

“

¿El Estado mexicano considera el criterio de igualdad de trato hacia todos los grupos de población en su política presupuestaria?

# IV. La exclusión como parámetro para estimar la desigualdad de trato

En este último apartado del estudio se presenta un análisis de magnitud, sesgo y de patrones de exclusión en un conjunto de programas presupuestales vigentes entre 2010 y 2012.

Antes de proceder hay que recordar que la materia de este estudio es la igualdad de trato presupuestal y que, en este sentido, la tesis central de este estudio es que el Estado mexicano no parece estar considerando tal criterio de igualdad de trato en su política presupuestaria. Es decir, que la política presupuestal del país, en su operar actual, trata de forma desigual a los ciudadanos que esencialmente busca servir. La implicación de política pública más directa de esta tesis es que la desigualdad de trato en materia presupuestal está presente desde el diseño mismo de la política, y para comprobar lo dicho, en esta investigación se ha sostenido que el trato desigual puede observarse analíticamente y comprobarse empíricamente, es decir, “indicarse” desde tres perspectivas de política pública:

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

en la falta de equidad en la distribución de los recursos fiscales, en la invisibilidad de la población destinataria de los mismos y en la exclusión en el acceso de tales recursos. Este capítulo se aboca a la comprobación de la tercera perspectiva y que es propiamente la exclusión en el acceso a los recursos.

Para analizar la exclusión presupuestal, se idearon, probaron y aplicaron una variedad de indicadores y métodos que permitieron medir el nivel de exclusión en un amplio número de programas en general, así como también conocer el nivel de exclusión en los grupos de población en situación de vulnerabilidad reconocidos explícitamente en la LFPED: las mujeres, la población indígena, las y los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. A su vez, también se identificaron tendencias en los niveles de exclusión de programas presupuestarios en estos años y se agregaron varios análisis de magnitud y sesgo de exclusión programática por secretaría de Estado a cargo.

Finalmente, se realizó un análisis de conglomerados de la exclusión programática dentro del sector educativo, el cual ayudó a verificar metodológicamente las mediciones así como detectar de forma descriptiva e inicial patrones geográficos y de similitudes entre programas de tal fenómeno de la exclusión programática.

### **Metodología y fuentes de información: ¿Cómo se mide la exclusión entre las y los destinatarios de beneficios de programas públicos?**

Primero hay que definir qué es una *población potencial*, una *población objetivo* y una *población atendida* en el contexto de los programas de política. Las definiciones respectivas acordadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) son las siguientes:<sup>43</sup>

- Población potencial: la población total que presenta el problema y/o necesidad que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.
- Población objetivo: la población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

Por derivación, la población atendida es aquella dentro de las dos poblaciones anteriores que efectivamente recibió los recursos. Es así que el nivel de exclu-

<sup>43</sup> Coneval, *Normatividad para la evaluación de los Programas Federales*, s/f, disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/Normatividad.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/Normatividad.pdf)>, página consultada el 17 de agosto de 2014.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

sión se puede estimar para cada programa y en su conjunto mediante un indicador que representa el porcentaje de población o destinatarios(as) que no fueron atendidos(as) por algún programa, a pesar de cumplir con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa ese mismo año. La fórmula es la siguiente:

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

$P_{exc}$  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 debe entender *destinatarios*, quienes pueden ser personas físicas (por ejemplo, personas 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; o hay cero destinatarios atendidos. Naturalmente puede darse el caso de que un programa tenga un exceso de inclusión; es decir, que tenga más atendidos que población potencial, como sucede con el programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) el cual de acuerdo con la información disponible del Coneval y de los padrones de beneficiarios(as), atiende a más personas (niñas y niños) que los que tiene previstos como población potencial dentro de sus mismas reglas de operación.

Por lo anterior y siguiendo el mismo razonamiento, también se calcularon los índices de exclusión utilizando en el denominador a la población objetivo ( $P_{obj}$ ).<sup>44</sup> Es decir:

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

Es así que, utilizando tanto a la población potencial como a la población objetivo de cada programa, podemos visualizar más adelante con mayor claridad la forma en que se presenta la decisión política y consecuentemente numérica de

<sup>44</sup> 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. Se agradece a ambas personas su contribución.

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

“incluir” o “excluir” a grupos de población por programa, por grupo de población vulnerable, y por secretaría de Estado.

El estudio de la exclusión presupuestal hace uso de dos fuentes de información: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Del primero se utilizan el Censo de Población y Vivienda de 2010 y el Conteo de Población de 2005. Del segundo se utilizan los datos propios de población potencial, objetivo y atendida de cada programa contenidas en sus informes y de resultados de evaluación.

Es así que por la primera vía, la indirecta o censal, se realiza una estimación de la población excluida sobre la base de las definiciones censales de la población potencialmente destinataria de los beneficios de cada programa, las cuales están contenidas en las reglas de operación respectivos.<sup>45</sup> Es decir, que se estimó la población potencial de cada programa sobre la base de sus criterios puramente censales o demográficos y socioeconómicos. Hay que apreciar que todos los programas que fueron considerados en este proceso de medición de la exclusión cuentan con una definición de la población que buscan atender, y que estas definiciones poseen atributos propiamente demográficos o socioeconómicos cuantificables sobre la base de información censal nacional y estatal.

Por otro lado, la población atendida se obtuvo de los padrones de destinatarios de los beneficios de cada programa mediante tres fuentes diferentes: Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), o directamente de la propia secretaría de Estado que administra el programa respectivo. De esta forma, la diferencia entre el número de atendidos(as) (datos del padrón) y el total de la población potencial destinataria y/o objetivo del programa (estimación censal sobre la base de los criterios de las reglas de operación) constituye un indicador aproximado del número de destinatarios excluido; es decir, de aquellos que debieron de ser atendidos si, efectivamente, existiera una igualdad de trato en el ejercicio del gasto federal programable.

En el caso de la segunda vía, la directa o del Coneval, el procedimiento fue más sencillo puesto que se obtuvieron las cifras de la población potencial y de la población atendida de las evaluaciones de los programas realizadas por este mismo organismo; es así que por este medio no fue necesario realizar estimación alguna.

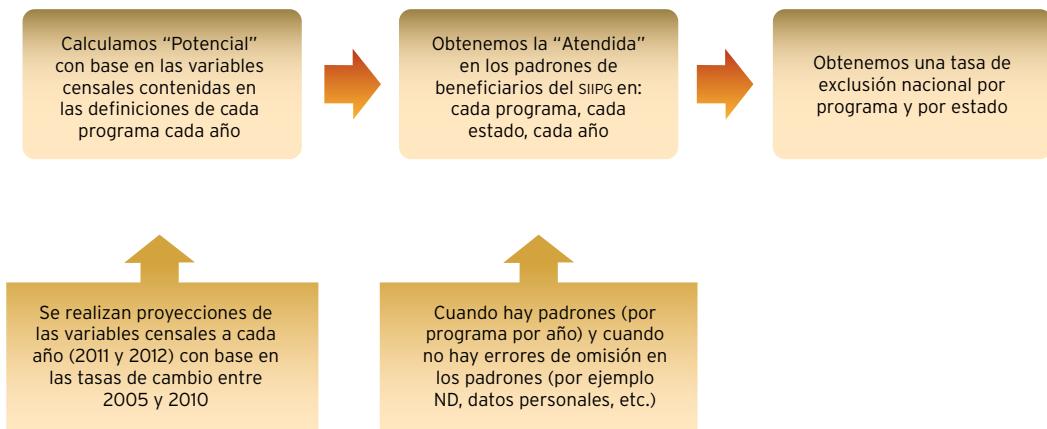
---

<sup>45</sup> Tal y como debe ser, las reglas de operación fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2010, 2011 y 2012.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

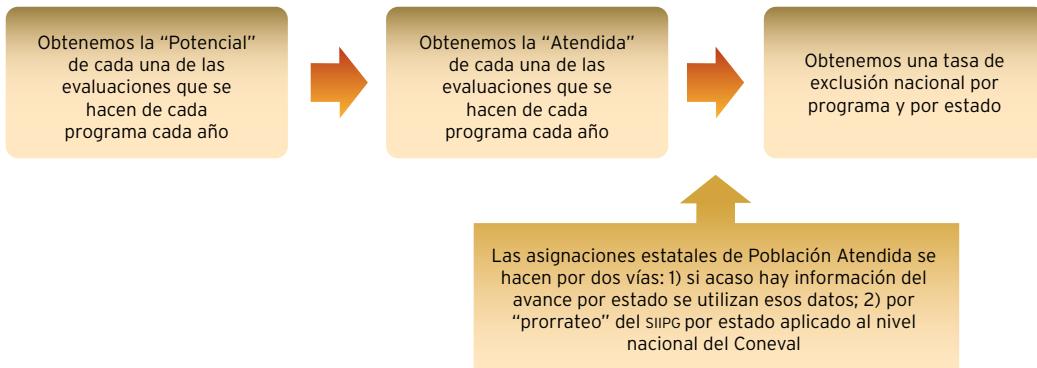
No obstante, una limitación de esta fuente de información es que en muy pocos casos se cuenta con las cifras de destinatarios potenciales y atendidos en el ámbito de la entidad federativa. En su mayor parte, las evaluaciones realizadas por este organismo solamente contienen las cifras de población potencial, objetivo y atendida nacionales.

**Gráfico iv.1** Método censal o indirecto para el cálculo de la población excluida



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico iv.2** Método Coneval o directo para el cálculo de la población excluida



Fuente: Elaboración propia.

Hay dos motivos por los cuales se aplicaron estas dos vías, la censal y la originada a partir de la información de Coneval, para el cálculo de la población excluida. El primero es el interés de esta investigación por contar con algún grado de certidumbre empírica al medir este fenómeno de la exclusión, de por sí evidente en la experiencia de todos los días, pero esquivo para la cuantificación y estudio

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

estadístico. En este sentido se considera que se puede contar con cierto grado de certidumbre si se obtienen cifras, patrones y tendencias similares de población excluida por medio de dos métodos de estimación diferentes con fuentes de información también diferentes. Como se verá en la siguiente sección, este fue el caso con este estudio.

El segundo motivo es que en pocas ocasiones se ofrece información suficientemente específica en las reglas de operación al respecto de cuál es la población potencial de cada programa; las definiciones correspondientes son demasiado amplias o ambiguas, así como las cifras mismas en los casos en que se ofrecen.

En general, estimar la población potencial 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 mismas reglas de operación. A su vez, tal discrecionalidad metodológica puede implicar sesgos para un trato inclusivo o exclusivo; es decir, puede afectar las mismas metas de cobertura de los programas. Por ende, en este estudio se decidió utilizar todos los criterios de tipo censal que fueran expresamente mencionados en las reglas de operación de los programas; no se dejaron criterios censales disponibles fuera de las estimaciones para ningún programa.

### *La exclusión programática entre 2010 y 2012*

#### MAGNITUD Y TENDENCIAS GENERALES

En esta sección se revisaron la magnitud y tendencias de la exclusión de destinatarios de cien programas presupuestarios en los años fiscales de 2010, 2011 y 2012.<sup>46</sup> La fuente de información son los reportes de evaluación de estos programas realizados por el Coneval. Es decir, se computan los niveles de exclusión de estos cien programas sobre la base de los datos de población potencial y población atendida contenida en estos reportes de evaluación.

El análisis se realizó comparando entre sectores encargados de administrar los programas y por grupo de población en situación de vulnerabilidad, siendo estos

---

<sup>46</sup> Véase el listado de los cien programas en el Anexo xvi, en la página 325.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

los siguientes: mujeres, niñas y niños, personas indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Hay que señalar que algunos programas están dirigidos a población general no vulnerable y que algunos 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 cien programas, se puede observar en primera instancia que la cifra de población potencialmente destinataria de estos programas es considerable.<sup>47</sup> En 2010, el año pico de población potencial entre estos tres años, las y los destinatarios de los beneficios de sólo estos cien programas llegaban a sumar 624 millones. Junto con una reducción de la población potencial destinataria entre 2010 y 2012, es notorio también un incremento importante en las cifras de población atendida o destinatarios incluidos en estos tres años. Esto llevó a que los niveles de exclusión se redujeran de forma muy notable durante este periodo de tres años, al pasar tal exclusión de 75.5% a 65.3% en total (una disminución total de 10.1%).<sup>48</sup> No obstante hay que ver que los excluidos siguen siendo más que los incluidos o atendidos.

Nótense también las dinámicas propias de cada tipo de población, potencial y atendida. Mientras la población atendida por estos cien programas se incrementó en 51 millones entre 2010 y 2012, la población potencial se redujo en 33 millones.

**Cuadro IV.1 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\***

AÑO	PROGS.	DESTINATARIOS POTENCIALES	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN**
2010	100	624 791 383	153 257 829	471 533 554	75.5%
2011	100	586 125 366	175 637 039	410 488 327	70.0%
2012	100	591 049 299	204 956 440	386 092 859	65.3%
Cambio 2010-12	-	-33 742 084	51 698 611	-85 440 695	-

<sup>47</sup> Nótese que la población potencialmente beneficiaria de estos programas pueden ser personas físicas (por ejemplo, personas indígenas, mujeres, niños y niñas, etc.) o morales (escuelas, unidades económicas o empresas, centros de investigación, etc.). Igualmente destaca que una persona física o moral puede ser destinataria potencial o parte de una población potencial de varios programas a la vez.

<sup>48</sup> Las diferencias entre los decimales se presentan por motivos de redondeos en los centesimales.

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Cuadro iv.1 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos, 2010-2012**  
(totales y % de exclusión)\* (*continuación*)

AÑO	PROGS.	DESTINATARIOS POTENCIALES	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN**
Cambio 2010-12 (%)	-	-5.4%	33.7%	-18.1%	-

Fuente: Cálculos propios con base en información de 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 de los cien 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, como era de esperarse, la proporción de población excluida se reduce importantemente, aunque sigue siendo una proporción elevada (de 30.3% el último año). La razón es simple y es que la población objetivo (aquella que el programa tiene planeado atender en un periodo anual) de estos programas es sumamente 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 hagan de cada una cada año. Es importante resaltar que no se contó con información de la población objetivo para todos los programas previamente analizados todos los años (aunque sí contamos con la enorme mayoría) por lo que se presentan los estimados de población excluida sobre la información disponible cada año.

**Cuadro iv.2 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\***

AÑO	PROGS.	DESTINATARIOS OBJETIVO	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN**
2010	95	277 871 192	152 412 517	125 458 675	45.1%
2011	95	283 585 665	172 734 478	110 851 187	39.1%
2012	96	290 181 180	202 160 908	88 020 272	30.3%

Fuente: Cálculos propios con base en información de 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.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

Regresando al análisis sobre las poblaciones potenciales, ahora en términos de promedios de exclusión de los cien programas, se registra también una leve mejora en términos de una reducción promedio de exclusión de 2.3%, al pasar el promedio de estos cien programas de excluir a 67.4% de los destinatarios en 2010, a excluir a un promedio de 65.1% en 2012.<sup>49</sup> Esta mejora promedio es ligera, pero junto con las cifras totales previamente mencionadas, es indicativa de una tendencia de mejora. En todo caso, las proporciones de excluidos son muy elevadas en la mayor parte de los programas; las medianas nos muestran que la mitad de los programas tiene niveles de exclusión de destinarios mayores de 83% todos los años. En el cálculo de la exclusión sobre la población objetivo se observa también una ligera mejora tendencial en los promedios y en otros estadísticos descriptivos de la exclusión presupuestal.

**Cuadro iv.3** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año según su población potencial, 2010-2012 (porcentajes)

AÑO	PROGS.	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
2010	100	67.4%	84.4%	36.4%	-0.960	-0.576
2011	100	66.1%	83.9%	37.5%	-0.966	-0.377
2012	100	65.1%	85.1%	38.4%	-0.893	-0.551
Cambio (2010-12)	100	-2.3%	-0.3%	10.0%	-0.993	2.227

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

**Cuadro iv.4** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año según su población objetivo, 2010-2012 (porcentajes)

AÑO	PROGS.	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
2010	95	21.2%	3.3%	46.2%	0.064	-0.071
2011*	94	17.0%	2.0%	48.2%	-0.238	1.011

<sup>49</sup> Los promedios de los cien programas no tienen por qué coincidir con los niveles totales de exclusión previamente presentados.

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Cuadro iv.4 Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año según su población objetivo, 2010-2012 (porcentajes)**  
(continuación)

AÑO	PROGS.	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
2012	96	18.7%	4.0%	44.3%	0.305	-0.231

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

\*Ese año no se incluyó en el cálculo de descriptivos de exclusión al programa "Subsidios para Centros de Educación" puesto que para ese periodo la evaluación Coneval reportó a una sola entidad como población objetivo junto con un total de 29 entidades como población atendida en ese programa (es decir, una sobreinclusión de 2 800% sólo para ese programa) lo que distorsiona la media aritmética y demás estadísticos descriptivos del conjunto de programas.

Relacionado con lo anterior, las mediciones de sesgo indican una falta de simetría de las distribuciones de exclusión también para todos los años bajo análisis. En este caso, el sesgo es negativo cuando se utiliza como población de referencia a la potencial, lo que quiere decir que la exclusión programática, como fenómeno social, se comporta con un fuerte sesgo a la izquierda.

En otras palabras, que efectivamente la mayor parte de estos programas tienen niveles de exclusión significativamente superiores a la media aritmética del conjunto; más simple aún: que muchos programas excluyen a muchos 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 muy bajo grado de concentración alrededor del centro de la distribución.<sup>50</sup> La excepción es la distribución del cambio en los niveles de exclusión entre 2010 y 2012, la cual muestra una mayor concentración de cambios alrededor de la media aritmética del cambio de todos los cien programas analizados.<sup>51</sup>

Cabe mencionar que las mediciones de desviaciones estándar de las distribuciones de exclusión cada año indican una tendencia a un incremento en la variación entre programas; es decir, estos cien programas se vuelven más diferentes entre ellos en sus niveles de exclusión de destinatarios; conforme pasan los años, los

<sup>50</sup> Las distribuciones de exclusión de 2010 a 2012 son de tipo platicúrtica.

<sup>51</sup> Esta distribución del cambio es del tipo mesocúrtica, la cual se distingue en que la mayor parte de los valores de la variable se hallan alrededor de la media aritmética.

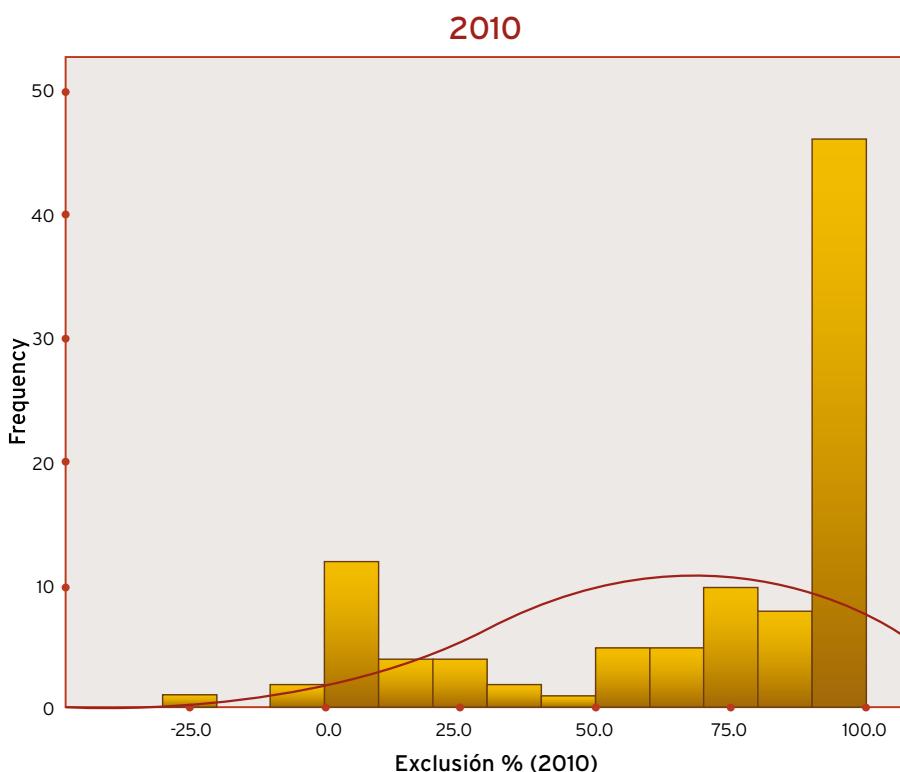
#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

niveles de exclusión son cada vez más variables entre estos programas. En síntesis, entre 2010 y 2012, la exclusión se redujo en total y en promedio, pero la variabilidad entre los programas aumentó.

Los histogramas a continuación muestran de manera gráfica la desigualdad de trato por conducto de la exclusión de destinatarios en los cien programas mencionados, es decir frente a la población potencial. En este caso, las distribuciones de todos los años 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 cien programas excluyen a muchos destinatarios.

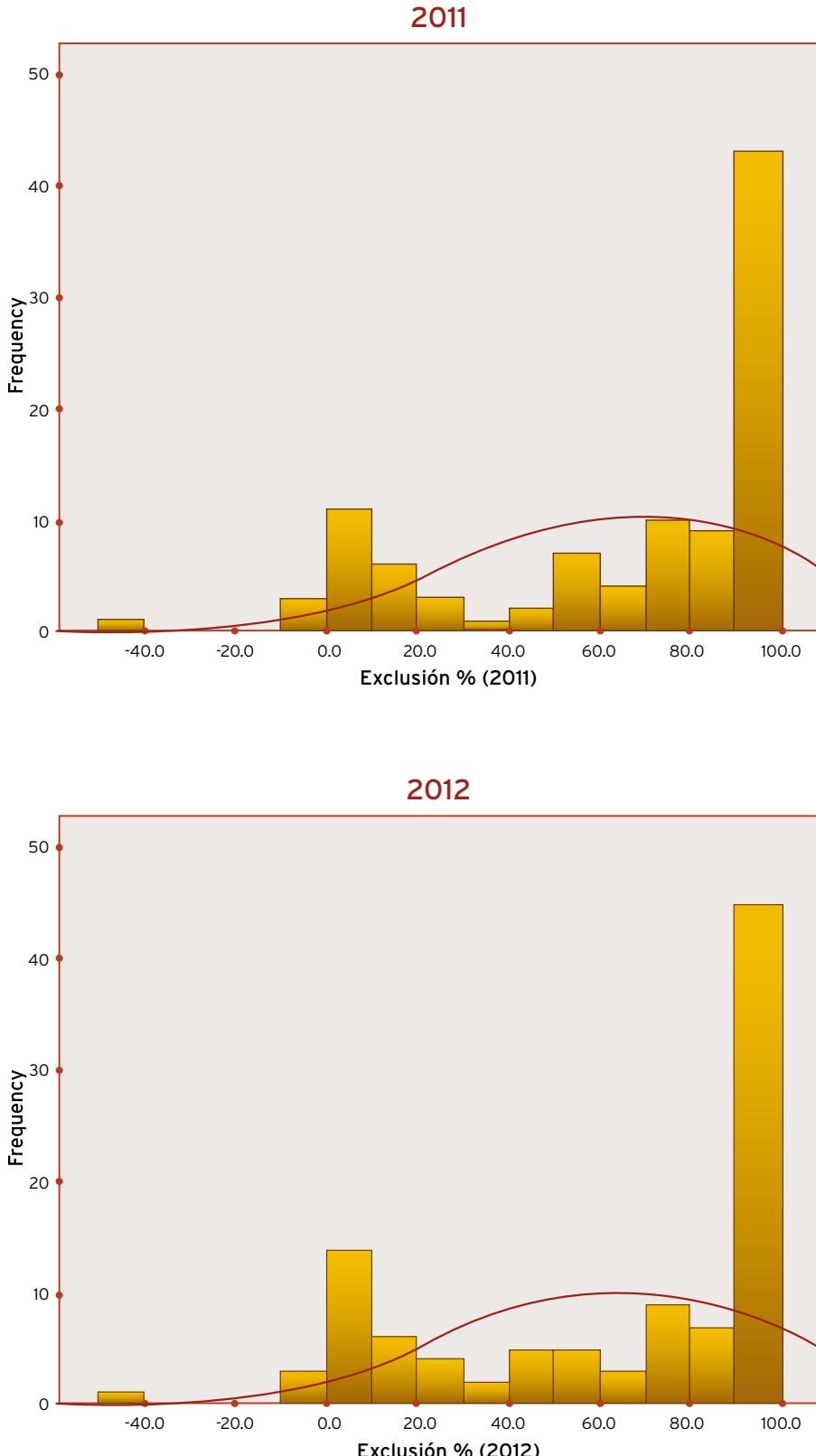
En este punto hay que destacar que algunos programas reportan cifras negativas de exclusión; es decir, que tienen un número mayor de población atendida que potencial. Estos son los casos de programas como Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITER) y el programa de Becas de Posgrado y Otras Modalidades de Apoyo a la Calidad.

**Gráficos iv.3** Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes)



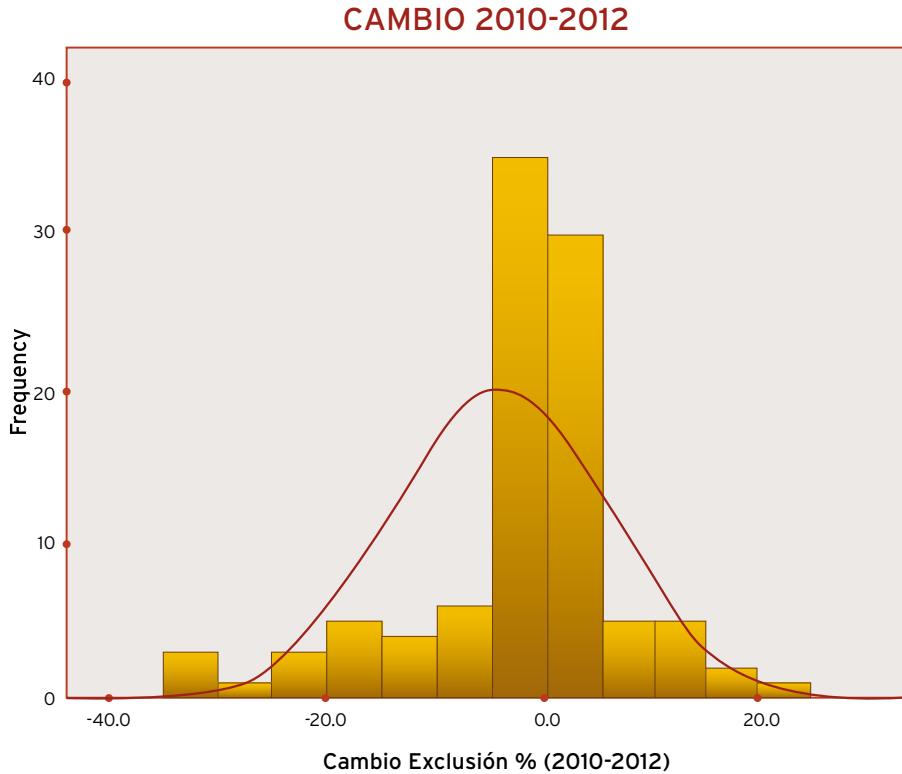
LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráficos iv.3 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (continuación)**



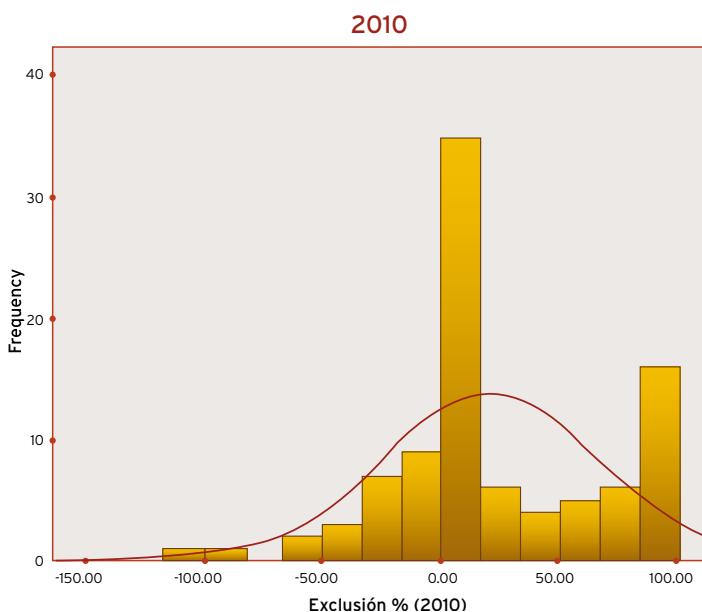
IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Gráficos iv.3** Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



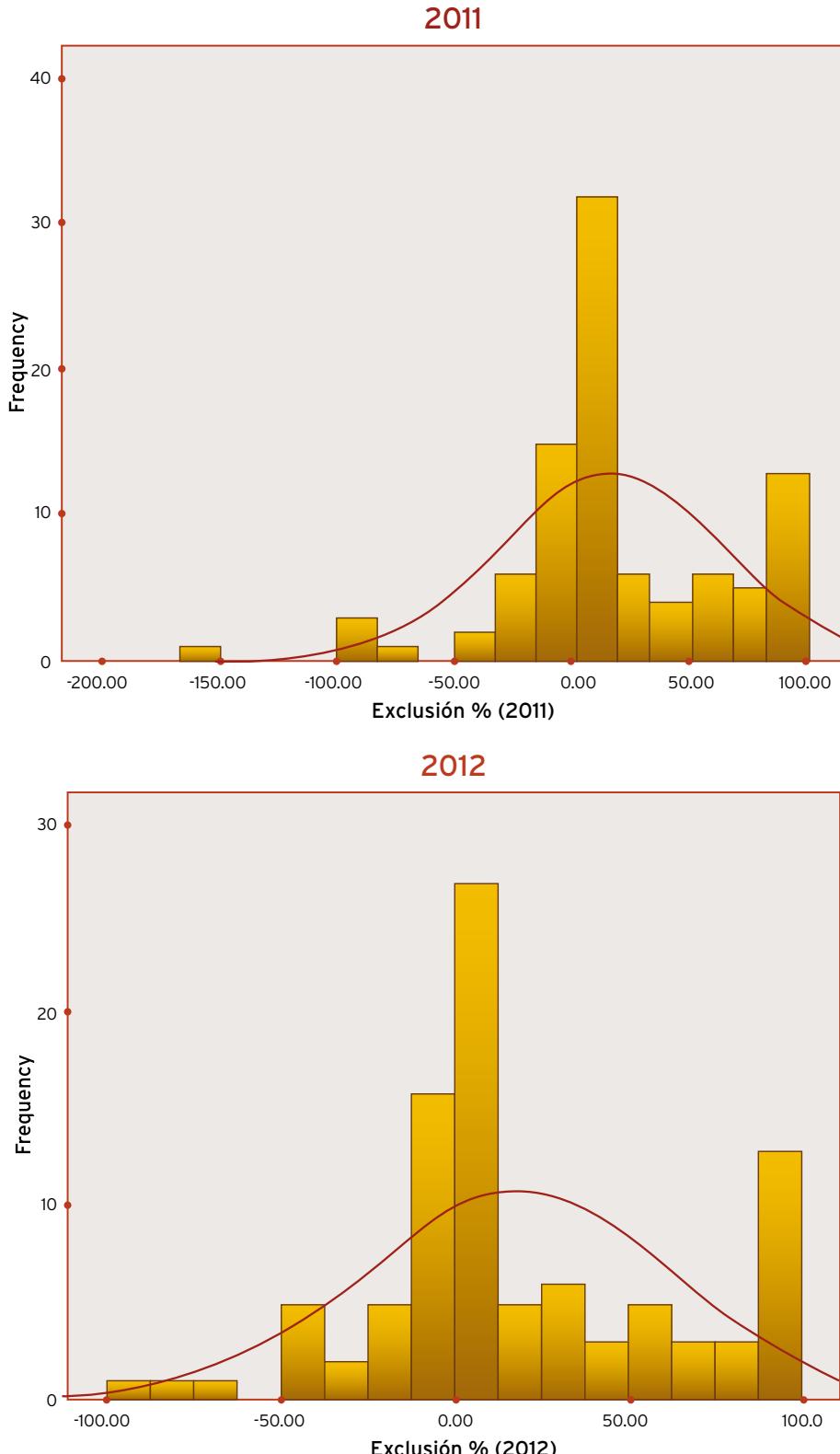
Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

**Gráficos iv.4** Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes)



LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráficos iv.4** Población excluida entre la población objetivo:  
histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

##### LOS NIVELES DE EXCLUSIÓN PROGRAMÁTICA POR GRUPO DISCRIMINADO

Como en la sección anterior, se inició el estudio de la exclusión programática utilizando como base a la población potencial de los programas. Posteriormente se analizan las cifras sobre la base de la población objetivo de los mismos.

En esta sección se presenta un análisis del problema de la exclusión programática distinguiendo a los programas: *a)* según el grupo de población en situación de vulnerabilidad al que van dirigidos, y *b)* también distinguiendo a los anteriores de otros programas cuyas definiciones de poblaciones potenciales y objetivo 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 por parte de los informes anuales de Coneval, y su inclusión en el análisis responde al interés por realizar comparaciones en el conjunto de los programas presupuestarios.

Se encontró primeramente que cuando se observan los niveles de exclusión entre la población potencial, entre 2010 y 2012, por grupo de población discriminada a los que iban dirigidos estos programas (personas adultas mayores, personas indígenas, mujeres, niñas y niños y personas con discapacidad), existen diferencias muy importantes entre estos grupos en varios aspectos. Por ejemplo, hay diferencias tanto en el número de programas dirigidos a cada grupo, siendo el grupo de las personas indígenas el que cuenta con el mayor número de programas, y las personas adultas mayores el grupo el que tiene el menor número. También es notorio que, de forma muy consistente, el grupo discriminado con los mayores niveles de exclusión programática (la diferencia entre población destinataria potencial y la atendida) son las personas indígenas, seguido de las poblaciones con alguna discapacidad, y las mujeres.

Con la excepción de las personas con discapacidad, cuyos niveles totales de exclusión en 2012 llegaron a 99%, son precisamente los programas dirigidos a la población indígena los que sufren de los mayores niveles de exclusión. Es decir, tener más programas no se traduce en una mayor cobertura o inclusión programática. A la inversa, el grupo discriminado con los menores niveles de exclusión entre 2010 y 2012 son las personas adultas mayores, quienes sólo cuentan con el Programa 70 y más. En este caso, este grupo no adolece de forma tan grave del problema de exclusión, al menos sobre el único programa dirigido a este grupo en particular, sino que la desigualdad de trato contra este grupo más bien se presenta en el hecho de que únicamente tiene un programa específicamente

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

dirigido.<sup>52</sup> De forma similar, los niveles de exclusión más bajos se presentan entre los programas dirigidos a más de un grupo en situación de discriminación, y este es el caso de los programas de Liconsa (Sedesol), Oportunidades (Sedesol) y el programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural (PAED-SEP).<sup>53</sup>

**Cuadro IV.5 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por grupo de población en situación de vulnerabilidad, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\***

	PROGS.	DEST. POTENCIALES	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2010					
Población no vulnerable	67	401 552 028	100 735 778	300 816 250	74.9
Personas adultas mayores	1	4 502 562	2 105 306	2 397 256	53.2
Personas indígenas	13	41 097 821	1 153 507	39 944 314	97.2
Mujeres	4	13 163 861	834 626	12 329 235	93.7
Niñas y niños	10	150 442 955	36 343 187	114 099 768	75.8
Personas con discapacidad	2	1 991 816	194 717	1 797 099	90.2
Más de 1 grupo vulnerable	3	12 040 340	11 890 708	149 632	1.2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>624 791 383</b>	<b>153 257 829</b>	<b>471 533 554</b>	<b>75.5</b>
2011					
Población no vulnerable	67	357 972 241	110 416 153	247 556 088	69.2
Personas adultas mayores	1	4 647 839	2 149 024	2 498 815	53.8
Personas indígenas	13	46 544 194	1 190 004	45 354 190	97.4
Mujeres	4	13 304 420	1 054 025	12 250 395	92.1

<sup>52</sup> Al menos en este conjunto de cien programas.

<sup>53</sup> Cabe decir que el programa Oportunidades se dirige a toda la población, entre ellos a la perteneciente a estos grupos vulnerables.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Cuadro iv.5 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por grupo de población en situación de vulnerabilidad, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\* (continuación)**

	PROGS.	DEST. POTENCIALES	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
Niñas y niños	10	147 230 235	49 028 768	98 201 467	66.7
Personas con discapacidad	2	4 533 559	22 077	4 511 482	99.5
Más de 1 grupo	3	11 892 878	11 776 988	115 890	1.0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>586 125 366</b>	<b>175 637 039</b>	<b>410 488 327</b>	<b>70.0</b>
<b>2012</b>					
Población no vulnerable	67	363 255 742	129 012 082	234 243 660	64.5
Personas adultas mayores	1	5 106 217	3 056 816	2 049 401	40.1
Personas indígenas	13	40 955 827	887 056	40 068 771	97.8
Mujeres	4	12 983 001	1196 577	11 786 424	90.8
Niñas y niños	10	152 299 701	58 957 602	93 342 099	61.3
Personas con discapacidad	2	4 533 830	24 222	4 509 608	99.5
Más de 1 grupo	3	11 914 981	11 822 085	92 896	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>591 049 299</b>	<b>204 956 440</b>	<b>386 092 859</b>	<b>65.3</b>

\*Pueden ser personas físicas o morales.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

Como era de esperarse, las cifras de exclusión por grupo discriminado son menores al utilizar como 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 definida 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 2010 (de los que se tiene información en el Coneval), en donde se atendió a un millón cincuenta 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

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

adulta mayor, y que en 2011 tuvo 140 000 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, es decir, no se contradicen, sino más bien se asemejan dentro de un patrón general.<sup>54</sup>

**Cuadro iv.6** Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por grupo de población vulnerable, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\*, \*\*

PROGS.	DEST. OBJETIVO	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2010				
Población no vulnerable	62	217 618 499	99 890 466	117,728,033
Población adulta mayor	1	2 105 305	2 105 306	-1
Personas indígenas	13	6 977 713	1 153 507	5 824 206
Mujeres	4	3 629 895	834 626	2 795 269
Niñas y niños	10	35 292 284	36 343 187	-1 050 903
Personas con discapacidad	2	220 461	194 717	25 744
Más de 1 grupo vulnerable	3	12 027 035	11 890 708	136 327
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>277 871 192</b>	<b>152 412 517</b>	<b>125 458 675</b>
2011				
Población no vulnerable	64	222 113 970	110 362 723	111 751 247
Población adulta mayor	1	2 009 019	2 149 024	-140 005
Personas indígenas	13	7 131 396	1 190 004	5 941 392
Mujeres	4	3 781 335	1 054 025	2 727 310
Niñas y niños	9	36 662 420	46 196 179	-9 533 759
Personas con discapacidad	1	5 775	5 535	240
Más de 1 grupo	3	11 881 750	11 776 988	104 762
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>283 585 665</b>	<b>172 734 478</b>	<b>110 851 187</b>

<sup>54</sup> Coeficiente de correlación lineal r de Pearson = 0.524.

IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Cuadro iv.6 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por grupo de población vulnerable, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\*, \*\*  
(continuación)**

PROGS.	DEST. OBJETIVO	DEST. ATENDIDOS	DEST. EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
2012				
Población no vulnerable	65	223 408 277	128 967 696	94 440 581
Población adulta mayor	1	3 504 142	3 056 816	447 326
Personas indígenas	13	6 932 455	887 056	6 045 399
Mujeres	4	3 159 405	1 196 577	1 962 828
Niñas y niños	9	41 280 696	56 224 887	-14 944 191
Personas con discapacidad	1	6 046	5 791	255
Más de 1 grupo	3	11 890 159	11 822 085	68 074
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>290 181 180</b>	<b>202 160 908</b>	<b>88 020 272</b>
				<b>30.3</b>

\*Pueden ser personas físicas o morales.

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

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

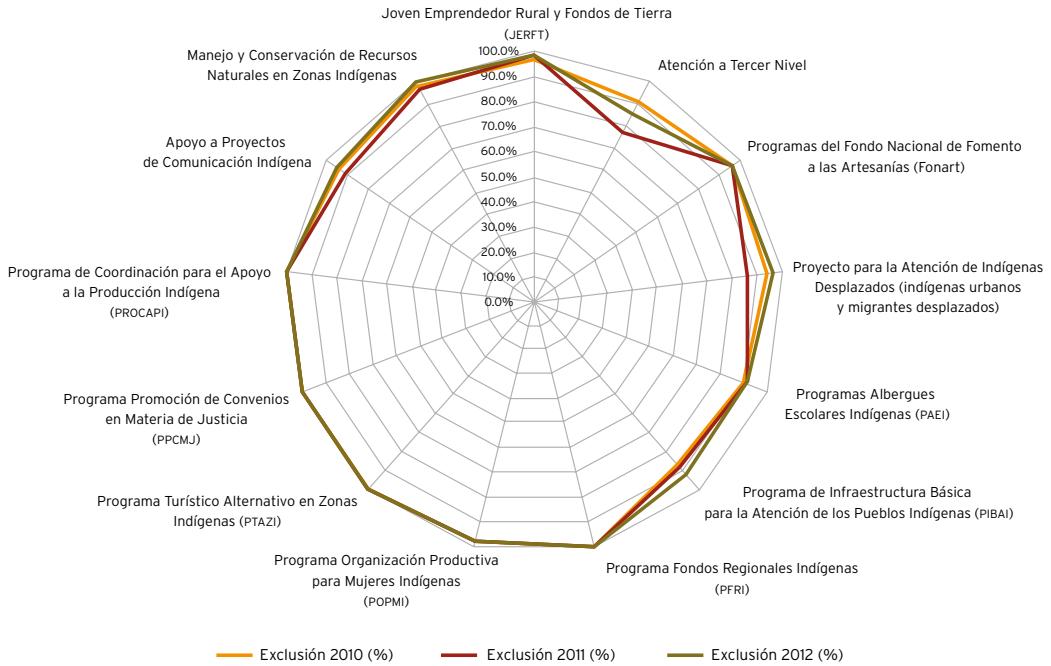
Regresando al análisis con población potencial, los gráficos a continuación muestran, para el caso de aquellos grupos discriminados con al menos cuatro programas específicamente dirigidos a ellos, la dinámica en sus niveles de exclusión entre 2010 y 2012. Se puede ver que el conjunto de programas que muestran una mayor heterogeneidad entre ellos son aquellos específicamente dirigidos a niñas y niños. Inclusive, se observa que el programa Seguro Médico Nueva Generación (SMNG) tiene 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 las personas indígenas se observan elevados niveles de exclusión junto con una casi nula variabilidad. Por otro lado, entre los programas específicamente dirigidos a las mujeres, el único programa que muestra mejoras importantes en cuanto a una reducción de su exclusión, es el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

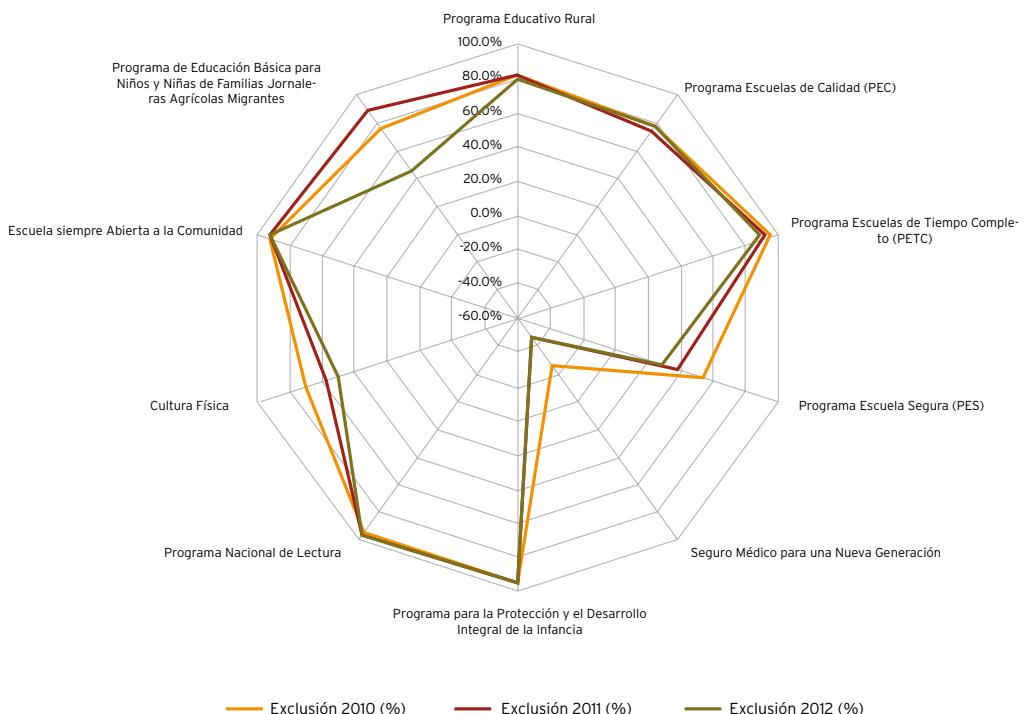
## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

### Gráficos iv.5 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población potencial de los programas, 2010 a 2012\*, \*\*

#### Personas indígenas (n = 13)



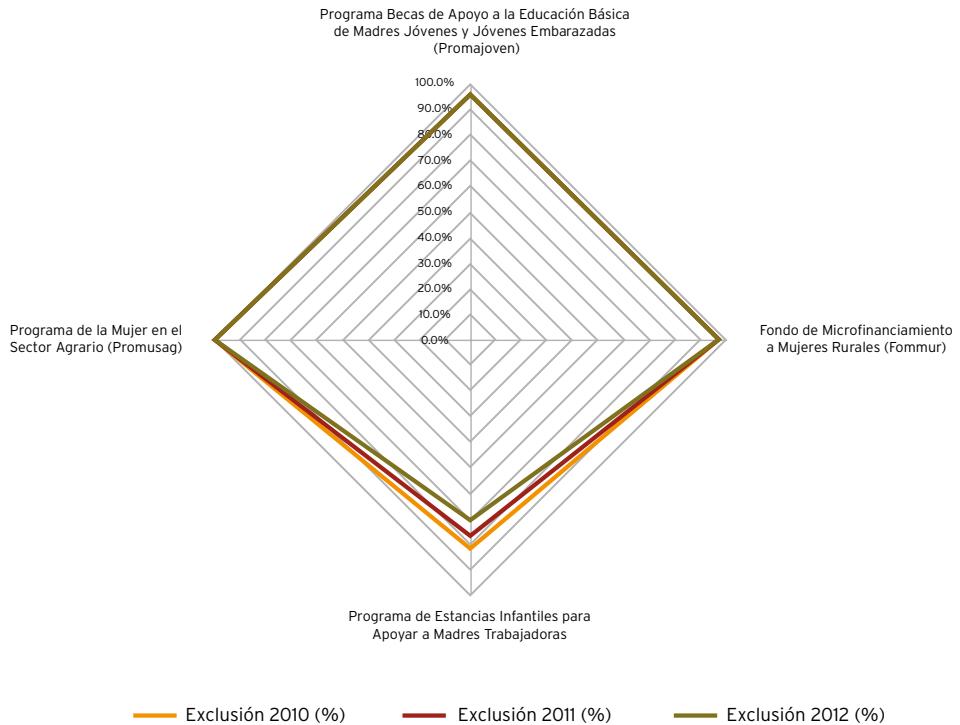
#### Niñas y niños (n = 10)



#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

##### Gráficos iv.5 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población potencial de los programas, 2010 a 2012\*, \*\* (continuación)

###### Mujeres (n = 4)



\*Pueden ser personas físicas o morales.

\*\*Con cuatro o más programas específicos.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

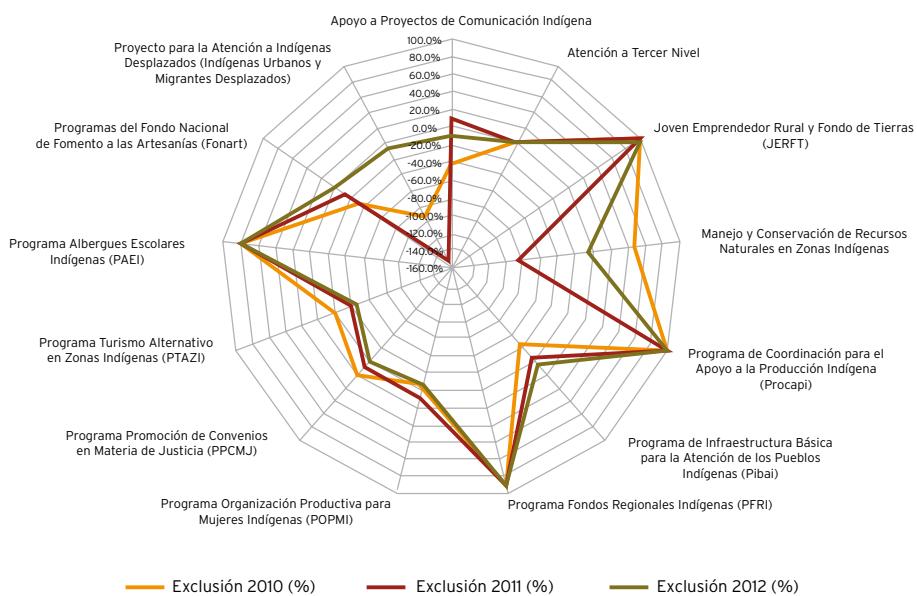
Los gráficos a continuación muestran la misma dinámica pero ahora utilizando como base a la población objetivo. En este caso, se observa la variación presente en los niveles de exclusión por programa según se utilice la población potencial o la población objetivo como la población de referencia. Inclusive, la variación es muy notable entre años. Por ejemplo, el Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (personas indígenas urbanas y migrantes desplazadas) tuvo una inclusión de 152% (o exclusión negativa de -152%) en 2011, pero ésta se redujo a una inclusión de 6% (o exclusión negativa de -6%) el año siguiente. Lo mismo sucede con los programas dirigidos a las niñas y niños y los programas dirigidos a las mujeres. Esto demuestra que el problema de la exclusión presupuestaria, cuando es medido 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.

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

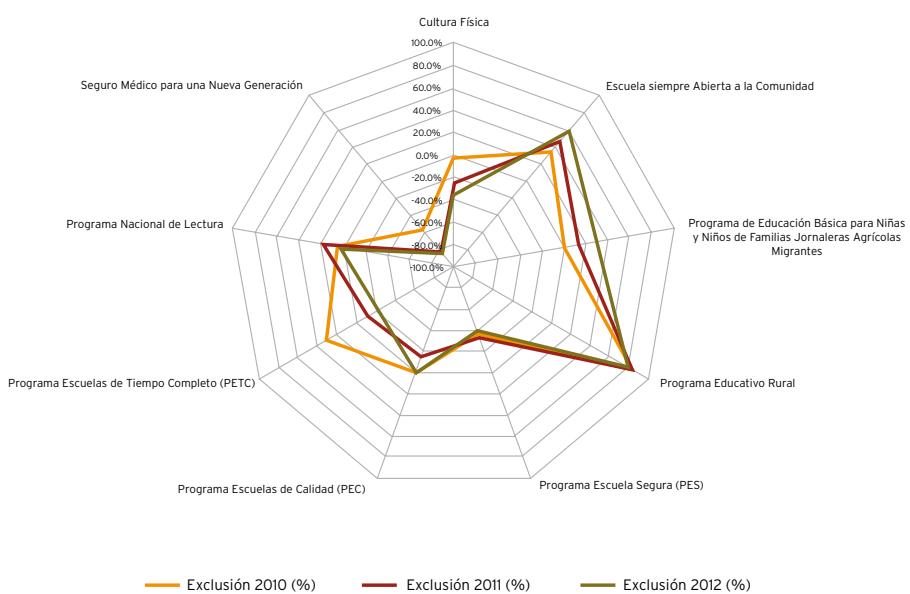
En otras palabras, las diferencias que se encontraron según se utilice a la población potencial o a la población objetivo de la política, sugieren la amplia subjetividad en los procesos anuales de definición de la segunda población, es decir, la población objetivo de los programas.

### Gráficos iv.6 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población objetivo de los programas, 2010 a 2012\*, \*\*

#### Personas indígenas (n = 13)



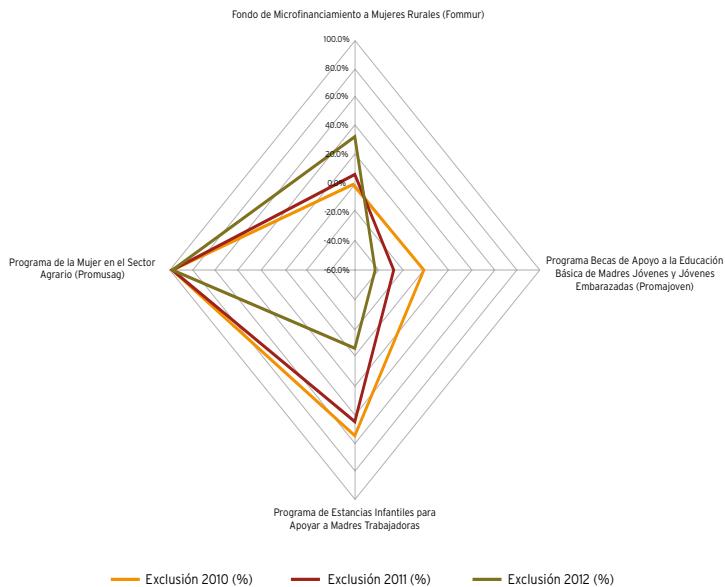
#### Niñas y niños (n = 9)



#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

##### Gráficos IV.6 Niveles de exclusión por grupo discriminado entre la población objetivo de los programas, 2010 a 2012\*, \*\* (continuación)

###### Mujeres (n = 4)



\*Pueden ser personas físicas o morales.

\*\*Con cuatro o más programas específicos y nótese que solamente se comparan los programas para los que se tuvo información de la población objetivo durante esos tres años; por este motivo el gráfico solamente muestra a nueve programas dirigidos para niñas y niños para los que se tuvo información entre 2010 y 2012. El programa para el que no se tuvo la información de la población objetivo para los tres años fue el de Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

Nuevamente desde la perspectiva de medir la exclusión desde el prisma de la población potencial de los programas y, ahora, procediendo con el estudio del cambio en el periodo, si bien ciertamente los niveles de exclusión entre 2010 y 2012 se redujeron en 10.1% para el conjunto de los cien programas estudiados, los cambios entre grupos discriminados son también sumamente variables. Entre todos los programas dirigidos de forma específica a estos grupos, el subconjunto de programas que más avances tuvo en términos de reducir sus cifras totales de exclusión fueron los programas dirigidos a niñas y niños, seguido por el (único) programa dirigido a las personas adultas mayores y, posteriormente, muy atrás de los dos anteriores, los dirigidos a las mujeres.

A la inversa, un grupo discriminado que vio aumentar sus niveles de exclusión entre sus programas es el de las personas con discapacidad. Los cambios obser-

#### LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

vados en los niveles de exclusión entre los programas dirigidos a la población indígena son casi imperceptibles en el periodo. 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 todos los grupos en situación de discriminación indicando que la mayor parte de sus cambios están por debajo de la media aritmética respectiva.<sup>55</sup>

**Cuadro iv.7** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por grupo discriminado, según su población potencial, 2010-2012 (porcentajes)\*

	PROGS.	CAMBIO TOTAL	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
Población no vul.	67	-10.4%	-1.8%	-0.2%	10.4%	-0.911	2.402
Personas adultas mayores	1	-13.1%	-13.1%	-13.1%	NA*	NA*	NA*
Personas indígenas	13	0.6%	0.1%	0.0%	2.5%	-1.067	4.698
Mujeres	4	-2.9%	-3.2%	-0.9%	5.4%	-1.912	3.681
Niñas y niños	10	-14.6%	-10.8%	-4.8%	12.1%	-0.534	-1.589
Personas con disc.	2	9.2%	5.4%	5.4%	5.2%	NA	NA
Más de 1 grupo	3	-0.5%	4.3%	-0.5%	8.4%	NA	NA
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>-10.1%</b>	<b>-2.3%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>10.0%</b>	<b>-0.993</b>	<b>2.227</b>

\* NA: No aplica.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

**Cuadro iv.8** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por grupo discriminado, según su población objetivo, 2010-2012 (porcentajes)\*, \*\*

	PROGS.	CAMBIO TOTAL	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
Población no vul.	62	-19.8%	-3.1%	0.0%	25.6%	2.1	16.4892

<sup>55</sup> Destacan 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.

IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Cuadro iv.8** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por grupo discriminado, según su población objetivo, 2010-2012 (porcentajes)\*, \*\* (*continuación*)

	PROGS.	CAMBIO TOTAL	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
Población adulta mayor	1	NA	12.8%	12.8%	NA*	NA*	NA*
Personas indígenas	13	3.8%	6.9%	0.0%	34.8%	0.808	2.132
Mujeres	4	-29.8%	-17.3%	-21.3%	41.6%	0.368	-2.481
Niñas y niños	9	1,322.0%	-7.7%	-2.7%	26.2%	-0.318	-0.484
Personas con disc.	1	-99.0%	1.7%	-2.7%	NA*	NA*	NA*
Más de 1 grupo	3	-50.1%	1.3%	-0.5%	3.3%	1.725	NA
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>-29.8%</b>	<b>-2.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>27.1%</b>	<b>1.362</b>	<b>9.061</b>

\*NA: No aplica. 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.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

Lo anterior queda más claro a continuación observando los histogramas del cambio en los niveles de exclusión entre 2010 y 2012. 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 (personas indígenas, niñas y niños, y mujeres) tuvieron reducciones importantes. En otras palabras, los avances realizados en la disminución de la exclusión entre 2010 y 2012 se deben a logros importantes en un conjunto reducido de programas.

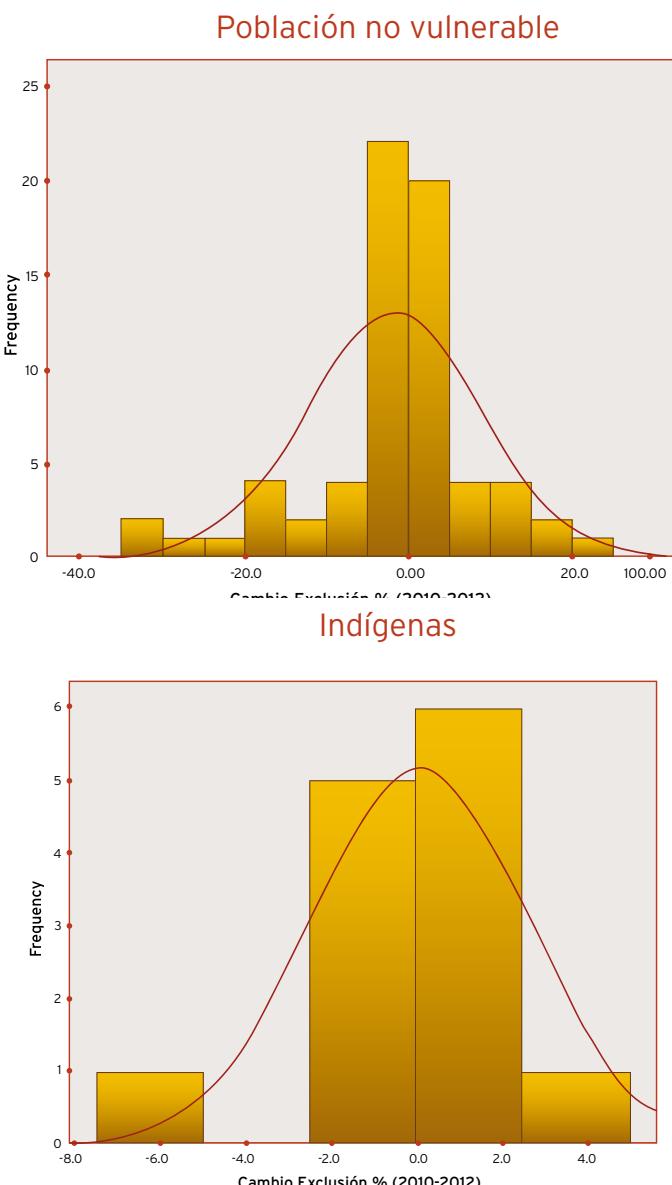
En el caso de los programas dirigidos a las niñas y niños, el avance se debe a los elevados niveles de inclusión del programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) y a la notable reducción en la exclusión en los programas de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes y el Programa Escuela Segura (PES). Para las mujeres, el avance se debió al éxito en la reducción de exclusión del Programa de Estancias Infantiles para apoyar

#### LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

a madres trabajadoras. En todo caso, destaca que tanto el cambio total como el promedio del cambio entre los programas dirigidos a la población indígena estuvieron alrededor de cero.

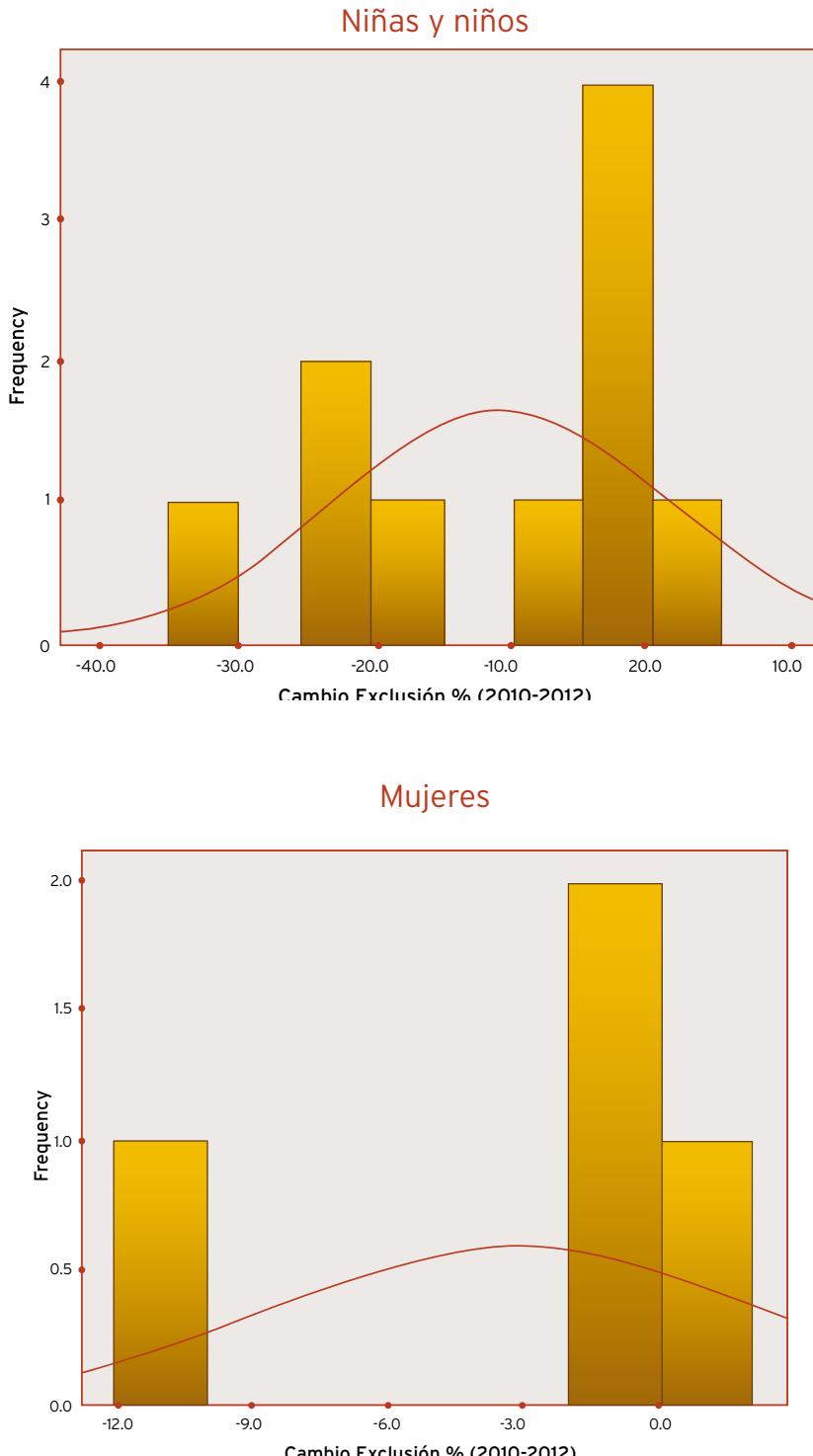
En síntesis: los niveles de exclusión aumentaron para la población con discapacidad, se redujeron de forma variable entre los demás grupos vulnerables, y los avances observados obedecieron a cambios muy notables en unos pocos programas; los avances o mejoras también tienen un comportamiento sesgado entre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

**Gráficos iv.7** Población excluida entre la población potencial:  
histogramas del cambio 2010-2012 (porcentajes)



IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

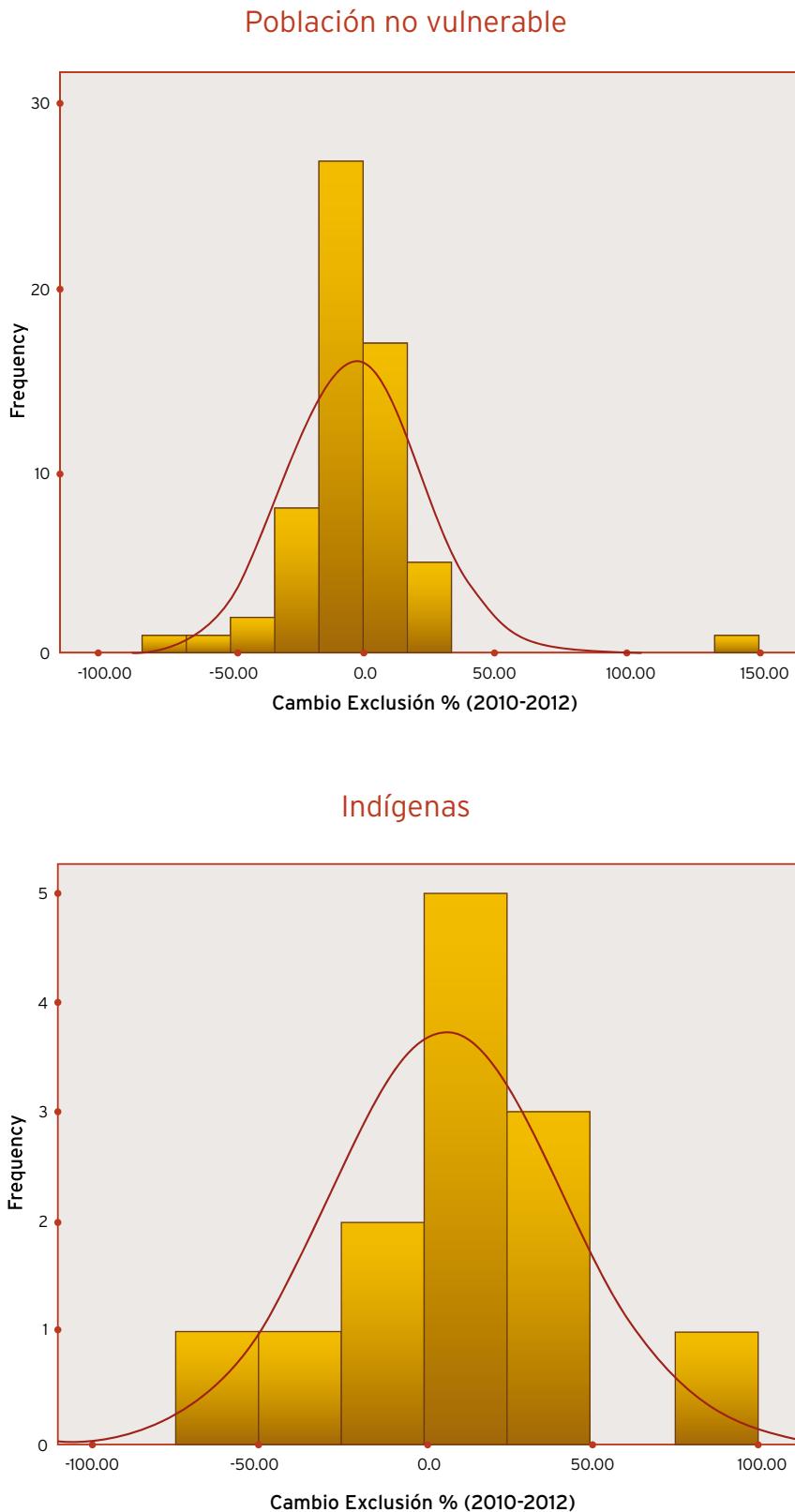
**Gráficos iv.7** Población excluida entre la población potencial: histogramas del cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

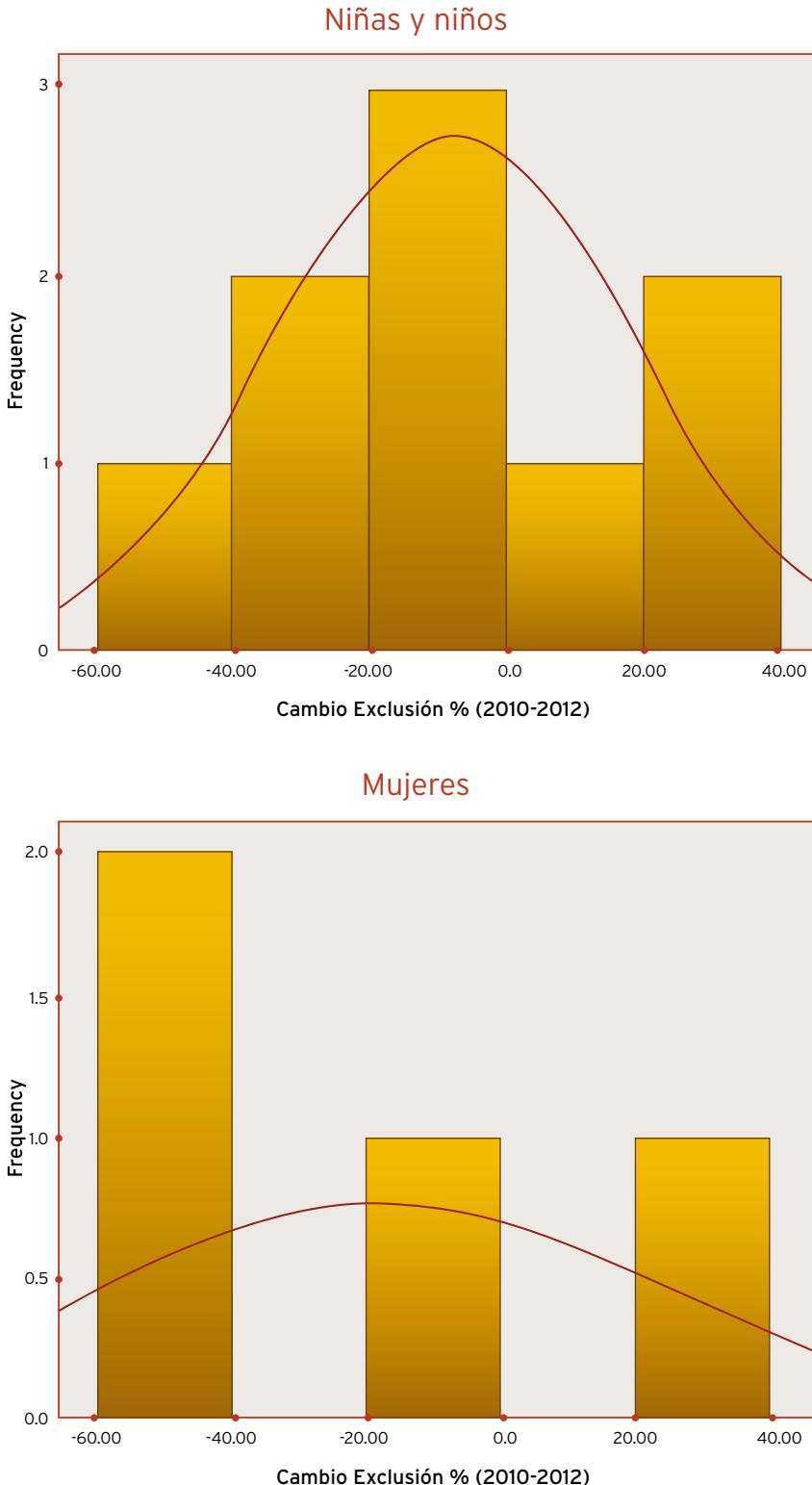
LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráfico iv.8** Población excluida entre la población objetivo:  
histogramas del cambio 2010-2012 (porcentajes)



IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Gráfico iv.8** Población excluida entre la población objetivo: histogramas del cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

### Los niveles de exclusión programática por secretaría de Estado

En esta sección presentamos las variaciones en los niveles de exclusión por secretaría de Estado a cargo de los programas. Se siguió la lógica comparativa de las secciones anteriores de utilizar tanto a la población potencial como a la población objetivo de cada programa como las poblaciones de referencia para obtener las mediciones de exclusión.

Al igual que en el caso de la clasificación de los programas por grupo discriminado, entre secretarías hay 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, Salud 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 de Coneval reflejados en el cuadro abajo, los programas con los menores niveles de exclusión de población potencial son los administrados por Salud y Sedesol casi todos los años. Pero es la SEP la que más ha reducido la exclusión en sus programas entre 2010 y 2012. No obstante, todas las secretarías han mostrado avances al reducir los niveles de exclusión en sus programas.

**Cuadro iv.9 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\***

PROGS.	DESTINATARIOS POTENCIALES	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
<b>2010</b>				
SEP	33	147 992 170	36 575 406	111 416 764
Sedesol	12	33 919 065	17 024 232	16 894 833
Salud	7	105 291 639	51 040 925	54 250 714
Otras	48	337 588 509	48 617 266	288 971 243
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>624 791 383</b>	<b>153 257 829</b>	<b>471 533 554</b>
<b>2011</b>				
SEP	33	144 770 641	48 901 837	95 868 804
Sedesol	12	34 513 622	17 073 999	17 439 623
Salud	7	107 832 689	60 040 880	47 791 809
Otras	48	299 008 414	49 620 323	249 388 091
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>586 125 366</b>	<b>175 637 039</b>	<b>410 488 327</b>
<b>2012</b>				
SEP	33	150 047 635	59 082 633	90 965 002

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Cuadro iv.9 Destinatarios potenciales, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\* (continuación)**

	PROGS.	DESTINATARIOS POTENCIALES	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
Sedesol	12	34 466 640	18 351 809	16 114 831	46.8
Salud	7	107 823 701	61 028 431	46 795 270	43.4
Otras	48	298 708 416	66 483 215	232 225 201	77.7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>591 046 392</b>	<b>204 946 088</b>	<b>386 100 304</b>	<b>65.3</b>

\*Pueden ser personas físicas o morales.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

Pasando al cálculo de la exclusión sobre la base de la población objetivo de los programas por secretaría encargada, similarmente se observa que los programas con los menores niveles de exclusión de población objetivo son aquellos administrados por Salud. Inclusive, para 2011 y 2012, esta secretaría logra tasas negativas de exclusión, es decir positivas de inclusión, en el sentido de que atendió a más destinatarios de los que planeaba sobre su definición de población objetivo esos dos años. No obstante, como se vio con respecto a la población potencial, al igual todas las secretarías han logrado reducir sus niveles de exclusión de poblaciones objetivos de sus programas a través del incremento progresivo en sus cifras de destinatarios atendidos.

**Cuadro iv.10 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\***

	PROGS.	DESTINATARIOS OBJETIVO	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
<b>2010</b>					
SEP	32	67 175 761	35 787 578	31 388 183	46.7
Sedesol	44	23 700 530	17 024 232	6 676 298	28.2
Salud	7	56 226 205	51 040 925	5 185 280	9.2
Otras	12	130 768 696	48 559 782	82 208 914	62.9
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>277 871 192</b>	<b>152 412 517</b>	<b>125 458 675</b>	<b>45.1</b>
<b>2011</b>					
SEP	33	71 779 723	48 901 837	22 877 886	31.9
Sedesol	45	23 636 272	17 073 999	6 562 273	27.8
Salud	5	55 978 197	57 191 749	-1 213 552	-2.2
Otras	12	132 191 473	49 566 893	82 624 580	62.5
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>283 585 665</b>	<b>172 734 478</b>	<b>110 851 187</b>	<b>39.1</b>
<b>2012</b>					

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Cuadro iv.10 Destinatarios objetivo, atendidos y excluidos por secretaría encargada, 2010-2012 (totales y % de exclusión)\* (continuación)**

PROGS.	DESTINATARIOS OBJETIVO	DESTINATARIOS ATENDIDOS	DESTINATARIOS EXCLUIDOS	% DE EXCLUSIÓN
SEP	33	76 399 491	59 092 985	17 306 506
Sedesol	46	24 514 428	18 351 809	6 162 619
Salud	5	57 550 569	58 277 285	-726 716
Otras	12	131 716 692	66 438 829	65 277 863
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>290 181 180</b>	<b>202 160 908</b>	<b>88 020 272</b>
				<b>30.3%</b>

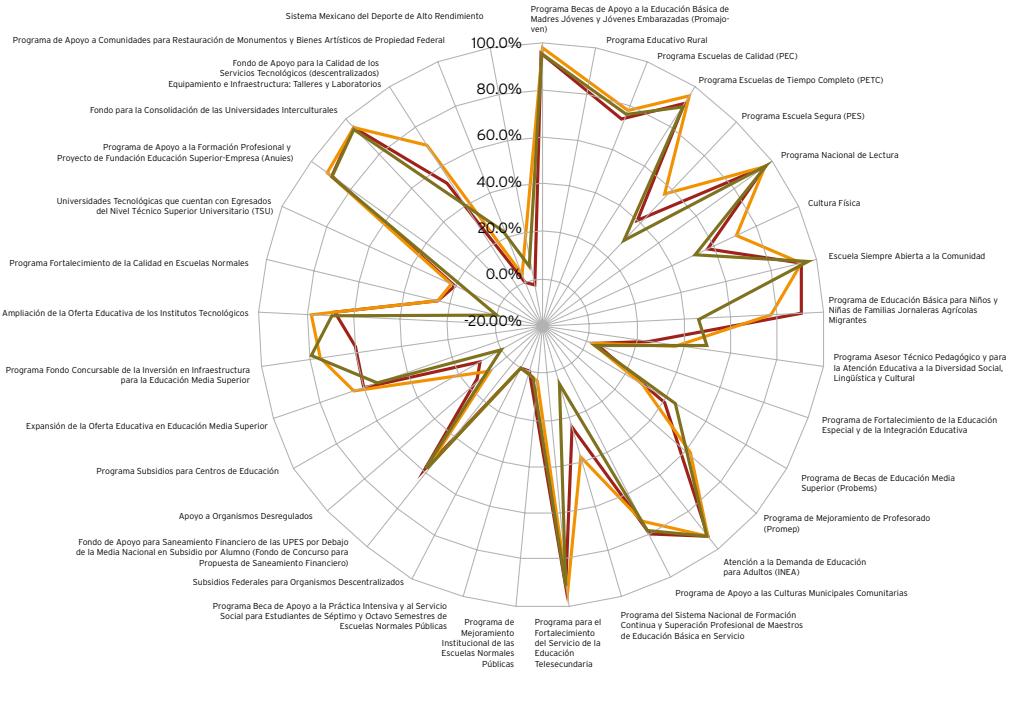
\*Pueden ser personas físicas o morales.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

A continuación, 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 hacen más clara los efectos que hacen las definiciones programáticas en la misma definición del problema de la exclusión. La percepción del problema es altamente sensible a las definiciones que se hagan del mismo.

**Gráficos iv.9 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población potencial de los programas, 2010 a 2012\*, \*\***

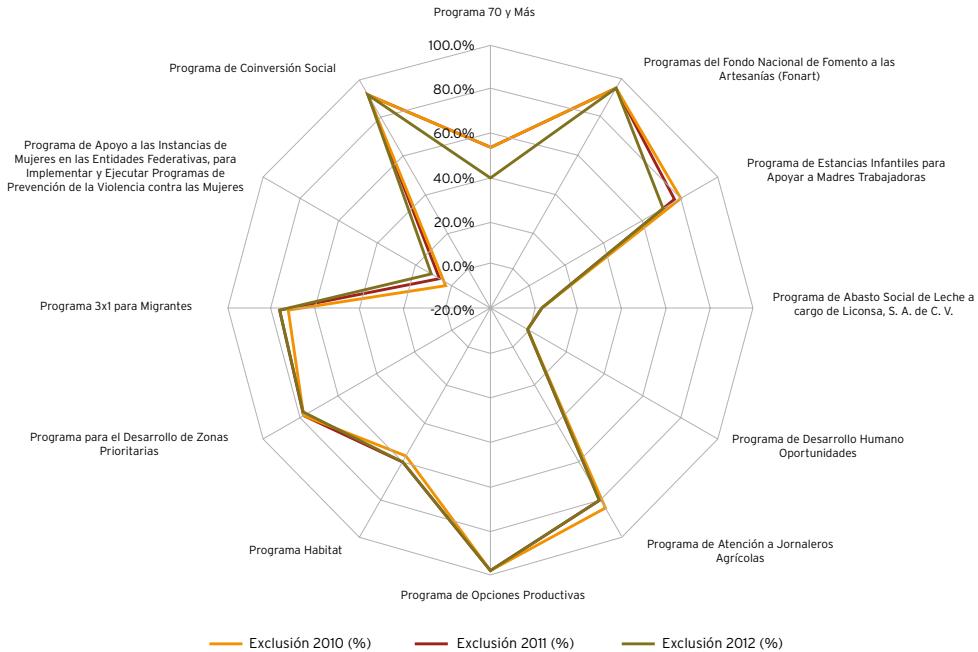
### SEP (n = 33)



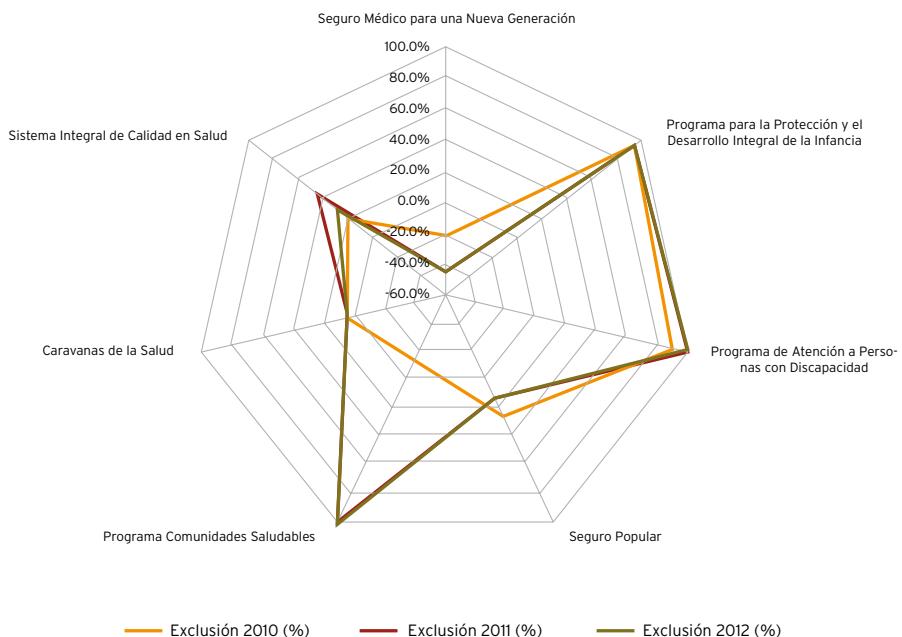
#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

### Gráficos iv.9 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población potencial de los programas, 2010 a 2012\*, \*\* (continuación)

#### Sedesol (n = 12)



#### Salud (n = 7)



\*Pueden ser personas físicas o morales.

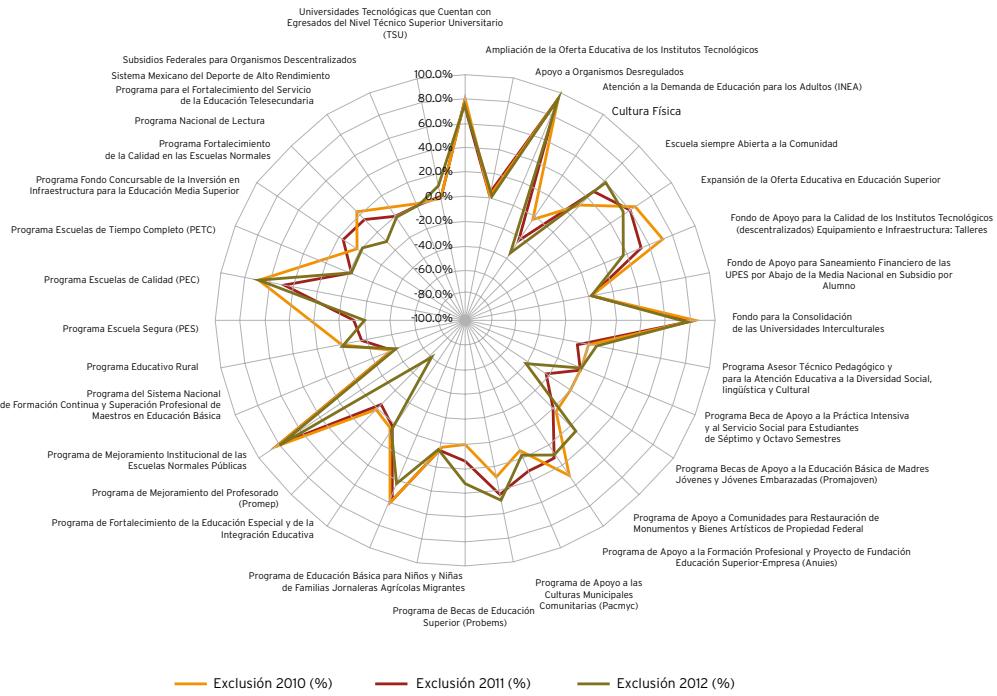
\*\*Se omite el gráfico de los programas administrados por "Otras", por motivos de espacio.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

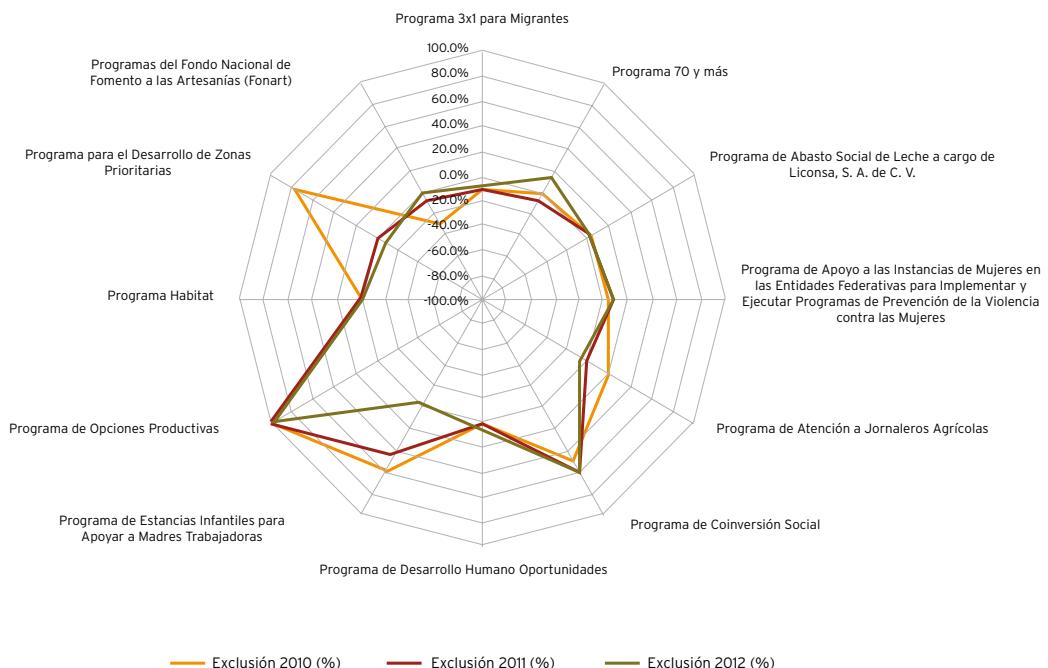
LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

## Gráficos IV.10 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población objetivo de los programas, 2010 a 2012\*, \*\*

SEP ( $n = 33$ )\*\*\*

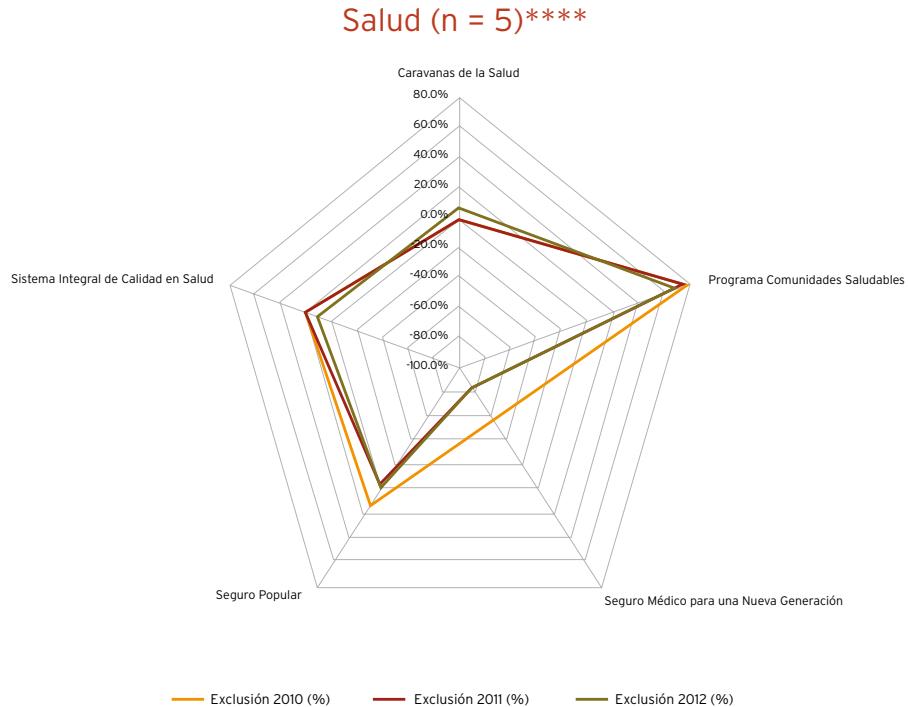


## Sedesol (n = 12)



#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

### Gráficos IV.10 Niveles de exclusión por secretaría encargada entre la población objetivo de los programas, 2010 a 2012\*, \*\* (continuación)



\*Pueden ser personas físicas o morales

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

\*\*\*Se sustrajo del gráfico de SEP al Programa Subsidios para Centros de Educación puesto que para ese año la evaluación Coneval reportó a una sola entidad como población objetivo junto con un total de 29 entidades como población atendida en ese programa (es decir una sobreinclusión de 2 800% únicamente para ese programa) lo que distorsiona el gráfico.

\*\*\*\* Se sustrajo del gráfico de Salud a los programas de Atención a Personas con Discapacidad y para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia debido a que no se contaban con mediciones de exclusión para ambos en 2011 y 2012, a razón de no contar con cifras de población objetivo para tales programas.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

Los estadísticos descriptivos a continuación muestran el fenómeno sesgado de la distribución del cambio entre 2010 y 2012 de la exclusión programática según la secretaría a cargo. 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 SEP, seguida por Salud, Otras y al final Sedesol. Pero es también 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

#### LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

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.<sup>56</sup> En este sentido, todas las secretarías muestran un cambio 2010-2012 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 nos indica que para los programas administrados por la sep, Sedesol y Salud, 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 más bien un comportamiento de cambio más 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 iv.11** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por secretaría encargada, según su población potencial, 2010-2012 (porcentajes)\*

PROGS.	CAMBIO TOTAL	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS	
SEP	33	-14.7%	-5.5%	-2.7%	13.4%	-0.489	0.487
Sedesol	12	-3.1%	-1.3%	-0.1%	6.0%	-0.978	0.390
Salud	7	-8.1%	-2.8%	-1.3%	12.5%	-0.635	-0.612
Otras	48	-7.9%	-0.3%	0.0%	7.1%	-0.837	3.974
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>-10.1%</b>	<b>-2.3%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>10.0%</b>	<b>-0.993</b>	<b>2.227</b>

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

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

<sup>56</sup> Todo lo anterior en relación o comparación con una distribución normal estándar con sesgo igual a 0 y curtosis igual a 3.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

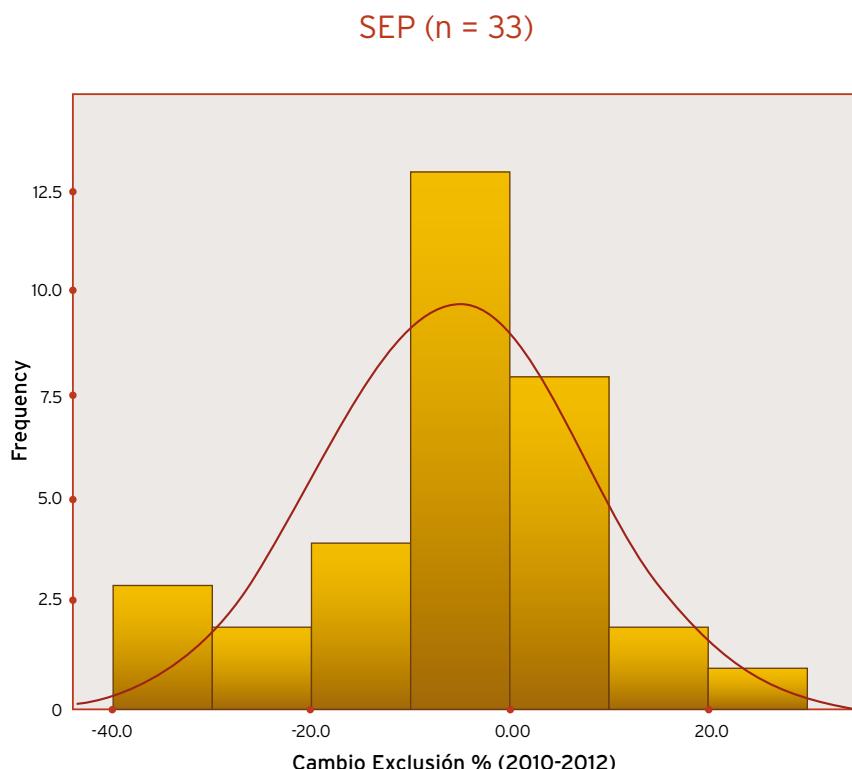
**Cuadro iv.12.** Estadística descriptiva de la exclusión del grupo de programas por año, por secretaría encargada, según su población objetivo, 2010-2012 (porcentajes)\*

	PROGS.	CAMBIO TOTAL	MEDIA ARITMÉTICA	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	SESGO	CURTOSIS
SEP	32	-43.5%	-5.7%	-0.2%	18.7%	-0.618	0.431
Sedesol	12	-7.7%	-9.7%	-0.2%	31.8%	-1.445	1.779
Salud	5	-113.5%	-9.9%	-8.6%	12.3%	-0.448	1.664
Otras	44	-20.6%	2.9%	0.0%	31.4%	2.110	8.666
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>-29.5%</b>	<b>-2.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>27.1%</b>	<b>1.362</b>	<b>9.061</b>

\*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. Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

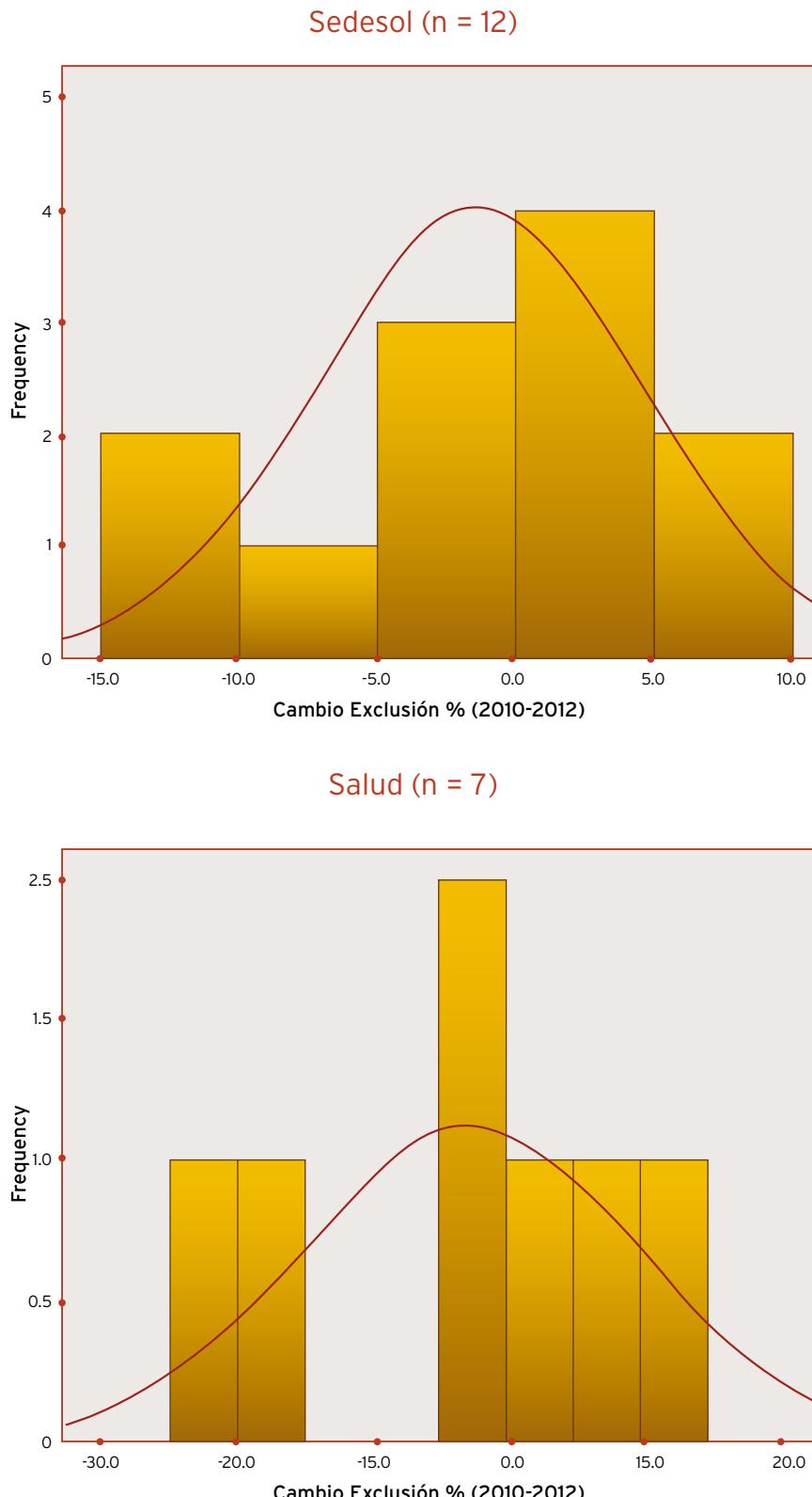
Los histogramas a continuación muestran gráficamente lo previamente comentado al respecto de las formas de la exclusión según se mida con poblaciones potenciales y poblaciones objetivo de los programas.

**Gráficos iv.11** Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes)



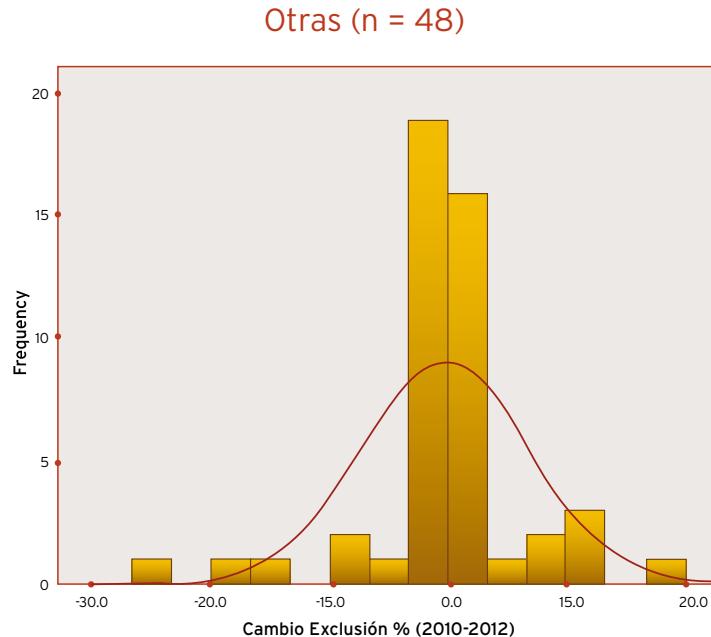
LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráficos iv.11 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (continuación)**



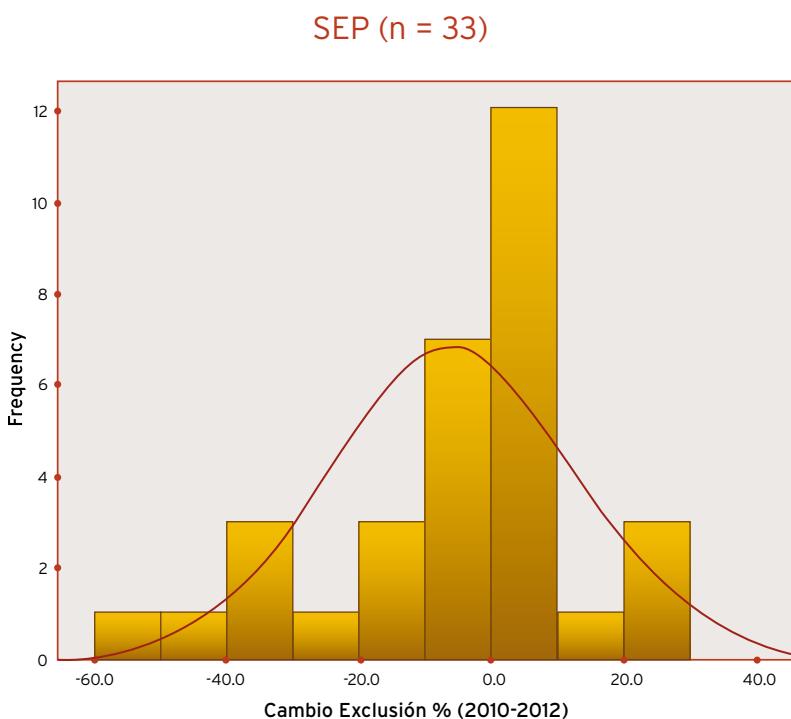
#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

##### Gráficos iv.11 Población excluida entre la población potencial: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



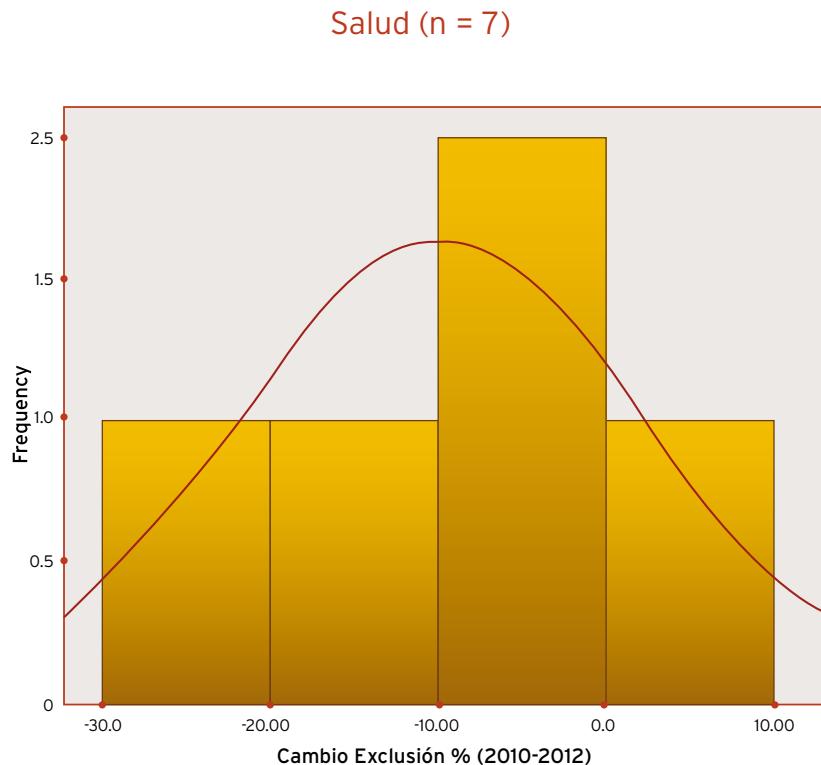
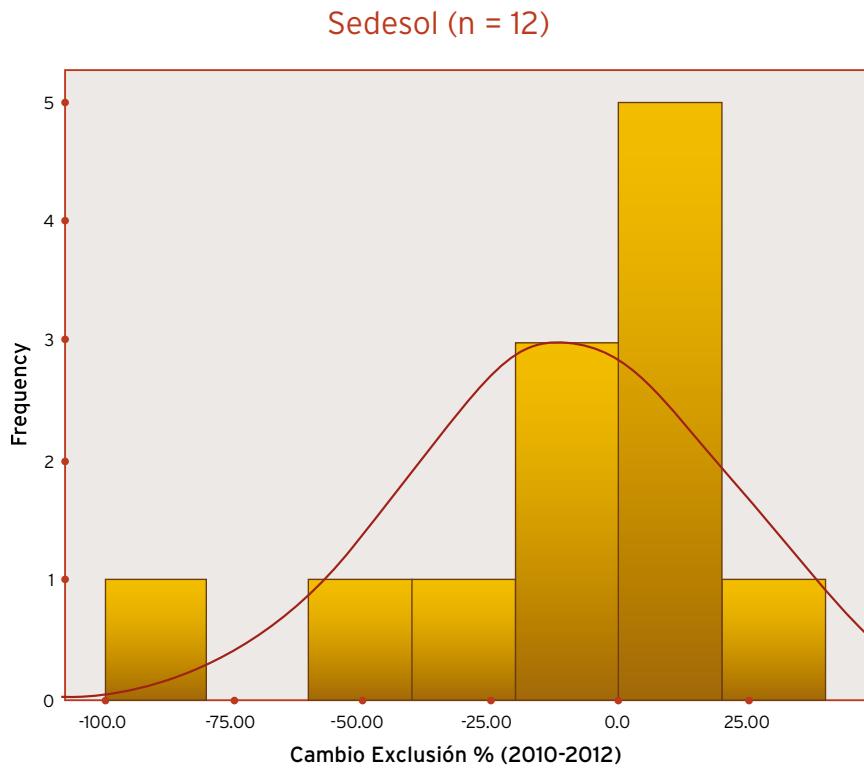
Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

##### Gráficos iv.12 Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes)



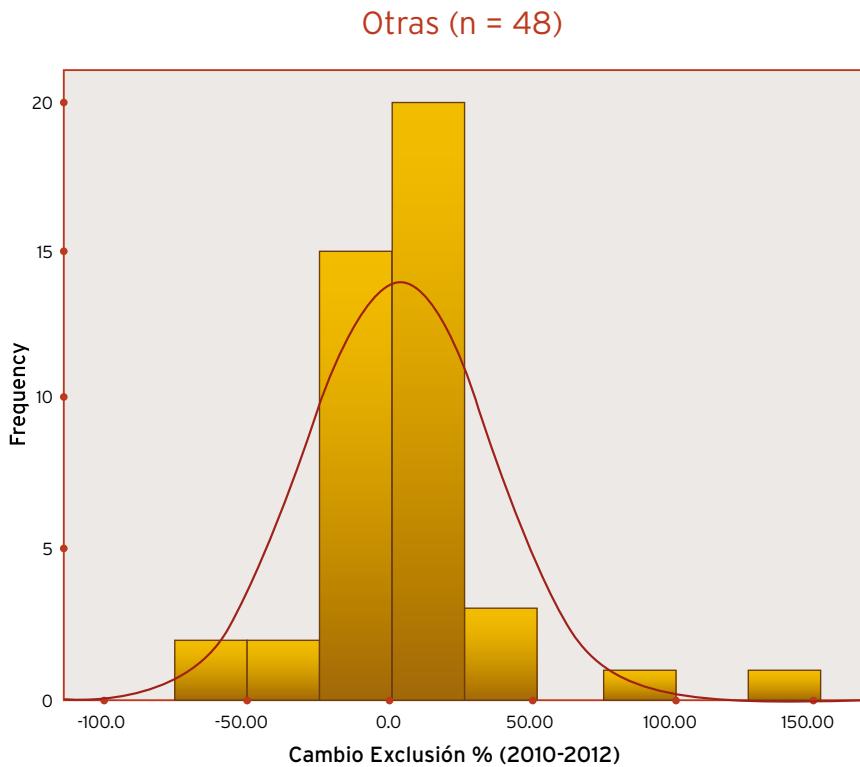
LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráficos iv.12** Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (*continuación*)



#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

##### Gráficos IV.12 Población excluida entre la población objetivo: histogramas 2010-2012 y cambio 2010-2012 (porcentajes) (continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval.

#### Un análisis de conglomerados de la exclusión programática dentro del sector educativo

El análisis de conglomerados (o clusters) ofrece las siguientes ventajas en este estudio:

1. Permite ver las relaciones subyacentes (no evidentes) de la exclusión programática entre programas y en el ámbito de la entidad federativa.
2. Permite ver los problemas comunes entre programas y qué entidades poseen un patrón común de exclusión.
3. Sobre lo anterior, permite identificar causas y ofrecer soluciones también comunes entre grupos de programas y grupos de entidades.
4. Finalmente permite concluir si las dos vías de estimación de los niveles de exclusión, la vía indirecta o censal y la vía directa o Coneval ofrecen patrones de agrupación similares. Si esto es así, es posible confirmar que estamos midiendo el mismo concepto, la exclusión programática, por las dos vías, aun cuando cada vía ofrezca al analista cifras de niveles de exclusión diferentes en su magnitud.

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

El análisis de conglomerados se utiliza para crear grupos (conglomerados) de objetos (programas y entidades federativas, en adelante estados) similares en sus patrones, en este caso, de exclusión de destinatarios potenciales de ayudas provenientes de programas presupuestarios que estarían en condiciones de discriminación o vulnerabilidad. Porque siguen un criterio de similitud es que a los conglomerados resultantes del análisis se les consideran “agrupaciones naturales” de objetos. No hay un elemento de subjetividad del investigador en la conformación de los grupos o conglomerados de programas y estados. También, al ser ésta una de las llamadas *técnicas de minería de datos*, adicionalmente posee ventajas sobre otras técnicas de análisis:

1. *La ventaja de la exploración* en cuanto a que ayuda a identificar y agrupar los programas y estado similares en sus patrones de exclusión para posteriormente poder entender cuál es el motivo principal y común a todos los programas y estados de la exclusión programática.
2. *La ventaja de la refutación de sesgos preconcebidos sin fundamento*; es decir, permite eliminar prejuicios y definir si los programas dirigidos a personas (por ejemplo, becas) excluyen de la misma manera y/o en los mismos lugares que los dirigidos a escuelas (por ejemplo, capacitación)
3. *La ventaja de la simplificación* porque, por su propio diseño, permite resumir información al agrupar programas y estados que operan en lugares diferentes y atendiendo tipos de destinatarios diferentes.
4. *La ventaja de la imparcialidad* debido a que los conglomerados no se determinan subjetivamente. Al ser una técnica de minería de datos, no se permiten hipótesis preliminares ni juicios humanos en la agrupación de programas o estados; aunque sí hay que tomar decisiones sobre los criterios estadísticos y las reglas de los diferentes procedimientos disponibles de aglomeración.<sup>57</sup>

Es así que a continuación se utiliza a los programas como unidad de análisis y a los conglomerados como piezas de evidencia de los patrones subyacentes (escondidos o poco definidos) de exclusión de la política social. Al igual que en la sección previa, la variable dependiente es la Exclusión, la unidad de análisis son los programas y la unidad de observación es la entidad federativa ( $N = 32$ ).<sup>58</sup>

El análisis de conglomerados solamente utilizó los programas administrados por la SEP a razón de que los atendidos en cada programa lo son mayormente en la entidad de procedencia y porque no es posible realizar un análisis de conglomerados para

---

<sup>57</sup> Esto se explica en el Anexo XVIII.

<sup>58</sup> Aunque como se menciona a continuación también se derivaron conglomerados de estados según sus patrones compartidos de exclusión.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

los cien programas previamente analizados es porque no se cuenta con la información de éstos en el ámbito estatal. Esto impide la realización de este análisis.<sup>59</sup>

Los ocho programas analizados son: Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); Programa de Becas de Educación Media Superior (Probems); Programa Escuela Segura (PES); Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven); Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep); Programa Educativo Rural (PER); Programa Escuelas de Calidad (PEC); y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

Los estadísticos descriptivos abajo muestran que la vía indirecta o censal la cual estima la población potencial a partir de las definiciones censales contenidas en las reglas de operación de cada programa, ofrece cifras de exclusión mayores (o peores) que la información disponible en los informes de evaluación de estos programas por parte del Coneval.

**Cuadro iv.9** Destinatarios excluidos según vía de estimación censal y Coneval: estadística descriptiva 2010 a 2012 (porcentajes)\*

	2010	2011	2012	CAMBIO (2010-2012)
<b>VÍA CENSAL</b>				
INEA	90.1%	45.3%	55.6%	-34.5%
Promep	78.9%	77.4%	99.7%	20.8%
Probems	84.3%	44.3%	6.6%	-77.7%
PEC	72.4%	61.7%	66.6%	-5.8%
Promajoven	96.5%	95.4%	94.4%	-2.2%
PER	83.2%	80.4%	80.5%	-2.7%
PETC	98.4%	96.7%	95.3%	-3.1%
PES	51.4%	45.0%	34.8%	-16.6%
Media	81.9%	68.3%	66.7%	-15.2%
Mediana	83.7%	69.5%	73.6%	-4.4%
Desviación estándar	15.1%	22.2%	33.0%	29.6%
<b>VÍA CONEVAL</b>				
INEA	93.6%	93.0%	93.3%	-0.3%
Promep	63.1%	57.6%	60.3%	-2.8%

<sup>59</sup> Hay que recordar que los padrones de destinatarios de cada programa no especifican dónde exactamente fueron atendidos los individuos sino de dónde proceden, ya que la herramienta de identificación en el padrón es la CURP la cual posee la entidad de nacimiento pero no la entidad de residencia actual o pasada(s). En cambio, las reglas de inscripción de los programas sí piden un comprobante de domicilio; esto no se contempla en los censos de destinatarios.

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

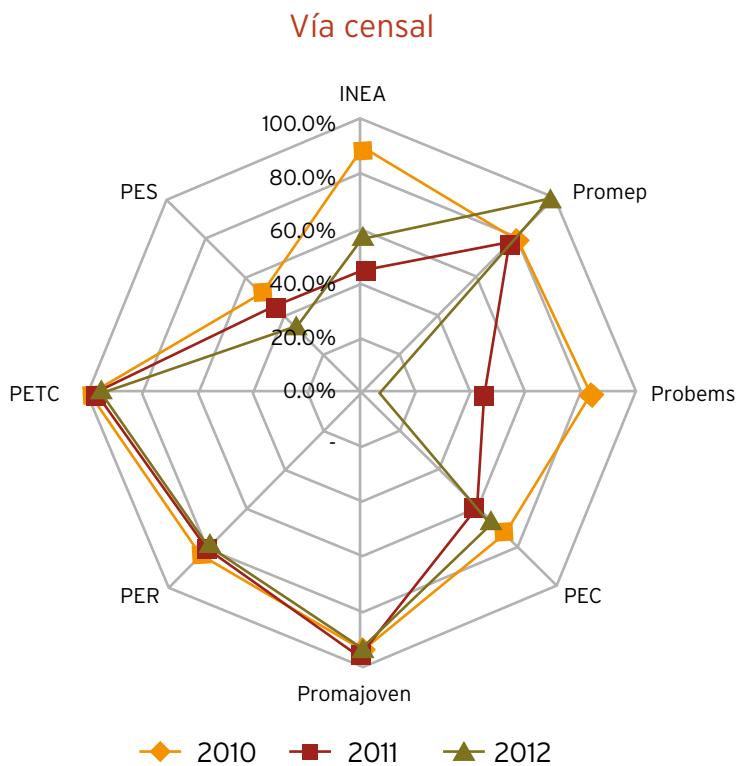
**Cuadro iv.9 Destinatarios excluidos según vía de estimación censal y Coneval: estadística descriptiva 2010 a 2012 (porcentajes)\*  
(continuación)**

	2010	2011	2012	CAMBIO (2010-2012)
Probems	26.9%	36.9%	44.1%	17.2%
PEC	77.7%	73.3%	75.7%	-2.0%
Promajoven	96.5%	95.7%	95.1%	-1.5%
PER	83.2%	80.4%	80.5%	-2.7%
PETC	96.2%	92.5%	89.3%	-6.9%
PES	54.3%	39.2%	29.8%	-24.5%
Media	73.9%	71.1%	71.0%	-2.9%
Mediana	80.5%	76.9%	78.1%	-2.3%
Desviación estándar	24.5%	23.9%	24.1%	11.3%

\*Pueden ser personas físicas o morales.

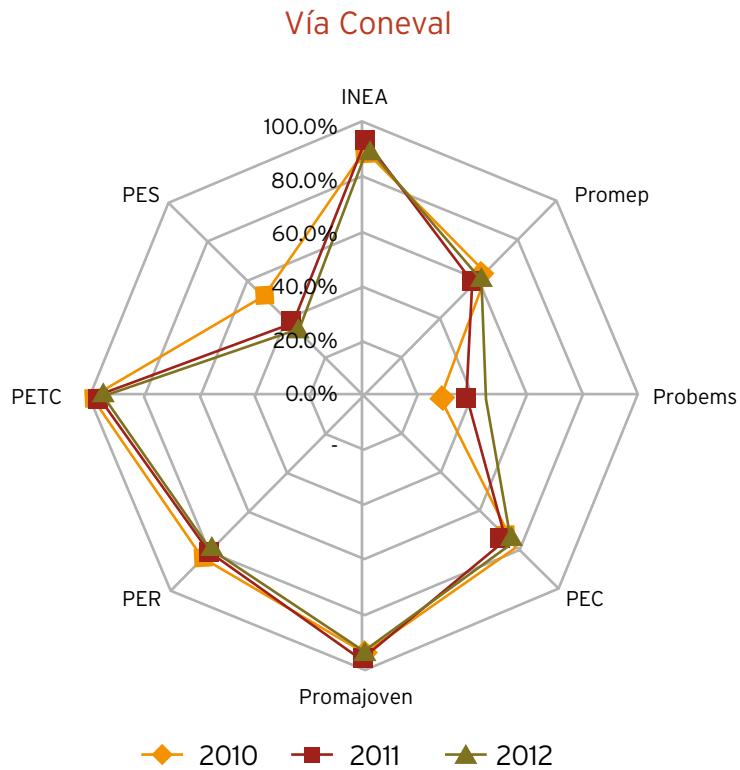
Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval y estimaciones de población potencial sobre la base de las definiciones censales contenidas en las reglas de operación de cada programa e información de INEGI. Para estimar la población potencial de 2011 y 2012 se hicieron proyecciones anuales de las variables censales correspondientes a cada programa sobre el conteo de población de 2005 y el censo de población y vivienda de 2010.

**Gráficos iv.13 Niveles de exclusión de los programas por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012\***



#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

**Gráfico iv.13 Niveles de exclusión de los programas por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012\* (continuación)**



\*Pueden ser personas físicas o morales.

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval y estimaciones de población potencial sobre la base de las definiciones censales contenidas en las reglas de operación de cada programa e información de INEGI. Para estimar la población potencial de 2011 y 2012 se hicieron proyecciones anuales de las variables censales correspondientes a cada programa sobre el conteo de población de 2005 y el censo de población y vivienda de 2010.

Independientemente de las diferencias previas en las cifras de exclusión que cada vía de estimación ofrece (la vía indirecta o censal y la vía directa o Coneval), los patrones de exclusión que se derivan del análisis de conglomerados son los mismos por las dos vías para 2010 y 2011. De estos ocho programas se pueden extraer tres conglomerados o grupos de programas con patrones similares de exclusión en los 32 estados.

**Cuadro iv.10 Conglomerados de pertenencia de cada programa por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012**

VÍA CENSAL	2010	2011	2012
INEA	1	1	1

LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Cuadro iv.10 Conglomerados de pertenencia de cada programa por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012 (*continuación*)**

	2010	2011	2012
Promep	2	2	2
Probems	1	1	1
PEC	3	3	3
Promajoven	3	1	1
PER	2	1	2
PETC	3	3	3
PES	3	1	1
<b>VÍA CONEVAL</b>			
INEA	1	1	1
Promep	2	2	2
Probems	1	1	1
PEC	3	3	3
Promajoven	3	1	2
PER	2	1	2
PETC	3	3	3
PES	3	1	1

Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval y estimaciones de población potencial sobre la base de las definiciones censales contenidas en las reglas de operación de cada programa e información de INEGI. Para estimar la población potencial de 2011 y 2012, se hicieron proyecciones anuales de las variables censales correspondientes a cada programa sobre el conteo de población de 2005 y el censo de población y vivienda de 2010.

Es decir, tanto con la información por la vía indirecta o censal como por la vía directa o Coneval, se llega prácticamente a los mismos resultados en términos de los patrones de exclusión. Esto significa es que si bien las cifras de exclusión por cada vía son efectivamente diferentes (en donde la vía censal de estimación de la población potencial es la que muestra niveles más elevados de exclusión en el conjunto de estos ocho programas frente a la información presentada por el Coneval), los patrones en que se comporta la exclusión no son diferentes. Es decir, las formas en que se distribuye la exclusión y las relaciones subyacentes entre estos ocho programas nos llevan a resultados prácticamente iguales en 2010 y 2011.

De nuevo: aún con cifras diferentes, los comportamientos subyacentes de la exclusión de cada programa son los mismos en 2010 y 2011 por las dos vías de estimación. Las diferencias en los resultados inician en 2012, conforme nos vamos alejando de la información obtenida del censo 2010 para las estimaciones de la vía llamada *censal*.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

Los resultados de los conglomerados para 2010 y 2012 son los siguientes:

- Conglomerado 1:  
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)  
Programa de Becas de Educación Media Superior (Probems)
- Conglomerado 2:  
Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep)  
Programa Educativo Rural (PER)
- Conglomerado 3:  
Programa Escuelas de Calidad (PEC)  
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven)  
Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)  
Programa Escuela Segura (PES)

Los conglomerados se van formando entre los programas más similares a los menos similares. Es así que estos resultados indican que los programas INEA y Probems fueron los primeros en agruparse porque son los más similares entre los ocho programas. Dicho de otra manera, en los estados en que el INEA excluye mucho, el Probems también lo hace, y viceversa. Posteriormente, se congregaron los programas Promep y PER por las mismas razones; donde Promep excluye mucho, PER hace lo mismo. Al final, el conglomerado 3 es el más amplio y más diverso en sus similitudes. Este conglomerado contiene a los programas PEC, Promajoven, PETC y PES.

Es importante saber que las agrupaciones o conglomerados por similitudes pueden tener un significado. Por ejemplo, tanto INEA como Probems en el conglomerado 1, son programas dirigidos a población adulta o cerca de ser adulta, y con aspiraciones de contar con un grado escolar. A su vez, los programas contenidos en el conglomerado 3 son programas dirigidos a población con un perfil más bien urbano. El conglomerado 2 es el menos fácil de interpretar en términos de los programas pertenecientes, pero se trata de programas con un perfil rural y de mejoramiento docente, lo que los hace claramente distintivos y diferentes de los programas en los conglomerados 1 y 3, los cuales, de nuevo, tienen un perfil más urbano y están dirigidos principalmente a la seguridad en las escuelas y a estudiantes.

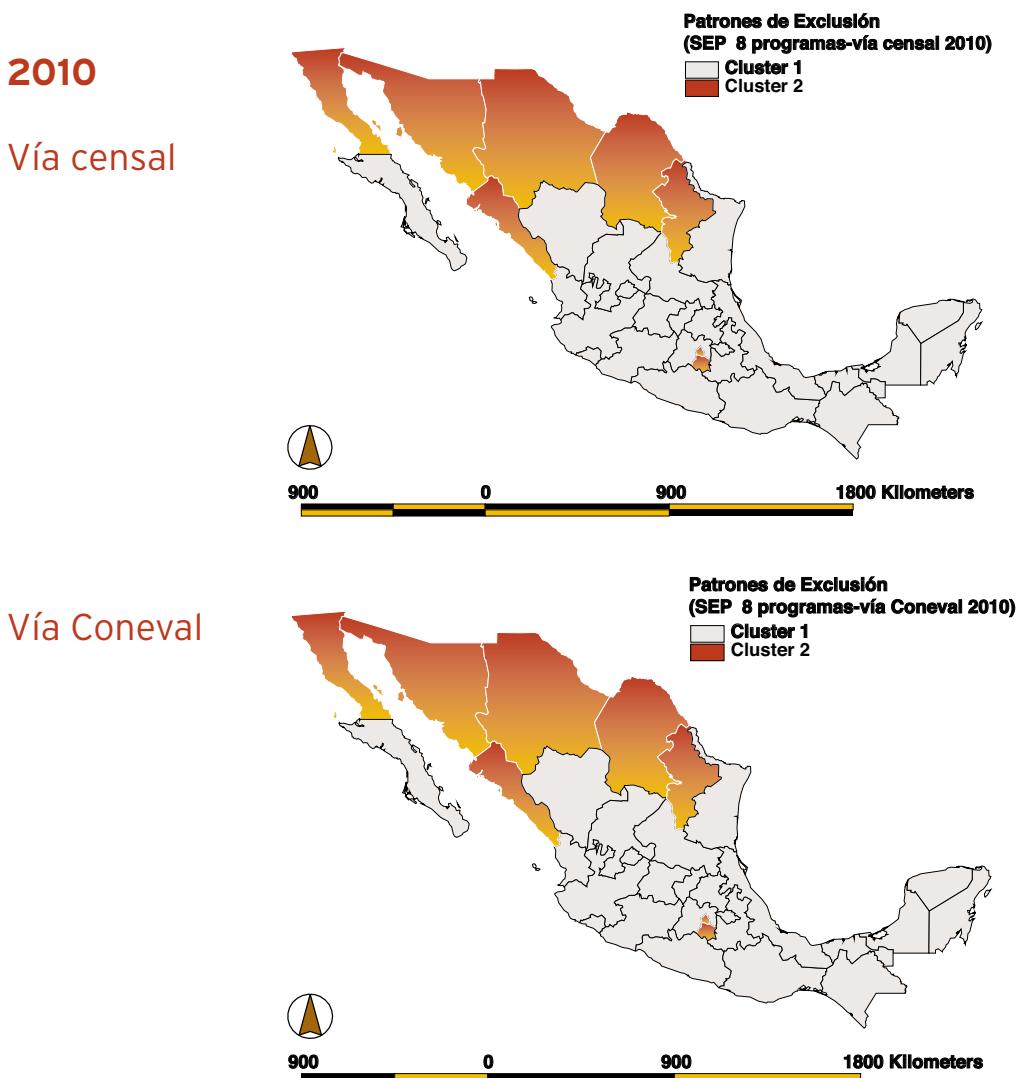
Para aclarar y abundar en los posibles significados de los conglomerados previos, se muestran a continuación los resultados de otro análisis de conglomerados, pero ahora de los estados en donde operan estos ocho programas. La variable dependiente sigue siendo la misma; es decir, el nivel de exclusión por programa

## LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

en cada estado, pero ahora lo que se muestra son agrupaciones de estados según sus niveles de similitud. Igualmente, se hace una comparación de los resultados por las dos vías de estimación de la exclusión, la censal y la Coneval.

Los resultados del análisis de conglomerados son, de nuevo, prácticamente los mismos de 2010 y 2011 por las dos vías.<sup>60</sup> Los resultados muestran una clara geografía Norte-Sur de los patrones de exclusión de estos ocho programas. Los estados del Norte son similares o comparten un patrón de exclusión claramente diferenciado de los estados del Sur y viceversa.

**Gráficos IV.14** Mapas de resultados de los conglomerados de estados por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012



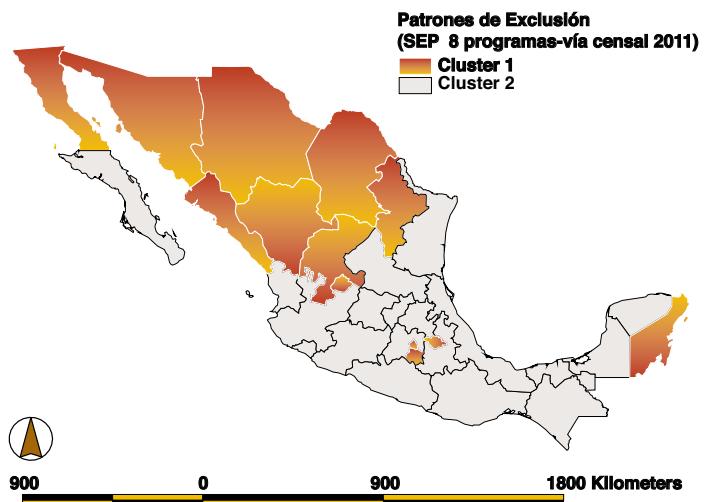
<sup>60</sup> La única diferencia presente en los conglomerados de 2011 se refiere al estado de Tlaxcala. En 2012 se presentan ocho estados en diferentes conglomerados según se aplique la vía censal o la Coneval para obtener las cifras de excluidos por estados en estos ocho programas.

IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

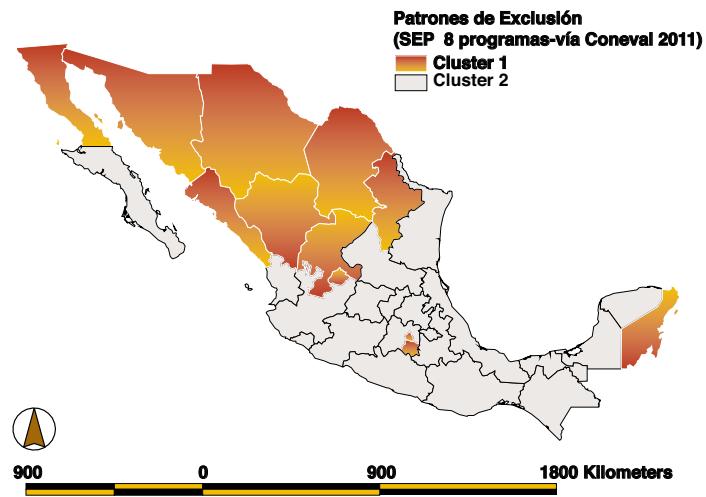
**Gráficos iv.14 Mapas de resultados de los conglomerados de estados por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012 (continuación)**

**2011**

Vía censal

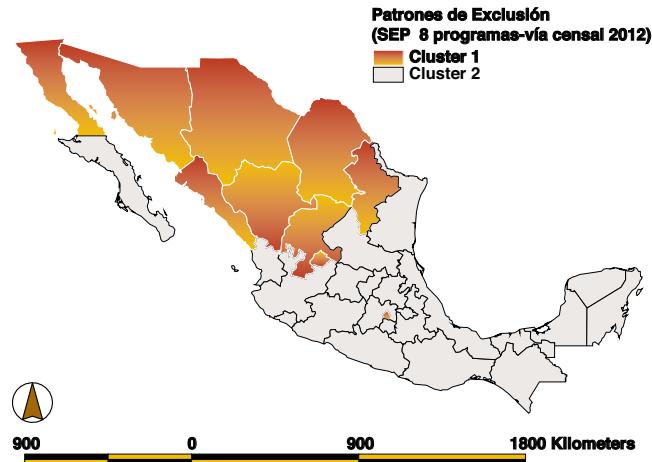


Vía Coneval



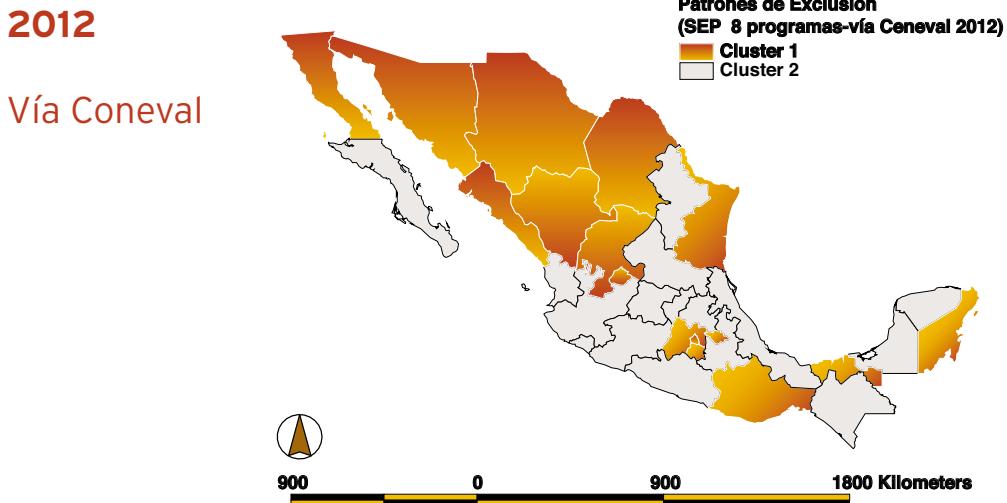
**2012**

Vía censal



LA DESIGUALDAD DE TRATO EN EL DISEÑO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

**Gráficos iv.14 Mapas de resultados de los conglomerados de estados por vía de estimación censal y Coneval, 2010 a 2012**  
(continuación)



Fuente: Cálculos propios con base en información de Coneval y estimaciones de población potencial sobre la base de las definiciones censales contenidas en las reglas de operación de cada programa e información de INEGI. Para estimar la población potencial de 2011 y 2012, se hicieron proyecciones anuales de las variables censales correspondientes a cada programa sobre el conteo de población de 2005 y el censo de población y vivienda de 2010.

Lo anterior indica la existencia de una lógica geográfica. Es decir, el fenómeno de la exclusión programática no es uniforme a través del territorio. Los programas excluyen de forma desigual por medio del territorio. Unos programas excluyen más en unos estados que otros, y lo hacen de formas más o menos similares entre ellos. Es así que los patrones exclusión pueden tener relación con las características composicionales (demográficas y socioeconómicas) de los lugares. Ello provoca debatir si el hecho de reducir la exclusión en un programa en un estado tendrá efectos en otros programas con patrones similares de exclusión en el mismo estado o en estados vecinos.

En síntesis, las dos vías o fuentes de información sobre los niveles de exclusión programática de estos ocho programas educativos ofrecen resultados similares. Las diferencias se presentan conforme nos alejamos del censo de 2010. En detalle, las cifras de exclusión de Coneval son más graves todos los años. Lo mismo sucede con las cifras de Coneval sugieren menos mejoras entre 2010 y 2012. Es decir, por las dos vías se vuelve a corroborar tal y como se hizo en la sección anterior con el análisis de cien programas que no hay evidencia de una igualdad de trato presupuestal, pero sí hay evidencia de que el fenómeno de la exclusión programática no es geográficamente aleatorio.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

### Discusión de resultados: los indicadores de la exclusión programática

Las cifras presentadas y las formas de las distribuciones de la exclusión programática que acabamos de presentar tienen varias implicaciones de política pública. En primer lugar, se observa que la solución del problema de la desigualdad de trato por la vía de la exclusión programática no es un problema de simple aritmética consistente en restar población potencial por un lado y sumar población atendida por el otro. Se observó que entre 2010 y 2012, al igual que se redujo la población potencial de estos cien programas en 33 millones, la población atendida se incrementó en 51 millones. Es por ello que se podría pensar que la diferencia (de 18 millones) entre estas dos cifras representa el avance en el combate de la desigualdad presupuestal. La verdadera solución contra la desigualdad de trato presupuestal debe iniciar con el incremento de la población atendida o destinatarios reales independientemente de cuál sea la definición de población potencial o destinatarios potenciales. Es decir, la reducción de la exclusión programática se debe lograr por medio de una mayor *inclusión* de destinatarios, es decir, mediante incrementos en la población destinataria de facto atendida por estos programas.

Aunado a lo anterior, ignorar que el fenómeno de la exclusión posee un claro comportamiento sesgado puede causar varios problemas en la búsqueda de soluciones. El primer problema sería precisamente no comprender las implicaciones de la “forma” o “patrón” sesgado de la exclusión. Este patrón sesgado significa varias cosas. Primero, lo más simple, es que las decisiones, las acciones y las evaluaciones que se hagan de los avances en las reducciones de la exclusión (o aumentos de la inclusión) no pueden basarse únicamente en un análisis de promedios del conjunto de los programas de toda la política social. En problemas sociales con comportamientos sesgados como es éste, en los que el promedio no dice mucho porque no es representativo del problema, lo importante es el análisis de las distribuciones y de los valores extremos. En el análisis de los extremos se hallan las soluciones del problema. ¿Cuáles son los programas con los menores niveles de exclusión?, ¿cómo operan estos programas?, ¿cómo logran tener y mantener niveles bajos de excluidos? Estos programas en el *extremo* bajo de la distribución de exclusión –y por ende son exitosos por lograr una igualdad de trato– son los que deben analizarse con detenimiento.

Ya se vio que los programas dirigidos a las personas indígenas son los que adolecen de niveles de exclusión más altos frente a programas dirigidos a otros grupos en situación de vulnerabilidad. Los programas de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (Ptazi), de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapri) y el Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) tienen niveles de exclusión mayor de 99%. Son, a todas luces, programas que evidencian graves



Ser destinatario potencial en un conjunto amplio de programas no se traduce en una menor desigualdad de trato.

problemas de desigualdad de trato por la vía de la exclusión. Estos programas tienen como elemento común que operan prioritariamente en municipios y en localidades de muy alta y alta marginación, y en municipios comprendidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre. Es decir, existen a favor de población históricamente discriminada y que operan en lugares con elevados niveles de precariedad.

Cabe mencionar que estos programas son administrados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organismo creado en 2003 y que es la entidad con menor antigüedad entre las administradoras de los programas contenidos en este análisis.<sup>61</sup> Es una ironía de la política social y económica el que la población indígena en México siga siendo el grupo discriminado con el mayor número de programas específicamente dirigidos, y que posee el conjunto de programas con los mayores niveles de desigualdad de trato por la vía de la exclusión. Esto evidencia que ser destinatario potencial en un conjunto amplio de programas no se traduce en una menor desigualdad de trato. Es por ende posible que el sesgo presente en los niveles de exclusión de los programas dirigidos a esta población discriminada, y, en general, para todos los grupos en situación de vulnerabilidad, se deba a que no se destinan los recursos o esfuerzos necesarios para evitar la exclusión de los programas vigentes. En otras palabras, los programas deberían tener entre sus metas principales la reducción de la exclusión. No se puede esperar lograr una igualdad de trato presupuestal cuando los desventajados no tienen siquiera las condiciones iniciales mínimas para ser incluidos como usuarios de los programas sociales dirigidos a ellos.

De hecho, lo que se ha reflejado en este análisis de sesgo en los programas vigentes entre 2010 y 2012 es que cuando se programa para grupos discriminados, no sólo hay evidencia de desigualdad de trato por la vía de la exclusión programática, sino que de hecho es lo más probable de suceder. Aunque hay registro de avances y logros, aún es más probable ser excluido que ser incluido en un programa. Esto tiene, resumidamente, las siguientes implicaciones lógicas:

---

<sup>61</sup> Aunque vino a sustituir al ahora extinto Instituto Nacional Indigenista (INI) por lo que es posible considerar que no inició con un vacío de conocimiento.

#### IV. LA EXCLUSIÓN COMO PARÁMETRO PARA ESTIMAR LA DESIGUALDAD DE TRATO

- Una política antidiscriminatoria que no atiende cómo resolver la exclusión programática, puede con mucha probabilidad esperar tener más excluidos que incluidos desde el inicio.
- Además, dada la regularidad del sesgo, no puede esperarse que los efectos de los cambios (o la ausencia de cambios) en las reglas de operación y en las redefiniciones de poblaciones potenciales sean lineales.
- Lo más probable en los siguientes años es que los avances registrados prosigan; es decir, que prosiga la tendencia en la reducción de la exclusión programática a favor de todos los grupos en situación de discriminación y para todas las secretarías de Estado a cargo, pero estos cambios serán asimétricos; es decir, la reducción promedio no será un referente útil y los avances serán notablemente desiguales entre programas.
- Igualmente, no se puede pensar que un incremento en el número de programas sociales se traduzca en una reducción de la discriminación o de la exclusión programática. De hecho, el aumento de programas puede llegar a tener el efecto potencial de elevar numéricamente la exclusión programática.
- Finalmente, es necesario incluir la dimensión geográfica en el diseño de los programas. Los resultados de los análisis de conglomerados sugieren la imposibilidad de tener efectos iguales de reducción de la exclusión de manera uniforme en el espacio, o igual en todos los lugares. Al contrario, todo parece indicar que la exclusión programática está condicionada geográficamente.