



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**20** Aniversario  
**CEFP**  
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

## Nota Informativa

30 de enero de 2019

### **El Gasto Público en la Atención a Grupos Vulnerables**

#### **Presentación**

En el marco del inicio de la nueva Legislatura, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas presenta esta Nota Informativa, con el propósito de brindar información presupuestaria relativa al Programa Transversal de Atención a Grupos Vulnerables, dado que este es siempre un tema destacado en la agenda legislativa.

El Anexo 14 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) detalla los “Recursos para la Atención a Grupos Vulnerables” (RAGV) en cuanto Programa Transversal, que integra los recursos de diferentes Ramos presupuestarios, conforme la metodología que para tal efecto emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este anexo, al cual anualmente desde su creación en 2008, la Cámara de Diputados aprueba recursos en el PEF, busca la atención de las necesidades específicas de diversas poblaciones calificadas como vulnerables.

A lo largo de los 12 años de existencia, este Anexo no sólo ha visto ampliados sus recursos sino también sus áreas de atención. Actualmente, los recursos provienen de 13 Ramos o sectores.

La nota describe la integración del propio Anexo, además de incluir un contexto general de su origen y una reseña de la evolución de los recursos asignados a él desde que se incorporó por primera vez en el Decreto de PEF.

## Antecedentes

La exigencia por la atención de los Grupos Vulnerables se ha hecho cada vez más imperiosa por diversas razones, entre las que pueden destacarse: el aumento de la pobreza y la desigualdad; la mayor consciencia y difusión de la defensa de los derechos humanos; la expansión de las enfermedades crónico-degenerativas y sus efectos concomitantes; la cancelación del Estado del Bienestar y la contracción del gasto público en general, y social en particular; la pérdida de la cohesión social y el aumento de la violencia.

En México, la inclusión de los grupos vulnerables en la definición de las políticas públicas y los derechos humanos comenzó a cobrar particular importancia a inicios del siglo XXI: en el año 2000 se crea la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en la Cámara de Diputados y en 2001 la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. En esa sintonía, en 2003 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, instrumento jurídico que dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); erigiéndose este como el órgano del Estado responsable de prevenir y eliminar la discriminación; y en 2004 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Desarrollo Social.

Precisamente en ese ordenamiento, la Ley General de Desarrollo Social<sup>1</sup>, en su Artículo 5, Fracción VI, se definen los grupos vulnerables, como aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores, o la combinación de ellos,

Vulnerabilidad: situación de grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades.

enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Asimismo, el Artículo 8 de la citada Ley, establece que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad

tiene derecho a recibir apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

<sup>1</sup> Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

En consecuencia, en la misma Ley, el Artículo 19 señala como prioritarios todos aquellos programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 incluyó por primera vez la definición de grupos vulnerables: *Se consideran como grupos en situación de vulnerabilidad a grupos poblacionales como las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena.*



No obstante, pese a la relevancia del tema, fue hasta 2008 cuando la Cámara de Diputados etiquetó en los anexos del PEF recursos para programas de atención a grupos vulnerables, con lo cual se creó el Programa Transversal<sup>2</sup> que en la actualidad se incluye en el PEF 2019 como Anexo 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables".

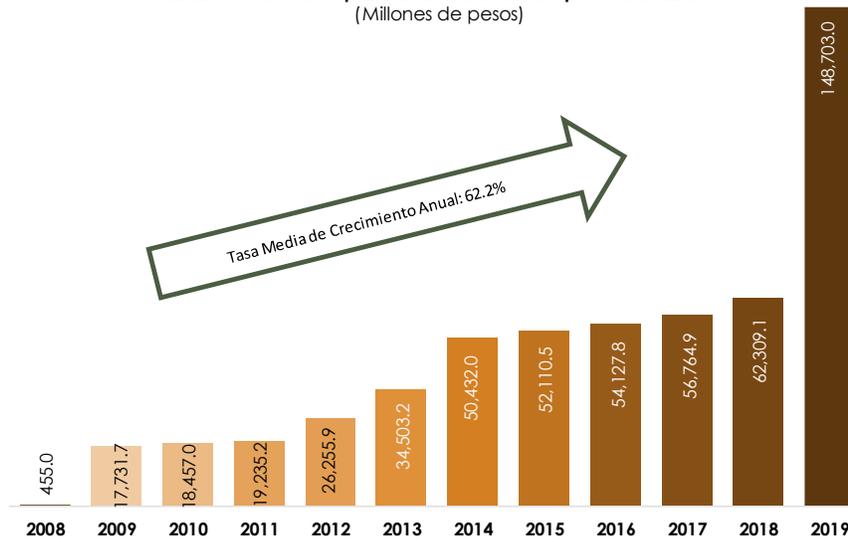
### **Evolución de los recursos etiquetados al Transversal "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables"**

Los recursos que anualmente la Cámara de Diputados aprueba en el PEF para la atención a grupos vulnerables, en la actualidad los etiqueta en el Anexo Transversal 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables".

Entre 2008 y 2019, tales recursos se han incrementado constantemente, arrojando un crecimiento medio anual de 62.2 por ciento en el periodo.

<sup>2</sup> Los Anexos Transversales son anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de sectores específicos. [[Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 2, fracción III Bis. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)]

**Evolución de los recursos aprobados al Anexo 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables"**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Donde, además, se observan dos incrementos importantes en el monto etiquetado en este Anexo, el primero entre 2008 y 2009, cuando los recursos aprobados pasaron de 455.0 millones de pesos (mdp) a 17 mil 731.7 mdp, y entre 2018 y 2019, cuando crecieron 129.8 por ciento, en términos reales.

### “Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables” Áreas de atención



Asimismo, destaca el hecho de que a lo largo de los años se han ampliado las áreas de atención a los grupos vulnerables, pues este transversal inició etiquetando recursos en dos únicos Ramos: Educación y Salud; sin embargo, al día de hoy se incluyen recursos en 13 Ramos, implicando no sólo áreas básicas de prestación de servicios en materia de salud y educación, sino también los derechos humanos, gobernación y cultura, entre otros.

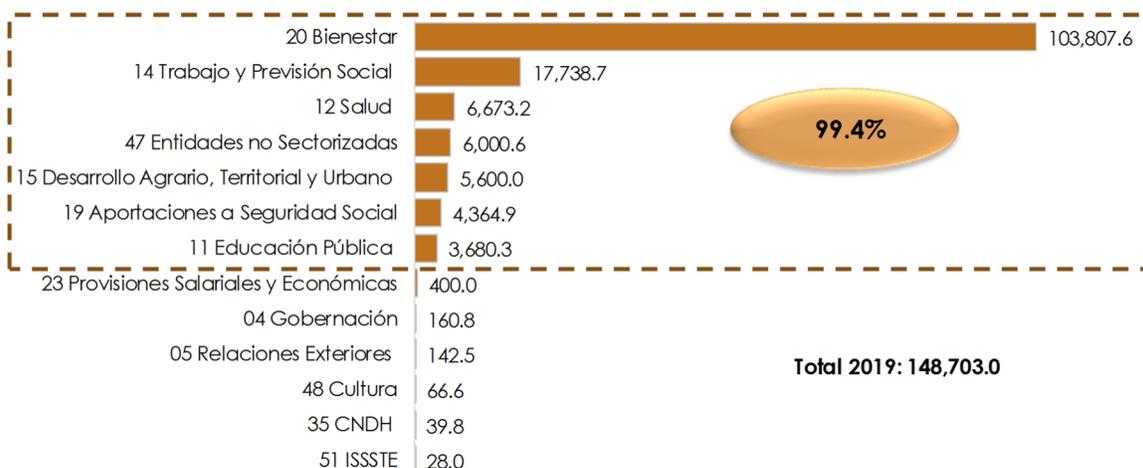
## Recursos del Anexo 14, 2019 vs 2018

En el PEF 2019 se etiquetaron 148 mil 703.0 mdp al Anexo 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables", monto superior en 129.8 por ciento en términos reales respecto a lo aprobado en 2018, lo que significa 86 mil 393.9 mdp más.

Dicho incremento se concentró en los Ramos 20 "Bienestar" y 14 "Trabajo y Previsión Social", no obstante, en términos relativos sobresalió el incremento del presupuesto del Ramo 14, toda vez que pasó de 22.7 mdp en 2018, a 17 mil 716.1 mdp en 2019, con lo cual este Ramo se sitúa como el segundo más importante, en cuanto a la cantidad de recursos asignados en este transversal.

De hecho, a pesar de que participan 13 Ramos o sectores en este programa transversal, los recursos se concentran en siete Ramos, los cuales en conjunto tienen etiquetados 99.4 por ciento del total de los recursos aprobados al Anexo 14 en 2019, según se observa a continuación.

**Anexo 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables", Presupuesto 2019**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Con relación al año anterior, se observa que en términos absolutos el mayor incremento se registró en el Ramo 20 “Bienestar”, cuyo presupuesto aumentó en 60 mil 663.7 mdp, seguido por el incremento en el Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social” con una variación de 17 mil 716.1 mdp, véase el Anexo.

En contraste, en términos absolutos, sobresalen importantes reducciones de recursos con relación a 2018, en los Ramos 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, 47 “Entidades No Sectorizadas” y 05 “Relaciones Exteriores”, los cuales en conjunto para 2019 tienen un presupuesto inferior en 220.9 mdp al aprobado en 2018, véase el siguiente cuadro:

**Anexo 14 Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables**  
(Millones de pesos)

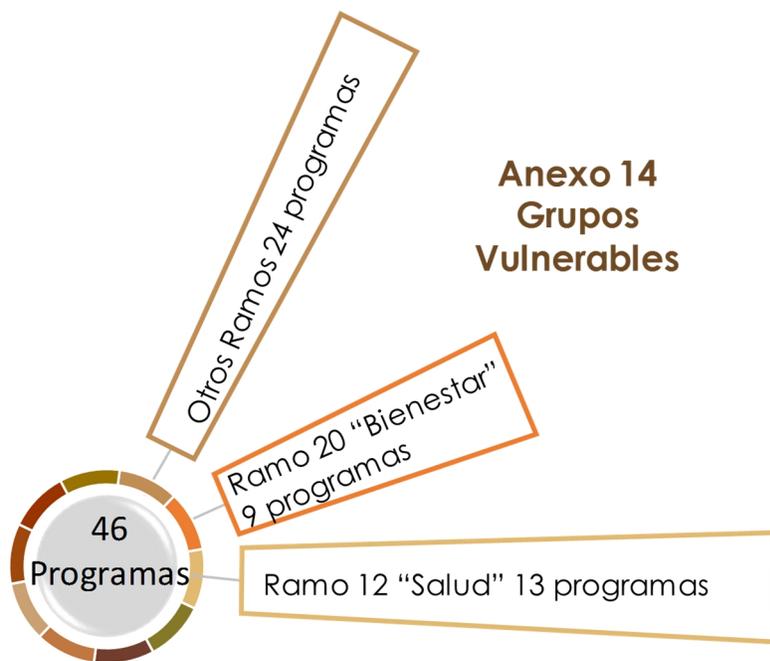
Ramo	Programa Presupuestario	Aprobado		Diferencia Absoluta	Variación Real %
		2018	2019		
<b>Total</b>		<b>62,309.1</b>	<b>148,703.0</b>	<b>86,393.9</b>	<b>129.8</b>
04 Gobernación		153.6	160.8	7.2	0.8
05 Relaciones Exteriores		175.0	142.5	-32.5	-21.6
11 Educación Pública		1,447.5	3,680.3	2,232.8	144.8
12 Salud		5,986.6	6,673.2	686.6	7.3
14 Trabajo y Previsión Social		22.7	17,738.7	17,716.1	75,243.2
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		281.6	5,600.0	5,318.4	1,814.2
19 Aportaciones a Seguridad Social		4,364.9	4,364.9	0.0	-3.7
20 Bienestar		43,143.9	103,807.6	60,663.7	131.6
23 Provisiones Salariales y Económicas		500.0	400.0	-100.0	-23.0
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos		42.9	39.8	-3.1	-10.6
47 Entidades no Sectorizadas		6,088.9	6,000.6	-88.4	-5.1
48 Cultura		74.9	66.6	-8.3	-14.4
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		26.5	28.0	1.5	1.8

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total, así como los cálculos porcentuales, debido al redondeo de las cifras

Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la SHCP.

A nivel de Programa Presupuestario (Pp), dentro de los 46 Pp's que tienen presupuesto asignado en el Transversal RAGV, en 2019, destaca la inclusión del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” del Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social”, con un presupuesto de 17 mil 720.0 mdp.

Sin embargo, son los Ramos 12 “Salud” y 20 “Bienestar” los que concentran 22 Pp's de los 46 programas que conforman el Transversal; en el Ramo 12 se hallan 13 programas con un presupuesto total de 6 mil 673.2 mdp y el Ramo 20 tiene 9 programas con un presupuesto conjunto de 103 mil 807.6 mdp, véase Anexo.



Finalmente, conviene mencionar que, pese a que este Transversal lo integran 46 programas, 84.9 por ciento del total de recursos aprobados para 2019 se concentra en cuatro programas: "Pensión para Adultos Mayores", "Jóvenes Construyendo el Futuro", "Programa Nacional de Reconstrucción" e "IMSS-PROSPERA", como se muestra a continuación:

### Principales Programas del Anexo 14

(Millones de pesos)

Programa Presupuestario	2019	Participación %
Programa IMSS-PROSPERA	4,364.9	2.9
Programa Nacional de Reconstrucción	5,600.0	3.8
Jóvenes Construyendo el Futuro	17,720.0	11.9
Pensión para Adultos Mayores	98,502.8	66.2
42 Programas restantes	22,515.2	15.1

Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la SHCP.

En consecuencia, se observa con base en la cantidad de recursos que tienen aprobados en el PEF 2019, que los grupos vulnerables que concentran la mayor cantidad son los adultos mayores y los jóvenes.

En contraste, para grupos indígenas se destinan escasos recursos, como se muestra en el siguiente cuadro:

## Anexo 14, Recursos para grupos indígenas

(Millones de pesos)

Programa Presupuestario	Aprobado		Diferencia Absoluta	Variación Real %
	2018	2019		
Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	1,066.6	991.6	-75.0	-10.5
Programa de Derechos Indígenas	303.8	310.7	6.8	-1.6
Programa de Infraestructura Indígena	2,372.6	2,362.1	-10.4	-4.1
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	809.2	806.9	-2.2	-4.0

Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la SHCP.

Es oportuno comentar que existen otros programas transversales que tienen poblaciones objetivo similares al del Anexo 14, como es el caso, precisamente, de la población indígena y la población infantil, lo mismo que la atención de las mujeres.

Por esta razón, la integración del Anexo RAGV enfrenta un problema de posible duplicidad, toda vez que sus poblaciones objetivo son también sujetos de atención de otros Anexos Transversales. Por lo que sería pertinente efectuar una revisión de la integración de los diferentes anexos transversales, cuyas poblaciones objetivo se traslapan o coinciden, a fin de realizar una mejor asignación y más eficiente de los recursos públicos.

### Consideraciones Finales

Los recursos aprobados al Anexo 14 "Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables", en términos generales, desde su creación en 2008 han registrado un importante crecimiento, superior a 60 por ciento en promedio anual, en términos reales.

Asimismo, a lo largo de la existencia de este programa Transversal también se ha registrado una ampliación en las áreas de atención a los grupos más desprotegidos del país, pues la etiquetación de recursos inició sólo en los Ramos de Salud y Educación, y a lo largo de los años se han incorporado los recursos de otros Ramos, hasta llegar en la actualidad a 13 Ramos presupuestarios, con el propósito de atender una mayor diversidad de los grupos de población definidos como vulnerables, por ejemplo los migrantes, además de personas con discapacidad, y en áreas diversas, desde aspectos relacionados con gobernación, derechos humanos y cultura,

entre otros.

El aumento en la demanda de atención a las poblaciones vulnerables, sin duda, es producto la pauperización de la sociedad mexicana, la cual en el último sexenio se extendió al 42.0% de la población, toda vez que conforme señala el CONEVAL<sup>3</sup> el número de personas en situación de pobreza durante los últimos años se ubicó en 53.0 millones de personas.

Entre los grupos más vulnerables sin duda se encuentran los jóvenes, pues conforme a cifras del mismo CONEVAL entre 2012 y 2016 se incrementó el porcentaje de jóvenes con ingresos inferiores a la línea de bienestar, ya que pasó de 50.2 por ciento en 2012 a 50.6 por ciento en 2016<sup>4</sup>.

En este contexto, resulta consistente con la situación económica del país el incremento observado en los recursos de este Transversal, en particular el énfasis en la atención a los jóvenes.

Sin embargo, al igual que ocurre con el resto de los Programas Transversales, se carece de indicadores de resultados que permitan evaluar el impacto de la aplicación de los recursos.

---

<sup>3</sup> CONEVAL, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Balance del Sexenio, México 2019, p. 21.

<sup>4</sup> Ibídem p. 36.

## Anexo

### Anexo 14 Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables (Millones de pesos)

Ramo	Programa Presupuestario	Aprobado		Diferencia Absoluta	Variación Real %
		2018	2019		
<b>TOTAL</b>		<b>62,309.1</b>	<b>148,703.0</b>	<b>86,393.9</b>	<b>129.8</b>
<b>04 Gobernación</b>		<b>153.6</b>	<b>160.8</b>	<b>7.2</b>	<b>0.8</b>
	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	153.6	160.8	7.2	0.8
<b>05 Relaciones Exteriores</b>		<b>175.0</b>	<b>142.5</b>	<b>-32.5</b>	<b>-21.6</b>
	Atención, protección, servicios y asistencia consulares	175.0	142.5	-32.5	-21.6
<b>11 Educación Pública</b>		<b>1,447.5</b>	<b>3,680.3</b>	<b>2,232.8</b>	<b>144.8</b>
	Apoyos a centros y organizaciones de educación	6.7	94.2	87.5	1,258.4
	Jóvenes Construyendo el Futuro		1,913.8	1,913.8	n.a
	Programa Nacional de Becas	974.3	476.9	-497.4	-52.9
	Programa Nacional de Convivencia Escolar	273.0	231.3	-41.7	-18.4
	Programa Nacional de Reconstrucción		800.0	800.0	n.a
	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	193.6	164.2	-29.4	-18.4
<b>12 Salud</b>		<b>5,986.6</b>	<b>6,673.2</b>	<b>686.6</b>	<b>7.3</b>
	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	173.9	0.0	-173.9	-100.0
	Asistencia social y protección del paciente	532.8	511.1	-21.7	-7.7
	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	52.4	50.6	-1.7	-6.9
	Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra	1,135.9	1,207.6	71.7	2.3
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	108.0	111.0	2.9	-1.1
	Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	427.1	431.1	4.0	-2.8
	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	43.8	25.0	-18.8	-45.0
	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	106.5	0.0	-106.5	-100.0
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	220.0	223.0	3.0	-2.4
	Programa Nacional de Reconstrucción		800.0	800.0	n.a
	Salud materna, sexual y reproductiva	377.4	406.4	29.0	3.7
	Seguro Médico Siglo XXI	1,958.5	2,062.6	104.1	1.4
	Servicios de asistencia social integral	850.3	844.8	-5.5	-4.3
<b>14 Trabajo y Previsión Social</b>		<b>22.7</b>	<b>17,738.7</b>	<b>17,716.1</b>	<b>75,243.2</b>
	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	22.7	18.7	-3.9	-20.4
	Jóvenes Construyendo el Futuro		17,720.0	17,720.0	n.a
<b>15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</b>		<b>281.6</b>	<b>5,600.0</b>	<b>5,318.4</b>	<b>1,814.2</b>
	Programa Nacional de Reconstrucción <sup>1</sup>	281.6	5,600.0	5,318.4	1,814.2
<b>19 Aportaciones a Seguridad Social</b>		<b>4,364.9</b>	<b>4,364.9</b>	<b>0.0</b>	<b>-3.7</b>
	Programa IMSS-PROSPERA	4,364.9	4,364.9	0.0	-3.7
<b>20 Bienestar</b>		<b>43,143.9</b>	<b>103,807.6</b>	<b>60,663.7</b>	<b>131.6</b>
	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	198.7	28.7	-170.0	-86.1
	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	57.0	53.9	-3.1	-8.9
	Pensión para Adultos Mayores <sup>2</sup>	38,040.2	98,502.8	60,462.6	149.3
	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	277.7	278.5	0.8	-3.4
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente		2,550.0	2,550.0	n.a
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	252.8	0.0	-252.8	-100.0
	Programa de Coinversión Social	187.3	129.6	-57.7	-33.4
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,788.5	1,912.7	-1,875.8	-51.4
	Servicios a grupos con necesidades especiales	341.7	351.3	9.6	-1.0

Continúa...

Ramo	Programa Presupuestario	Aprobado		Diferencia Absoluta	Variación Real %
		2018	2019		
<b>23 Provisiones Salariales y Económicas</b>		<b>500.0</b>	<b>400.0</b>	<b>-100.0</b>	<b>-23.0</b>
	Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	500.0	400.0	-100.0	-23.0
<b>35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos</b>		<b>42.9</b>	<b>39.8</b>	<b>-3.1</b>	<b>-10.6</b>
	Atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos <sup>3</sup>	27.6	23.4	-4.1	-18.1
	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.	15.3	16.4	1.1	3.0
<b>47 Entidades no Sectorizadas</b>		<b>6,088.9</b>	<b>6,000.6</b>	<b>-88.4</b>	<b>-5.1</b>
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	12.0	10.0	-2.0	-19.5
	Actividades de apoyo administrativo	202.7	176.1	-26.6	-16.3
	Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	1,066.6	991.6	-75.0	-10.5
	Programa de Derechos Indígenas	303.8	310.7	6.8	-1.6
	Programa de Infraestructura Indígena	2,372.6	2,362.1	-10.4	-4.1
	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	809.2	806.9	-2.2	-4.0
	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,322.0	1,343.1	21.1	-2.2
<b>48 Cultura</b>		<b>74.9</b>	<b>66.6</b>	<b>-8.3</b>	<b>-14.4</b>
	Educación y cultura indígena	74.9	66.6	-8.3	-14.4
<b>51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b>		<b>26.5</b>	<b>28.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1.8</b>
	Atención a Personas con Discapacidad	26.5	28.0	1.5	1.8

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total, así como los cálculos porcentuales, debido al redondeo de las cifras

n.a.: No aplica

<sup>1</sup> Este programa se denominaba "Programa de Apoyo a la Vivienda"

<sup>2</sup> Este programa se denominaba "Pensión para Adultos Mayores"

<sup>3</sup> Este programa se denominaba "Atender asuntos relacionados con víctimas del delito"

Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la SHCP.

## Referencias

- CONEVAL, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Balance del Sexenio, México 2019.
- Diario Oficial de la Federación, Ley General de Desarrollo Social, México 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018 y 2019.



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**20** Aniversario  
**CEFP**  
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)



@CEFP\_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas