71
Atención a Tercer Nivel	Personas	20 544	Paciente indígena	3 118	Paciente indígena	3 058
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (Mancon)	Organizaciones	5 204	Organizaciones	86	Organizaciones	91

Cuadro II.10 Cuantificación del programa según unidad de medida reportada por Gesoc
(*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN POTENCIAL)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN POTENCIAL)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN OBJETIVO)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN OBJETIVO)	UNIDAD DE MEDIDA (POBLACIÓN ATENDIDA)	CUANTIFICACIÓN (POBLACIÓN ATENDIDA)
Excarcelación de Presos Indígenas	Personas	7 367 918	Personas	9 142	Personas	931
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	Entidad federativa	24	Entidad Federativa	19	Entidad federativa	21

Fuente: Elaboración propia con base en Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) 2014, Gestión Social y Cooperación, México, 2014.

Cuadro II.11 Porcentaje de cobertura y eficiencia de los programas estudiados

NOMBRE DEL PROGRAMA	COBERTURA DEL PROGRAMA (PA/PP X 100)	EFICIENCIA DEL PROGRAMA (PA/PO X 100)
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	9.56	17.18
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	7.47	120.70
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	0.11	2.71
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	1.78	125.08
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	1.11	116.56
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	0.42	103.91
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	0.01	144.57
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	0.18	0.18
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	ND	3.3
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	3.67	106.95
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	4.22	109.23
Atención a Tercer Nivel	14.88	98.07

Cuadro II.11 Porcentaje de cobertura y eficiencia de los programas estudiados (*continuación*)

NOMBRE DEL PROGRAMA	COBERTURA DEL PROGRAMA (PA/PP X 100)	EFICIENCIA DEL PROGRAMA (PA/PO X 100)
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	1.74	105.81
Excarcelación de Presos Indígenas	ND	ND
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	ND	ND
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	ND	ND
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	3.90	115.38

Fuente: Elaboración propia con base en los informes finales de cada programa que reporta Coneval.

Cuadro 11.12 Calificación Indep 2013 de los programas estudiados

NOMBRE DEL PROGRAMA	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN POTENCIAL	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA 2013	INDEP 2013	CUADRANTE 2013
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	3.81	101.34	52.57	64.69	ND escaso
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	9.49	17.06	13.28	45.08	ND escaso
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBA)	8.47	114.86	61.66	65.63	ND escaso
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFR)	0.23	5.87	3.05	36.68	ND escaso
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	1.78	125.08	63.43	76.12	Dispersión de la política social
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	1.11	116.57	58.84	59.28	ND escaso
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	10.57	103.92	57.24	73.05	Dispersión de la política social

Cuadro II.1.2 Calificación Indep 2013 de los programas estudiados (continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN POTENCIAL	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA 2013	INDEP 2013	CUADRANTE 2013
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	0.01	144.57	72.29	64.65	ND escaso
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	0.18	0.18	0.18	44.74	Dispersión de la política social
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	SD	3.38	Opaco	Opaco	Caja negra
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados) (PAID)	3.68	106.96	55.32	52.90	ND escaso
Apoyo a proyectos de comunicación indígena (APCI)	4.23	109.23	56.73	55.56	ND escaso
Atención a Tercer Nivel	14.89	98.08	56.48	Opaco	Caja negra

Cuadro II.12 Calificación Indep 2013 de los programas estudiados (continuación)

NOMBRE DEL PROGRAMA	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN POTENCIAL	POBLACIÓN ATENDIDA/ POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA 2013	INDEP 2013	CUADRANTE 2013
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (Mancon)	1.75	105.81	53.78	59.71	ND escaso
Excarcelación de Presos Indígenas	0.01	10.18	5.10	41.50	ND escaso
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	87.50	110.53	69.01	Opaco	Caja negra

Fuente: Elaboración propia con base en Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep) 2013..., doc. cit.

Respecto a los datos reportados en los informes finales que elabora el Coneval (cuadro II.11, p. 193) se aprecian dos tendencias. Primero, en cuanto al cálculo de cobertura que realiza el Coneval, que mide el porcentaje de población atendida con base en la población potencial, se aprecia que, en todos los casos, ésta es menor a 15%. Segundo, respecto a la eficiencia del programa, que mide el porcentaje de población atendida acorde con la población objetivo, se aprecia que cuatro de los programas tienen una eficiencia que oscila entre 0.18% y 17%. Uno de los programas reporta una eficiencia de 98%, y los nueve programas restantes reportan un excedente que varía entre 104% y 146%. Estos resultados permiten apreciar, de un lado, una cobertura deficiente y, de otro, una eficiencia con sobreatención lo que, en estricto sentido, puede traducirse en ineficiencia.

Por su parte, la metodología que emplea Gestión Social y Cooperación (Gesoc), A. C., en su Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales presenta algunas variaciones. Por un lado, la variable *cobertura* se obtiene del promedio de los cocientes que resultan al dividir la población atendida entre la población potencial y la población atendida entre la población objetivo. Adicionalmente el índice incluye otras dos variables para ser calculado, a saber: calidad de diseño y cumplimiento de metas. Éstas junto con la cobertura arrojan el puntaje obtenido. Finalmente, con esta información se les coloca en uno de los siguientes cuadrantes: 1) Programas con Nivel de Desempeño Óptimo; 2) Programas con Alto Potencial de Desempeño; 3) Programas con Nivel de Desempeño Mejorable; 4) Programas con Nivel de Desempeño Escaso; 5) Programas que reflejan la Dispersión de la Política Social Federal, y 6) La Caja Negra del Gasto Social Federal.

Llama la atención que, en el caso de los 16 programas con información disponible, únicamente la mitad de ellos tiene una calificación superior a 50%. Este puntaje varía entre 53 y 76%. Asimismo, se observa que 10 de estos programas se ubican en el cuadrante con nivel de desempeño escaso, otros tres programas en el que refleja *dispersión de la política social federal*, y los tres programas restantes se ubican en la *caja negra*. ¿Qué significa esto? De acuerdo con la metodología del Indep, los programas que están destinados a la atención de las demandas de los pueblos indígenas y de los cuales fue posible obtener información reflejan un nivel de desempeño escaso, lo que significa que “presentan condiciones de bajo nivel de cobertura de su población potencialmente beneficiaria así como de valores bajos de calidad en su diseño y/o avances mediocres en su cumplimiento de metas”,³² indican también dispersión, es decir, cuentan con una alta calidad de diseño durante el periodo analizado y han obtenido avances aceptables en el cumplimiento de las metas que se habían propuesto pero con bajos niveles de cobertura de su población potencialmente beneficiaria (inferiores a 65%).³³ Por último, reflejan opacidad, ya que los programas ubicados en la *caja negra* son “programas públicos que no identifican a su población potencialmente beneficiaria, aunque sí reportan avance en sus indicadores.”³⁴

Ahora bien, al realizar el cálculo de exclusión con la metodología propia de esta investigación se aprecian los resultados desplegados en el cuadro II.13. Cabe señalar que debido a que los datos ofrecidos por el Indep son ligeramente más amplios se empleó esta fuente en la medición de exclusión.

³² Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep) 2014, Gestión Social y Cooperación, México, 2014, documento electrónico disponible en: <<http://www.indep.gesoc.org.mx/index.php/indep>>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

³³ Ídem.

³⁴ Ídem.

Cuadro II.13 Exclusión según población potencial (PP)
y población objetivo (PO)

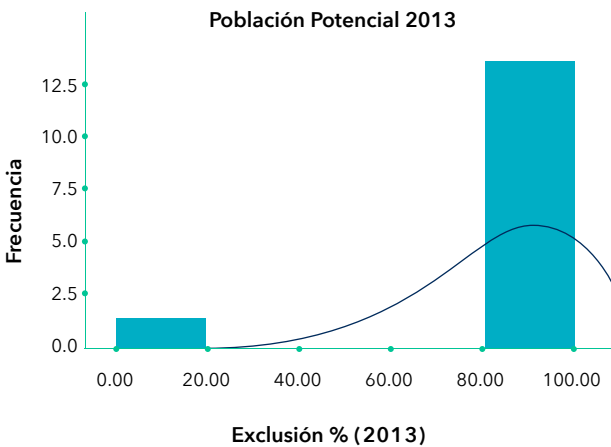
PROGRAMA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXCLUIDA SEGÚN PP	PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXCLUIDA SEGÚN PO
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	96.19	-1.34
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	90.51	82.94
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	91.53	-14.86
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	99.77	94.13
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	98.22	-25.08
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	98.89	-16.57
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	89.43	-3.92
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	99.99	-44.57
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	99.82	99.82
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	ND	96.62
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados) (PAID)	96.32	-6.96
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	95.77	-9.23

Cuadro II.13 Exclusión según población potencial (PP) y población objetivo (PO) (continuación)

PROGRAMA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXCLUIDA SEGÚN PP	PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXCLUIDA SEGÚN PO
Atención a Tercer Nivel	85.11	1.92
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (Mancon)	98.25	-5.81
Excarcelación de Presos Indígenas	99.99	89.82
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	12.50	-10.53

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Indep 2013..., *doc. cit.*

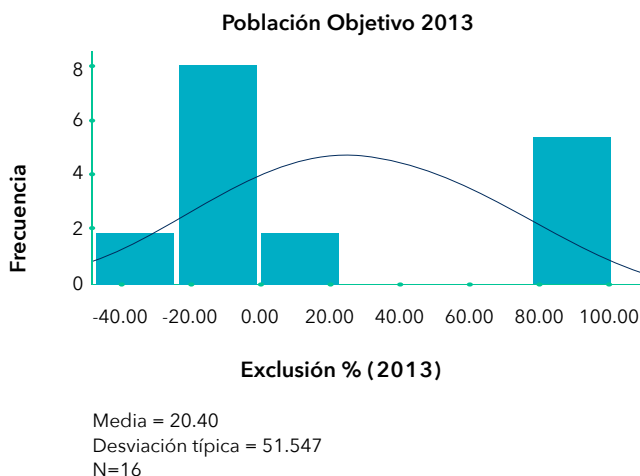
Gráfico II.3 Exclusión en población indígena según población potencial



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Indep 2013..., *doc. cit.*

Como ya se había advertido al hacer el estudio con la información publicada por el Coneval y Gesoc por separado, el análisis según población potencial y población objetivo tiene una tendencia clara. Por un lado, al hacer observaciones con base en la población potencial, es decir, contra todo el universo que podría ser atendido por el programa, hay serias deficiencias. En este análisis, salvo el caso del programa Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena, que arroja un porcentaje de exclusión de 12.5%, el resto de los programas con información disponible reportan entre 85 y 99.99% de exclusión. Por otro lado, al hacer este análisis con base en la población objetivo, se aprecia una sobreatención; es decir, que hay un mayor número de población atendida que la prevista como población objetivo. En este caso, diez de los programas estudiados atienden un número mayor de población objetivo en porcentajes que varían entre 1.3 y 45%. No obstante, también encontramos casos graves de exclusión que van desde 2 a 94 por ciento.

Gráfico II.4 Exclusión en población indígena, según población objetivo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Indep 2013..., *doc. cit.*

Con base en tales resultados, la siguiente tarea fue relacionar los objetivos de programas destinados a la atención de la población indígena en 2013, de acuerdo con sus reglas de operación o lineamientos normativos vigentes, con las líneas de acción propuestas en 2012 en el *Reporte sobre la discriminación en México* para la atención de este grupo en particular. Con ello se pretende constatar, independientemente de su grado de exclusión, la medida en que realmente son atendidas, o no, las necesidades de este grupo poblacional según el diagnóstico citado (publicado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Conapred) mediante las políticas públicas y el presupuesto que diseña y ejerce el Estado con dicho fin.

Análisis de concordancia entre los objetivos de los programas presupuestales orientados hacia la población indígena y las principales dimensiones de discriminación que existen hacia este grupo de población

En este apartado se hará un análisis entre los objetivos de los 29 programas destinados exclusivamente a la población indígena y las recomendaciones que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Conapred hicieron en el *Reporte sobre la discriminación en México 2012* en cuanto a la situación de este grupo, con el objetivo de ver si el gobierno efectivamente la está atendiendo. Estos 29 programas se dividieron en los siete temas que el reporte analiza: alimentación, salud, protección civil y penal, trabajo, crédito y derechos políticos. Además, se incluyó la categoría educación, ya que aunque no está contemplada en el reporte es un tema ampliamente documentado y –como comentamos en este capítulo– es una de las áreas donde la población indígena presenta mayor rezago.

Cuadro II.14 Programas presupuestarios de 2013 que incluyen en su población objetivo únicamente a la población indígena

CATEGORÍA	NÚMERO DE PROGRAMAS	PRESUPUESTO	% PRESUPUESTO POR CATEGORÍA	RECOMENDACIONES REALIZADAS	RECOMENDACIONES ATENDIDAS
Alimentación	4	\$60 006 178 600	90.0%	12	1
Salud	2	\$113 811 193	0.2%	13	2
Protección civil y penal	6	\$907 377 234	1.4%	10	1
Trabajo	0	\$0	0.0%	2	0
Crédito	6	\$1 297 653 232	1.9%	1	1
Derechos políticos	3	\$182 607 523.61	0.3%	15	3
Educación	9	\$4 162 060 786	6.2%	0	0
TOTAL	30	\$66 669 688 569	100.0%	53	8

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

De acuerdo con esta clasificación, cuatro programas están destinados a la alimentación, dos a salud, seis a la protección civil y penal, seis al crédito, tres a los derechos políticos y nueve a educación. Cabe señalar que en total son 28 programas, pero tres de ellos podían ser clasificados en más de una categoría, por lo que la contabilidad total es de 30 programas.

De las 53 recomendaciones que hizo el *Reporte sobre la discriminación en México* con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y hacer efectivos sus derechos, los

programas están encaminados a atender únicamente ocho de ellas. Aunque el reporte es muy reciente, no se logra apreciar un compromiso por parte del gobierno por retomar estas recomendaciones para 2013; es decir, no sólo no se crearon nuevos programas sino que no se adecuaron los existentes para atender esta problemática. Simplemente se siguió la inercia de los años anteriores.

De las siete categorías contempladas, la que recibió mayor presupuesto fue la de alimentación con 90% del presupuesto destinado exclusivamente a la atención de los pueblos indígenas. La recomendación a la que se atiende con mayor prioridad es la relacionada a la necesidad de mejor infraestructura física (carreteras, caminos rurales, puentes y empalmes) con el objetivo de asegurar la disponibilidad de nutrientes faltantes en las comunidades indígenas. En el tema de salud se atendieron dos de las 13 recomendaciones con una participación del presupuesto de 0.2%; estas dos recomendaciones se refieren a brindar mayor información sexual y reproductiva a las mujeres, especialmente a las jóvenes.

Para mejorar el derecho a la justicia de los pueblos indígenas, el *Reporte sobre la Discriminación* hace 10 recomendaciones, específicamente tres sobre el proceso civil y siete acerca del proceso penal. De éstas, únicamente se atiende una del proceso penal que está relacionada con el establecimiento de protocolos de actuación en los casos en que una persona indígena esté inculpada o sea víctima de delito, con el objetivo de que tenga un acceso a la justicia basado en el reconocimiento y el respeto a la diversidad. Adicionalmente, hay dos programas que buscan dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Dentro de las dos categorías que buscan insertar a los pueblos indígenas en el mercado laboral están las del trabajo y las de

acceso al crédito. Dentro de estas categorías vemos cómo el gobierno tiene prioridad en apoyar a los indígenas a que se autoempleen, por encima de buscar mejorar sus condiciones laborales dentro del mercado formal. En este sentido, se está destinando casi 2% del presupuesto mediante seis programas presupuestarios, con el objetivo de dar créditos para proyectos productivos o de desarrollo sustentable.

En cuanto a los derechos políticos, se atienden tres de las 15 recomendaciones emitidas en el reporte, con un presupuesto de 182 607 523.61 pesos distribuido en tres programas que buscan fomentar la inserción de las personas indígenas, principalmente las mujeres, en la vida política. Finalmente, cabe mencionar que de los 28 programas que atienden exclusivamente a la población indígena, nueve están destinados a la educación, los cuales abarcan desde la protección y promoción de su patrimonio cultural hasta el tratar de mitigar el rezago educativo en educación inicial y básica de esta población. Esta última categoría representa 6.2% del presupuesto.

Ahora que se conocen las áreas que para el gobierno son prioritarias en el tema de atención a la población indígena falta conocer a cuántas personas de este grupo se están atendiendo efectivamente y dónde se encuentran ubicadas geográficamente. En el siguiente apartado presentamos la cobertura geográfica de 18 de los 28 programas destinados a esta población.

Cobertura geográfica de los programas destinados a la atención exclusiva de los pueblos indígenas

Para poder realizar el análisis de la población atendida de los programas dirigidos a la población indígena, se utilizó como

fuente de información los datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), mediante el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), y por el Coneval, mediante las fichas de monitoreo y/o informes finales de los programas presupuestales en cuestión.³⁵ Cabe señalar que, en este capítulo, a diferencia de los anteriores, se trabajó con datos a nivel de entidad federativa para poder conocer el comportamiento de estos programas a lo largo de la república mexicana y saber cuáles son los estados con mayor número de personas morales o físicas que fueron beneficiadas por dichos programas.

Se trabajó con un total de 16 de los 28 programas que buscan atender las demandas de la población indígena, ya que son los únicos que cuentan con información sobre su padrón de beneficiarios. A su vez, se dividieron los programas según el tipo de beneficiario al que está dirigido, a saber: personas físicas o morales.

De los programas dirigidos a personas físicas, en 2013 se atendió a 226 517 personas de las cuales 87% fueron beneficiadas por el programa de Albergues Escolares (cuadro II.15). Este programa tiene entre sus funciones otorgar hospedaje, alimentación y apoyo educativo en los albergues a niñas, niños y adolescentes indígenas que preferentemente provengan de localidades que no cuentan con servicios de educación, brindar alimentación y actividades complementarias a la población y favorecer la atención

³⁵ Es importante destacar que los datos aquí mostrados fueron proporcionados por el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) y que difieren mucho de los datos mostrados en el capítulo anterior, los cuales fueron obtenidos de las fichas de monitoreo del Coneval. También hay que mencionar que los datos reportados por el Coneval son a nivel nacional y los reportados por SIIPP-G, a nivel estatal.

a la salud de los beneficiarios del programa. Los siguientes programas con mayor número de beneficiarios fueron el de Fortalecimiento de Capacidades Indígenas y el Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías con 5.5% y 4.4%, respectivamente.

Cuadro II.15 Número de beneficiarios por programa de atención a la población indígena dirigido a personas físicas

PROGRAMA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	% TOTAL DE BENEFICIARIOS
Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	12 431	5.5%
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	9 901	4.4%
Programas Albergues Escolares Indígenas	197 002	87.0%
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	1 424	0.6%
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	757	0.3%
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	346	0.2%
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	305	0.1%
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	298	0.1%
Atención a Tercer Nivel	4 053	1.8%
TOTAL GENERAL	226 517	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIIPP-G.

En el cuadro II.16 se muestra que los estados que tienen una mayor concentración de beneficiarios son Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Guerrero con 60%. Además, destaca que en los datos que arroja el SIIPP-G, el programa Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados), únicamente tiene beneficiarios en Guerrero, aunque en sus reglas de operación menciona que está dirigido también a Chiapas, Oaxaca, Jalisco e Hidalgo. De las entidades que tienen menor atención de estos programas destaca Tlaxcala, ya que a pesar de contar con un porcentaje de su población indígena de entre 2% y 5%, según datos del INEGI, únicamente tiene el apoyo de cuatro de los nueve programas dirigidos a personas físicas indígenas.

Cuadro II.16 Beneficiarios por entidad federativa de los programas presupuestarios* del 2013 dirigidos únicamente a la población indígena (personas físicas)

ENTIDAD	CLAVE DEL PROGRAMA										TOTAL	% BENEFICIARIOS
	F032	S057	S178	S181	S183	S203	U002	U004	U007			
Oaxaca	1 004	800	51 249	225	116	-	-	54	551	53 999	23.8%	
Chiapas	1 275	1 115	27 418	183	93	30	.	30	267	30 411	13.4%	
Chihuahua	251	1 971	24 307	28	26	-	-	-	125	26 708	11.8%	
Guerrero	1 061	2 768	18 619	110	63	60	305	3	165	23 154	10.2%	
Puebla	866	375	13 243	73	36	-	-	18	190	14 801	6.5%	
Veracruz	465	101	11 398	120	84	30	-	14	571	12 783	5.6%	
Hidalgo	582	336	10 352	36	34	-	-	12	157	11 509	5.1%	
Nayarit	368	45	6 420	41	27	-	-	5	229	7 135	3.1%	
San Luis Potosí	894	82	5 093	101	43	22	-	9	273	6 517	2.9%	
Jalisco	288	489	5 580	29	-	30	-	1	65	6 482	2.9%	
Yucatán	298	295	4 855	92	47	30	-	28	251	5 896	2.6%	

Cuadro II.16 Beneficiarios por entidad federativa de los programas presupuestarios* del 2013 dirigidos únicamente a la población indígena (personas físicas) (continuación)

ENTIDAD	CLAVE DEL PROGRAMA										TOTAL	% BENEFICIARIOS
	F032	S057	S178	S181	S183	S203	U002	U004	U007			
Durango	222	25	4 866	26	9	-	-	-	-	276	5 424	2.4%
Michoacán	456	702	1 938	35	29	-	-	-	19	169	3 348	1.5%
Campeche	329	37	2 649	31	27	-	-	-	-	98	3 171	1.4%
Quintana Roo	745	25	1 835	40	22	-	-	-	12	6	2 685	1.2%
México	701	316	1 168	112	27	-	-	-	18	140	2 482	1.1%
Sonora	396	-	1 794	15	13	-	-	-	20	103	2 341	1.0%
Tabasco	192	24	1 647	16	-	-	-	-	6	10	1 895	0.8%
Sinaloa	478	3	1 034	12	18	30	-	-	9	68	1 652	0.7%
Baja Cal.	281	65	800	11	15	-	-	-	10	13	1 195	0.5%
Querétaro	267	41	737	30	19	-	-	-	8	74	1 176	0.5%
Nuevo León	413	-	-	-	-	-	-	-	-	-	413	0.2%
D. F.	260	37	-	15	-	-	-	-	10	46	368	0.2%

Cuadro II.16 Beneficiarios por entidad federativa de los programas presupuestarios* del 2013 dirigidos únicamente a la población indígena (personas físicas) (continuación)

ENTIDAD	CLAVE DEL PROGRAMA										TOTAL	% BENEFICIARIOS
	F032	S057	S178	S181	S183	S203	U002	U004	U007			
Morelos	228	8	-	15	-	-	-	8	96	355	0.2%	
Guanajuato	111	46	-	5	8	-	-	4	105	279	0.1%	
Zacatecas	-	91	-	-	-	30	-	-	1	122	0.1%	
Tlaxcala	-	64	-	19	-	24	-	-	4	111	0.0%	
Aguascalientes	-	22	-	-	-	30	-	-	-	52	0.0%	
Tamaulipas	-	-	-	-	-	30	-	-	-	30	0.0%	
Baja Cal. Sur	-	17	-	4	-	-	-	-	-	21	0.0%	
Coahuila	-	1	-	-	1	-	-	-	-	2	0.0%	
TOTAL	12 431	9 901	197 002	1 424	757	346	305	298	4 053	226 517	100.0%	

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-G.

*Los nombres de los programas asociados a estas claves se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro II.17 Nombres de los programas asociados a estas claves del cuadro II.16

CLAVE	PROGRAMA
F032	Fortalecimiento de Capacidades Indígenas
S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
S178	Programas Albergues Escolares Indígenas
S181	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
S183	Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
S203	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
U002	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)
U004	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena
U007	Atención a Tercer Nivel

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

En cuanto a los programas dirigidos a personas morales, en el cuadro II.18 se observa que casi 90% de las y los beneficiarios están concentrados en el programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. Como se mencionó en el apartado anterior, este es el programa que además cuenta con el mayor presupuesto.

Cuadro II.18 Número de beneficiarios por programa de atención a la población indígena dirigido a personas físicas

PROGRAMA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	% TOTAL DE BENEFICIARIOS
Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	13	0.2

Cuadro II.18 Número de beneficiarios por programa de atención a la población indígena dirigido a personas físicas
(continuación)

PROGRAMA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	% TOTAL DE BENEFICIARIOS
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	5 206	89.9
Programa Fondos Regionales Indígenas	20	0.3
Programa Promoción en Convenios en Materia de Justicia	306	5.3
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	19	0.3
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	21	0.4
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	5	0.1
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	196	3.4
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	5	0.1
TOTAL	5 791	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de SIIPP-G.

La distribución geográfica de estos programas se muestra en el cuadro II.19. A diferencia de los programas que atienden a personas físicas, estos nueve programas están distribuidos de

manera más equitativa entre los estados. El estado que más beneficiarios tiene es Hidalgo con 10%; le siguen Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Querétaro, con 8% de su población, aproximadamente. Hay dos programas, que de acuerdo con los datos que arroja el SIIPP-G (Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas y el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena) únicamente atienden a cinco beneficiarios cada uno, a pesar de que están dirigidos a los 871 municipios indígenas clasificados acorde con los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, como en el caso de los programas que atienden a personas físicas, en este caso Tlaxcala también observa una subatención de su población indígena ya que sólo recibe apoyo de un programa.

Cuadro II.19 Beneficiarios por entidad federativa de los programas presupuestarios* de 2013 dirigidos únicamente a la población indígena (personas morales)

ENTIDAD	CLAVE DEL PROGRAMA										TOTAL	% BENEFICIARIOS
	F032	S179	S180	S182	S183	S184	S185	S239	U008			
Hidalgo	1	592	2	9	5	-	-	-	6	-	615	10.6
Guerrero	-	523	2	1	-	-	1	1	-	-	528	9.1
Oaxaca	3	477	1	7	12	4	2	11	-	-	517	8.9
Chiapas	-	329	4	138	-	3	1	18	-	-	493	8.5
Yucatán	2	467	1	4	-	2	-	7	-	-	483	8.3
Querétaro	-	444	-	8	-	6	-	3	-	-	461	8.0
México	1	363	-	4	-	-	-	9	1	1	378	6.5
Campeche	2	301	3	12	-	1	-	6	-	-	325	5.6
Puebla	-	184	2	10	-	-	-	11	1	1	208	3.6
Durango	-	195	-	8	-	-	-	1	-	-	204	3.5
Quintana Roo	-	196	-	4	-	-	-	3	-	-	203	3.5
San Luis Potosí	-	173	1	4	-	-	-	18	-	-	196	3.4
Guanajuato	-	172	-	10	-	-	-	5	-	-	187	3.2
Chihuahua	-	119	1	3	-	-	-	4	1	1	128	2.2
Michoacán	-	87	-	6	-	-	-	23	1	1	117	2.0
Nayarit	-	105	-	2	2	-	-	5	-	-	114	2.0

Cuadro II.19 Beneficiarios por entidad federativa de los programas presupuestarios* de 2013 dirigidos únicamente a la población indígena (personas morales) (continuación)

ENTIDAD	CLAVE DEL PROGRAMA										TOTAL	% BENEFICIARIOS
	F032	S179	S180	S182	S183	S184	S185	S239	U008			
Morelos	-	100	-	4	-	-	-	-	2	-	106	1.8
Jalisco	-	81	-	14	-	-	-	-	8	-	103	1.8
Baja Cal.	-	78	-	6	-	-	-	-	4	-	88	1.5
Tabasco	3	71	3	4	-	-	-	-	4	-	85	1.5
Veracruz	-	65	-	2	-	4	-	-	13	-	84	1.5
Sonora	1	58	-	18	-	1	1	-	-	1	80	1.4
Sinaloa	-	19	-	22	-	-	-	-	10	-	51	0.9
D. F.	-	-	-	4	-	-	-	-	20	-	24	0.4
Tlaxcala	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	7	0.1
Nuevo León	-	-	-	2	-	-	-	-	4	-	6	0.1
TOTAL GENERAL	13	5206	20	306	19	21	5	196	5	5791	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-G.

*Los nombres de los programas asociados a estas claves se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro II.20 Nombres de los programas asociados a claves del cuadro II.19

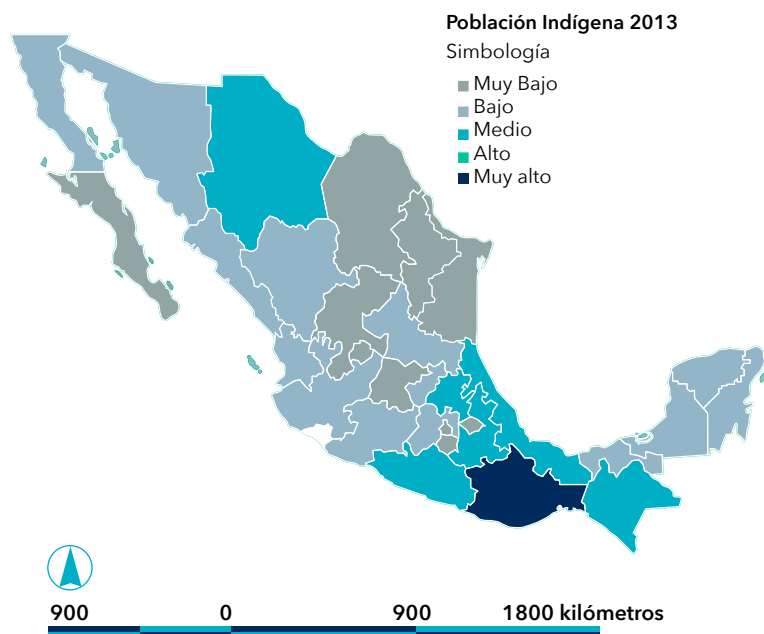
CLAVE	PROGRAMA
F032	Fortalecimiento de Capacidades Indígenas
S179	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
S180	Programa Fondos Regionales Indígenas
S182	Programa Promoción en Convenios en Materia de Justicia
S183	Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
S184	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
S185	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
S239	Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena
U008	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2013.

Ahora bien, en cuanto a la distribución por número de beneficiarios por entidad federativa de los 18 programas, en el siguiente mapa se observa que Oaxaca concentra el mayor número de beneficiarios atendidos con más de 31 000. Le siguen Chihuahua, Guerrero y Chiapas con entre 20 000 y 31 000 beneficiarios. Lo anterior indica que en la parte sur de la república se encuentra una mayor aglomeración de beneficiarios atendidos en comparación con el norte del país, lo cual coincide con la distribución geográfica de estos grupos. Cabe mencionar que Chihuahua aparece como el único estado al norte de la república que también agrupa un gran número de beneficiarios

atendidos por los diferentes programas a pesar de que sólo cuenta con un porcentaje de entre 2 y 5 de población de cinco años o más que hablan una lengua indígena.³⁶

Mapa II.5 Distribución geográfica del número de beneficiarios de 16 programas dirigidos a la población indígena



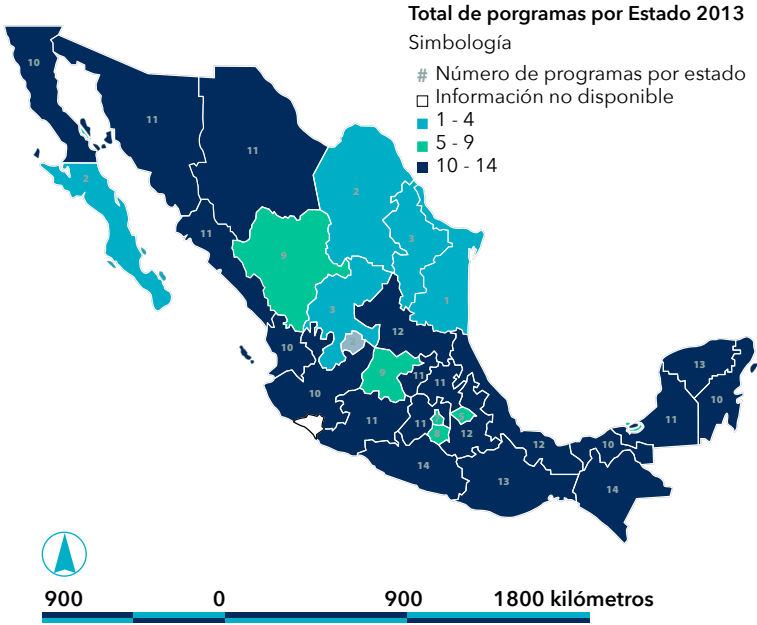
Fuente: Cálculos propios con base en información de SIIPP-G (datos preliminares). El rango de la población atendida en los diferentes estados se clasificó de la siguiente forma:

- Muy bajo = menores a 1 000
- Bajo = 1 001 a 10 000
- Medio = 10 001 a 20 000
- Alto = 20 000 a 31 000
- Muy alto = mayores de 31 000

³⁶ INEGI, Panorama sociodemográfico de México, 2011, documento electrónico disponible en: < http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/Cpv2010_Panorama.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

El mapa siguiente permite apreciar la distribución geográfica del número de programas presupuestarios destinados a la atención específica de pueblos indígenas. En total, se reportan 20 estados con un rango de 10 a 14 programas, siendo los más significativos Chiapas y Guerrero con 14 programas, y Oaxaca y Yucatán con 13. Este resultado parece ser congruente con la densidad demográfica de población indígena y de destinatarios atendidos por estos programas.

Mapa II.6 Número de programas dirigidos a la población indígena por entidad federativa



Fuente: Cálculos propios con base en información de SIIPP-G (datos preliminares).

Discusión de resultados: la condición de los pueblos indígenas en México

Este capítulo buscó adentrarse en la situación que guardan las personas indígenas. La información disponible sugiere que este grupo ha sido dejado al margen de la sociedad mexicana, en general desde siempre, tal como lo demuestran los datos acerca de ingreso, salud y educación donde se observan grandes brechas en comparación con la población no indígena. Esta información hace imperativa la atención que este grupo merece por parte del gobierno federal con el objetivo de mitigar estas diferencias.

Para conocer la prioridad que las personas indígenas representan para el gobierno mexicano se hizo un análisis del presupuesto de 2013, destacando que 28% de éste destinado a los cinco grupos vulnerables se utilizó para la población indígena. Asimismo, se intentó cuantificar la población que los programas de interés deberían estar atendiendo y hacer una evaluación de dichos resultados. Vale la pena mencionar que una limitante importante en la elaboración de este apartado fue la falta de información. Tal como se señala en el Informe General de la Cuenta Pública 2013, “uno de los grandes temas pendientes en la gestión del gasto federalizado es su evaluación integral, con una perspectiva nacional y estatal, así como de cada uno de los fondos y programas más importantes. [...] La falta de realización de las evaluaciones previstas por la CPEUM, la LFPRH, y la LCF, constituye una insuficiencia en la gestión del gasto federalizado, ya que limita el conocimiento sobre los resultados derivados de la aplicación de los recursos públicos ejercidos”.³⁷ De tal suerte,

³⁷ Informe general. Cuenta pública 2013, ASF, documento electrónico disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Infornes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

nos enfrentamos a la ausencia de información referente a la cuantificación de los destinatarios en 14 de los programas estudiados en 2013.

Posteriormente, se contrastaron los objetivos de los 29 programas dirigidos exclusivamente a esta población con las recomendaciones que el CIDE y el Conapred hicieron al gobierno mexicano para igualar a esta población. Lo que se encontró es que sólo ocho de las 53 recomendaciones están atendidas por estos programas. La recomendación que abarca 90% del presupuesto de estos 29 programas es sobre infraestructura. Aunque se reconoce que las recomendaciones emitidas en el *Reporte sobre la discriminación en México* son de 2012, no se observa ningún esfuerzo por parte del gobierno federal por crear nuevos programas o modificar los actuales para incluir estas recomendaciones.

Finalmente, se revisó la distribución geográfica de la población indígena atendida por estos programas y se encontró que los estados con mayor apoyo son Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Guerrero con 60% del apoyo de nueve programas, con información suficiente para su análisis, destinado a personas físicas. Mientras que Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Querétaro reciben aproximadamente 8%, cada uno, del apoyo de los nueve programas que atienden a personas morales. La distribución geográfica de los apoyos responde en su mayoría a los estados con mayor concentración de población indígena, aunque destaca Tlaxcala que no recibe tanta ayuda como otros estados con la misma proporción de población indígena.

Para concluir este apartado, y en atención a los indicadores considerados en esta investigación, cabe señalar que el crecimiento en el presupuesto ejercido en atención a la población indígena muestra una tendencia decreciente en los cuatro años de estudio.

De 2010 a 2011 el incremento en el presupuesto ejercido fue de 4.07%; de 2011 a 2012 este índice fue de 1.27%, y de 2012 a 2013 hubo una reducción de 0.27% en el ejercicio presupuestal. Estos datos, por sí mismos, no reflejan una atención al indicador de equidad.

En cuanto al indicador de visibilidad, en 2013 no fue posible identificar con claridad a los destinatarios finales de los programas presupuestarios que atienden a este grupo poblacional ya que la Secretaría de la Función Pública, mediante el SIIPP-G, únicamente posee 18 padrones de destinatarios de un total de 29 programas que atienden a este grupo poblacional identificados en la presente investigación. Aunado a ello, cabe señalar que la información contenida en estos padrones dista de ser semejante a la que, al momento de realizar esta investigación, reportaban organizaciones como Gesoc, que ofrecía datos sobre 15 programas presupuestarios y el Coneval, que contaba con información de sólo seis de estos programas.

Ahora bien, en cuanto al último indicador, exclusión, cabe señalar que los datos disponibles reportan información diferente según la fuente empleada. Por ejemplo, al medir este aspecto mediante los datos de siete programas disponibles en el SIIPP-G, se reporta una tasa de exclusión de entre 97 y 84% según población potencial y población objetivo respectivamente. Pero, al medir la exclusión mediante otras fuentes –específicamente Gesoc, que contiene información sobre 15 programas– esta tasa varía entre 90 y 20% según la población potencial u objetivo respectivamente. En cualquiera de los casos, es claro que más de 90% de la población potencial que debería estar siendo beneficiada por alguno de los programas públicos analizados, no lo fue.

III. Conclusiones y consideraciones generales

Es importante recapitular que el objetivo de la presente investigación ha sido continuar con el análisis de la orientación del gasto público federal –a la luz del criterio de igualdad de trato– para 2013 con base en los resultados obtenidos en el periodo 2010-2012. En este sentido, por un lado, se cuestionó a lo largo de toda la investigación si cuando el Estado actúa mediante sus programas presupuestarios toma en cuenta el criterio de igualdad de trato entre todas las personas, en general, y entre sus destinatarios, en lo particular. Por otro lado, también se cuestionó si los programas presupuestarios contribuyen –en su diseño e implementación– a una mayor igualdad o desigualdad de trato. Aunado al análisis de estas interrogantes cabe también cuestionar el tipo de intervención que corresponde al Estado en aras de reducir las brechas de desigualdad que separan a los integrantes de una sociedad,

en específico a aquellos que por sus condiciones de origen se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El análisis correspondiente a 2013 se desarrolló en dos etapas. La primera de ellas desagregó, a su vez, tres niveles de análisis: el relativo al estudio del ejercicio del PEF con base en los cinco grupos poblacionales en situación de discriminación contenidos en la LFPED en busca de indicadores de equidad; el estudio de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) con la finalidad de identificar la visibilidad de los destinatarios de los programas presupuestarios estudiados, y el análisis estadístico efectuado por medio de los padrones de destinatarios en busca de indicadores de exclusión. La segunda etapa de esta investigación abordó el análisis sobre la desigualdad de trato en torno a la población indígena en específico. En su conjunto estos bloques de estudio permitieron observar indicios importantes sobre la desigualdad de trato en la asignación y el ejercicio del presupuesto en 2013. Asimismo, con el afán de hacer el análisis más ilustrativo, se retomaron los datos correspondientes a 2010-2012 para observar la evolución de esta investigación.

El periodo de análisis considerado trae consigo una variable importante: se puede observar el comportamiento de la asignación del gasto en los últimos tres años de la administración federal 2006-2012 y el primer año de una nueva 2012-2018. El cambio entre administraciones podría suponer un cambio en la asignación del gasto público federal para los grupos en estudio; sin embargo, los datos muestran que no fue así, al menos para el primer año del gobierno en curso. Como se mencionó al inicio de esta investigación, la evidencia derivada de este estudio confirma los resultados observados en el periodo de análisis previo (2010-2012).

A manera de síntesis, el equipo de investigación pudo corroborar que durante 2010-2013 no se reportaron cambios significativos en el análisis de los indicadores contemplados (equidad, visibilidad e inclusión). Por el contrario, se aprecia una tendencia inercial en la asignación presupuestal y no se identificaron patrones que reflejen un cambio en el diseño de la política pública, por lo menos desde la perspectiva presupuestal, para la atención de los grupos poblacionales estudiados en esta investigación.

Al respecto, se observó que la evolución del número de programas presupuestarios destinados a la atención de las poblaciones en situación de discriminación tuvo cambios menores en el periodo de estudio. En 2010 se identificaron 129 programas dirigidos a los cinco grupos poblacionales considerados en esta investigación; 131 en 2011; 134 en 2012, y 135 en 2013; es decir, un aumento de seis programas en cuatro años de estudio. Sin embargo, el aumento real en el presupuesto total ejercido así como en el presupuesto ejercido en poblaciones en situación de discriminación es menor cada año. Esta situación es de particular relevancia si se estudia el sexenio actual. De 2010 a 2011, el aumento en el presupuesto ejercido en poblaciones en situación de discriminación fue de 10.07%, mientras que de 2011 a 2012 fue de 8.36%. Es decir, coincidiendo con el periodo electoral, en 2012 el presupuesto destinado a la atención de la población más vulnerable se redujo casi dos puntos porcentuales (1.71%). Ahora bien, al comenzar la administración en turno esta situación mantuvo la misma tendencia, de tal forma que el aumento en el presupuesto ejercido para poblaciones discriminadas de 2012 a 2013 fue de 7.89%; es decir, 0.47% menor que el aumento del año anterior.

En el estudio puntual de cada uno de los grupos en situación de discriminación se observó que en 2013 hubo una reducción en el

presupuesto ejercido en tres poblaciones en particular. En el caso de la indígena hubo una reducción en el presupuesto ejercido de 0.27%, en el caso de niñas y niños de 0.30% y en el caso de personas con discapacidad la reducción fue de 1.2%. El principio de ofrecer atención prioritaria a los grupos en situación de mayor desventaja no se ve reflejado con estas reducciones.

No sobra mencionar que uno de los principales obstáculos –que se mantuvo constante– en la elaboración de esta investigación fue el acceso a información consistente y confiable que nos permitiera distinguir la igualdad o desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Por un lado, el estudio constató que, aunque los programas presupuestarios tengan una definición narrativa, ésta no siempre es cuantificable ni verificable. Asimismo, se observó que los padrones de beneficiarios disponibles en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) son inconsistentes o insuficientes para identificar a la población destinataria de los programas presupuestarios.

Para el caso del presente análisis, en 2013 únicamente se pudo acceder a 174 padrones de beneficiarios de los 887 programas identificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Asimismo, informes y evaluaciones de organismos como la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y organizaciones de la sociedad civil como Gestión Social y Cooperación, A. C., reportan la ausencia de la información mínima necesaria para evaluar la política social en México.

En el caso del análisis puntual que se hizo sobre los programas dirigidos a la población indígena, se identificó que de los 29 programas estudiados, sólo 18 contaban con padrón de

beneficiarios. Aunado a ello, cabe señalar que esta información, obtenida por el equipo de investigación mediante el SIIPP-G, no coincide con la información sobre población atendida que reportan organismos como el Coneval y Gesoc. Esta situación debe llamar la atención particularmente porque la mayoría de los programas dirigidos a la atención de los pueblos indígenas entregan apoyo de tipo monetario. Ante la ausencia de información suficiente no es posible comprobar que quienes deberían recibir este tipo de apoyos efectivamente estén siendo beneficiados, o por el contrario los recursos estén siendo desviados.

Asimismo, en cuanto a las recomendaciones emitidas para reducir la discriminación en la población indígena se percibe una atención prácticamente nula por parte del Estado. Como se mencionó en el segundo apartado de esta investigación, en el Reporte sobre la Discriminación en México, publicado por Conapred, en 2012 se emitieron 53 recomendaciones puntuales para atender la situación de los pueblos indígenas en al menos seis áreas puntuales: alimentación, salud, protección civil y penal, trabajo, crédito y derechos políticos. En el estudio de los 29 programas presupuestarios que destinan acciones compensatorias para la atención de pueblos indígenas en 2013, únicamente fue posible identificar la atención de ocho de esas recomendaciones.

Derivado del análisis de los programas destinados a la atención de pueblos indígenas, puede inferirse que la emisión de evaluaciones y recomendaciones sobre y para la atención del resto de los grupos en situación de discriminación no tiene una repercusión directa en el diseño y ejercicio del gasto presupuestario ya que, por un lado, se observa una tendencia decreciente en el presupuesto asignado a estos grupos, e incluso, en algunos casos, una disminución en este ejercicio. Por otro lado, se aprecia también que las recomendaciones emitidas no son consideradas en el

diseño de los programas como se confirma en aquellos que buscan atender a la población indígena, ya que tras estas recomendaciones no se observan modificaciones o ajustes mínimos en los objetivos de los programas estudiados.

Por último, con base en tales resultados, desarrollados a profundidad en esta investigación, a continuación se describen cinco situaciones susceptibles de mejora que se considera deben ser atendidas con prioridad, para lo que se ofrecen propuestas puntuales para cada una de ellas.

Situaciones susceptibles de mejora

1. Los programas presupuestarios deben justificar la asignación del gasto público con base en criterios de equidad

Para considerar que existe equidad en el ejercicio presupuestario es necesario cumplir con dos premisas: una, justificar plenamente las razones por las que cada grupo discriminado recibió recursos diferentes, en función de sus condiciones; y dos, explicar la relación entre las acciones efectivamente emprendidas y las situaciones de desigualdad y/o vulneración de cada uno de esos grupos. En el análisis del periodo 2010-2013 no se encontraron indicios de esas dos condiciones mediante el estudio de los programas presupuestarios.

Los hallazgos de esta investigación reflejan una asignación diferenciada a cada uno de los cinco grupos en situación de desventaja definidos en la LFPED sin que haya una justificación para ello. Por ejemplo, las personas con discapacidad reciben una octava parte del presupuesto ejercido en favor de las personas adultas mayores (véase cuadro III.1).

Asimismo, se aprecia la tendencia inercial en la asignación del gasto a los grupos en situación de discriminación en general. En total, en los cuatro años estudiados hubo apenas un incremento de 0.5% en el presupuesto asignado a estas poblaciones sin que se explique la relación que tiene este aumento mínimo con la condición de desigualdad que sufren estos grupos (véase cuadro III.2). La ausencia de cambios significativos en el ejercicio del presupuesto a lo largo del periodo muestra que los criterios de decisión en la asignación del gasto público no atendieron a la equidad.

Cuadro III.1 Porcentaje ejercido del total del PEF por grupo poblacional, 2010-2013

GRUPO POBLACIONAL	2010	2011	2012	2013
Mayores de 60 años	15.16%	15.56%	14.47%	16.07%
Niñas y niños	11.81%	11.76%	11.33%	10.92%
Mujeres	11.43%	11.29%	10.95%	10.72%
Indígenas	10.96%	10.88%	10.58%	10.20%
Personas con discapacidad	2.44%	2.48%	2.48%	2.37%

Fuente: CIDE, con base en el análisis del PEF 2010-2013.

Cuadro III.2 Porcentaje del PEF destinado a grupos discriminados 2010 a 2013

AÑO	PORCENTAJE DEL PEF DESTINADO A GRUPOS EN DESVENTAJA
2010	25.69
2011	26.07
2012	26.07
2013	26.20

Fuente: CIDE, con base en el análisis del PEF 2010-2013.

Con la intención de incluir el criterio de equidad en las decisiones de asignación del gasto público sería deseable añadir una fracción al artículo 27 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que refiere lo siguiente:

ARTÍCULO 27. Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

- I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;
- II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y
- III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

La fracción propuesta debería incluir: “IV. Las acciones que promuevan la inclusión de los grupos en situación de desventaja definidos en la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación.”

Con este agregado, se busca que los anteproyectos de las secretarías de Estado empleados para la programación y diseño anual del gasto público consideren a los grupos en situación de discriminación, propongan acciones que promuevan su inclusión y justifiquen la asignación del gasto de tal forma que su ejecución sea equitativa y visibilice a los grupos en cuestión.

2. Los programas presupuestarios deben identificar con claridad a la población que buscan atender mediante la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Derivado de esta investigación, se identificó que el porcentaje de Gasto Programable que cuenta con MIR y población claramente definida, pasó de 23 a 35% entre 2010 y 2013. Es decir, en el transcurso del periodo estudiado apenas es posible identificar a la población objetivo en una tercera parte del presupuesto.

La falta de información sobre la ejecución del gasto gubernamental atañe a un problema de falta de transparencia que no permite saber si la asignación del gasto fue diseñada con criterios de equidad o visibilidad de las poblaciones vulnerables, y por lo tanto, enfocada a reducir la desigualdad.

Respecto a la variable de visibilidad empleada en este estudio, cabe recordar que para catalogar si el programa contaba con una población definida¹ se revisaron los elementos publicados en la MIR,² a saber: fin, propósito, actividades y componentes.

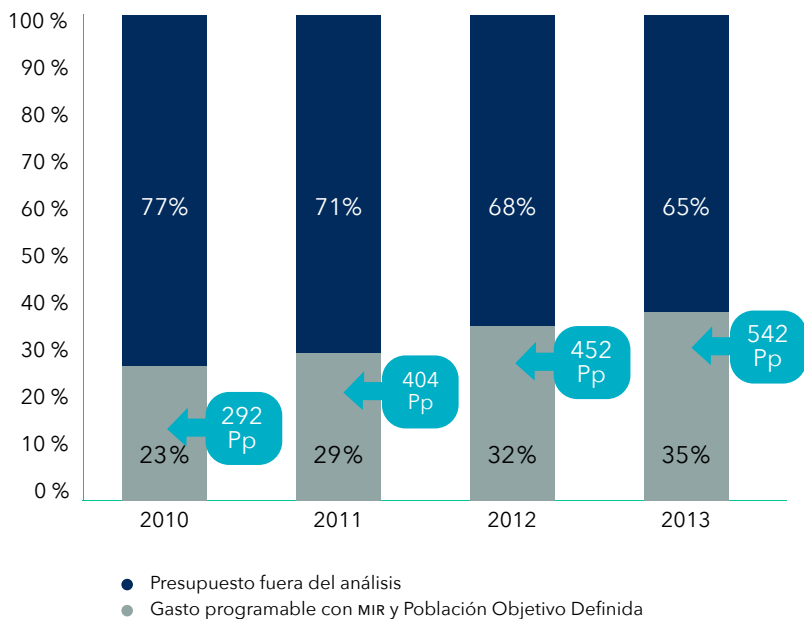
¹ Por población definida se intentó localizar un grupo específico de la población a la que está dirigida la ayuda. Es por ello que se descartaron todos aquellos programas que contaban con una definición general, como por ejemplo: todos los mexicanos, la sociedad mexicana, la sociedad en general, la población, las personas, etc. Tampoco incluimos aquellos programas que hacían referencia a la atención de algún sector general, como el sector agrícola, industrial, minero, público, privado, social, entre otros. Estas definiciones tan amplias hacen imposible cuantificar a la población beneficiaria potencial de los programas y, por lo tanto, impiden saber si realmente el beneficio alcanzó a sus destinatarios finales. Se consideraron, en cambio, aquellos programas cuya matriz definía como destinatario a un grupo claramente identificable, como: “ciudadanos de 60 años o más”, “estudiantes de quinto y sexto grado de primarias públicas”, “investigadores registrados en el Archivo General de la Nación”, “población indígena que vive en las áreas de atención prioritaria del Prodefor”, etcétera.

² Dado que se considera una herramienta primaria para la evaluación del desempeño.

Al respecto, se buscó que hubiera claridad en la definición de los destinatarios que se buscaba beneficiar con el programa en cuestión.

Con base en el análisis detallado de los 742 programas con MIR en 2013, se observa que 542 cuentan con una población potencial definida, lo que equivale casi a 35% del PEF (véase gráfico III.1); en este nivel de análisis ya no existe diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido.

Gráfico III.1 Gasto Programable con MIR y Población Objetivo Definida, 2010-2013



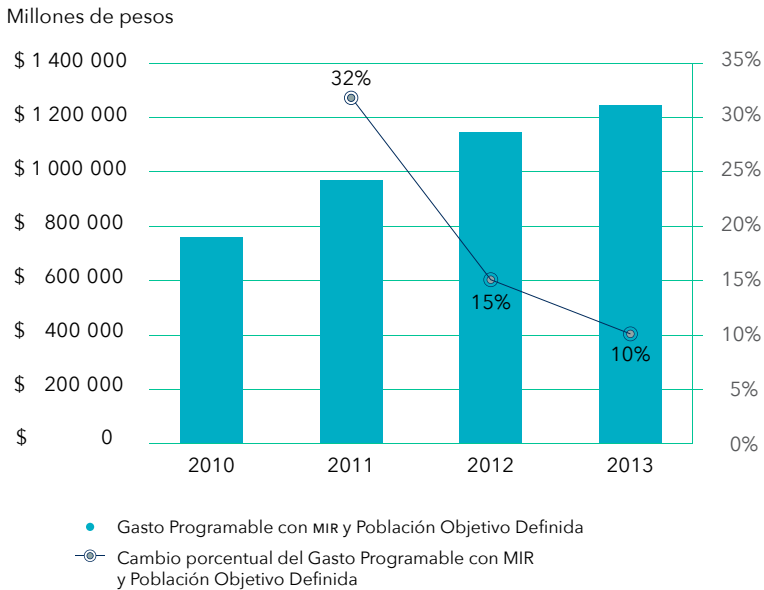
Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP.

Cuando se compara la evolución del Gasto Programable con MIR y población definida en el periodo 2010-2013, se aprecia un aumento sostenido. En 2010, este indicador arrojaba que

23% del Gasto Programable contaba con MIR y población claramente definida, en 2012 este indicador aumentó a 35%. Es decir que las MIR han ido puntualizando la población a la que buscan beneficiar.

Si tomamos en cuenta este indicador, en términos reales, se observa que efectivamente hay un aumento, aunque a una tasa menor cada año. El crecimiento más importante se efectuó de 2010 a 2011 con 32%, al año siguiente el aumento fue de 15% y finalmente en 2013 fue de sólo 10 por ciento.

Gráfico III.2 Gasto Programable con MIR y Población Objetivo Definida a precios constantes, 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SHCP y Banxico.

Con el objetivo de identificar con claridad a la población objetivo de los programas presupuestarios, es pertinente hacer modificaciones en el contenido de las MIR, de tal forma que se

incluya la definición explícita y cuantificación de la población objetivo del programa dentro de la información sobre la alineación del Programa a la Planeación Nacional.³

Actualmente, la calidad de la información de la MIR no permite visibilizar a la población objetivo en su totalidad. Definir explícitamente a quién se pretende beneficiar en las MIR incrementaría los indicadores de visibilidad. De tal forma que, para 2015, este indicador representaría 75% del Gasto Programable total ejercido.

Definir con claridad la población objetivo en las MIR permitirá generar indicadores de exclusión, como el empleado en esta investigación y que se menciona a continuación:

$$P_{exc} = \left(1 - \frac{P_{at}}{P_{obj}} \right) \times 100$$

En donde $[P_{exc}]$ significa *población excluida*, $[P_{at}]$ *población atendida* y $[P_{obj}]$ *población objetivo*.

3. Las reglas de operación deben contar con una población objetivo cuantificable y georeferenciada

A lo largo de este estudio se constató que en pocas ocasiones se ofrece información suficientemente específica en las reglas de operación al respecto de cuál es la población potencial u objetivo de cada programa; las definiciones correspondientes son demasiado amplias o ambiguas, así como las cifras mismas en los casos en que se ofrecen.

³ Estas sugerencias se pueden incluir en la “Guía para la construcción de la MIR” que publican la SHCP, la SFP y Coneval.

En general, estimar la población potencial u objetivo de un programa presupuestario es un reto metodológico considerable ya que son pocos los programas que contienen una fórmula o una descripción de la metodología con las variables que se utilizaron para estimarla. Esto se puede considerar como una especie de discrecionalidad metodológica en la política pública, la cual afecta directamente la calidad de las reglas de operación. A su vez, tal discrecionalidad metodológica puede implicar sesgos para un trato inclusivo o exclusivo; es decir, puede afectar las metas de cobertura de los programas.

Aunado a ello, cabe señalar que además de que la población a quien se dirigen los programas presupuestarios no siempre es visible, muchas veces ésta tampoco es mensurable. Por ejemplo, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas define como su población objetivo, entre otras, a las “mujeres indígenas menores de edad que al contraer matrimonio, vivir en pareja o ser madres solteras, adquieren responsabilidades en la manutención del hogar, siempre que formen parte de un grupo.” Esta definición hace imposible cuantificar la población potencial u objetivo con base en los datos disponibles en los censos de instancias como INEGI.

Ahora bien, si la población potencial u objetivo no existe, no está definida o no es posible medirla, la planeación del gasto y la evaluación posterior de los programas carece de referencias empíricas de comparación en términos de igualdad de trato, pues se dirigen a grupos que de origen son invisibles.⁴ De aquí que más de dos

⁴ De acuerdo con los estándares de derechos humanos, los Estados deben identificar claramente a la población discriminada o en situación de discriminación para cumplir con las obligaciones de protección prioritaria para ellos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas afirma en

terceras partes de los programas presupuestarios analizados en este estudio, en el periodo 2010-2013, no pudieron ser evaluados, pues carecieron de población destinataria claramente definida.

Por tales motivos, es deseable que las reglas de operación de los programas presupuestarios cuenten con una metodología detallada, clara y uniforme para estimar la población objetivo, en función de la igualdad de trato que deben recibir todas las personas incluidas en esas estimaciones, pertenecientes a grupos discriminados.

Esta metodología deberá considerar el uso de las bases de datos contenidas en el INEGI, dado que este organismo es responsable de generar la información estadística y geográfica, así como de captar, procesar y difundir información a nivel nacional. En su defecto se propone homologar las bases de datos propias de la dependencia responsable del programa al contenido de las bases del INEGI. Esta homologación deberá contener las siguientes variables como mínimo: el marco geoestadístico nacional (entidad federativa, municipio y localidad) y las características poblacionales (sexo y edad, condición de alfabetismo y nivel y grado de escolaridad).

Este requerimiento deberá incluirse en el “Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio

la Observación General número 20 que: “Los Estados Parte deben asegurarse de que existan y se apliquen planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva [...] deben abarcar a todos los grupos afectados por los motivos prohibidos de discriminación, y se alienta a los Estados Parte a que, entre otras posibles iniciativas, adopten medidas especiales de carácter temporal para acelerar la consecución de la igualdad. Las políticas económicas, como las asignaciones presupuestarias y las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico, deben prestar atención a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna.”

fiscal 2002” (vigente). Dicha inclusión podría detallarse dentro del apartado 4.2 “Población objetivo” referente a los “Lineamientos generales”, en el párrafo segundo.

Contar con reglas de operación que posean una metodología detallada, clara y uniforme permitirá determinar la magnitud del alcance de los programas, así como monitorear y evaluar el cumplimiento de su implementación, a partir de la cuantificación de las personas a las que están destinados.

4. La información disponible en los padrones de población destinataria debe cumplir con los lineamientos establecidos en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, de tal forma que sea posible identificar a la población atendida de los programas presupuestarios y medir el impacto de los mismos. Proporcionar esta información debe ser obligatorio y estar vinculado a la entrega de recursos

El Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) es una herramienta informática a cargo de la Secretaría de la Función Pública, específicamente de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental. En teoría, esta herramienta permite:

Integrar los padrones de los programas de la Administración Pública Federal y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, en un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad.⁵

⁵ SFP, Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, documento electrónico disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/siipp-g.html>>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

De tal forma que uno de los principales beneficios de este sistema sería el “de identificar beneficiarios y derechohabientes de los programas federales para evaluar el impacto, la eficacia y la cobertura de los mismos”.⁶ Sin embargo, a pesar de estos lineamientos normativos, debe señalarse que no existe todavía un mecanismo vinculante que obligue a las dependencias gubernamentales responsables de algún programa presupuestario a entregar sus padrones de beneficiarios a la SFP, si es que acaso existiera uno. Es decir, aunque la SFP está facultada para solicitar y recopilar los padrones de beneficiarios de los programas presupuestarios, las entidades gubernamentales no están obligadas a entregarlos sin que exista una sanción para ello. Asimismo, en los casos en los que existía información, ésta no necesariamente estaba homologada con los datos que solicitaba la SFP. Por último, vale la pena mencionar que la información recibida por la SFP no siempre es validada sino simplemente almacenada en el sistema. Por tales motivos es de gran complejidad recopilar y acceder a esta información que, a pesar de ser oficial, puede tener errores de origen.

Al respecto, cabe hacer referencia al mensaje del Auditor Superior de la Federación sobre el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, en el que menciona que:

La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.⁷

⁶ Ídem.

⁷ Mensaje del Auditor Superior de la Federación. *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013*, documento electrónico disponible en:

Es importante destacar que es indispensable distinguir entre quienes no debieron haber recibido recursos y, sin embargo, los obtuvieron, para luego cuantificar a quienes, perteneciendo a algún grupo en situación de discriminación o vulnerabilidad, no recibieron ningún apoyo –o recibieron una atención menor del gobierno, a pesar de formar parte del universo de personas incluidas entre la “población potencial” –. Con esta información se podrán realizar aproximaciones sobre la desigualdad de trato ya que a partir del gasto del PEF, específicamente desde los programas presupuestarios es posible observar aquella población que debiendo ser atendida, no lo fue.

En 2013, el SIIPP-G reportó contar con 174 padrones de beneficiarios, lo cual, si bien representa 60 padrones más que los reportados en 2012, queda muy distante de ofrecer información sobre los 887 programas presupuestarios reportados en el Gasto Programable en 2013. Para ello, consideramos oportuno:

A) QUE TODOS LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES CUENTEN CON UN PADRÓN DE BENEFICIARIOS

Para garantizar que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) ejecutoras de programas gubernamentales cumplan de manera efectiva lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Manual de operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, se recomienda incluir un artículo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.

<http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_ASF_IRCP2013_18_feb_2015.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2015.

Dicho artículo deberá agregarse en el capítulo i. Disposiciones generales, dentro del Título Cuarto. Operación de los Programas. Éste deberá expresar la obligatoriedad de las entidades y dependencias de la APF a elaborar un padrón de beneficiarios de los programas gubernamentales a su cargo.

Se propone la redacción siguiente: “Las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas gubernamentales deberán contar con un padrón de beneficiarios que se apegue a la estructura del Modelo de Datos de beneficiarios para personas físicas o morales contenido en el Manual de operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.”

B) INCORPORAR EN LOS PADRONES DE BENEFICIARIOS INFORMACIÓN PRECISA SOBRE LA POBLACIÓN DISCRIMINADA

El Manual de operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales propone un modelo de identificación de beneficiarios (tanto físicos como morales) que incluye características sociodemográficas así como variables que permiten su ubicación espacial.

Sin embargo, esta información no permite identificar a las poblaciones históricamente discriminadas por lo que se recomienda incluir dentro de dicho modelo la siguiente información:

- Población indígena (hablante y autoidentificada).
- Población afromexicana (con base en los reactivos utilizados por el INEGI en la Encuesta Intercensal 2015).
- Condición de discapacidad.

C) INCORPORAR INFORMACIÓN DE LOS GRUPOS DISCRIMINADOS EN LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que otorguen servicios directos a la ciudadanía deberán identificar a la población discriminada a la que atienden, con base en los registros administrativos.

Al igual que en los padrones de los programas, se requiere identificar mediante los registros administrativos a la población discriminada o susceptible de serlo por sus características identitarias y que coincidan con los motivos que la Constitución prohíbe, principalmente sobre los grupos más desaventajados o que sufren discriminación de manera persistente.

En ese sentido, es importante considerar las características de estos grupos de población específicos y desagregar datos, conforme a las características por las que son discriminados y las etapas del ciclo de vida.

- Sexo.
- Edad.
- Condición de discapacidad.
- Poblaciones indígenas.
- Poblaciones afrodescendientes.
- Condición migratoria.

Con la información de estos padrones se podrá evitar la duplicidad de poblaciones atendidas y observar posibles sesgos de exclusión. La información precisa y de calidad sobre las poblaciones atendidas por los programas ayudará a evitar su invisibilidad desde el propio diseño del programa y dará elementos de valoración sobre la igualdad de trato en la implementación, y aún más, en la evaluación.

Asimismo, esta información posibilitará progresivamente que la planeación del gasto y la evaluación posterior de los programas, en términos de igualdad de trato, sean sustentadas empíricamente. Si dicha información no existe, no se podrá evaluar la efectividad de los programas y mucho menos su impacto en términos de la generación de igualdad de trato o de condiciones de igualdad para la población discriminada.

5. Los requerimientos de acceso a los beneficios de los programas dan por hecho que la gente sabe cómo acceder y, además, puede acceder a esos apoyos.

Como se mencionó en la introducción de esta investigación, los resultados derivados de este estudio permitieron reafirmar los hallazgos obtenidos en el periodo anterior (2010-2012). Entre tales hallazgos vale la pena recordar y enfatizar que a partir del análisis de las reglas de operación de los programas seleccionados para este estudio, se identificó que los requisitos de acceso a los beneficios que dichos programas ofrecen suelen generar numerosos trámites burocráticos que deben ser cumplidos por sus destinatarios. Esta situación se traduce en restricciones burocráticas que limita el alcance por parte de la población que debería verse beneficiada con dichos programas.

Al respecto, cabe señalar que la dificultad para acceder a los bienes y servicios que un programa ofrece representa un tipo de desigualdad en el ejercicio cotidiano de las funciones públicas. Es decir, aun cuando la asignación y justificación del gasto de los programas presupuestarios esté debidamente orientada a la atención de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, la puesta en marcha de las normas y procedimientos que los programas establecen dificulta que se genere el resultado deseado y, por el contrario, mantiene el problema de desigualdad que en un inicio se buscaba atender.

En el apartado que aborda el tema de exclusión se indicó que desde las cuatro vertientes consideradas en esta investigación, ya sea por grupo poblacional atendido, por dependencia responsable del programa, población potencial o población objetivo, la exclusión es una constante en el periodo de estudio y son contados los casos en los que la población destinataria es atendida en su totalidad (véanse cuadros III.3 y III.4).

Cuadro III.3 Porcentaje promedio de población potencial excluida 2010-2013

AÑO	PROGRAMAS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
2010	100	75.5
2011	100	70.0
2012	100	65.3
2013	90	77

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

Cuadro III.4 Porcentaje promedio de población objetivo excluida 2010-2013

AÑO	PROGRAMAS	PORCENTAJE DE EXCLUSIÓN
2010	95	45.1
2011	95	39.1
2012	96	30.3
2013	88	38

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de programas presupuestarios disponibles.

A partir de tales resultados, es posible constatar, al menos estadísticamente, que existe un porcentaje considerable de personas que carecen del respaldo del Estado para superar aquellas condiciones que los colocan en una situación vulnerable, a pesar de compartir características similares con un número más reducido de personas que sí lo obtienen.

Derivado de la evidencia anterior cabe advertir, primero, que existe una definición para la población potencial y otra distinta para la población objetivo, lo que es un hecho que, en sí mismo, genera desigualdad. Es decir, se reconoce que habiendo un margen de población potencial mucho más amplio, no se podrá atender en su totalidad, por lo que se proporciona una definición cuantitativamente menor para la población objetivo de los programas presupuestarios. Y, segundo, aunque los programas presupuestarios limitan su atención a una población específica (objetivo) en muchas ocasiones este grupo tampoco es atendido en su totalidad, sin que exista una justificación válida para ello.

Una posible inferencia, que resulta de las cifras expuestas en los cuadros anteriores, es que los requisitos de acceso a los beneficios de un programa determinado limitan, de inicio, la facilidad para acceder a ellos. Los denominados “programas de ventanilla” implican que sus destinatarios acudan con una serie de documentos a realizar trámites en la dependencia que otorga el beneficio para poder ser candidatos a ellos. Por ejemplo, de acuerdo con el Inventario del Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social correspondiente al año 2013, entre los requisitos más comunes para solicitar el apoyo de un programa se encuentran: copia certificada de acta constitutiva (lo que implica gastos y trámites en una notaría); comprobantes de domicilio y acta de nacimiento (los cuales no siempre son de fácil acceso en comunidades remotas). Estos tres requisitos se

identifican en los 17 programas destinados a la atención de pueblos indígenas que registra Coneval en el referido Inventario.

Estas barreras de entrada podrían reducirse si se tomara en cuenta el criterio de igualdad de trato desde el diseño inicial de los programas. Esto es imperativo en una país como México donde, según la Organización BeFundation, se calcula que el 10% de la población carece de acta de nacimiento, y por lo tanto, de CURP y credencial de elector. Este porcentaje atañe, en su mayoría, a niños y niñas y adultos mayores, dos de las poblaciones consideradas vulnerables por la LFPED, que viven sobre todo en zonas indígenas y rurales. Al carecer de este documento básico, éstas poblaciones se encuentran en un “limbo jurídico” que les impide ejercer sus derechos y acceder a la ayuda que el gobierno podría brindarles, a través de los programas compensatorios.

Tomar en cuenta el criterio de igualdad implicaría contextualizar los requisitos para que las poblaciones en desventaja pudieran tener acceso a los apoyos diseñados para aminorar su situación de vulnerabilidad. Una forma de poder atacar estos dos problemas, la exclusión por trámites y documentos y la falta de documentos de identidad, sería complementado la inscripción de esta población a los programas con el registro de identidad. Esto disminuiría las barreras de entrada a los programas y el costo que implica para las familias la inscripción de sus integrantes en el Registro Civil.

Para concluir, cabe señalar que el conjunto de hallazgos que se ofrece en el cuerpo de este estudio muestra que el gobierno federal mexicano no consideró la igualdad de trato como un criterio prioritario en el diseño ni en la implementación de los programas presupuestarios que puso en marcha durante el periodo

analizado. Los datos disponibles en el periodo 2010-2013 permiten afirmar, de un lado, que efectivamente hubo desigualdad de trato en el conjunto del gasto público federal mexicano durante el periodo estudiado y, de otro, que ese criterio no fue tomado en cuenta en el diseño y la ejecución de la mayor parte de las políticas públicas que obtuvieron y ejercieron recursos públicos federales.

Si bien en el periodo de estudio hay modificaciones en el número de programas presupuestarios (ya sea por la creación de nuevos o la desaparición de otros) y se observa un aumento inercial en la asignación presupuestal cada año, no hay evidencia que permita inferir que estos cambios reflejan una mejora en los indicadores de equidad, visibilidad o inclusión en los grupos en situación de discriminación. Este hecho se ve reflejado al analizar la tendencia decreciente en el aumento real (o deflactado) del presupuesto asignado a las poblaciones en situación de discriminación estudiadas.

Sobre esta misma cuestión cabe mencionar que los ajustes realizados por algunas dependencias, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2014, y las propuestas emitidas por otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de reducir el número de programas presupuestarios en 2016, son una ventana de oportunidad para consolidar una orientación del gasto público más eficiente. La propuesta actual de realizar ajustes presupuestales mediante el plan de Presupuesto base cero ofrece una coyuntura favorable para revisar las características, reglas de operación, objetivos, cobertura, población efectivamente atendida, duplicidad, cumplimiento de metas y opacidad, entre otras variables, de los programas presupuestarios vigentes con la intención de incidir efectivamente en una reducción de la desigualdad de trato que

enfrentan las poblaciones en situación de discriminación y que deberían ser beneficiadas por la puesta en marcha de estos programas.

Igualmente, es importante enfatizar la necesidad de mejorar la accesibilidad a la información y la calidad de la misma para dar continuidad a este tipo de estudios. A lo largo del periodo de estudio se enfrentó de forma recurrente a la dificultad de acceder a información oficial y confiable por la vía pública. Por un lado, la vía de acceso y el modo en que se presentan algunos instrumentos de medición como las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios estudiados se modifica constantemente por parte de la shcp, lo que impide homologar un método de consulta y análisis de esta herramienta. Por otro lado, cabe señalar que la información que reportan las dependencias o fuentes oficiales en ocasiones no coincide con otras fuentes. Tal es el caso del número de beneficiarios que reportan las fichas de monitoreo de los programas presupuestarios que emite el Coneval y el número de destinatarios atendidos que reporta SIIPP-G. Al respecto destaca otra dificultad enfrentada y que se refiere a la periodicidad con que se publica la información sobre los programas presupuestarios, tales como la cantidad de destinatarios atendidos o el presupuesto que ejercen. Esta condición limita la presentación de resultados a datos preliminares, ya que no se tiene la certeza de los datos definitivos.

Quedan abiertas, como futuras líneas de investigación, interrogantes tales como quiénes son los beneficiarios finales de los programas públicos en aquellos casos en los que se identifica una alta exclusión de la población potencial y objetivo que deberían atender los programas presupuestarios y no lo hacen; es decir, si el beneficio no llega a los destinatarios previamente definidos,

¿a quién se está beneficiando? Además, se considera pertinente evaluar las líneas de acción propuestas en otros documentos oficiales, nacionales e internacionales, tales como el Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación (Pronaind) y los lineamientos e indicadores emitidos por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia de medición de derechos, con la intención de identificar su grado de cumplimiento y las repercusiones que ello genera.

Referencias

ACCIONES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO CON POBLACIÓN INDÍGENA. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, documento disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CDI/CDI_S239/CDI_S239_Completo.pdf>.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la Tierra. Auditoría de Desempeño: 13-0-31000-07-0048, documento disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0048_a.pdf>.

_____, Informe General Cuenta Pública 2013, documento disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf>.

APOYO PARA PROYECTOS DE COMUNICACIÓN INDÍGENA. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/Coneval/2014/CDI_U004_FM.pdf>.

BORGEN, F. Y BARNETT, D. “Applying cluster analysis in counseling psychology research”, *Journal of Counseling Psychology*, 34(4), 1987, 456-468.

CDI, *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México*. Bases de datos por municipio 2010, documento disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:cedulas-de-informacion-basica-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA de Desarrollo Social, Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010, México, 2011, documento disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf>.

_____ Inventario federal 2010. Tabulado de evaluación de los programas presupuestarios, 2011.

CLARK, JOHN A., “Social Justice, Education and Schooling: Some Philosophical Issues”, *British Journal of Educational Studies*, v. 54, núm. 3, 2006, 272-287.

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA DE FOMENTO DEL PATRIMONIO Cultural Indígena. Unidad de Planeación, CDI, 2014, documento disponible en: <www.Coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>.

EQUAL TREATMENT APPROACH, disponible en: <www.educationscotland.gov.uk>.

FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL. Marco de referencia. Ramo general 33, documento disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/03_FISE_a.pdf>.

- FORTALECIMIENTO A LAS ACCIONES ASOCIADAS A LA educación indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, SEP-Coneval, documento disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4364/1images/11_U042_FM.pdf>.
- FOSTER, PETER, “Some problems in establishing equality of treatment in multi-ethnic schools”, *The British Journal of Sociology*, v. 44, núm. 3, 1993, 519-535.
- HOLSTON, JAMES Y APPADURAI, ARJUN, “Introducción a Cities and citizenship”, en *Cities and Citizenship*, Durham, Duke University Press, 1996.
- ÍNDICE DE EQUIDAD EDUCATIVA INDÍGENA. Principales resultados a nivel nacional, 2010, documento disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/indice-de-equidad-educativa-indigena.html>.
- ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS Públicos Federales (Indep) 2014, Gestión Social y Cooperación, México, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010*, México, 2011.
- MANEJO Y CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES en Zonas Indígenas. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento disponible en <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/CDI/CDI_U008_FM.pdf>.
- MOUNT, FERDINAND, “Fivetypes of inequality”, Joseph Rowntree Foundation, diciembre de 2008, disponible en: <www.jrf.org.uk>.
- PETERS, CHRISTOPHER J., “Equality Revisited”, *Harvard Law Review*, v. 110, núm. 6, 1997, 1210-1264 pp.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA para la Población Rural e Indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, SEP-Coneval, documento disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4364/1/images/11_E062_FM.pdf>.
- PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO de la Producción Indígena. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/>>

- Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/CDI/CDI_S185_FM.pdf>.
- PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES INDÍGENAS. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, CDI-Coneval, documento disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CDI/CDI_S239/CDI_S239_Completo.pdf>.
- PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA PARA LA ATENCIÓN de los Pueblos Indígenas. Ficha de Monitoreo 2013. CDI-Coneval. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/PI-BAI-ficha-monitoreo-evaluacion-23062014.pdf>.
- PROGRAMA PROMOCIÓN DE CONVENIOS EN MATERIA DE JUSTICIA. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento disponible en: <http://www.Coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/CDI/CDI_S182_FM.pdf>.
- PROGRAMA DE TURISMO ALTERNATIVO EN ZONAS INDÍGENAS. Ficha de Monitoreo 2012-2013, CDI-Coneval, documento disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2013/CDI_S184_FM.pdf>.
- PROYECTO PARA LA ATENCIÓN DE INDÍGENAS DESPLAZADOS. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, CDI-Coneval, documento disponible en <http://www.cdi.gob.mx/Coneval/U002_PAID_EED_COMPLETO_2012_2013.pdf>.
- RAPHAEL DE LA MADRID, RICARDO (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México*, México, Conapred-CIDE, 2012.
- ROSANVALLON, PIERRE, *The society of equals*, Cambridge, HUP, 2013.
- SABA, ROBERTO, “Neutrality of the State, equality of treatment and tolerance on religious matters”, Yale University, [borrador no citar].

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Prueba de Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares 2009*, México, 2009.

_____, Acuerdo número 502 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, diciembre 24 de 2009, documento disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126282&fecha=24/12/2009>.

_____, Acuerdo número 504 por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA), 24 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126288&fecha=24/12/2009>.

_____, Acuerdo número 513 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura, 29 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126651&fecha=29/12/2009>.

_____, Acuerdo número 514 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, 29 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126652&fecha=29/12/2009>.

_____, Acuerdo número 521 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas, 29 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126613&fecha=29/12/2009>.

_____, Acuerdo número 525 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educativo Rural, 30 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126841&fecha=30/12/2009>.

_____, Acuerdo número 526 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), 30 de diciembre de 2009, documento disponible

- en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126822&fecha=30/12/2009>.
- _____, Acuerdo número 527 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo, 30 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126842&fecha=30/12/2009>.
- _____, Folleto Promajoven, México, Dirección General de Educación Indígena, Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, 2013, documento disponible en: <http://www.promajoven.sep.gob.mx/archivos/logros/Logros_2007_2012.pdf>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S. A. de C. V., para el Ejercicio Fiscal 2010, 28 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126469&fecha=28/12/2009>.
- _____, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 29 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126615&fecha=29/12/2009>.
- _____, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010, 28 de diciembre de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126475&fecha=28/12/2009>.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Padrón de Beneficiarios de 2010, Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), 2010.
- SECRETARÍA DE SALUD, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación, para el Ejercicio Fiscal 2010, 24 de diciembre

- de 2009, documento disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126609&fecha=29/12/2009>.
- SZÉKELY, MIGUEL, *Discriminación en México y sus factores subyacentes: la otra cara de la cohesión social*, CEPAL (Colección Documento de proyecto), 2007.
- TRIBUNALES AGRARIOS, Resolución de asuntos relativos a conflictos y controversias por la posesión y usufructo de la tierra. Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario E001, 2012, documento disponible en: <<http://transparencia.presupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2013/31e001ed13.pdf>>.
- WARD, J. H., Hierarchical grouping to optimize an objective function, *Journal of the American Statistical Association*, núm. 58, 1963, 236-244.

Anexo

Cuadro A.1 Montos destinados a la atención de algún grupo en situación de discriminación, por Ramo

GRUPO DE ATENCIÓN	RAMO 4	RAMO 5	RAMO 6	RAMO 7	RAMO 10
Todas las poblaciones	\$115 082 581				
Personas mayores de 60 años					
Mujeres	\$102 842 649	\$991 766	\$673 814 448	\$57 378 301	\$196 701 013
Mujeres e indígenas					
Mujeres y niñas y niños	\$1 263 061				
Mujeres, niñas y niños, personas mayores de 60 años					
Niñas y niños					
Niñas y niños, indígenas					
Niñas y niños, personas con discapacidad					
Personas con discapacidad					
Población indígena	\$995 654 61		\$8 660 193 299		
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES	\$220 183 946		\$9 310 524 243	\$57 378 301	\$196 701 013

Cuadro A.1 Montos destinados a la atención de algún grupo en situación de discriminación,
por Ramo (*continuación*)

GRUPO DE ATENCIÓN	RAMO 11	RAMO 12	RAMO 14	RAMO 15	RAMO 19
Todas las poblaciones		\$5 534 883 768	\$23 720 934		\$335 050 433 443
Personas mayores de 60 años					\$61 718 636 847
Mujeres	\$161 211 090	\$1 877 338 028		\$1 053 560 613	
Mujeres e indígenas					
Mujeres y niñas y niños					
Mujeres, Niñas y niños, personas mayores de 60 años					
Niñas y niños	\$45 246 027 455	\$2 942 627 666			
Niñas y niños, indígenas	\$106 657 261				
Niñas y niños, personas con discapacidad	\$85 935 602				
Personas con discapacidad	\$87 041 903	\$221 678 032			
Población indígena	\$2 908 491 509				
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES	\$48 595 364 820	\$10 576 527 494	\$23 720 934	\$1 053 560 613	\$396 779 070 290

Cuadro A.1 Montos destinados a la atención de algún grupo en situación de discriminación,
por Ramo (*continuación*)

GRUPO DE ATENCIÓN	RAMO 20	RAMO 23	RAMO 25	RAMO 31	RAMO 35	MONTO TOTAL DESTINADO A LA ATENCIÓN DEL GRUPO
Todas las poblaciones	\$34 613 378 592					\$375 337 499 318
Personas mayores de 60 años	\$24 637 190 394					\$86 355 827 241
Mujeres	\$3 775 490 932		\$2 643 200		\$21 231 961	\$7 923 204 001
Mujeres e indígenas					\$34 895 116	\$34 895 116
Mujeres y niñas y niños					\$21 887 076	\$23 150 137
Mujeres, Niñas y niños, personas mayores de 60 años	\$1 086 750 000					\$1 086 750 000
Niñas y niños			\$33 236 111 733			\$81 424 766 854
Niñas y niños, indígenas						\$106 657 261
Niñas y niños, personas con discapacidad			\$2 181 790			\$88 117 392

Cuadro A.1 Montos destinados a la atención de algún grupo en situación de discriminación,
por Ramo (*continuación*)

GRUPO DE ATENCIÓN	RAMO 20	RAMO 23	RAMO 25	RAMO 31	RAMO 35	MONTO TOTAL DESTINADO A LA ATENCIÓN DEL GRUPO
Personas con discapacidad	\$21 068 116	\$496 226 776			\$3 643 313	\$829 658 140
Población indígena	\$146 795 794			\$836 032 123	\$11 544 479	\$12 563 057 204
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES POR RAMO	\$64 280 673 828		\$33 240 936 723	\$836 032 123	\$93 201 946	\$565 067 175 261

Cuadro A.2 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 4

RAMO 4	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	\$115 082 581	Todas las poblaciones
2	Promover la Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	\$102 842 649	Mujeres
3	Promover la Prevención, Protección y Atención en Materia de Trata de Personas	\$1 263 061	Mujeres y niños
4	Conducción de la Política con los Pueblos Indígenas	\$995 654.61	Indígenas
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$220 183 946	

Cuadro A.3 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 5

RAMO 5	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Foros, Publicaciones y Actividades en Materia de Equidad de Género	\$ 991 766	Mujeres
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$ 991 766	

Cuadro A.4 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 6

RAMO 6	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	\$327 676 848	Mujeres
2	Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres ¹	\$346 137 600	Mujeres
3	Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	\$113 186 156	Mujeres Indígenas
4	Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	\$68 425 713	Indígenas
5	Fomento del Patrimonio Cultural Indígena	\$ 84 641 962	Indígenas
6	Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena	\$625 037	Indígenas
7	Programa de Apoyo a la Educación Indígena ²	\$946 352 244	Indígenas
8	Programa de Infraestructura Indígena ³	\$5 969 011 356	Indígenas
9	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	\$183 573 217	Indígenas

¹ Este programa cambió de nombre a partir de 2012; en 2010 y 2011 se denominó Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género.

² Este programa cambió de nombre; en 2010 y 2011 se denominó Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI).

³ Este programa cambió de nombre; en 2010 y 2011 se denominó Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

**Cuadro A.4 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 6 (continuación)**

RAMO 6	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
10	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	\$496 011 560	Indígenas
11	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	\$ 55 154 024	Indígenas
12	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	\$190 305 234	Indígenas
13	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	\$232 941 717	Indígenas
14	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (indígenas urbanos y migrantes desplazados)	\$21 859 222	Indígenas
15	Apoyo a proyectos de comunicación indígena	\$5 846 678	Indígenas
16	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	\$42 094 413	Indígenas
17	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	\$48 025 710	Indígenas
18	Excarcelación de Presos Indígenas	\$ 17 706 220	Indígenas
19	Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	\$160 949 332	Indígenas

Cuadro A.4 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 6 (continuación)

RAMO 6	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
20	Atención a Tercer Nivel	\$23 483 504	Indígenas
TOTAL DE RECURSOS EJERCIDOS POR AÑO PARA POBLACIONES		\$9 310 524 243	MUJERES E INDÍGENAS

Cuadro A.5 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 7

RAMO 7	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Igualdad entre mujeres y hombres SDN ⁴	\$57 378 301	Mujeres
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$57 378 301	

Cuadro A.6 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 10

RAMO 10	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	\$196 701 013	Mujeres
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$196 701 013	

⁴ Este programa cambió de nombre en 2012; anteriormente se denominó Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género.

Cuadro A.7 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 11

RAMO 11	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos	\$2 727 107 961	Niñas y niños
2	Producción y Edición de Libros, Materiales Educativos y Culturales	\$ 24 396 566	Niñas y niños
3	Evaluaciones Confiables de la Calidad Educativa y Difusión Oportuna de sus Resultados	\$503 633 900	Niñas y niños
4	Producción y Transmisión de Materiales Educativos y Culturales	\$1 312 110 072	Niñas y niños
5	Promoción y Fomento de Libros y la Lectura	\$3 849 267	Niñas y niños
6	Construcción y Equipamiento de Espacios Educativos, Culturales y Deportivos	\$33 821 793	Niñas y niños
7	Producción y Distribución de Libros, Materiales Educativos, Culturales y Comerciales	\$290 727 915	Niñas y niños
8	Atención al Deporte	\$580 839 588	Niñas y niños
9	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	\$679 118 105	Niñas y niños
10	Proyectos de Infraestructura Social del Sector Educativo	\$2 456 515 327	Niñas y niños

Cuadro A.7 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 11 (*continuación*)

RAMO 11	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
11	Programa Escuelas de Calidad	\$1 977 440 702	Niñas y niños
12	Programa Educativo Rural	\$310 108 972	Niñas y niños
13	Programa Nacional de Lectura	\$25 831 205	Niñas y niños
14	Cultura Física	\$559 881 629	Niñas y niños
15	Programa Escuelas de Tiempo Completo	\$5 490 486 246	Niñas y niños
16	Programa de Escuela Segura	\$292 369 119	Niñas y niños
17	Escuela siempre abierta a la comunidad	\$125 764 584	Niñas y niños
18	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	\$633 000 000	Niñas y niños
19	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	\$44 393 062	Mujeres
20	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	\$116 818 028	Mujeres
21	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	\$69 221 261	Indígenas
22	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	\$1 847 651 346	Niñas y niños

**Cuadro A.7 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 11 (continuación)**

RAMO 11	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
23	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural	\$106 657 261	Niñas y niños; indígenas
24	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	\$207 941 503	Niñas y niños
25	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	\$85 935 602	Niñas y niños; personas con discapacidad
26	Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena	\$96 408 403	Indígenas
27	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	\$2 742 861 845	Indígenas
28	Educación para Personas con Discapacidad	\$87 041 903	Personas con discapacidad
29	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	\$171 947 291	Niñas y niños

Cuadro A.7 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 11 (continuación)

RAMO 11	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
30	Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa.	\$286 155 534	Niñas y niños
31	Laptops para Niños que cursan 5to y 6to Grado de Primaria	\$836 095 673	Niñas y niños
32	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	\$23 869 233 157	Niñas y niños
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$48 595 364 820	

Cuadro A.8 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 12

RAMO 12	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	\$1 200 833 354	Niñas y niños
2	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	\$5 534 883 768	Todos los grupos
3	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	\$169 271 974	Niñas y niños

Cuadro A.8 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 12 (continuación)

RAMO 12	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
4	Seguro Médico para una Nueva Generación ⁵	\$1 572 522 338	Niñas y niños
5	Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	\$1 142 874 724	Mujeres
6	Reducción de la Mortalidad Materna	\$485 115 042	Mujeres
7	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	\$249 348 262	Mujeres
8	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	\$221 678 032	Personas con discapacidad
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$10 576 527 494	

Cuadro A.9 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 14

RAMO 14	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Fomento de la Equidad de Género y la No Discriminación en el Mercado Laboral	\$23 720 934	Todas las poblaciones
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$23 720 934	

⁵ Este programa cambió de nombre; en 2012 se le denominó Seguro Médico Siglo XXI.

Cuadro A.10 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 15

RAMO 15	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	\$1 053 560 613	Mujeres
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$1 053 560 613	

Cuadro A.11 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 19

RAMO 19	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Apoyo para Cubrir el Déficit de la Nómina de Pensiones del ISSSTE	\$122 667 257 206	Personas mayores de 60 años
2	Pensiones y Jubilaciones en Curso de Pago	\$146 599 826 325	Personas mayores de 60 años
3	Pensiones Civiles Militares y de Gracia	\$12 843 424 774	Personas mayores de 60 años
4	Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	\$3 495 491 343	Personas mayores de 60 años
5	Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	\$504 879	Personas mayores de 60 años
6	Pensión Mínima Garantizada IMSS	\$3 243 731 258	Personas mayores de 60 años
7	Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	\$754 484 326	Personas mayores de 60 años

Cuadro A.11 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 19 (continuación)

RAMO 19	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
8	Previsiones para las Pensiones en Curso de Pago de los Ex Trabajadores de Luz y Fuerza del Centro	\$16 204 242 482	Personas mayores de 60 años
9	Pagas de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	\$52 922 962	Personas mayores de 60 años
10	Comisión por Administración de las Pensiones en Curso de Pago	\$1 500 000 000	Personas mayores de 60 años
11	Seguro de Enfermedad y Maternidad	\$61 718 636 847	Personas mayores de 60 años y Mujeres
12	Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	\$21 694 421 219	Personas mayores de 60 años
13	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	\$3 431 052 109	Personas mayores de 60 años
14	Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	\$2 563 074 561	Personas mayores de 60 años
TOTAL DE RECURSOS EJERCIDO POR AÑO PARA POBLACIONES		\$396 779 070 290	

Cuadro A.12 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 20⁶

RAMO 20	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	\$312 931 432	Personas mayores de 60 años
2	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V.	\$1 086 750 000	Mujeres, Niñas y Niños, personas mayores de 60 años ⁶
3	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	\$146 795 794	Indígenas
4	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	\$239 141 972	Mujeres
5	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	\$3 139 907 674	Mujeres
6	Pensión para Adultos Mayores	\$24 324 258 962	Personas mayores de 60 años
7	Seguro de Vida para Jefas de Familia	\$396 441 286	Mujeres
8	Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad	\$21 068 116	Personas con discapacidad
9	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	\$34 613 378 592	Todos los grupos
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$64 280 673 828	

⁶ Como parte de una población potencial mucho más grande.

Cuadro A.13 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 23

RAMO 23	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	\$496 226 776	Personas con discapacidad
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$496 226 776	

Cuadro A.14 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 25

RAMO 25	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Prestación de Servicios de Educación Básica en el D. F.	\$32 527 784 796	Niñas y niños
2	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	\$2 181 790	Niñas y niños, Personas con discapacidad
3	Programa Escuelas de Tiempo Completo	\$452 853 026	Niñas y niños
4	Programa de Escuela Segura	\$13 307 715	Niñas y niños
5	Becas para la Población Atendida por el Sector Educativo	\$188 457 443	Niñas y niños
6	Programa Nacional de Lectura	\$485 163	Niñas y niños

Cuadro A.14 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 25 (continuación)

RAMO 25	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
7	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	\$2 643 200	Mujeres
8	Programa Escuela Siempre Abierta a la comunidad	\$5 500 271	Niñas y niños
9	Programa de Escuelas de Calidad	\$25 298 020	Niñas y niños
10	Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	\$ 15 344 361	Niñas y niños
11	Programa de Reforma Curricular de Educación Básica	\$ 7 070 938	Niñas y niños
12	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	\$ 10 000	Niñas y niños
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$33 240 936 723	

Cuadro A.15 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 31

RAMO 31	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Resolución de Asuntos Relativos a Conflictos y Controversias por la Posesión y Usufructo de la Tierra	\$602 239 838	Indígenas
2	Resolución de Juicios Agrarios Dotatorios de Tierras y los Recursos de Revisión	\$233 792 285	Indígenas
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO PARA POBLACIONES		\$836 032 123	

CUADRO A.16.1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33

FONDO	DESTINO DE LOS RECURSOS	ANTECEDENTE	AÑO DE CREACIÓN	DEPENDENCIA COORDINADORA
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

CUADRO A.16.1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33 (continuación)

FONDO	DESTINO DE LOS RECURSOS	ANTECEDENTE	AÑO DE CREACIÓN	DEPENDENCIA COORDINADORA
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Desayunos escolares Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998 1998	Secretaría de Salud (SALUD) Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación Conalepe e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: Coneval, *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, 2011, p. 15.

Cuadro A.16.2 Comparativo gasto ejercido por fondo en 2013 en el Ramo 33

FONDO	PRESUPUESTO EJERCIDO	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	\$290 857 347 777	Niños, Indígenas y mujeres
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	\$68 604 813 709	Niños, Indígenas, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) - Estatal	\$6 434 606 778	Indígenas
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) - Municipal	\$46 656 208 222	Indígenas
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) -Asistencia Social	\$7 909 403 901	Niños, mujeres, personas adultas mayores e indígenas
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) -Infraestructura Educativa Básica	\$6 004 768 408	Niñas y niños
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAETA)	\$3 405 659 296	Personas adultas mayores
Fondo de Aportaciones para la Educación de Adultos (FAETA)	\$2 136 439 491	Personas adultas mayores y mujeres

Cuadro A.16.2 Comparativo gasto ejercido por fondo en 2013 en el Ramo 33 (continuación)

FONDO	PRESUPUESTO EJERCIDO	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF)	\$54 413 838 110	Los recursos de este fondo van dirigidos principalmente a cumplir obligaciones financieras y satisfacer necesidades de seguridad pública, por lo que no se vincula directamente con actividades compensatorias para los grupos contemplados en la LFPD.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	\$7 631 760 775	Atiende necesidades de seguridad pública por lo que no se vincula directamente con los grupos poblacionales contemplados en la LFPD.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	\$29 730 856 400	Las acciones que se atienden con este fondo se dirigen a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura, por lo que no se considera que se relacionen directamente con los grupos poblacionales contemplados en la LFPD.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)-Infraestructura Educativa Media Superior	\$3 372 197 055	Las acciones se atienden con este fondo se dirigen a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la infraestructura, por lo que no se considera que se relacionen directamente con los grupos contemplados en LFPD.

Cuadro A.17 Comparativo gasto ejercido por programa,
Ramo 35

RAMO 35	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
1	Atender Asuntos Relacionados con Víctimas del Delito ⁷	\$ 16 990 043	Mujeres e indígenas ⁸
2	Realizar Visitas de Supervisión a Lugares de Detención en Ejercicio de las Facultades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	\$ 17 905 073	Mujeres e indígenas
3	Atender Asuntos de la Niñez, la Familia, Adolescentes y Personas Adultas Mayores	\$6 810 294	Mujeres, niños y personas adultas mayores
4	Promover, Divulgar, Dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y Atender los Asuntos de la Mujer	\$21 231 961	Mujeres

⁷ Este programa cambió de nombre; en 2010 y 2011 se denominó Proporcionar servicios victimológicos a las víctimas del delito.

⁸ A pesar de que estos grupos poblacionales no son directamente beneficiados, el equipo de investigación consideró incluir el programa pues, por su condición de vulnerabilidad, ambas poblaciones son susceptibles de requerir la asistencia de la CNDH por delitos de odio y contra la dignidad humana.

RAMO 35	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO 2013	POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIADA
5	Promover el Respeto de los Derechos Humanos de los Migrantes, Posibles Víctimas de Trata de Personas, de Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos	\$ 15 076 782	Mujeres y niños
6	Promover los Derechos Humanos de los Pueblos y las Comunidades Indígenas	\$9 002 804	Indígenas
7	Protección a los Derechos Humanos de los Indígenas en Reclusión	\$2 541 674	Indígenas
8	Atender Asuntos Relativos a la Aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	\$3 643 313	Personas con discapacidad

**Desiguales, invisibles y excluidos.
Discriminación presupuestaria
y grupos vulnerables, 2010-2013**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2015
en Copérnico 88, Anzures, 11590, México, D. F.

Para su composición se utilizaron los tipos

Baskerville y Avenir Next.

El tiro fue de 400 ejemplares.

La investigación que se desarrolla en este libro tiene como objetivo ampliar el estudio *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales en el periodo 2010-2012*, que se realizó entre 2013 y 2014, y cuyos derroteros fueron, principalmente, exploratorios. Con las bases que sentó esa primera aproximación a un tema que por su complejidad rebasó la curiosidad académica de las y los investigadores, el equipo de trabajo ajustó tanto objetivos como método para ampliar los alcances del nuevo proyecto de investigación, además de recuperar la vasta evidencia que se obtuvo del análisis 2010-2012.

En este sentido, ampliar la investigación a 2013 es de gran pertinencia ya que no sólo se extiende el periodo de análisis, sino que permite observar probables cambios en las tendencias identificadas en el estudio de los datos presupuestales de los tres años anteriores; para los cuales, es importante señalarlo, se diseñaron tres indicadores de medición: equidad, visibilidad e inclusión. La observación se centró en esos ámbitos ya que para identificar la desigualdad de trato en el diseño presupuestal se debe considerar que ciertos grupos poblacionales requieren de atención en igualdad de condiciones que otros, y que si se encuentran en situación de vulnerabilidad, deben ser tomados en cuenta y atenderse prioritariamente, pues la desigualdad de trato es un fenómeno frecuente en las políticas públicas.

Esta investigación tiene no sólo la ventaja de llevar más allá el análisis acerca de la desigualdad de trato en el gasto público federal mexicano, sino que ha innovado para estudiar en un ámbito macro el presupuesto federal y los recursos que se destinan a los grupos vulnerables, y para observar con detenimiento cómo la desigualdad de trato incide en su situación.

