

# CARENCIAS SOCIALES: UNA VISIÓN DESDE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2016

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

OCTUBRE 2015



### **Síntesis**

El presupuesto destinado a programas sociales federales asociados a las seis carencias sociales se ha incrementado en términos reales durante los últimos años, particularmente para programas que tienen incidencia en la carencia en alimentación y acceso a servicios de salud. No obstante, solo dos carencias sociales han presentado una reducción considerable, acceso a servicios de salud, y calidad y espacios de la vivienda y en dos casos, incluso han aumentado: acceso a la alimentación y servicios básicos de la vivienda.

El presente documento analiza la evolución que ha tenido el presupuesto de los programas federales desde una perspectiva de carencias sociales a fin de brindar algunos elementos de utilidad para la toma de decisiones informada durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

## **Carencias Sociales: una visión desde el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016**

El presente documento tiene como objetivo analizar el presupuesto de los programas federales desde una perspectiva de carencias sociales a fin de brindar algunos elementos de utilidad para la toma de decisiones informada durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Para ello el documento se divide en tres partes, en la primera se explica el concepto de la pobreza multidimensional y las carencias sociales; y se muestra la evolución que han tenido las carencias durante el periodo 2008-2014. En la segunda parte, se presenta la evolución que ha tenido el presupuesto federal agregado por carencias sociales y se contrasta con el comportamiento de sus respectivos indicadores. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas consideraciones en el contexto de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

### **1.1 Pobreza y carencias sociales**

La pobreza multidimensional es un concepto que engloba las dimensiones de bienestar económico y de acceso a derechos sociales. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), una persona se encuentra en pobreza multidimensional si sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y además no tiene acceso a al menos uno de los siguientes derechos sociales: alimentación, educación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y de servicios básicos de la vivienda.

Esta metodología<sup>1</sup>, define la dimensión de bienestar económico como el ingreso mínimo requerido por los hogares para obtener una canasta básica alimentaria y no alimentaria. En el primer caso se refiere a la Línea de Bienestar Mínimo y en el segundo a la Línea de Bienestar Económico. En esta última, además de la canasta alimentaria se incluye el gasto en vestido, educación, salud, transporte, y vivienda.

La dimensión del acceso a los derechos sociales se mide de acuerdo criterios mínimos o esenciales de cada derecho y a partir de ciertas características de los indicadores, tales como umbrales, acceso a información estadística, unidad de medida, entre otros. Con base en estos criterios, el acceso a los derechos sociales se traduce en 6 carencias sociales que se pueden cuantificar para hogares o individuos y se explican a continuación:

- La carencia por acceso a la alimentación se refiere a una situación en que los miembros de un hogar no tengan una alimentación variada y suficiente y/o no tengan acceso a tres comidas al día.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle de esta metodología se puede consultar:  
[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL\\_SEGUNDA\\_EDICION.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf)

<sup>2</sup> La medición de esta carencia se hace con base en un cuestionario de 12 preguntas sobre la magnitud, variedad, frecuencia y saciedad en la alimentación de los diferentes miembros del hogar. Con base en ello se elabora un indicador que mide el grado de inseguridad alimentaria del hogar. La carencia por alimentación se presenta si el grado de inseguridad alimentario es moderado o severo. Para mayor detalle consultar:

- El rezago educativo existe cuando: una persona entre 3 y 15 años no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; si nació antes de 1982<sup>3</sup> cuando no cuente con primaria completa; o si nació después de 1982 y tiene más de 16 años que no cuente con secundaria completa.
- La carencia por acceso a servicios de salud se presenta cuando una persona no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) federal o estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex), Instituto de Seguridad Social Para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), o del Seguro Popular o servicio médico privado.
- La carencia por acceso a seguridad social se presenta si el individuo no tiene acceso a ella mediante alguna de las siguientes condiciones: 1) tiene un trabajo con acceso a las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social; 2) dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, además del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE); 3) Para la población en general que cuente con alguna pensión o jubilación, o sea familiar de una persona dentro del hogar con acceso a seguridad social o; 4) en caso de ser adulto mayor, si es beneficiario de algún programa social de pensiones.
- La carencia por calidad y espacios de la vivienda se presenta en aquellas personas que habitan una vivienda cuyos pisos son de tierra; o con techos de lámina de cartón o desechos; o muros de lámina, material de desecho u otros similares; o tienen un nivel de hacinamiento de 2.5 personas o más por cuarto.
- Por último, la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda se observa en aquellas personas que habitan una vivienda que no tiene acceso a alguno de los siguientes servicios: agua entubada directa a su vivienda; drenaje; energía eléctrica; o en caso de que su combustible para cocinar sea la leña o el carbón y no cuenten con chimenea.

De acuerdo con la última medición de la pobreza multidimensional, de 2012 a 2014 el número de personas en pobreza multidimensional aumentó en cerca de dos millones. Sin embargo, también durante dicho periodo, 4 de las 6 carencias disminuyeron: 3.5 millones de personas más tienen acceso a salud, 1.7 millones de personas más tienen acceso a algún tipo de beneficio de seguridad social, 1.1 millones de personas más superaron la carencia por calidad y espacios de la vivienda y 200 mil personas superaron la condición de rezago educativo. Por otro lado, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda se incrementó en 552 mil personas, y la carencia por acceso a la alimentación aumentó en 639 mil personas.

Visto desde un horizonte de tiempo más amplio, de 2008 a 2014, el cual es el periodo para el cual se cuenta con esta información, se observa que las carencias de acceso a servicios de salud y calidad y espacios de la vivienda han mostrado una disminución importante (Ver Gráfica 1):

- El número de personas que no tienen acceso a servicios de salud cayó 51.4% durante dicho periodo, al pasar de 44.8 millones de personas en 2008 a 21.8 millones en 2014.

---

[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL\\_SEGUNDA\\_EDICION.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf)

<sup>3</sup> Hasta 1982 la educación obligatoria era el nivel primaria.

- El número de personas que no tienen acceso a espacios mínimos y calidad en la vivienda cayó 23.9%, pasó de 19.4 millones a 14.8 millones durante dicho periodo.

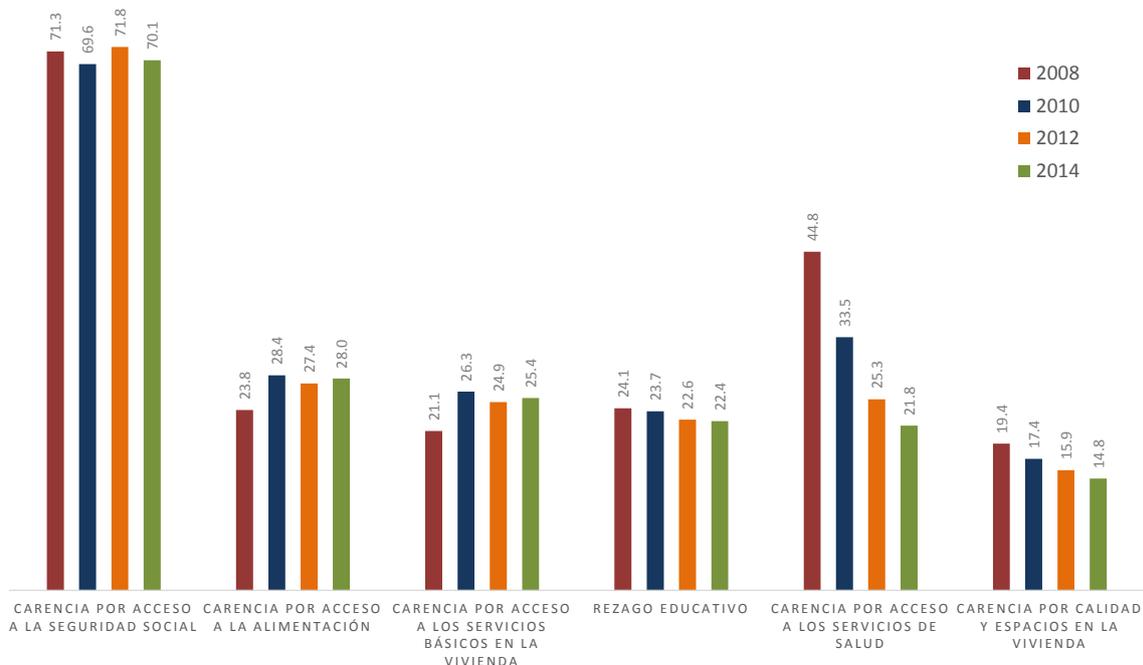
Dos carencias sociales han mostrado disminuciones moderadas: rezago educativo y acceso a seguridad social:

- El rezago educativo disminuyó 7% al pasar de 24.1 millones de personas a 22.4 millones.
- El acceso a seguridad social se redujo en 1.2%, ya que pasó de 71.3 millones de personas a 70.1 millones.

Dos carencias aumentaron durante el mismo periodo: acceso a servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

- La población que carece de servicios básicos de la vivienda aumentó 20.7%, ya que pasó de 21.1 millones de personas en 2008 a 25.4 en 2014.
- Por último, la población en carencia alimentaria aumentó 17.4%, al pasar de 23.8 millones de personas a 28 millones en 2014.

**Gráfica 1. Carencias sociales de la Pobreza Multidimensional**  
(Millones de personas)



Fuente: Elaborado por el IBD con base en los datos de Coneval.

## 1.2 La evolución del Presupuesto Federal por carencias sociales

El análisis de las carencias sociales brinda información valiosa para la conformación del presupuesto si se tienen identificados aquellos programas que tienen incidencia en el abatimiento de las diferentes dimensiones de la pobreza. Es por ello que esta sección analiza la evolución que ha tenido el presupuesto federal de los distintos programas que atienden algún elemento de las carencias sociales y lo contrasta con el comportamiento que han tenido las carencias sociales durante el periodo 2008–2014. Es importante mencionar que la evolución que han presentado las carencias sociales no podría atribuirse totalmente a un aumento en el presupuesto de los programas federales, ya que existen otros programas de orden estatal o municipal, así como otros fondos y ramos federales con objetivos similares. En el mismo sentido,

debe tomarse en cuenta que la evolución de la pobreza y sus carencias se explica en gran medida por el crecimiento y desarrollo económico del país. No obstante, como se podrá observar en algunos casos, el gasto público en ciertos programas sociales ha jugado un papel importante para ampliar el acceso a los derechos sociales y por tanto puede incidir en las carencias de la pobreza multidimensional.

La agrupación del presupuesto de los programas federales en carencias sociales de esta sección se basó en el documento “Consideraciones sobre el Proceso Presupuestario 2016”<sup>4</sup>, el cual elaboró el Coneval en el contexto del Presupuesto Base Cero. Dicho documento hace un análisis de la incidencia que tienen los distintos programas en las carencias sociales, asignándoles una prioridad alta, media o baja en función del impacto que pudieran tener sobre el ingreso y la reducción de dichos indicadores (Ver Anexo 1).

El Coneval identifica 30 programas de la estructura programática del PEF 2015 que contribuyen en mayor o menor medida a atender una o más carencias sociales. La carencia de alimentación es la que tiene el mayor número de programas asociados ya que para ella se identifican 7 programas con prioridad media y 8 con prioridad baja, casi todos en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En segundo lugar, en la carencia de rezago educativo se encuentran 6 programas con prioridad alta y 1 con prioridad media, ubicados en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Sedesol. En la carencia de salud se identificaron 3 programas con prioridad alta y 3 con prioridad baja de la Secretaría de Salud y el IMSS. Para la carencia de servicios básicos de la vivienda se ubicaron 5 programas de prioridad media. En la carencia de calidad y espacios de la vivienda se encontró un programa con prioridad alta y 2 de media. Finalmente, para la carencia de Seguridad Social se ubicaron 2 programas de la Sedesol.

Con base en la clasificación anterior y considerando las modificaciones que surgieron de la Estructura Programática para 2016<sup>5</sup>, para el próximo año se identifican 25 programas que atienden una o más carencias. Para la mayoría de estos programas se proponen incrementos a su presupuesto entre 6.3% y 6.7% en términos reales. Solo dos programas presentarán una disminución: el Programa de Adultos Mayores y el del Seguro Popular disminuirán su presupuesto entre 4.3% y 2.3% en términos reales respectivamente. También destaca el incremento de 25.8% en términos reales que tendrá el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda.

---

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf)

<sup>5</sup> Para mayor detalle de la nueva estructura programática, se recomienda consultar: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf)

**Cuadro 1. Comparativo del presupuesto asignado en 2015 y propuesto para 2016 a los programas que inciden sobre las carencias sociales.**

(Millones de pesos reales de 2016)

| Dependencia            | Nombre del Programa  | 2015                                      | 2016                         | Variación real porcentual |
|------------------------|--|---|------------------------------|---------------------------|
|                        |  | PEF <sup>1/</sup><br>pesos reales de 2016 | PPEF<br>pesos reales de 2016 |                           |
| SEP                    | Atención a la Demanda de Educación para Adultos                            | 2,958,687,529.6                           | 3,144,678,330.0              | 6.3                       |
|                        | Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) | 4,343,458,412.4                           | 4,636,408,517.0              | 6.7                       |
|                        | Programa Nacional de Becas   | 13,288,456,750.1                          | 14,151,849,521.0             | 6.5                       |
| SEDESOL                | Servicios a grupos con necesidades especiales                              | 302,674,205.3                             | 321,701,088.0                | 6.3                       |
|                        | Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud     | 238,216,750.7                             | 256,070,013.0                | 7.5                       |
|                        | Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.        | 1,131,446,913.0                           | 1,202,538,266.0              | 6.3                       |
|                        | Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)        | 1,935,231,230.0                           | 2,056,879,999.0              | 6.3                       |
|                        | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas                                | 313,253,133.2                             | 332,945,043.0                | 6.3                       |
|                        | Programa de Empleo Temporal  | 1,344,933,843.0                           | 1,429,478,799.0              | 6.3                       |
|                        | PROSPERA Programa de Inclusión Social <sup>2/</sup>                        | 43,587,554,880.5                          | 46,327,572,255.0             | 6.3                       |
|                        | Pensión para Adultos Mayores   | 41,241,031,716.5                          | 39,486,540,525.0             | -4.3                      |
|                        | Seguro de Vida para Jefas de Familia                                       | 1,018,227,043.5                           | 1,082,208,696.0              | 6.3                       |
|                        | Subsidios a programas para jóvenes   | 65,984,284.6                              | 70,132,229.0                 | 6.3                       |
| Comedores comunitarios | 2,963,901,910.4  | 3,150,220,500.0                           | 6.3                          |                           |
| SEDATU                 | Programa de Infraestructura <sup>3/</sup>                                  | 9,266,815,106.5                           | 10,362,582,670.0             | -2.3                      |
|                        | Programa de Apoyo a la Vivienda <sup>4/</sup>                              | 2,410,834,485.8                           | 2,562,385,818.0              | 6.3                       |
|                        | Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda     | 8,443,177,547.3                           | 10,624,522,649.0             | 25.8                      |
| SALUD                  | Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud   | 17,729,028,882.5                          | 18,918,546,665.0             | 6.7                       |
|                        | Seguro Médico Siglo XXI  | 2,526,990,855.1                           | 2,685,844,078.0              | 6.3                       |
|                        | Seguro Popular <sup>5/</sup>   | 72,547,193,099.4                          | 75,437,199,414.0             | -0.8                      |
|                        | Fortalecimiento a la atención médica <sup>6/</sup>                         | 832,021,097.6                             | 850,714,689.0                | 2.2                       |
| IMSS                   | Programa IMSS-PROSPERA   | 9,427,933,836.7                           | 10,201,300,000.0             | 8.2                       |
| SEMARNAT               | Programa de Agua potable, alcantarillado y saneamiento <sup>7/</sup>       | 8,601,088,592.6                           | 9,990,880,759.0              | 6.3                       |
| SHCP/CDI               | Programa de Apoyo a la Educación Indígena                                  | 1,160,116,747.4                           | 1,233,039,675.0              | 6.3                       |
|                        | Programa de Infraestructura Indígena                                       | 7,141,735,409.2                           | 7,590,673,968.0              | 6.3                       |

\*Con base en el documento "Consideraciones para el proceso presupuestario 2016" publicado por el CONEVAL.

1/ El monto reportado corresponde a lo aprobado en el PEF-2015 o propuesto en el PPEF-2016, sin embargo por la naturaleza, organización y operación del programa puede que no se destine la totalidad de este presupuesto a actividades directas de combate a la pobreza o reducción de las carencias.

2/ El presupuesto de 2015 considera al Programa de Apoyo Alimentario, con el que se fusionará en 2016.

3/ El presupuesto de 2015 considera al Programa Habitat, Programa de Fomento a la Urbanización Rural, al Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, Rescate de espacios públicos y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, con los que se fusionará a partir del 2016.

4/ El presupuesto de 2015 considera el Programa de Vivienda Digna y al Programa de Vivienda Rural, con los que se fusionará a partir de 2016.

5/ El presupuesto de 2015 considera al Programa de dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud, con el que se fusionará en 2016.

6/ El presupuesto de 2015 considera al Programa de Agua Limpia y al Programa de Infraestructura Hídrica, con los que se fusionará a partir de 2016.

7/ El presupuesto de 2015 considera al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, al Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, al Programa de Agua Limpia y al Programa de Infraestructura Hídrica, con los que se fusionará a partir de 2016.

**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016

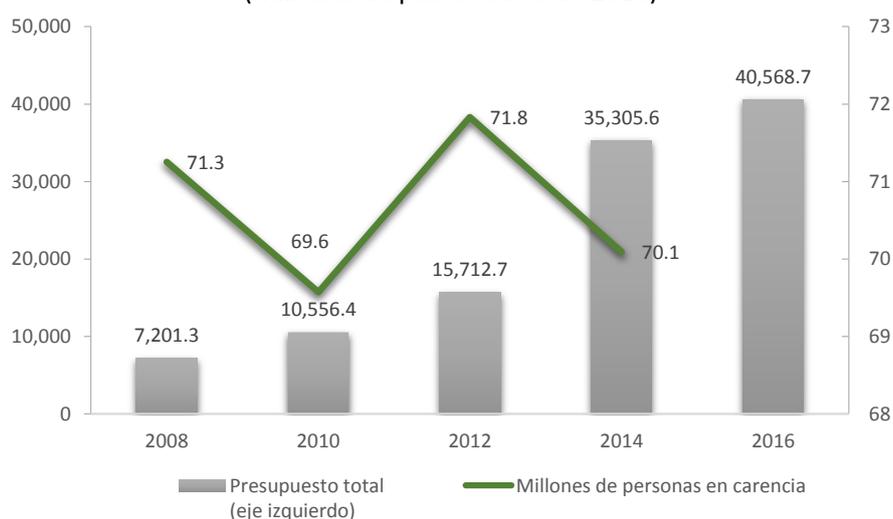
El presupuesto ejercido por dichos programas se agrupó por carencias sociales y se contrasta con la evolución que han tenido los indicadores de carencias sociales durante los años 2008, 2010, 2012, 2014, que son los años para los que se cuenta con mediciones de pobreza multidimensional. Se incluye también el presupuesto agregado propuesto en el PPEF2016.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El presupuesto entre carencias no es excluyente, ya que algunos programas atienden componentes de varias carencias y por tanto puede estar contabilizado en más de una de ellas.

Durante el periodo de 2008 a 2014 el presupuesto para programas que abaten de manera directa la carencia de rezago en seguridad social presentó un incremento de 390.3% real. En este presupuesto se consideran solo dos programas: Pensión para Adultos Mayores y el Seguro de Vida de Jefas para Familias, que surgió en 2013. El primer programa tiene una contribución directa en abatir la carencia, ya que dicho indicador considera el acceso a programas sociales de pensiones; mientras que el segundo tiene una contribución indirecta ya que los seguros de vida se contemplan como beneficios de la seguridad social, pero es necesario que esta población se encuentre ocupada, jubilada o pensionada. A pesar del aumento en este presupuesto, la caída en dicha carencia fue de solo 1.6% de 2008 a 2014, lo que se explica en parte porque el Programa de Adultos Mayores solo abate la carencia en un grupo de la población, personas mayores de 60 años.

En el PPEF-2016 se propone un aumento de 6.3% real para el Programa de Seguro de Vida de Jefas de Familia y una disminución de 4.3% real en el Programa de Pensión para Adultos Mayores para 2016 (Ver Cuadro 1).

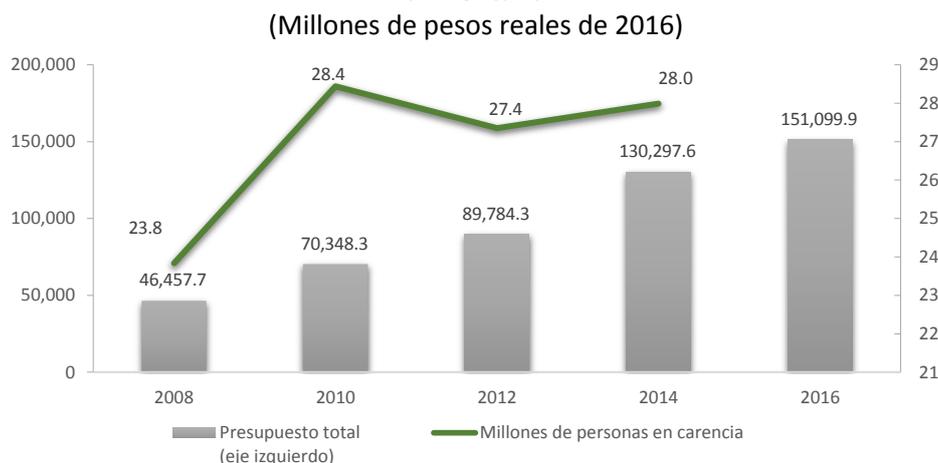
**Gráfica 2. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia por acceso a seguridad social**  
(Millones de pesos reales de 2016)



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

El presupuesto de programas que atienden la carencia en alimentación aumentó 180.5% real de 2008 a 2014, mientras que, la carencia por acceso a la alimentación aumentó 17.4% en el mismo periodo. Para esta carencia se consideran 20 programas, la mayoría de la Secretaría de Desarrollo Social, que contribuyen al abatimiento de dicho indicador ya sea mediante la entrega directa de alimentos como es el caso de Diconsa y Liconsa o, mediante la entrega de subsidios monetarios mediante los cuales la población beneficiaria puede tener acceso a más y mejores alimentos (ver Cuadro 1). Es importante mencionar que la mayoría de estos programas no tienen el único objetivo de mejorar la alimentación de sus beneficiarios, sin embargo, se espera que esta población utilice los apoyos para atender sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación. En el PPEF-2016 se propone aumentar el presupuesto de todos estos programas, excepto del Programa de Adultos Mayores, por lo que en el agregado el monto propuesto para programas que contribuyen al abatimiento de la carencia implica un incremento de 1.7% en términos reales.

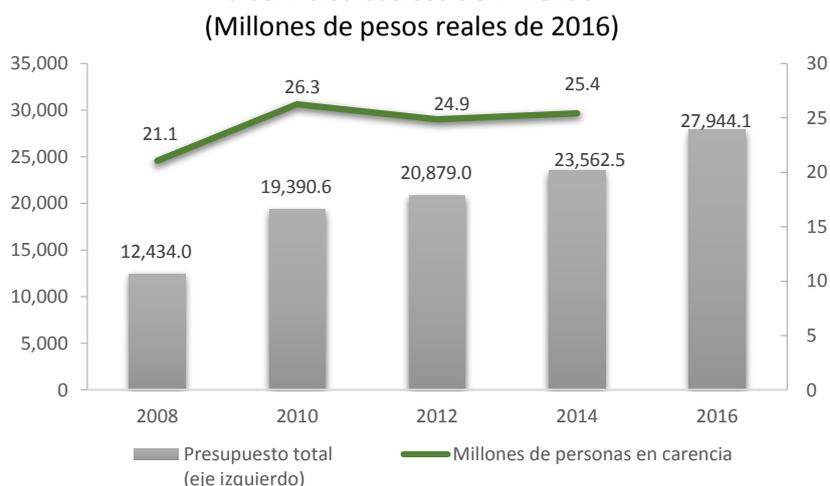
**Gráfica 3. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia alimentaria**



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

Los programas que contribuyen a abatir la carencia de servicios básicos de la vivienda tuvieron un incremento real de su presupuesto agregado de 89.5% de 2008 a 2014, mientras que la carencia se incrementó 20.7% en el mismo periodo. En esta carencia se agrupan 5 programas federales, dos de los cuales se integrarán en 2016 en el *Programa de Infraestructura*, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), para el cual se propone una disminución de 2.3% real respecto de lo aprobado en 2015. Dos programas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con acciones de drenaje y agua potable, se agrupan en el *Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento*, para el cual se propone un incremento en su presupuesto de 6.3%. Finalmente, el *Programa de Infraestructura Indígena* presenta un incremento de 6.3% en términos reales respecto del aprobado para 2015.

**Gráfica 4. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia por acceso a servicios básicos de vivienda**



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

El Coneval identificó 7 programas federales que contribuyen al abatimiento del rezago educativo, los cuales en su conjunto presentaron un incremento de 143.0% real de 2008 a 2014, mientras que el rezago educativo disminuyó 7.0% en el mismo periodo. Dentro de este grupo se encuentran 3 programas de la SEP, *Atención a la Demanda de Educación para Adultos*,

*Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE) y el Programa Nacional de Becas; 3 programas de la Sedesol con acciones que contribuyen a aumentar la asistencia y permanencia escolar, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Prospera, Seguro de Vida de Jefas para Familia; y el Programa de Apoyo a la Educación Indígena. Para todos estos programas se proponen presupuestos para 2016 con un incremento de entre 6.3% y 6.7% en términos reales respecto de 2015.*

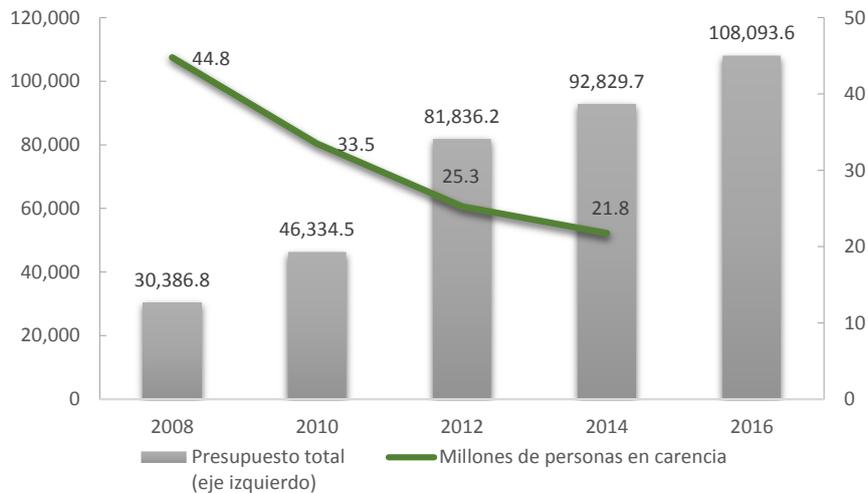
**Gráfica 5. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia por rezago educativo**



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

El presupuesto en programas federales que se ha destinado a salud creció 205.5% de 2008 a 2014, lo cual se encuentra en línea con la disminución de la carencia por acceso a servicios de salud que fue de 51.4% para el mismo periodo. En este grupo se encuentran 5 programas de la Secretaría de Salud, 3 de los cuales tienen una contribución directa al abatimiento de la carencia: Seguro Popular, Seguro Médico Siglo XXI y Unidades Médicas Móviles. Para 2016 se plantea una disminución de 0.8% en términos reales para el Programa Seguro Popular, y un aumento de 2.6% real para el nuevo Programa Fortalecimiento a la atención médica que se integrará al Programa de Unidades Médicas y el Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud en 2016.

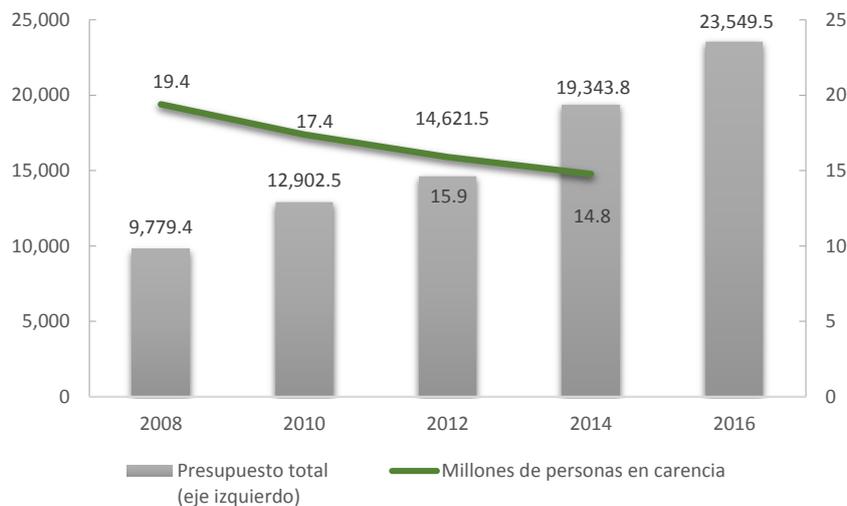
**Gráfica 6. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia por acceso a servicios de salud**  
(Millones de pesos reales de 2016)



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

En calidad y espacios de la vivienda el incremento en el presupuesto ejercido en el periodo 2008 a 2014 fue de 97.8% en términos reales, mientras que la carencia disminuyó 23.9% en el mismo periodo. A dicho indicador contribuyen 4 programas federales, pero de acuerdo al documento de Coneval, solo el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* contribuye de manera directa. Este programa se agrupará con el Programa *Hábitat* y en su conjunto presentan un propuesta de presupuesto que implica una disminución de 2.3% en términos reales para 2016. Por otro lado, los Programas de *Vivienda Digna* y *Vivienda Rural* se integrarán en el *Programa de Apoyo a la Vivienda* y en su conjunto tendrán un incremento de 6.3% real. Finalmente para el *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal* para Vivienda a cargo de la SEDATU se propone un incremento de 25.8% en términos reales, el mayor incremento propuesto dentro del grupo de programas que contribuyen al abatimiento de las carencias sociales.

**Gráfica 7. Presupuesto asignado a los programas que dirigidos a abatir la carencia por calidad y espacios de vivienda**  
(Millones de pesos reales de 2016)



**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en datos de Coneval, las Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014 y el PPEF 2016.

### 1.3 Conclusiones y consideraciones finales

Durante el periodo 2008-2014 se observa una caída en los niveles de 4 carencias sociales: acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y seguridad social; así como un aumento en las carencias por acceso a servicios básicos de la vivienda y en acceso a la alimentación. En este documento se compara el comportamiento que ha tenido el presupuesto destinado a programas que atienden carencias sociales con la evolución de las mismas durante el mismo periodo. A reserva de llevar a cabo un análisis más riguroso para el cual se necesitaría contar con más datos, en algunos casos los datos sugieren que el presupuesto ha jugado un papel muy importante para abatir las carencias.

Es importante subrayar que la disminución de las carencias sociales no debería atribuirse totalmente a un aumento en el presupuesto de los programas federales, ya que existen otros programas y acciones de orden estatal o municipal, así como fondos y ramos federales con objetivos similares. De igual manera, debe considerarse que la evolución de la pobreza y sus carencias se explica en gran medida por el crecimiento y desarrollo económico del país.

Por la forma como está construida la carencia de acceso a servicios de salud, como una adscripción a alguna institución de salud, las cifras presentadas sugieren que la caída que ha presentado dicha carencia, 51.4% durante el periodo 2008-2014 se podría atribuir en gran medida al aumento en el presupuesto destinado a este grupo de programas y en forma particular al del *Seguro Popular*.

De igual forma, el *Programa de Adultos Mayores* también contribuye en forma directa a disminuir la carencia por Seguridad Social, pero en forma limitada ya que solo atiende a un subgrupo de la población, los adultos mayores de 60 años. De hecho se observa que pese al incremento notorio que ha tenido el presupuesto para seguridad social, dicho indicador solo cayó 1.6% durante el periodo 2008-2014. En este sentido, es necesario reforzar otras medidas de política pública de generación de empleos con acceso a Seguridad Social que contribuirán a la disminución de dicha carencia para el resto de la población, pero principalmente en la Población Económicamente Activa.

Tanto para el *Seguro Popular*, como para el *Programa de Pensión de Adultos Mayores*, la propuesta de presupuesto para 2016 implica una disminución en términos reales de 0.8 y 4.3% respectivamente, aun cuando ambos indicadores presentan niveles muy altos: 21.8 millones de personas en carencia por acceso a salud y 70.1 millones en carencia por acceso a seguridad social, de acuerdo a la última medición de la pobreza multidimensional en 2014.

Por otro lado, la carencia alimentaria es la segunda más alta en términos de población, después de la seguridad social, ya que afecta a 28 millones de personas. El presupuesto para programas que tienen incidencia en este indicador ha aumentado 180.5% real durante el periodo 2008-2014, en gran parte por la implementación del Programa de Comedores Comunitarios a partir de 2014. En este contexto, para 2016 se propone una vez más un incremento importante al presupuesto de este tipo de programas.

Los programas que contribuyen a disminuir el rezago educativo, mediante incentivos a la asistencia y permanencia escolar, y el abatimiento del rezago educativo de los adultos, también

han incrementado su presupuesto de manera considerable, sin embargo, se observa un avance moderado en dicho indicador, de 7.0% durante el periodo 2008-2014.

Asimismo, los programas de vivienda también han presentado incrementos considerables en su presupuesto en los últimos años y es de hecho la carencia con la incidencia más baja en 2014, pues solo 14.8 millones de personas no tienen acceso a calidad y espacios de la vivienda. Sin embargo, para 2016 se propone un incremento de 25.8% para el *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda*, el más alto de todo este grupo de programas.

Finalmente, para los Programas que atienden el rezago de servicios básicos de la vivienda, una de las dos que ha incrementado durante el periodo 2008-2014, se observa un incremento de 89.5% en el presupuesto agregado. Para 2016 se propone una disminución al *Programa de Infraestructura* (antes *Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias y Hábitat*) de 2.3%, mientras que para el resto de los programas que inciden en esta carencia se propone un incremento en línea con el resto de los programas, es decir, 6.3% en términos reales.

En un contexto de austeridad fiscal, es importante que para la toma de decisiones en la aprobación del presupuesto de egresos se considere la evolución de las carencias sociales, de forma que se prioricen aquellos programas con mayor incidencia en los indicadores de pobreza.

### Anexo 1.

En el documento *Consideraciones para el proceso presupuestario 2016*, el Coneval asignó el nivel *alto* de prioridad bajo el criterio de que el programa repercute directamente en los indicadores de la carencia, medido a través de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENIGH) o a través de evidencia en las evaluaciones del programa. Los programas con prioridad *media* fueron aquellos cuyos bienes y servicios otorgados repercuten sobre la carencia, sin embargo no se cuenta con mediciones o no existen evaluaciones que generen evidencia del impacto. En algunos casos se consideran los programas que inciden sobre el ingreso, ya que se asume que de manera indirecta influye sobre la eliminación de la carencia. Por último, a los programas que se les asigna una prioridad baja son aquellos con un efecto posible o potencial sobre la carencia, pero que no cuentan con medición o alguna evaluación que permita contar con evidencia de dicho efecto y/o en aquellos casos en que la población beneficiada no necesariamente es la que vive en pobreza. El criterio de clasificación varía ligeramente según la carencia, para mayor detalle se recomienda consultar el documento citado.

| 2015  |   |                         |                  |                    |                  |                                 |   |
|---|---|-------------------------|------------------|--------------------|------------------|---------------------------------|---|
| Dependencia                                       | Nombre del Programa   | Prioridad por carencia* |                  |                    |                  |                                 |   |
|   |   | Alimentación            | Rezago Educativo | Servicios de Salud | Seguridad Social | Servicios básicos a la vivienda |   |
| SEP   | Atención a la Demanda de Educación para Adultos   |                         | 3                |                    |                  |                                 |   |
|   | Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (CONAFE)                                | 1                       | 3                |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa Nacional de Becas  | 1                       | 2                |                    |                  |                                 |   |
| SEDESOL   | Servicios a grupos con necesidades especiales   | 1                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud                                    | 1                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.                                       | 2                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)                                       | 2                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas   | 1                       | 3                |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Empleo Temporal   | 2                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social  | 2                       | 3                |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Apoyo Alimentario   | 2                       |                  |                    |                  |                                 |   |
|   | Pensión para Adultos Mayores  | 2                       |                  |                    | 3                |                                 |   |
|   | Seguro de Vida para Jefas de Familia  | 1                       | 3                |                    | 3                |                                 |   |
|   | Subsidios a programas para jóvenes  | 1                       |                  |                    |                  |                                 |   |
| Comedores comunitarios                            | 2   |                         |                  |                    |                  |                                 |   |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias |   |                         |                  |                    | 3                | 2                               |   |
| SEDATU  | Programa Hábitat  |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
|   | Programa de vivienda digna  |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
|   | Programa de Vivienda Rural  |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
|   | Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda                                    |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
| SALUD   | Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud                                  |                         |                  | 1                  |                  |                                 |   |
|   | Seguro Médico Siglo XXI   |                         |                  | 3                  |                  |                                 |   |
|   | Seguro Popular  |                         |                  | 3                  |                  |                                 |   |
|   | Unidades Médicas Móviles  |                         |                  | 3                  |                  |                                 |   |
|   | Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud  |                         |                  | 1                  |                  |                                 |   |
| IMSS  | Programa IMSS-PROSPERA  |                         |                  | 1                  |                  |                                 |   |
| SEMARNAT  | Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas                                   |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
|   | Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
| SHCP/CDI  | Programa de Apoyo a la Educación Indígena   | 1                       | 3                |                    |                  |                                 |   |
|   | Programa de Infraestructura Indígena  |                         |                  |                    |                  |                                 | 2 |
| Total de programas                                |   | 15                      | 7                | 6                  | 2                | 4                               | 5 |

\*Con base en el documento "Consideraciones para el proceso presupuestario 2016" publicado por el CONEVAL.

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Aspectos relevantes de la Estructura Programática para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Julio de 2015. Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores. Disponible en:  
[http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf)
- Cuentas Públicas 2008, 2010, 2012, 2014. Consultadas en:  
[http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm).
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Consultado en:  
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html>.
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Consultado en:  
<http://www.ppef.hacienda.gob.mx/>
- Consideraciones sobre el Proceso Presupuestario 2016. Coneval 2015. Disponible en:  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf).
- Metodología para la Medición de la Pobreza en México. Coneval 2014. Disponible en:  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>

# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
**Presidente**

Sen. Daniel Ávila Ruiz  
**Secretario**

Sen. Roberto Albores Gleason  
**Secretario**

Sen. Benjamín Robles Montoya  
**Secretario**

## **Coordinación Ejecutiva de Investigación**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

## **Dirección General de Finanzas**

Mtro. Noel Pérez Benítez

## **Elaborado por la Dirección General de Finanzas**

Mtra. Alejandra Huerta Pineda  
Lic. Victor Ortega Olvera

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet  
del Instituto Belisario Domínguez:

<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse  
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D. F.  
Teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.  
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

