

MAPEO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS ESTATALES: APROXIMACIÓN AL GASTO SOCIAL A NIVEL SUBNACIONAL

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**CONSEJO ACADÉMICO****Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana

Salomón Nahmad SittónCentro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro GuerreroCoordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional**Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

José Manuel Del Muro Guerrero

Alberto Castro Jaimes

Estefany Licona Santillán

Gerardo Ramírez García

Iker Eduardo Álvarez Aguilera

Se agradece la participación de Tania Trejo Flores, Johnni Martínez Santos, Roberto Valdez Rivera, Cesar David Castrejón Mendoza y Valeria Verdejo Ramírez en la elaboración de los insumos para este documento.

Mapeo de las cuentas públicas estatales: aproximación del gasto social a nivel subnacional. Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle

CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México

Hecho en México

Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional del CONEVAL. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Mapeo de las Cuentas Públicas Estatales: aproximación del gasto social a nivel subnacional, Ciudad de México: CONEVAL, 2025.

Contenido

Índice de figuras, cuadros, gráficas y mapas.....	4
Introducción.....	6
Capítulo 1. Marco normativo y antecedentes del reporte de la cuenta pública	9
1.1. Antecedentes normativos.....	9
1.2. Conceptos clave en torno al presupuesto y ejercicio del gasto	13
1.3. Entender la clasificación del gasto para seguir la pista del gasto social	15
Capítulo 2. Las cuentas públicas estatales: hacia una aproximación del gasto social	19
2.1. Operacionalización de una definición de gasto social: problemas prácticos en las entidades federativas.....	19
2.2. Alcances y limitaciones del estudio	25
2.3. La clasificación del gasto en las entidades federativas.....	27
2.3.1. Clasificación funcional	27
2.3.2. Clasificación programática.....	34
Capítulo 3. El gasto social en entidades federativas, 2020 a 2023	40
3.1. El gasto social en las entidades federativas a través de la clasificación funcional	40
3.2. El gasto social en las entidades federativas a través de la clasificación programática	47
3.3. Una mirada en conjunto de la aproximación del gasto social a través de la clasificación programática y funcional.....	54
Conclusiones.....	64
Referencias bibliográficas.....	67
Anexo	68

Índice de figuras, cuadros, gráficas y mapas

Figuras

- Figura 1. Documentos normativos de la armonización contable
- Figura 2. Marco normativo de la armonización contable estatal
- Figura 3. Ciclo Presupuestario
- Figura 4. Momentos contables del reporte de la cuenta pública
- Figura 5. Similitudes en las definiciones de gasto social
- Figura 6. Definiciones de gasto social
- Figura 7. Derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la LGDS y aproximación a las definiciones realizadas por el CONEVAL
- Figura 8. Metodología de análisis del gasto social por ámbito de aplicación
- Figura 9. Ventajas y desventajas de la clasificación funcional
- Figura 10. Ventajas y desventajas de la clasificación programática del gasto.

Cuadros

- Cuadro 1. Clasificadores del presupuesto de acuerdo con CONAC
- Cuadro 2. Estructura de la clasificación funcional
- Cuadro 3. Clasificación funcional
- Cuadro 4. Vinculación de las funciones de gasto social con los derechos sociales
- Cuadro 5. Clasificación programática y su vínculo con el gasto social estatal
- Cuadro 6. Porcentaje y variación del gasto social estatal agregado a nivel nacional según clasificación del gasto, 2020-2023

Gráficas

- Gráfica 1. Gasto social como porcentaje del gasto total por entidad federativa según opciones de cálculo para la clasificación funcional, 2023
- Gráfica 2. Porcentaje que representa el gasto social respecto al gasto total desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2020—2023
- Gráfica 3. Monto de gasto social desde la clasificación funcional según entidad federativa (mdp), 2020—2023
- Gráfica 4. Tasas de variación anual del gasto social desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2020—2023
- Gráfica 5. Gasto por derecho social desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2023
- Gráfica 6. Gasto social como porcentaje del gasto total por entidad federativa según opciones de cálculo para la clasificación programática, 2023
- Gráfica 7. Porcentaje que representa el gasto social respecto al gasto total desde la clasificación programática según entidad federativa, 2020—2023
- Gráfica 8. Monto de gasto social desde la clasificación programática según entidad federativa (mdp), 2020—2023
- Gráfica 9. Tasas de variación anual del gasto social desde la clasificación programática según entidad federativa, 2020—2023
- Gráfica 10. Distribución porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria desde la clasificación programática, 2020—2023

- Gráfica 11. Distribución porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria desde la clasificación programática según entidad federativa, 2023
- Gráfica 12. Variación del gasto social y producto interno bruto estatal según entidad federativa, 2021—2022 (clasificación funcional)
- Gráfica 13. Variación del gasto social y producto interno bruto estatal según entidad federativa, 2021—2022 (clasificación programática)
- Gráfica 14. Gasto social per cápita y población desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2023
- Gráfica 15. Gasto social per cápita y población desde la clasificación programática según entidad federativa, 2023
- Gráfica 16. Gasto social y población en situación de pobreza desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2022
- Gráfica 17. Gasto social y población en situación de pobreza desde la clasificación programática según entidad federativa, 2022
- Gráfica 18. Proporción de gasto social con respecto al PIB estatal e incidencia de pobreza desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2022
- Gráfica 19. Proporción de gasto social con respecto al PIB estatal e incidencia de pobreza desde la clasificación programática según entidad federativa, 2022

Mapas

- Mapa 1. Gasto social como porcentaje del PIB desde la clasificación funcional (izquierda) y programática (derecha) según entidad federativa, 2022

Anexo

- Cuadro A. Categorías de programas presupuestarios vinculadas al desarrollo social
- Cuadro B. Categorías de programas presupuestarios no vinculadas al desarrollo social
- Cuadro C. Aproximaciones de la selección de funciones para el cálculo de gasto social desde la clasificación funcional
- Cuadro D. Aproximaciones de la selección de funciones para el cálculo de gasto social desde la clasificación programática
- Cuadro E. Porcentaje y variación del gasto social por entidad federativa, según clasificación funcional, 2020-2023
- Cuadro F. Porcentaje y variación del gasto social por entidad federativa, según clasificación programática, 2020-2023
- Gráfica A. Desagregación por categorías excluidas, porcentaje en la clasificación funcional, 2023
- Gráfica B. Desagregación por categorías excluidas, porcentaje en la clasificación programática, 2023

Introducción

Los servicios públicos como la salud y la educación son medios para garantizar el ejercicio de derechos. De manera complementaria, los programas sociales impulsan o asisten carencias particulares al entregar, por ejemplo, becas educativas, desayunos a población en situación de vulnerabilidad, apoyos para mejorar el techo de viviendas. El destino de estos recursos es determinado por los tres ámbitos de gobierno. En particular, las erogaciones que financian acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias, tienen por objeto atender a problemas vinculados con el desarrollo social y el bienestar, por lo que son de gran importancia para que el Estado garantice los derechos sociales, cumpliendo con sus principios y dimensiones.

Contar con información del monto y orientación del gasto, además de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas que establece el marco de Derechos Humanos, abre la oportunidad de analizar el ejercicio del presupuesto público en orden de comprender el estado actual de las propias intervenciones públicas del ámbito social y establecer áreas de mejora. En este ejercicio de valoración, se parte de que la medición de pobreza y condiciones sociales por sí mismas, no pueden ser asociadas como resultado intrínseco de una política social o del ejercicio del gasto, dado que los factores y dimensiones de sus problemáticas asociadas son muy complejas. Más aún, porque aún no se cuenta con un registro preciso y comparable del monto, de la distribución y la trayectoria del gasto social en cada entidad federativa. De contar con esta información podría analizarse con mayor éxito el resultado de los procesos de planeación, el desempeño de las instituciones y efecto de programas del sector público. Hasta el momento, esta información no se encuentra disponible en ningún otro espacio.

Los gobiernos federal, estatal y municipal publican cada año un informe que contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de las entidades, dependencias y organismos del sector público, como lo indican los artículos 46, 47 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Este informe es la Cuenta Pública, y permite vincular el ejercicio de los recursos con la mejora del desempeño, la obtención de resultados y la garantía de los derechos sociales.

En específico, para identificar el Gasto Social, a través del *Informe de Gasto Social en México 2008-2019*, el CONEVAL define el gasto social como aquel "que financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos" (CONEVAL, 2021: 41).

En el ámbito federal, el CONEVAL (2021) identifica el gasto social a partir de las clasificaciones programática y funcional del gasto, así como de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los programas presupuestales. Posteriormente, a través de la clasificación económica, por objeto del gasto y clasificación administrativa, se identifica a aquellos programas que cumplen con funciones de gasto social pero no se encuentran clasificados como tales con el fin de aportar una mirada integral al estudio del gasto social. Asimismo, en dicho ejercicio se excluye a los que no se vinculan directamente con la garantía de los derechos pero que son clasificados como sociales debido al

cumplimiento de fines contables. La dificultad principal se encuentra en formular un registro sin caer en errores de inclusión, ni de exclusión, apegado a una definición clara.

En el ámbito estatal se hallan limitaciones en el registro de la información presupuestaria que dificultan un análisis amplio y comparable entre entidades federativas. A diferencia de la identificación del gasto social federal, la construcción de esta serie requiere superar el reto adicional de la heterogeneidad de registros administrativos y de avances en el proceso de armonización contable. Derivado de ello, el presente documento utiliza las clasificaciones programática y funcional por separado para estimar el gasto social con base en las definiciones establecidas en la normativa correspondiente.¹ Además, se descarta la clasificación económica, debido a la dificultad de desagregar sus objetivos, a diferencia del registro del gasto federal.

El análisis del gasto social en el ámbito subnacional está limitado por la capacidad de desagregación de las fuentes de información de las cuentas públicas estatales. La desagregación en el reporte de gasto, cualquiera sea su clasificación, es clave para identificar con precisión los objetivos y uso social del mismo. Frente a esta condición, las categorías consideradas para el cálculo invariablemente traerán consigo errores de inclusión, cuando se consideran aspectos cuyo vínculo con el desarrollo social puede ser indirecto en el agregado.

Es decir, por sus características, podrían considerarse montos de gasto desvinculados con el desarrollo social, por estar agrupados en una categoría relacionada, cuyos componentes no pueden descartarse con certeza. También pueden registrarse errores de exclusión cuando se prescinde de rubros de gasto posiblemente vinculados al gasto social. En ese caso, la ambigüedad que deriva de la información agregada implica perder información valiosa. Por lo anterior se considera que generar una sobreestimación o subestimación del gasto, por lo que se recomienda cuidado en la interpretación de los resultados y sus riesgos son señalados a lo largo del documento.

El objetivo del presente documento es: aportar un análisis de la información al interior de las cuentas públicas estatales, en aras de brindar una aproximación de la medición del gasto en materia de desarrollo social en las entidades federativas.

Para ello, se analizaron primero las ventajas de cada clasificación presupuestaria. Se encontraron particularmente útiles para esta meta, las bondades de las clasificaciones programática y funcional, a partir del análisis del gasto devengado. A lo largo del documento se precisan los hallazgos que definen estas características del ejercicio.

El documento se organiza en cuatro capítulos. Con fines de contexto, en el primero se describe un panorama general sobre las obligaciones de los gobiernos subnacionales para reportar su información financiera. Luego se abordan los diferentes enfoques para aproximar la medición del gasto social a nivel estatal. En el tercer capítulo se reportan los principales hallazgos sobre el contenido de las 32 Cuentas Públicas estatales de 2020 a 2023; y el cuarto capítulo concluye las

¹ Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010) y Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (DOF, 2013).



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

aproximaciones del gasto social comparable entre entidades federativas, acompañadas de algunas referencias para mejorar la planificación del desarrollo en las entidades federativas y avanzar hacia un proceso de armonización contable más riguroso.

Capítulo 1. Marco normativo y antecedentes del reporte de la cuenta pública

1.1. Antecedentes normativos

En torno a la planeación y otros ámbitos, los gobiernos estatales tienen autonomía para establecer sus objetivos y presupuesto anual de egresos, conforme a su legislación local y a las prioridades de cada entidad federativa, en concordancia con la legislación relacionada. De la Constitución derivan diversas normas que regulan el proceso presupuestario y de gasto, acorde con el arreglo fiscal, el proceso de descentralización y la presupuestación (Art. 26, 74 y 116, CPEUM). Estas normas son aplicables tanto a la federación como a las entidades federativas y responden a un desarrollo asociado a la descentralización y el fortalecimiento del federalismo.

En 2008 se emitió la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y se estableció el Sistema General de Contabilidad Gubernamental. La primera establece los criterios generales que rigen la contabilidad y la emisión de información financiera de los entes públicos; el segundo con el fin de mejorar la eficacia en la administración y uso de los recursos públicos, así como la transparencia y rendición de cuentas y derivado de la facultad del Congreso de la Unión para "expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental [...] para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional" (Art. 73, frac. 28, CPEUM).

La LGCG es aplicable a los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a las entidades de la administración pública paraestatal y los órganos autónomos, y promueve la armonización contable de manera transversal. Este proceso de armonización ha sido gradual y su objetivo es establecer un lenguaje financiero común entre los gobiernos, uniformar las cuentas públicas, asegurar la comparabilidad y transparencia de la información contable a nivel nacional, y facilitar su análisis, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos.

En seguimiento a este mandato, en 2009 se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y cuyo objeto es la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos (Art. 6, LGCG). Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la LGCG, "...los entes públicos adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo, dentro de los plazos que este establezca". Para definir normativamente esta armonización contable en las entidades federativas y derivado de una reforma de 2015 a la LGCG, se estipuló la creación de un Consejo Local de Armonización Contable en cada entidad federativa, como auxiliar del Consejo Nacional (Art. 10 Bis, LGCG).

El CONAC ha emitido diversos lineamientos normativos y manuales aplicables a la Federación y a las entidades federativas, estableciendo los postulados básicos, criterios, conceptos y procedimientos

para armonizar el presupuesto y el gasto. Entre estos, destaca el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental, que establece los fundamentos del Sistema de Contabilidad Gubernamental, y el Manual de Contabilidad Gubernamental (MCG) (CONAC, 2023), cuyo propósito es mostrar los elementos del sistema contable, las herramientas y métodos para producir los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, aplicables a las 32 entidades federativas (Tercero, MCG) (véase figura 1).

Figura 1. Documentos normativos de la armonización contable



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En relación con el contenido que debe abarcar el reporte de la información financiera de las entidades federativas, la LGCG (Título IV, Capítulo II, artículo 53) señala que este debe incluir, como mínimo:

- I. Información contable,² conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;
- II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;

² De conformidad con el artículo 47 de la LGCG, las entidades federativas tendrán la excepción de presentar lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, inciso i), para lo cual deberán desagregar dicha información de la siguiente forma: I. Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones: a) Corto y largo plazo y b) Fuentes de financiamiento; II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y; III. Intereses de la deuda.

- III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;
- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:
 - a) Ingresos presupuestarios;
 - b) Gastos presupuestarios;
 - c) Postura Fiscal;
 - d) Deuda pública, y
- V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

El CONAC ha jugado un papel fundamental en la adopción de estos elementos mínimos en las cuentas públicas estatales. Para su mejor adopción ha emitido normas y lineamientos que regulan los momentos contables del ejercicio del presupuesto y establecen los criterios generales para las diferentes clasificaciones del gasto, las asignaciones de recursos de los programas y la armonización de la estructura de las cuentas públicas.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que, en las administraciones públicas estatales es la unidad administrativa o instancia competente en materia de contabilidad gubernamental quien da cumplimiento a la aplicación de la LCGC, de acuerdo con los ordenamientos legales correspondientes, adoptando e implementando las decisiones que tome el CONAC. Por tanto, los reportes o informes emitidos por las entidades federativas conservan características específicas toda vez que se fundamentan tanto en lo dispuesto en la normatividad local como en lo establecido por el CONAC. Derivado de lo anterior, toma relevancia el papel que desempeñan los Consejos de Armonización Contable Locales en el proceso de homogenización de la información contable. Consecuente con ello, el CONAC ha emitido una serie de instrumentos para acompañar el actuar de estos órganos locales tales como las *Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas* o los *Manuales de Contabilidad Gubernamental*.

El CONAC realiza evaluaciones anuales sobre los avances de la armonización contable, en ella se califican cuatro aspectos: 1) los registros contables; 2) registros presupuestarios; 3) registros administrativos; y 4) transparencia. Para el cuarto periodo de 2023,³ aunque ninguna entidad federativa cumple cabalmente con todos los criterios evaluados, se verifican avances en los procesos de programación y presupuestación estatales. La mejor calificación promedio de los registros

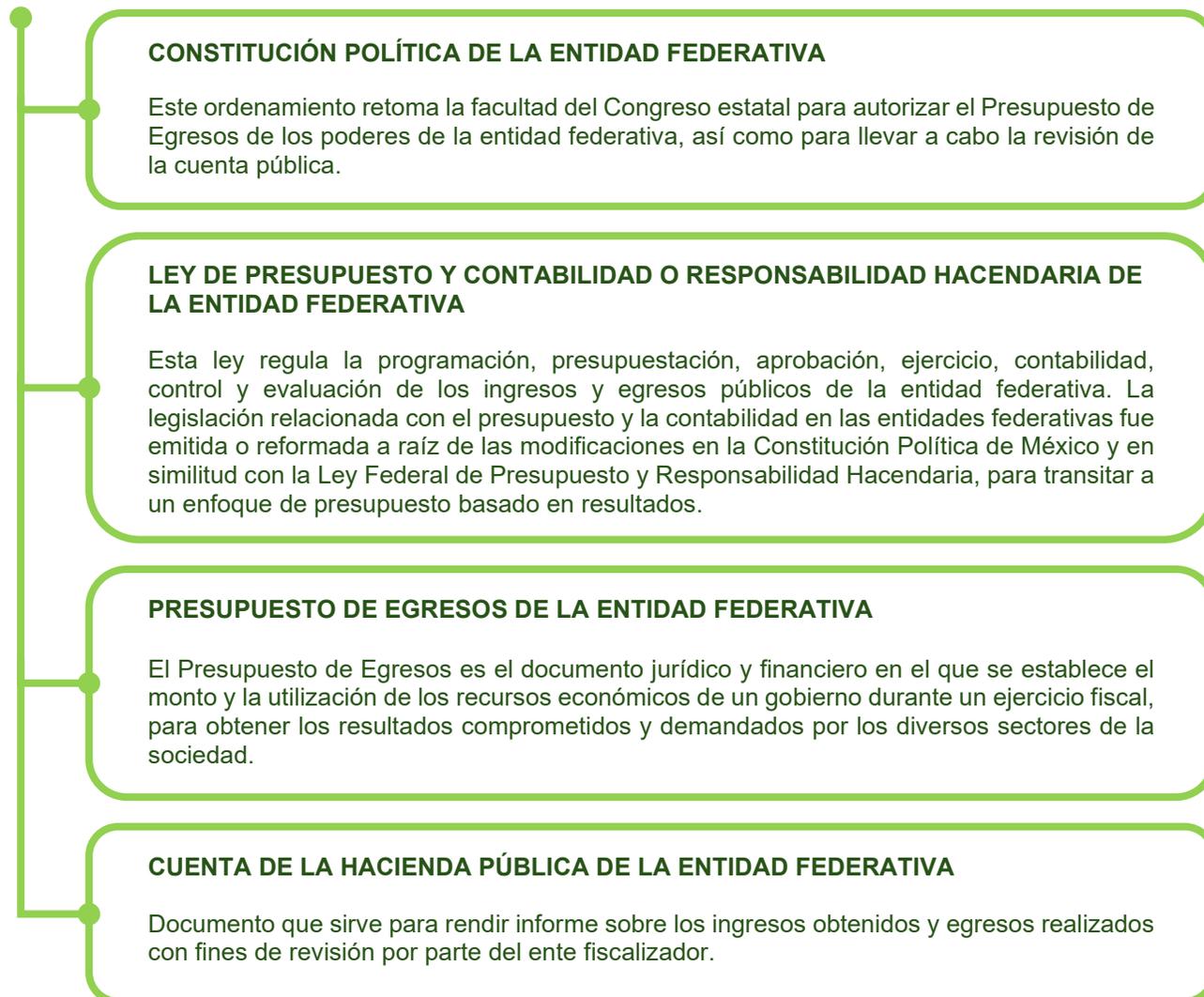
³ Consulta la Evaluación de la armonización contable de entidades federativas y municipios para el cuarto periodo de 2023 https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/4_2023/00_Rep_4_2023.pdf y <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

presupuestarios⁴ es de 88.7 %, mientras que el registro con menor avance es la transparencia,⁵ con un avance promedio de 77.2 %.

Respecto a la legislación estatal, como se señaló anteriormente, la soberanía de las entidades federativas las faculta para emitir su propia normativa, la cual debe ser acorde con la normativa nacional. A su vez, los ordenamientos normativos estatales, retoman los preceptos generales que derivan de la norma nacional y que son de observancia para el nivel subnacional. Algunas de estas normas en materia de presupuesto y gasto se encuentran en la figura 2.

⁴ En los registros presupuestarios se evalúa el contenido, periodicidad, desagregación y asiento de los momentos contables.

⁵ En Transparencia, se evalúa el contenido, desagregación, clasificaciones y periodos de publicación en cumplimiento de las obligaciones del título V de la LGCG.

Figura 2. Marco normativo de la armonización contable estatal

Fuente: elaboración del CONEVAL.

1.2. Conceptos clave en torno al presupuesto y ejercicio del gasto

El presupuesto público es uno de los documentos más importantes en la formulación de políticas públicas, en él se describe el monto y el destino de los recursos públicos. El presupuesto público está presente en la vida cotidiana de las personas, pues en él se establece la asignación de recursos a bienes y servicios proporcionados por el Estado y otras intervenciones.

Para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente, eficaz, económica y transparente, el gobierno organiza el presupuesto a través de siete etapas que forman el ciclo presupuestario: planear, presupuestar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar la implementación y rendir cuentas a la ciudadanía (véase figura 3).

Figura 3. Ciclo Presupuestario

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de Transparencia Presupuestaria (s.f.).

En la última etapa del ciclo presupuestal, que refiere a la rendición de cuentas, se publica en la cuenta pública, que permite la compilación de información contable, presupuestaria y programática del gasto. Es un insumo crucial para valorar los resultados de la gestión financiera, y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas y criterios establecidos en el presupuesto.

Dentro de los insumos de la Cuenta Pública se registra la información relacionada con el gasto público, es decir, el total de erogaciones aprobadas y ejercidas por la federación o cualquier ente gubernamental en el cumplimiento de sus atribuciones (CONEVAL, 2021).⁶ Dentro de estas erogaciones se encuentra el gasto destinado al desarrollo social; lo cual permite aproximar el monto destinado a gasto social a través de los recursos que el gobierno destina, principalmente en los rubros de educación, salud, vivienda y seguridad social, entre otros (CONEVAL, 2021).⁷

⁶ https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe_gasto_social_2008-2019.pdf

⁷ Ibid.

El proceso de presupuestación nacional se lleva a cabo a través de una articulación con los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal. Para la construcción del presupuesto estatal está sujeto a dos tipos de normativas: una que establece el ámbito de actuación nacional y otra local que, a pesar de estar subordinado al primero, tiene libertad de decisión en ámbitos específicos. De esta manera, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se realiza una distribución de competencias entre la esfera nacional y la local -que incluye lo estatal y lo municipal- (De la Serna, 2016).

1.3. Entender la clasificación del gasto para seguir la pista del gasto social

En una cuarta etapa del ciclo presupuestal, en materia del ejercicio y control del gasto, existen diversas clasificaciones. En particular, la LGCG establece la responsabilidad del CONAC de emitir los clasificadores presupuestarios armonizados para ser utilizados por los tres órdenes de gobierno. Según la Ley, estos clasificadores corresponden a la clasificación administrativa, económica, por objeto del gasto, funcional y programática (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Clasificadores del presupuesto de acuerdo con CONAC

Clasificación	Definición
 <p>Administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Identifica las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos. * Establece las bases institucionales y sectoriales para obtener estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación. * Permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal.
 <p>Económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Permite ordenar las transacciones de los entes públicos de acuerdo con su naturaleza económica, con el propósito general de analizar y evaluar el impacto de la política y gestión fiscal y sus componentes sobre la economía en general. * Reconoce los tres grandes componentes de las finanzas públicas: ingresos, gastos y financiamiento, para luego desagregar cada uno de ellos en categorías homogéneas menores de tal forma que permita su análisis e interpretación.



Por objeto

* Resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros.

* Alcanza a todas las transacciones que realizan los entes públicos en la prestación de servicios públicos y transferencias, en el marco del Presupuesto de Egresos.



Funcional

* Agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos.

* Identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas.

* Permite determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para ello.



Programática

* Agrupa los gastos atendiendo a los programas, subprogramas, proyectos y actividades que el ejecutor del gasto ha definido para la atención de su misión institucional.

* Responde a la pregunta: ¿Para qué se gasta?

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Como puede observarse, la información sobre el gasto puede clasificarse a partir de diferentes criterios, en función del tipo de análisis que se busque. Las diferentes clasificaciones del gasto permiten tener, en teoría, diversas perspectivas de este, con el fin de profundizar en su destino y, por ende, ligarlo a sus resultados. Este es el principal interés para conocer mejor el gasto social entre las entidades federativas.

La clasificación administrativa permite identificar a los sujetos responsables de ejercer el presupuesto, es decir: quién gasta los recursos. Por otro lado, la clasificación económica permite analizar al gasto según su naturaleza económica y desagrega los tres grandes componentes de las finanzas públicas: ingresos, gastos y financiamiento. Por su parte, la clasificación por objeto del gasto desagrega por tipo de bienes y servicios adquiridos, así como por el destino específico del gasto: como servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles, etc. La clasificación funcional permite agrupar los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos por los que se gastan los recursos. Por último, la clasificación programática agrupa los gastos según los programas, subprogramas, proyectos y actividades que el ejecutor del gasto ha definido.

Con base en estas clasificaciones, y con el fin de aproximar al gasto social y a su identificación operacional, se requiere fundamentarse en la disponibilidad de elementos de información.

Para el correcto asiento de la información contable y financiera, la ley en su artículo 38 indica que el registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que deberán reflejarse en los momentos contables (véase figura 4). El desglose de esta información financiera debe ser plasmada en la Cuenta Pública que se presenta ante los entes fiscalizadores de manera anual.

Figura 4. Momentos contables del reporte de la cuenta pública



Fuente: elaboración del CONEVAL con información del Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos (DOF, 2009).

Estos momentos contables son reflejo del ciclo de las operaciones de gasto. Por ejemplo, la etapa de planeación se ve reflejada en el gasto aprobado, la formalización legal de las obligaciones se da en el gasto comprometido y el término o fin de la cuenta se da cuando esta se clasifica como gasto pagado.

Para recapitular, es importante considerar cuatro aspectos fundamentales para el análisis de las cuentas públicas en lo general, y del gasto social en lo particular: 1) el marco normativo, 2) las diversas clasificaciones de gasto, 3) el estado del reporte de la información y 4) los momentos contables. En el capítulo siguiente, se abordan los aspectos metodológicos que, con base en el informe hecho para el ámbito federal (CONEVAL, 2021), fueron probados para el nivel subnacional.

Capítulo 2. Las cuentas públicas estatales: hacia una aproximación del gasto social

En este capítulo se presentan los aspectos metodológicos y consideraciones que dieron forma a la aproximación del gasto social en las entidades federativas. Con el fin de identificar las peculiaridades del gasto en la cuenta pública de entidades federativas, y con el objetivo primordial de operacionalizar una definición de gasto social vinculada con los derechos sociales que supere las diferencias en el reporte de información, se parte de una revisión de las definiciones, que será sintéticamente abordada, una breve reseña del estado del reporte de la información y, finalmente, los rubros de gasto que fueron seleccionados para el análisis. Con ello se establece el alcance de este ejercicio analítico, reconociendo sus limitaciones de origen.

2.1. Operacionalización de una definición de gasto social: problemas prácticos en las entidades federativas

En la literatura especializada no existe un consenso sobre la definición de gasto social, ni de los elementos que debe abarcar. Por un lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe lo define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con funciones de protección social; de educación, salud, vivienda y servicios comunitarios; protección del medio ambiente; así como actividades recreativas, culturales y religiosas (CEPAL, s.f.).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indica, por otro lado, que el gasto social es el dedicado a la provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones públicas y privadas, a hogares e individuos con el fin de brindarles apoyo durante circunstancias adversas que afecten su bienestar, siempre y cuando dicha provisión no constituya un pago directo por bienes o servicios específicos, ni contratos o transferencias individuales (Adema y Ladaique, 2005).

Más recientemente, la misma OCDE indicó que el gasto social comprende prestaciones en efectivo, provisión directa de bienes y servicios en especie y exenciones fiscales con fines sociales (OCDE, 2016). Los beneficios pueden estar dirigidos a hogares de bajos ingresos, personas mayores, discapacitadas, enfermas, desempleadas o jóvenes. En este caso, para ser considerados “sociales”, los programas deben implicar una redistribución de recursos entre los hogares o una participación obligatoria.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) señala que el gasto social es aquel que tiene un efecto directo sobre la vida y el desarrollo de las personas, especialmente los más pobres y excluidos, permitiendo que el Estado financie servicios como educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento.

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016) lo define como el reparto de recursos o pagos destinados al financiamiento de los servicios sociales básicos que, según la

clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, incluye los gastos de educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros similares,

De cada definición general, se halla una coincidencia importante, que es la base del esquema a probarse para identificar el monto y distribución de este gasto. Se trata del financiamiento de bienes y servicios con una función social (véase figura 5). Las diferencias en cada definición se hallan en quién debe, qué y para qué gastar. Por ejemplo, si el gasto social es ejercido exclusivamente por entes públicos o también privados, si es corriente o de capital, a qué servicios sociales debe destinarse, y si deben contabilizarse tanto las transferencias a individuos, como a hogares; en su población objetivo, por ejemplo, el PNUD y la OCDE priorizan la atención de grupos vulnerables, pero CEPAL y SHCP no realizan esta distinción (ver figura 6).

También son distintas según la modalidad de provisión, por ejemplo, la OCDE menciona las deducciones fiscales, y prestaciones en efectivo, mientras que las demás definiciones únicamente hacen referencia al volumen de recursos. Por otro lado, una de las principales coincidencias se encuentra en el propósito del gasto social, que en todas las definiciones se dirige al financiamiento de servicios sociales como la educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social, entre otros.

Figura 5. Coincidencias en las definiciones de gasto social

PNUD (2009)

CEPAL (s.f.)

Una de las principales coincidencias se encuentra en el propósito del gasto social, que en todas las definiciones se dirige al financiamiento de servicios sociales como la educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social, entre otros.

OCDE (2016)

SHCP (2016)

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Figura 6. Definiciones de gasto social**CEPAL (s.f.)**

Volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con funciones de protección social; educación; salud; vivienda y servicios comunitarios; protección del medio ambiente; actividades recreativas, cultura y religión.

OCDE (2016)

Comprende prestaciones en efectivo, provisión directa de bienes y servicios en especie y exenciones fiscales con fines sociales. Los beneficios pueden estar dirigidos a hogares de bajos ingresos, personas mayores, discapacitadas, enfermas, desempleadas o jóvenes.

PNUD (2009)

Es aquel que tiene un efecto directo sobre la vida y el desarrollo de las personas, especialmente los más pobres y excluidos, permitiendo que el Estado financie servicios como educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento.

SHCP (2016)

Reparto de recursos o pagos destinados al financiamiento de los servicios sociales básicos que, según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, incluye los gastos de educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros similares.

Las definiciones de gasto social pueden diferir en especificidades como:

*** La población objeto del gasto**

*** Modalidad de provisión**

También se observa una **coincidencia** clara en el propósito de **financiar bienes y servicios relacionados con derechos**, como la educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social, entre otros.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Sumado a lo anterior, para el ámbito estatal el gasto social también puede clasificarse y medirse de distintas maneras en lo particular. Su clasificación se ramifica en elementos que dificultan la comparación. Las diferencias radican principalmente en la definición del tipo de recursos que se consideran efectivamente como sociales y los criterios bajo los cuales se registran los datos. La frontera entre lo que se debe considerar gasto social y lo que corresponde propiamente al ámbito productivo es delgada (Martínez y Collinao, 2010). Algunos aspectos que complejizan el cómputo del gasto social a nivel estatal son los siguientes:

1. Origen: el gasto social puede clasificarse a partir del origen de los recursos, es decir, propios o de otras fuentes. En el ámbito estatal, el origen de los recursos puede provenir también de fondos federales, por ejemplo.
2. Temporalidad: esta forma de medir el gasto social toma en consideración el horizonte de tiempo de las estrategias que se implementan en la entrega de bienes y servicios (Fundación Ethos, 2009). Se considera el momento de registro, según cada etapa de su ciclo, como presupuesto aprobado, devengado o ejercido, que puede rebasar el propio año de ejercicio fiscal.
3. Forma de transferencia de los recursos: clasifica el gasto social a partir de la forma como llegan los recursos a las manos de la población, es decir, en efectivo o en especie.
4. Población atendida: distingue al gasto público dependiendo de la población que atienden las intervenciones gubernamentales, es decir, focalizada, universal o indirecta.
5. Potencial distributivo: el gasto social puede ejercerse en intervenciones que tienen una capacidad distributiva diferenciada, es decir, por su grado de progresividad (CEPAL, 2007).

Dada la variedad de las posibles vertientes para su identificación, y con el objetivo de establecer una clasificación del gasto social pertinente al contexto estatal, resulta adecuado remitirse al carácter normativo del concepto de desarrollo social en el país, que está ligado a los derechos sociales reconocidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y a la función social del Estado para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, como se establece en el artículo 4° Constitucional.

Con base en estos criterios, para el ámbito federal el CONEVAL identificó al gasto social como aquel "que financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos" (2021: 41). Según el artículo 6 de la LGDS, son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los principios transversales relativos a la no discriminación en los términos señalados por la Constitución (véase figura 7).

Figura 7. Derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la LGDS y aproximación a las definiciones realizadas por el CONEVAL



EDUCACIÓN

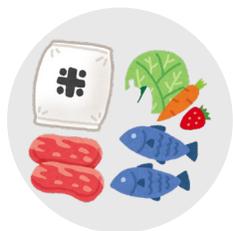
El artículo 3º de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho a la educación y que el Estado impartirá y garantizará la educación desde la etapa inicial hasta la superior. La educación básica y media superior son obligatorias, y el Estado debe priorizar el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

SALUD

El artículo 4º de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley General de Salud, en su artículo 1º bis, especifica que "Se entiende por salud un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades".



ALIMENTACIÓN NUTRITIVA Y DE CALIDAD



El artículo 4 de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. En específico la Ley General de Alimentación Adecuada y Sostenible indica que todas las personas "Tienen derecho a una alimentación adecuada en todo momento, y a disponer de alimentos para su consumo diario, así como el acceso físico y económico para una alimentación inocua, de calidad nutricional y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades fisiológicas en todas las etapas de su ciclo vital".

VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA

De acuerdo con el artículo 4º de la CPEUM toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley de Vivienda considera como vivienda digna y decorosa la que cumpla las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.





MEDIO AMBIENTE SANO

De acuerdo con el artículo 4° de la CPEUM toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dicta que el ambiente se entiende como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”

TRABAJO

El artículo 123° de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley. Además, el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo especifica que “Se entiende por trabajo digno o decente, aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación [...]; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente, también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva”.



SEGURIDAD SOCIAL



De acuerdo con el artículo 4° de la CPEUM, La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social. Además, el artículo 2° de la Ley del Seguro Social considera que “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

NO DISCRIMINACIÓN

El artículo 1° de la CPEUM establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la CPEUM (DOF, 1917).

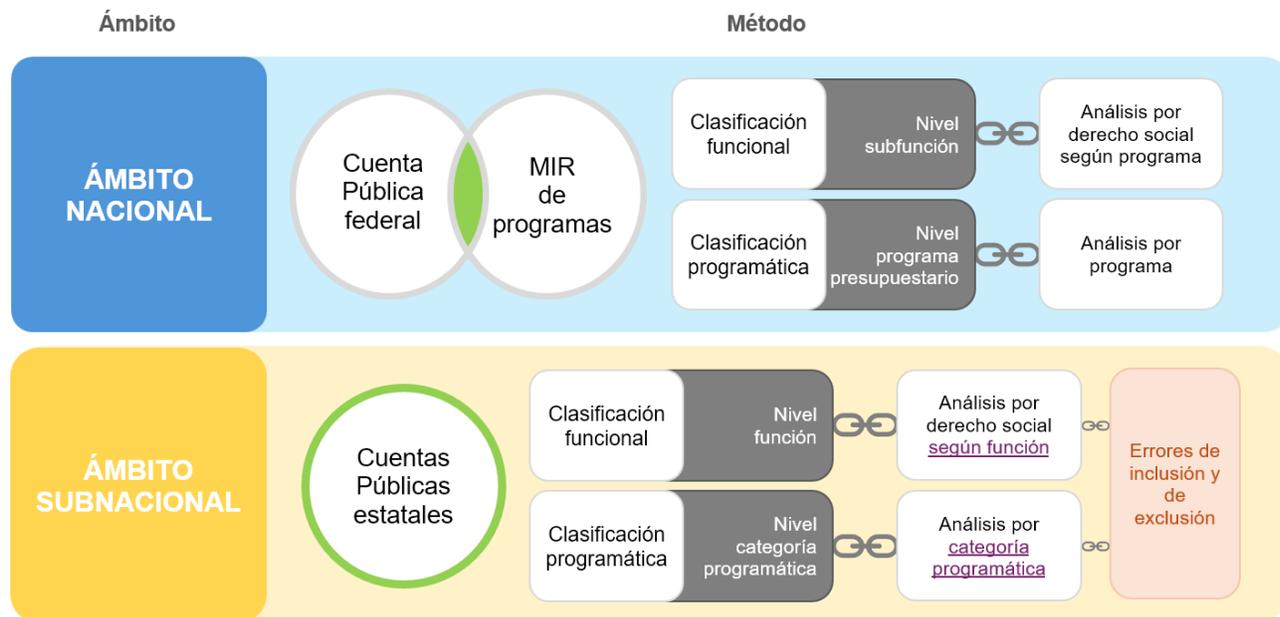
2.2. Alcances y limitaciones del estudio

Una vez establecida la definición de gasto social, es oportuno abordar las diversas problemáticas del análisis en las entidades federativas. A continuación, se precisan las limitaciones y alcances:

1. *Aspectos metodológicos:* a nivel federal, el CONEVAL ha realizado estimaciones del gasto social tomando como insumo la información de la Cuenta Pública, la información se reporta a nivel programa presupuestario lo cual permite que, en conjunto con las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR)⁸ se establezca un vínculo que permita la identificación del gasto social. Para el nivel subnacional, la metodología retoma la definición de gasto social identificada en el Informe de Gasto Social en México 2008-2019 (CONEVAL, 2023), con una adaptación que toma en cuenta los elementos comunes observados en el reporte de la información presupuestaria de las entidades federativas (véase figura 8).
2. *Fuentes de información:* para preservar la relevancia, calidad, consistencia y continuidad de los datos, se utiliza la información proveniente de la Cuenta Pública de cada entidad federativa para el período 2020-2023. Esto permitió construir una base de datos del gasto social, que incluye los elementos definidos para la identificación, clasificación y eventual análisis del gasto social.
3. *Comparabilidad y replicabilidad:* las entidades federativas deben cumplir con lo estipulado en las normas del CONAC para reportar la información relacionada con el gasto y el presupuesto. Sin pretender indagar ni valorar el grado de cumplimiento de los criterios del CONAC para la armonización contable, se utilizó la información homogénea, de acceso público, publicada en la Cuenta Pública de todas las entidades federativas. Es por ello por lo que únicamente se retoman las clasificaciones funcional y programática, que, a pesar de no contar con el nivel de desagregación deseado, son las dos clasificaciones que permiten realizar una aproximación al cálculo del gasto social, una de ellas a través de la ordenación del gasto en cuatro finalidades entre las que destaca el Desarrollo Social, y la otra por agrupar información de manera homogénea que permite determinar para qué se gasta.
4. *Contextualización:* el método de análisis se adaptó y delimitó a partir de las definiciones de los rubros de gasto que corresponden a cada clasificación.

⁸ Para el análisis de las MIR, CONEVAL (2023) se realizó un análisis a través de una herramienta de minería de texto para identificar el Fin, Propósito, actividad institucional y el nombre del programa, esta información permitió definir si el gasto ejercido por un programa es o no gasto social.

Figura 8. Metodología de análisis del gasto social por ámbito de aplicación



Fuente: elaboración del CONEVAL.

A manera de resumen, es importante destacar que el análisis del gasto social en el ámbito subnacional se ve limitado por las fuentes de información, en este caso las cuentas públicas estatales. La falta de desagregación en el reporte de las clasificaciones de gasto impide una medición precisa, de modo que, las categorías consideradas necesariamente traerán consigo errores, tanto de inclusión y exclusión, esto lleva a la sobreestimación o subestimación del gasto, por lo que se recomienda tomar con cautela estas estimaciones.

Los errores de inclusión pueden presentarse en ambas clasificaciones de gasto, dado que no es posible hacer un vínculo directo dadas las restricciones de la información. Por su parte, los errores de exclusión se dan porque hay rubros de gasto que sí pueden ser considerados gasto social pero no se pueden separar porque se reportan de forma agregada.

Con el fin de prever esta limitación, en las siguientes secciones se detalla la elección de las funciones y las categorías programáticas consideradas para el cálculo del gasto social, detallando sus fortalezas y áreas de mejora, así como el análisis de alternativas metodológicas más restrictivas que, aunque no se profundiza en ellas, son valiosas para tener un rango de medición aproximado.

2.3. La clasificación del gasto en las entidades federativas

De las diversas clasificaciones presupuestarias disponibles, antes abordadas, el principal reto metodológico es elegir los elementos que permitan operacionalizar una cuantificación aproximada de gasto social a nivel estatal, priorizando la disponibilidad de información consistente y comparable para las entidades federativas. Con base en diversas problemáticas en materia de la armonización contable, este apartado describe las especificidades del presupuesto devengado.

Para este propósito, las clasificaciones Administrativa, Económica y Por objeto del gasto, tienen limitaciones para desagregar su registro por temática detallada, ya que esta no es su finalidad. En lo particular, la clasificación Económica del Gasto, es utilizada en la aproximación del gasto social en escala federal (CONEVAL, 2021). Para la aproximación al gasto social en las entidades federativas el reporte de esta clasificación tampoco es homogénea. Entre las entidades consultadas se encontraron casos (por ejemplo, Yucatán y Baja California) en que la clasificación económica de los egresos sólo contiene conceptos de: *Gasto corriente*; *Gasto de capital*; *Amortización de la deuda y disminución de pasivos*; y *Pensiones y jubilaciones*. Dada la disposición de categorías, no puede identificarse el destino del gasto de forma homogénea y por lo tanto se descartó su uso para el análisis del gasto social para gobiernos locales.

Por su parte, la clasificación funcional permite identificar el propósito del gasto y lo ordena en tres grupos que integran el gasto programable: Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno. La descripción de estas finalidades permite identificar, de manera general, cómo se distribuye el gasto en materia de desarrollo social. Sin embargo, en su estructura se hallan posibles problemas de exclusión de información.

La clasificación programática, a su vez, resulta de utilidad si permite un desglose de los programas presupuestarios incluidos en cada una de las claves programáticas, de tal forma que dichos programas puedan ser analizados y categorizados como programas sociales.

Al explorarse las ventajas de estas dos últimas, con el interés de identificar los elementos que permitan establecer un cálculo aproximado y comparable del gasto social a nivel estatal, se analizan sus ventajas y se delimitan sus aportes a este propósito.

2.3.1. Clasificación funcional

La clasificación funcional identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas.⁹ Se caracteriza por integrar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzarlos.

Dentro de sus objetivos se encuentran:

⁹ Dentro de la finalidad, se encuentran las transacciones de deuda pública, las transferencias entre diferentes niveles y órdenes de gobierno, saneamiento del sistema financiero y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

- I. Presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio;
- II. Conocer en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con funciones económicas o sociales;
- III. Facilitar el análisis a lo largo del tiempo de las tendencias del gasto público según la finalidad y función;
- IV. Facilitar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los gobiernos;
- V. Cuantificar la proporción del gasto público que las instituciones públicas destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales y a las transacciones no asociadas a funciones;
- VI. Favorecer el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.

Con base en ello, se trata de una clasificación especialmente útil para el análisis del gasto social porque cuenta con una estructura detallada de las prioridades y acciones que lleva a cabo el gobierno. La clasificación funcional del gasto se organiza en 4 finalidades identificadas por el primer dígito, 28 funciones identificadas por el segundo dígito y 111 subfunciones correspondientes al tercer dígito (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Estructura de la clasificación funcional

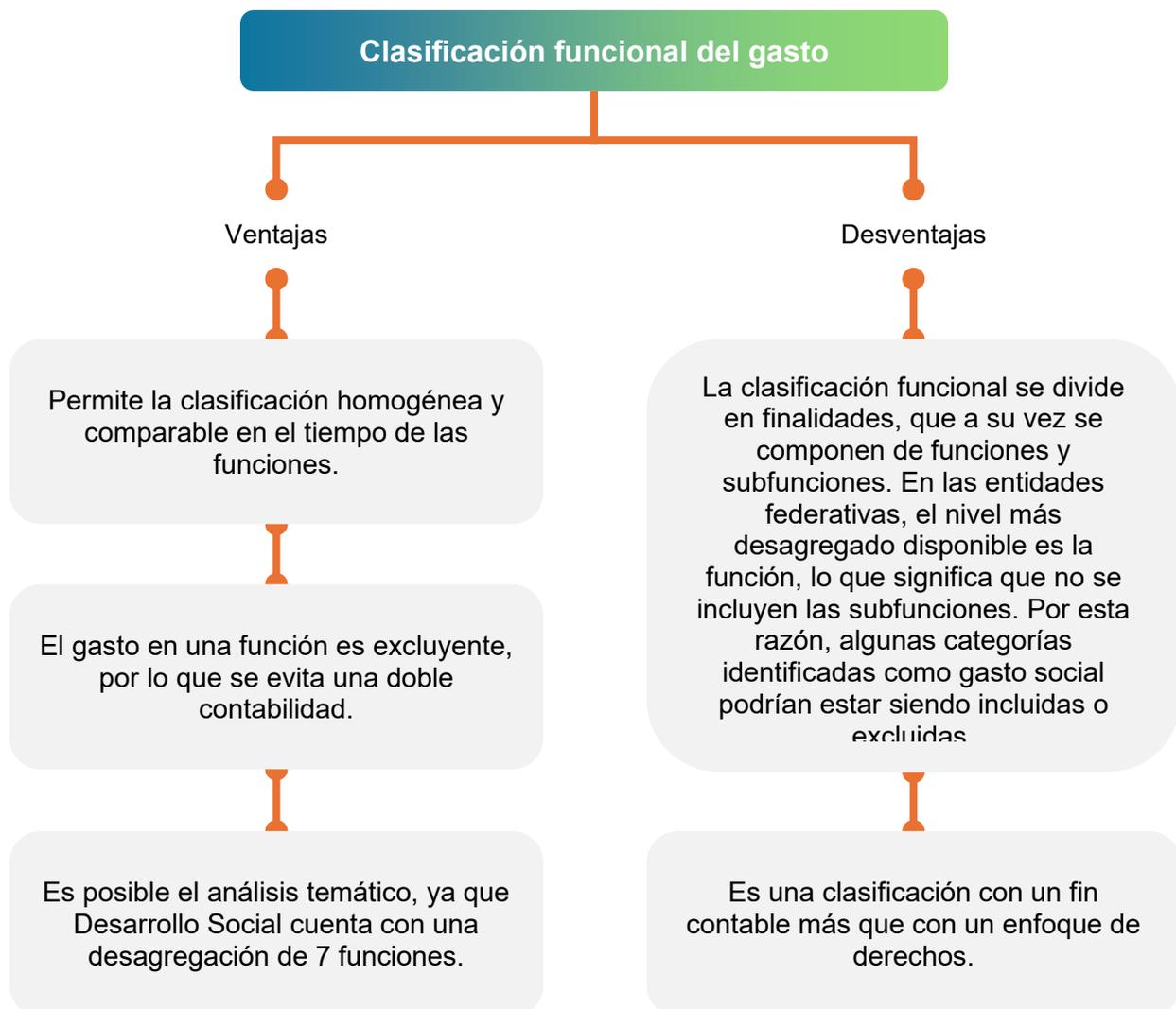
Nivel 1:	1	Finalidad
Nivel 2:	1.1	Función
Nivel 3:	1.1.1	Subfunción

Fuente: Acuerdo por el que emite la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010).

No obstante, el CONAC promueve el reporte de la información hasta subfunción, misma que permite identificar con precisión la temática de destino del gasto, en los años analizados se encontró que, la información de Cuenta Pública del ámbito estatal se presenta comúnmente hasta el nivel de finalidad y función.¹⁰ Esto significa que sólo se pueden distinguir grandes categorías de gasto. Por ejemplo, las entidades reportan cuántos recursos se destinan a educación, pero no es posible distinguir cuánto corresponde a cada nivel educativo.

En la figura 9 se sintetizan las ventajas y desventajas que trae aparejado el análisis del gasto desde la clasificación funcional.

¹⁰ En la edición 2023 de las Cuentas Públicas Estatales, solo Colima y San Luis Potosí reportan la clasificación funcional hasta el nivel 3 (subfunción).

Figura 9. Ventajas y desventajas de la clasificación funcional

Fuente: elaboración propia, con base en CONEVAL (2021) y Martner (1967).

Con base en lo anterior, el gasto social puede aproximarse por diversas vertientes y definiciones. Dada una selección de categorías, existe una alta probabilidad de encontrar errores de inclusión o de exclusión, derivado de la falta de especificidad respecto al destino del gasto, así como de la heterogeneidad en el reporte entre las cuentas públicas estatales. Por ello, el ejercicio de cálculo se realizó bajo ciertos parámetros a través de tres aproximaciones con base en la clasificación funcional, cuya elección de las funciones se puede consultar en el Cuadro C del Anexo.

Las tres aproximaciones calculadas con esta clasificación del gasto nos brindan información de diversa índole y especificidad. La primera, que llamaremos *aproximación inclusiva*, abarca todas

aquellas funciones vinculadas a la finalidad de *Desarrollo Social* que, a su vez, contiene funciones relativas a *Desarrollo Económico*.

A la segunda, se le denominó *aproximación restrictiva*, pues remueve del cálculo aquellas funciones cuyo vínculo con los derechos sociales no es directo o es ambiguo, por ejemplo, las funciones *Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales*, así como *Protección ambiental*. Al ser la propuesta más restrictiva, descarta las funciones más propensas a ambigüedades; e incurre en posibles errores de exclusión, pues no considera las erogaciones en materia del derecho al medio ambiente sano, ni aquellas erogaciones que se clasifican como “*Otras*”, por ejemplo: *Otros asuntos sociales*.

La tercera aproximación es ajustada, dado que considera exclusivamente la finalidad de *Desarrollo Social*. Esto no la vuelve la mejor aproximación de gasto social, pues en su cálculo quedan fuera aquellas funciones relacionadas con el derecho al trabajo, seguridad social y a la alimentación nutritiva y de calidad que se encuentran en *Desarrollo Económico*. Por lo anterior, esta propuesta es propensa tanto a errores de exclusión, al igual que errores de inclusión por la agregación de las funciones dentro de la finalidad de Desarrollo Social.

La elección entre las tres aproximaciones estriba, en primer lugar, en minimizar la pérdida de información que suponen los errores de exclusión. En segundo lugar, se busca establecer un vínculo claro con los derechos sociales. Por último, un elemento esencial es asegurar la consistencia y comparabilidad entre los cálculos que resultan de usar la clasificación funcional y la programática. Un acercamiento consistente, minimizaría las diferencias. Por ello, en el capítulo 3 se analizan los resultados obtenidos con las aproximaciones que logran estas condiciones (ver cuadro 3).

Con base en estos criterios, fue seleccionada la aproximación inclusiva para el análisis para el ejercicio de análisis del gasto social en las entidades federativas. Para su construcción se consideraron:

- Todas las funciones correspondientes a la finalidad *Desarrollo social* por su vinculación a los derechos sociales. Aunque destaca que no hay certeza de lo que incluye la función *Otros asuntos sociales*, se incluye por su vinculación al tema del desarrollo social.¹¹
- De la finalidad *Desarrollo Económico* se seleccionaron: la subfunción *Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza* por ser la categoría más cercana al derecho a la alimentación; y se incluyen las funciones de *Asuntos económicos, comerciales y laborales en general* en adición con otras subfunciones integradas en la función Protección Social, mismas que contribuyen a garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social. En estos rubros, por la generalidad de las categorías consideradas, hay un riesgo de caer en error de inclusión.

¹¹ Para mayor referencia sobre las definiciones de las funciones y subfunciones se sugiere consultar el Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010).

- De la finalidad *Otras no clasificadas en funciones anteriores* se contabilizarán las *Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno* por tratarse de transferencias al orden municipal que engloba el gasto no programable del FAISMUN, fondo de aportaciones que contribuye a la garantía de los derechos sociales (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Clasificación funcional

Finalidad	Función
Gobierno	Legislación
	Justicia
	Coordinación de la política de gobierno
	Relaciones exteriores
	Asuntos financieros y hacendarios
	Seguridad Nacional
	Asuntos de orden público y de seguridad interior
	Otros servicios generales
Desarrollo social	Protección ambiental
	Vivienda y servicios a la comunidad
	Salud
	Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales
	Educación
	Protección social
	Otros asuntos sociales

Desarrollo económico	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
	Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza
	Combustibles y energía
	Minería, manufacturas y construcción
	Transporte
	Comunicaciones
	Turismo
	Ciencia, tecnología e innovación
	Otras industrias y otros asuntos económicos
Otras no clasificadas en funciones anteriores	Transacciones de la deuda pública / Costo financiero de la deuda
	Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno
	Saneamiento del sistema financiero
	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Fuente: elaboración del CONEVAL con información del Acuerdo por el que emite la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010).

Para obtener información homogénea que reportan las entidades federativas en la clasificación funcional, deben considerarse posibles errores de inclusión o de exclusión. Por ejemplo, dentro de la función *Justicia*, se encuentra la subfunción *Derechos Humanos*, que comprende las *actividades relacionadas con la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en los ámbitos estatal, nacional e internacional*; por su definición podría considerarse gasto social, no obstante, al no contar con los montos de las subfunciones, se excluye del cálculo y, por lo tanto, se incurre en un error de exclusión.

Por el contrario, dentro de la función *Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales* se encuentra la subfunción *Radio, televisión y editoriales* que incluye la *administración, supervisión y regulación de asuntos y servicios relacionados con la radio, la televisión y la edición, así como la gestión o apoyo de los mismos*; por su definición no se encuentra vinculada directamente a la garantía de los derechos sociales, pero podría incurrirse en un error de exclusión por no poder discernir entre los rubros de la función.

Un ejemplo más se encuentra en la función *Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno*, presenta un posible error de inclusión porque en ella se encuentran conceptos de gasto no programable como transferencias, participaciones y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN).

A pesar de que este criterio de clasificación cuenta con una función de *Desarrollo Social*, ésta sigue un fin contable, por lo que, el principal reto para utilizar esta clasificación es construir una compatibilidad con el enfoque de derechos sociales. Parte de la oferta de programas y acciones gubernamentales busca solucionar problemáticas puntuales, sin considerar el enfoque de garantía de derechos de manera universal y general. Para sortear esta limitante se realizó un ejercicio de identificación de derechos por cada función identificada como gasto social, el resultado se resume en el cuadro 4 y, como se verá más adelante, se prueba un ejercicio de cuantificación comparable.

Cuadro 4. Vinculación de las funciones de gasto social con los derechos sociales¹²

Finalidad	Función	Derecho
Desarrollo social	Protección ambiental	Medio ambiente sano
	Vivienda y servicios a la comunidad	Vivienda digna y decorosa
	Salud	Salud
	Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	Salud y Educación
	Educación	Educación
	Protección social	Seguridad social
	Otros asuntos sociales	No se identificó
Desarrollo económico	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	Trabajo y Seguridad social
	Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	Alimentación
Otras no clasificadas en funciones anteriores	Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno	No se identificó

Fuente: elaboración del CONEVAL.

¹² La vinculación de las funciones a los derechos sociales se retomó de las definiciones establecidas en el Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto (DOF, 2010) y el Informe de gasto social en México 2008—2019 (CONEVAL, 2021).

2.3.2. Clasificación programática

Otro criterio de clasificación que permite aproximar el gasto social en entidades federativas es por categorías programáticas. Éstas permiten estructurar la cuenta pública en claves basadas en los programas presupuestarios. Estas claves, por sí solas, no revelan las temáticas de los programas, sino que los organizan de manera homogénea. El uso de esta clasificación permite identificar *para qué se gasta*, en función de la naturaleza y objetivos que persigue cada programa.

La clasificación programática tiene la bondad de permitir mayor especificidad y alineación a los derechos sociales; organiza el reporte a nivel programa presupuestario. Sin embargo, el costo de obtener la información con este nivel de desagregación, de forma homologada, es mayor. Determinar si un programa o acción puede agruparse como desarrollo social requiere contar con instrumentos adicionales para conocer el objetivo y los bienes o/servicios que ofrece un programa, de modo que pueda caracterizarse desde la definición asociada al marco de derechos (véase figura 10).

Figura 10. Ventajas y desventajas de la clasificación programática del gasto.



Fuente: elaboración propia, con base en CONEVAL (2021) y Martner (1967).

La clasificación programática podría considerarse un recurso de información con mayor posibilidad de vincular la contribución del gasto estatal hacia los derechos sociales. La información reportada a nivel federal mantiene un nivel de detalle suficiente que en el estudio de 2021 (CONEVAL, 2021) permitió utilizar como unidad de análisis los programas presupuestarios federales, dado que contaron con Matrices de indicadores de resultados (MIR) para analizar a profundidad los objetivos y componentes de los programas. Sin embargo, la replicabilidad de este enfoque metodológico para el estudio del gasto social estatal tiene en ese recurso una debilidad importante.

La principal limitante de esta clasificación para aproximar el gasto social estatal estriba en que la información programática disponible, no aporta información desagregada de los programas, proyectos, acciones y transferencias consideradas dentro de los programas presupuestarios. Se cuenta con escasa información a nivel estatal de los objetivos y metas de cada uno de los programas presupuestarios, por lo que para identificar y cuantificar el gasto social el uso de la clasificación programática sólo arroja un estimado general de los recursos asignados a programas presupuestarios de cada entidad federativa, dada su clasificación programática general.

Para llevar a cabo lo anterior, a partir de la información reportada en la clasificación programática, es necesario definir una serie de criterios de inclusión. Con base en los hallazgos del CONEVAL (2021) para identificar los programas presupuestarios relacionados con el desarrollo social, se consideran inicialmente las categorías S, U, E y B, así como aquellas categorías que, por su naturaleza, contribuyen al cumplimiento de los derechos sociales como las categorías J, T e I que incluyen el gasto destinado a pensiones, seguridad social y gasto federalizado (ver Cuadro A del Anexo).

Al no contar con una desagregación homogénea de las acciones y componentes al interior de cada programa, se revelan errores de inclusión en todas las categorías. Por ejemplo, no todos los programas comprendidos dentro del programa presupuestario S.- Programas sujetos a Reglas de Operación, están estrictamente vinculados al gasto en desarrollo social. En relación con el gasto federalizado, a partir de la información proporcionada por la Cuenta Pública, esta clasificación permite identificar transferencias; sin embargo, esta cifra no permite identificar con precisión el destino y objetivos hacia los cuales se destinó este rubro. Por el contrario, un ejemplo de gasto no social, son los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Otra de las limitaciones a advertir, a partir de esta clasificación, es que recursos del gasto federalizado no permiten identificar en su totalidad los montos transferidos a cada entidad federativa.

Al igual que en el ejercicio de cálculo con la clasificación funcional, con la clasificación programática se realizaron diversas aproximaciones y se reportan dos en este apartado, cuya selección de categorías puede consultarse en el Cuadro D del Anexo. La primera, es más laxa e incluye las categorías programáticas S, U, E, B, J, T, I y T. Por su parte, la segunda es más restrictiva y prescinde de las categorías "I - Gasto federalizado" y "C - Participaciones a entidades federativas y municipios", dado que sin la información suficiente, es difícil determinar el destino de los fondos federales como parte de las intervenciones que cada autoridad local en complemento de sus atribuciones.

Asimismo, de acuerdo con la SHCP, el Ramo 28 o de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios son aquellos recursos no etiquetados que se transfieren a las entidades federativas y los municipios cuyo carácter principal es resarcitorio, es decir, que su otorgamiento sigue una fórmula de distribución que considera la actividad económica y la recaudación, entre otros factores. Por lo anterior, es complejo conocer de forma precisa el propósito de estos recursos y su vinculación con el desarrollo social no ser podría directa, de modo que se excluye del cálculo.

Para esta clasificación, la elección entre las dos aproximaciones descansa en tres criterios: 1) minimizar de la pérdida de información que supone los errores de exclusión; 2) mantener consistencia y comparabilidad con el cálculo a partir de la clasificación funcional; y, 3) establecer el techo máximo al cual podría ascender el monto de los recursos destinados a aspectos sociales. En el capítulo 3 se analizan los resultados obtenidos con la aproximación inclusiva, cuyas categorías seleccionadas se observan en el cuadro 5.

Adicionalmente, es necesario considerar que la composición del gasto social estatal por modalidad presupuestaria se puede clasificar en dos rubros generales (véase cuadro 5): *gasto programable* y *gasto no programable* y, a su vez, estos rubros se pueden desagregar por categorías, y subcategorías o modalidades presupuestarias (DOF, 2013).

Dado que no se dispone de información para todas las entidades federativas sobre el contenido registrado en las “bolsas” de los programas presupuestarios, existe la posibilidad de que los programas presupuestarios excluidos en el análisis contengan componentes o acciones vinculados al desarrollo social. Esta es una diferencia importante con el ejercicio de cálculo realizado por el CONEVAL en 2021 para explorar el gasto social federal.

Cuadro 5. Clasificación programática y su vínculo con el gasto social estatal

Categoría	Subcategoría
Gasto programable	
Subsidios: sector social y privado o entidades federativas y municipios	S - sujetos a reglas de operación
	U - otros subsidios
Desempeño de las funciones	E - prestación de servicios públicos
	B - provisión de bienes públicos
	P - planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
	F - promoción y fomento
	G - regulación y supervisión
	A - funciones de las fuerzas armadas (únicamente gobierno federal)
	R - específicos
	K - proyectos de inversión
Administrativos y de apoyo	M - apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
	O - apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
	W - operaciones ajenas
Compromisos	L - obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional
	N - desastres naturales
Obligaciones	J - pensiones y jubilaciones
	T - aportaciones a la seguridad social
	Y - aportaciones a fondos de estabilización
	Z - aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones

Programas de gasto
federalizado (gobierno
federal)

I - gasto federalizado

Gasto no programable

Participaciones a
entidades federativas y
municipios

C - participaciones a entidades federativas y municipios

Costo financiero, deuda
o apoyos a deudores y
ahorradores de la

D - costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca

Adeudos de ejercicios
fiscales anteriores

H - adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Nota: en color verde se resaltan las subcategorías que se consideran en la aproximación del gasto social más inclusiva a través de esta clasificación. Por su parte, la segunda propuesta excluye de la primera las modalidades “I - Gasto federalizado” y “C - participaciones a entidades federativas y municipios” cuyo vínculo con el gasto social no es directo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información del Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (DOF, 2013).

Entre los diferentes momentos del ciclo presupuestal, por sus características, puede perderse información importante sobre el gasto ejercido. Se definió así el gasto devengado como el momento contable más conveniente para una mejor aproximación al gasto social en las entidades federativas. Existe un desfase común en el reporte de la Cuenta Pública y se debe a que el gasto ejercido y el gasto pagado pueden ocurrir en momentos distintos dentro del ciclo fiscal en curso. Por ello, el gasto devengado es la aproximación que mejor refleja el gasto comprobado de un año en particular, aunque aún no se haya ejercido.¹³

Adicionalmente, existen algunas acotaciones operativas, que deberán considerarse para la construcción de una metodología que permita contabilizar el gasto social a nivel entidad federativa. Se puntualizan a continuación, pero serán abordadas con mayor amplitud en siguientes apartados:

- Con respecto a lo normado por el Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable, existe un avance significativo en las entidades federativas, aunque el proceso de homologación sigue en construcción, y es ésta una de las razones por las que no se cuenta

¹³ De acuerdo con la LGCG el gasto devengado es el momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

para todos los casos con la desagregación establecida en los clasificadores emitidos por el CONAC. Por ejemplo, considerando el período de análisis, para 2023 Colima y San Luis Potosí fueron las únicas entidades federativas que contaban con una desagregación a nivel subfunción.

- La asociación de programas presupuestarios al marco de derechos sociales se ve limitada conforme a la definición de desarrollo social y a la metodología para estimar el gasto social del CONEVAL (2021). Esto se debe a que la naturaleza de un programa presupuestario puede ser diferente entre estados y en su diseño también varían los objetivos, y la lógica causal para cada intervención. Puede variar incluso la consistencia de su diseño y planeación, por lo que se dificulta la comparabilidad y asociación directa con el marco de derechos sociales.

Capítulo 3. El gasto social en entidades federativas, 2020 a 2023

En este capítulo se operacionalizan los elementos y las consideraciones descritas previamente para el cálculo de una aproximación al gasto social en entidades federativas. Utiliza la información pública contenida en las cuentas públicas estatales para establecer una cuantificación inicial de los recursos que los gobiernos estatales han destinado al desarrollo social en el período 2020-2023. Es decir, con base en la definición del marco de derechos, a través de este ejercicio se capta el costo de la provisión de bienes y servicios orientados a garantizar y proteger los derechos sociales, buscando sortear la dificultad de distinguir el costo operativo para cada rubro.

Las fuentes de información primaria fueron las páginas oficiales de internet de los gobiernos estatales, el sitio web del CONAC, las plataformas virtuales oficiales de transparencia de las entidades federativas y la Plataforma Nacional de Transparencia. Con estos datos, se construyó una base de datos con la información disponible sobre las clasificaciones funcionales y programáticas para cada entidad federativa y se abre una línea de análisis que el CONEVAL continuará explorando para obtener en el futuro, junto con los gobiernos estatales, una serie comparable que dimensione el gasto social por entidad federativa.

En la práctica, el progreso en el cumplimiento de las normas del CONAC, fiscales y hacendarias permite disponer de elementos contables homologados entre la federación y los gobiernos locales. Sin embargo, ante una desagregación parcial al nivel establecido en los catálogos emitidos por el CONAC, a la fecha, no es posible contar con información completamente desagregada de forma homogénea y comparable para la totalidad de las entidades federativas.

Con fines de transparencia, se describe el proceso de búsqueda, con base en formatos para describir el contenido de información para las 32 cuentas públicas estatales de los años 2020 a 2023. Los resultados obtenidos a partir de este ejercicio muestran los elementos comunes y diferencias identificadas en el reporte de la información financiera, nivel de desagregación, entre otros.

3.1. El gasto social en las entidades federativas a través de la clasificación funcional

Las estimaciones que se presentan a continuación consideran las categorías o rubros de gasto abordadas en el apartado 2.3.1 y en el cuadro C del Anexo. Estas cifras, como se discutió previamente, permiten establecer aproximaciones a la magnitud del gasto social estatal, aun cuando la capacidad de desagregar información de manera homogénea resta precisión al ejercicio. No obstante lo anterior, es posible obtener algunas conclusiones y un diagnóstico de relevantes del estado de la armonización contable y lograr una aproximación con la información disponible.

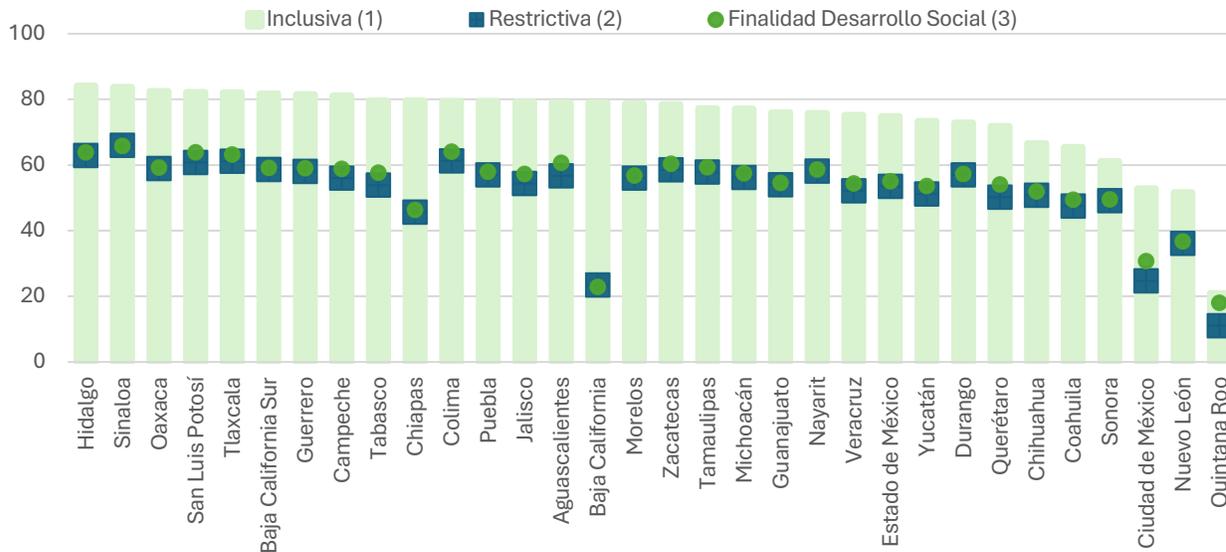
En la gráfica 1 se observan tres aproximaciones al gasto social con base en la clasificación funcional (tal como se mencionó en Capítulo 2). Para puntualizar, en la primera que es considerada la propuesta más inclusiva se consideraron todas las finalidades que por su definición tienen un vínculo con el desarrollo social. La segunda plantea un escenario más restrictivo en el que no se consideraron aquellos conceptos que no están vinculados directamente con el desarrollo social como las funciones *Protección ambiental, Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, Otros asuntos sociales,*

Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza, y Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno. En la tercera propuesta solo se consideró la finalidad *Desarrollo social*.

Para el análisis se seleccionó como referencia la aproximación más laxa, con el fin de evitar errores de exclusión. Como ya se ha indicado se desconoce el peso exacto de estos errores por la falta de desagregación de la fuente de información. Cabe aclarar que la principal diferencia entre versiones de cálculo es el uso de las categorías de 1) *Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y Órdenes de gobierno*.¹⁴

La diferencia promedio de las entidades federativas entre el ejercicio de estimación 1 y 2 ronda en 22.0 puntos porcentuales (pp), mientras que la aproximación 3 frente a la más inclusiva ronda en 20.2 pp. Esto no implica la magnitud aproximada de los errores de inclusión. Lo que sí representa son los límites superior e inferior. En términos absolutos, la exclusión de categorías en la segunda aproximación asciende a 16,037 millones de pesos (mdp) en promedio para las 32 entidades federativas, con respecto al cálculo más laxo; y 14,708 (mdp) de ésta, frente al cálculo más restrictivo.

Gráfica 1. Aproximaciones del gasto social como porcentaje del gasto total por entidad federativa, clasificación funcional 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL.

¹⁴ La participación promedio respecto al gasto total de las funciones excluidas en la aproximación 2 y 3 es de: i) *Protección ambiental* (0.7 %); ii) *Recreación, cultura y otras manifestaciones* (0.9 %), iii) *Otros asuntos sociales* (0.8 %); iv) *Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza* (0.7 %); y v) *Transferencias, participaciones y aportaciones* (18.9 %). Aunque en promedio los porcentajes de las primeras cuatro categorías son menores al 1%, en algunas entidades federativas poseen una mayor importancia relativa, por ejemplo, en Quintana Roo, Otros asuntos sociales representa el 5.8 % del gasto total. Mientras que en Baja California las *Transferencias, participaciones y aportaciones* representa el 55.2 % del gasto total (véase gráfica A del Anexo)

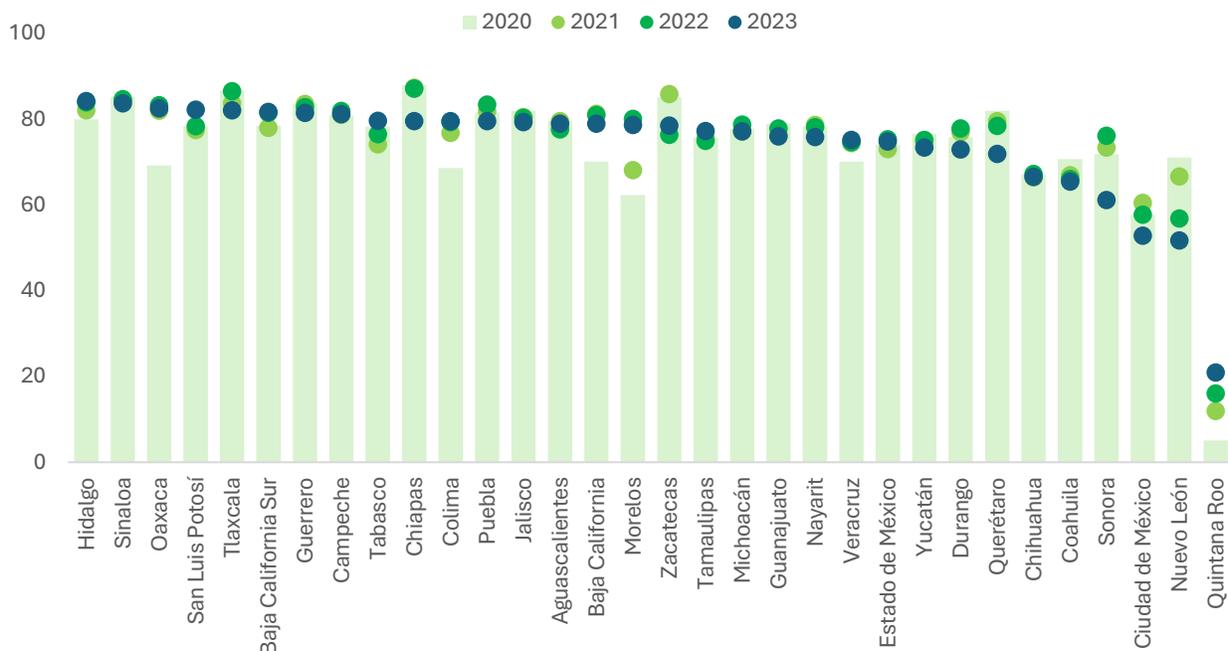
Tras la revisión de las cuentas públicas estatales de 2020 a 2023 con base en la clasificación funcional, se encontró que el gasto social ronda un promedio de 72 % a 75 % como proporción del gasto total de las entidades federativas. En 2020, en promedio, las entidades gastaron el 73.4 % de sus recursos totales en actividades relacionadas con los derechos sociales. Chiapas, Tlaxcala, Sinaloa y Zacatecas destinaron 85 % o más de su presupuesto al gasto social. En contraste, Morelos, Ciudad de México y Quintana Roo registraron las menores proporciones de gasto social. Destaca Quintana Roo como la séptima entidad con menor gasto total, que en 2020 destinó solo el 5.1 % al gasto social (véase gráfica 2).

En 2021, el promedio nacional aumentó al situarse en 74.7 %. Chiapas, nuevamente, se colocó como la entidad con la mayor proporción de gasto con fines sociales, seguida de Zacatecas y Sinaloa. La Ciudad de México y Quintana Roo se mantuvieron con los menores porcentajes. Por su parte, durante 2022 el porcentaje de gasto social disminuyó a 74.4 %, y las entidades con los mayores porcentajes fueron Chiapas, Tlaxcala y Sinaloa. Por el contrario, se identificaron las menores proporciones en Quintana Roo y Nuevo León.

Para 2023, Hidalgo, Sinaloa y Oaxaca destinaron 84.1 %, 83.7 % y 82.4 % de su presupuesto al gasto social, respectivamente. En ese año, Ciudad de México, Nuevo León y Quintana Roo registraron las menores proporciones presupuestales en acciones relacionadas con los derechos sociales. En el agregado nacional el gasto social representó el 72.2 % del gasto total de las entidades federativas.

Entre 2020 y 2022, Chiapas destinó la mayor proporción de su gasto total a acciones relacionadas con el desarrollo social a nivel nacional. Cabe destacar que se situó en el lugar 14 de las entidades con mayor gasto total durante esos años. Para 2023 ocupó el lugar 12 en gasto total, pero cayó al décimo lugar según la proporción destinada al gasto social. Otro caso llamativo es el de Quintana Roo, que registró la menor proporción de gasto social en los años analizados. Incluso, de 2020 a 2021 tuvo la mayor disminución de gasto social en términos reales con 19.8 puntos porcentuales (pp). A pesar de este panorama, en los siguientes periodos se observan variaciones positivas superiores a 50 pp en el gasto social, tendencia que aporta al cierre en la brecha de gasto en las entidades federativas y la atención de asuntos sociales.

Gráfica 2. Porcentaje que representa el gasto social respecto al gasto total desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2020—2023

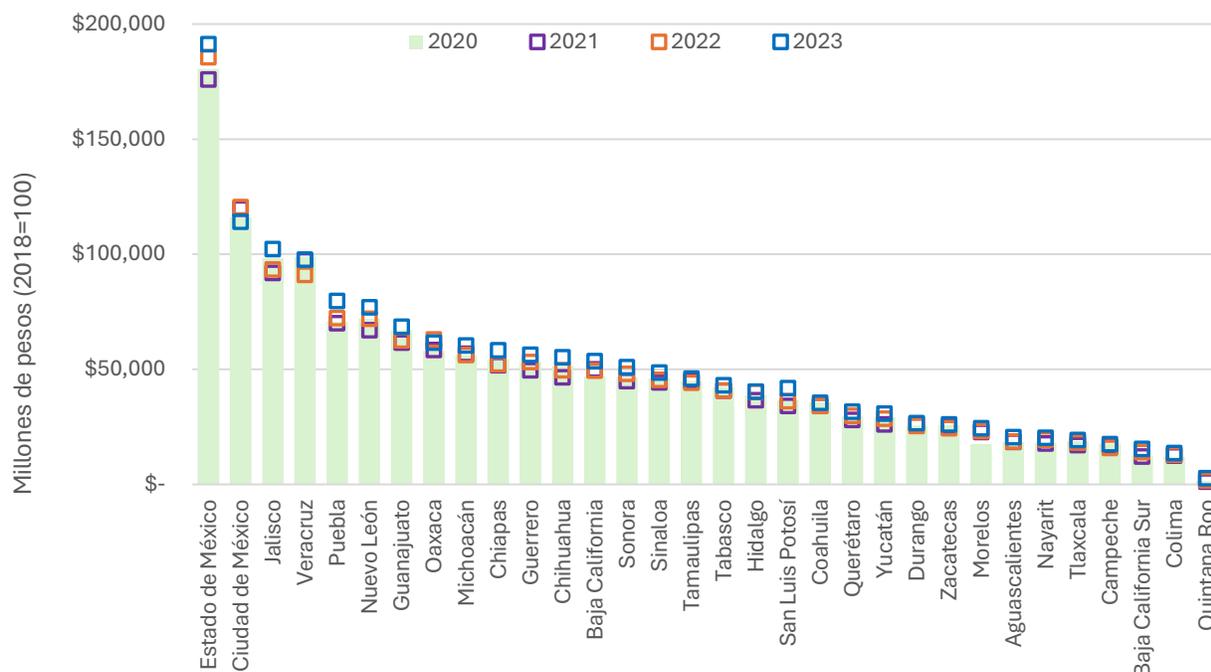


Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales 2020 a 2023.

En términos absolutos, el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Veracruz fueron las entidades que en el periodo analizado tuvieron los mayores montos de gasto social desde la clasificación funcional. Por el contrario, se encontró que Quintana Roo, Colima y Baja California Sur presentaron los menores montos de gasto social (véase gráfica 3). Quintana Roo además de tener la menor proporción de gasto social, también tiene el menor monto en términos absolutos en todos los años.

Chiapas, que de 2020 a 2022 destinó la mayor proporción de su gasto total a la atención de asuntos sociales, se ubica en el lugar 10 de las entidades con mayor gasto en términos reales. Ciudad de México y Nuevo León con proporciones de gasto de 57.2 y 61.5 %, respectivamente, en el monto total de gasto social se ubicaron dentro de las 6 entidades con mayor gasto en términos reales entre 2020 y 2023.

Gráfica 3. Monto de gasto social desde la clasificación funcional según entidad federativa (mdp^{a/b}), 2020—2023



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2018 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

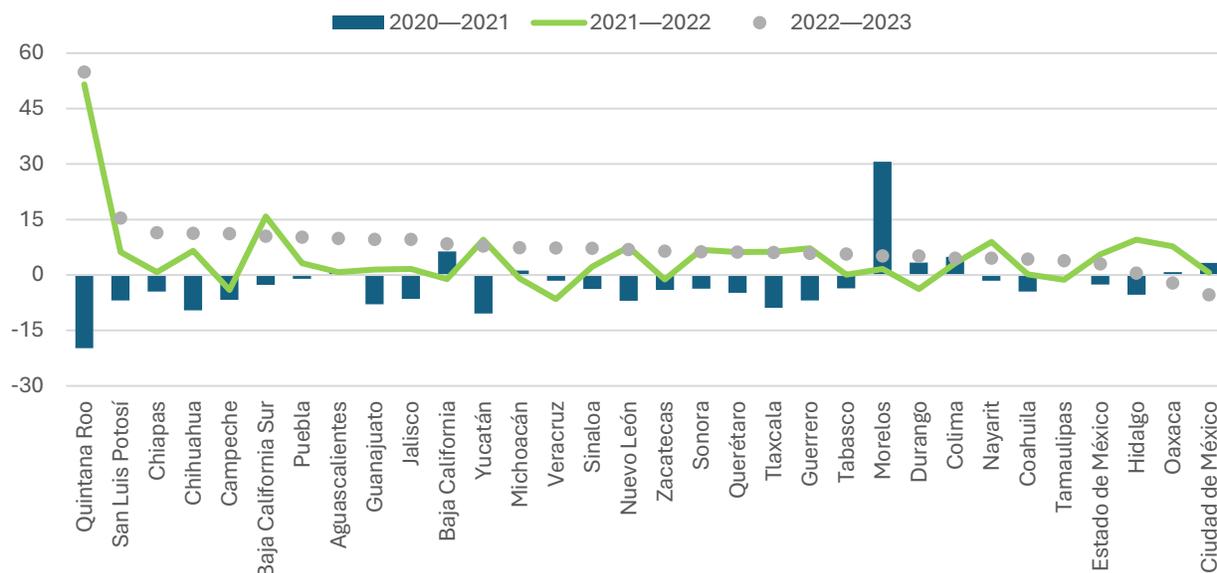
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2020 a 2023.

La gráfica 4 permite verificar el comportamiento del gasto social en el tiempo y por entidad federativa desde la clasificación funcional. De 2020 a 2021 se encontró que a nivel nacional el gasto social tuvo una variación real de -2.6 pp, Chihuahua, Yucatán y Quintana Roo mostraron las mayores disminuciones, mientras que Morelos, Baja California y Colima fueron las entidades con los mayores aumentos.

Para el periodo 2021–2022, la tendencia se revierte, con un aumento de 2.8 pp en el agregado del gasto social en las entidades federativas. Quintana Roo, Baja California Sur y Yucatán tuvieron las mayores variaciones positivas. Durango, Campeche y Veracruz registraron las mayores variaciones negativas.

Finalmente, entre 2022 y 2023, el gasto social en las entidades mostró un aumento real de 5.8 pp con Quintana Roo, San Luis Potosí y Chiapas encabezando la lista de mayores aumentos. Sin embargo, Oaxaca y Ciudad de México fueron las únicas entidades del periodo que presentaron una contracción del gasto vinculado al desarrollo social.

Gráfica 4. Tasas de variación anual del gasto social desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2020—2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales 2020—2023.

Adicionalmente, se realizó un análisis del gasto social apoyado en la identificación del derecho al que contribuye cada una de las funciones de la clasificación funcional del gasto (véase apartado metodológico). Al separar el gasto de las entidades federativas por derecho social, se identifica que en promedio las entidades orientan más recursos a la atención al derecho a la educación, pues en todos los años analizados se registra una proporción superior al 45 % del gasto social. Este hecho no implica un análisis de eficiencia del gasto, ni acerca directamente a la explicación de resultados. Lo que sí ofrece es un panorama relevante para comenzar el estudio del margen de intervención efectiva que tienen los gobiernos estatales, en el marco de un federalismo que requiere canales de fortalecimiento mayor.

La segunda proporción más grande corresponde a funciones en las que no es posible identificar el derecho social específico al que se orientan, como las aportaciones y participaciones a otros ámbitos de gobierno. Por su parte, el gasto social destinado al derecho a la salud ocupa el tercer lugar en la composición del gasto social con un promedio de 13 %. En el otro extremo de la distribución, se encuentra el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, que en todos los años es menor al 1.0 % de gasto devengado como proporción del gasto social (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Gasto por derecho social desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2023



Nota: *No se identificó* hace referencia a funciones que no es posible vincular directamente con algún derecho social, por ejemplo, *Otros asuntos sociales* y *Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno*.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales 2023.

3.2. El gasto social en las entidades federativas a través de la clasificación programática¹⁵

Al igual que con la clasificación funcional, es importante advertir que las estimaciones que se presentan a continuación consideran los rubros de gasto o cuentas abordadas en el apartado 2.3.2, estas cifras no representan una medida precisa del gasto social, no obstante, permiten obtener conclusiones relevantes del estado de la armonización contable y lograr una aproximación con la información disponible.

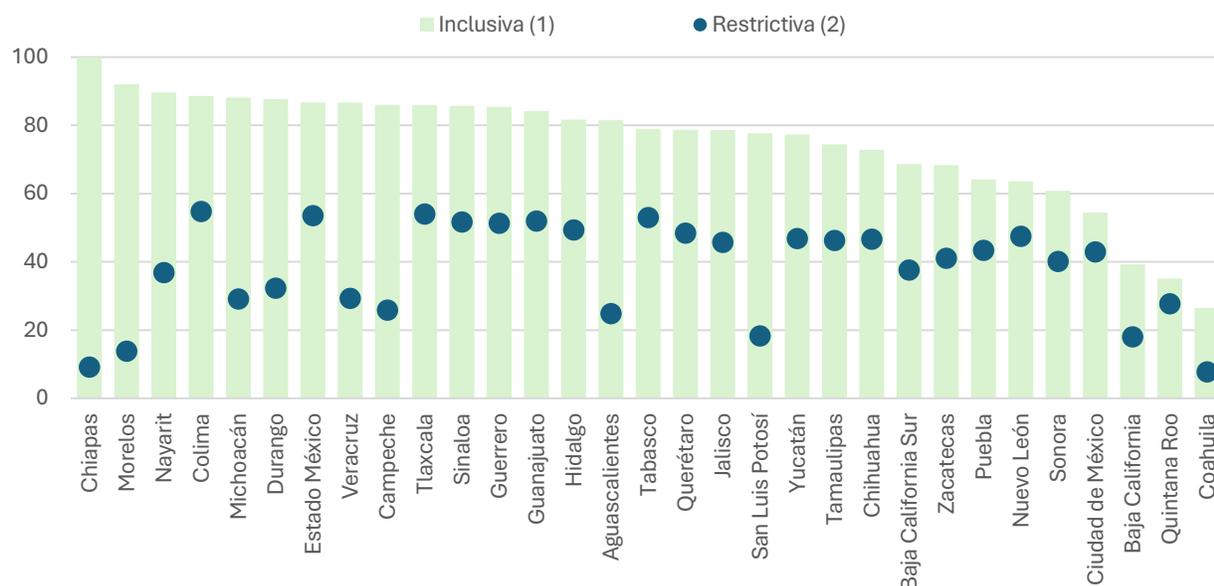
Para dimensionar lo anterior, la gráfica 6 muestra un par de propuestas de aproximación del gasto social desde la clasificación programática, en la primera de ellas se consideraron todas las subcategorías cuyo contenido podría considerarse gasto social (tal como se abordó en la sección metodológica). En la segunda se plantea un escenario más excluyente en el que no se consideraron los programas de gasto federalizado y las participaciones a entidades federativas y municipios. Como se mencionó en el Capítulo 2, para el análisis de esta sección se consideró la propuesta más inclusiva porque guarda consistencia con la aproximación obtenida a partir de la clasificación funcional y establece el techo máximo al cual podría ascender el monto de los recursos destinados a aspectos sociales, además, minimiza la pérdida de información por exclusión de categorías que pudieran ser relevantes para el cálculo que, debido a la falta de especificidad a nivel programático, no es posible desagregar.

Del análisis de las diferencias entre las propuestas de cálculo expuestas en la gráfica 6, se observa que, en promedio, la brecha entre las aproximaciones entre las entidades federativas ronda en 26.9 pp. En términos nominales, la exclusión de categorías en la aproximación más restrictiva asciende a 15,962 mdp con respecto a la versión más amplia, en promedio para las 32 entidades.¹⁶

¹⁵ No se dispone de información sobre la clasificación programática para Oaxaca en 2023.

¹⁶ Las categorías excluidas y su proporción promedio en las entidades en relación con el gasto total son las siguientes: i) Gasto federalizado (13.8 %); ii) Participaciones a entidades federativas y municipios (13.1 %). Del mismo modo, cabe señalar que en algunas entidades federativas se registra una mayor importancia relativa de las categorías en comento. Por ejemplo, en Chiapas, el 57.8 % de su gasto total es destinado a gasto federalizado. Mientras que en Morelos las participaciones representan el 74.6 % de su gasto total (véase la gráfica B del Anexo).

Gráfica 6. Aproximaciones del gasto social como porcentaje del gasto total por entidad federativa, clasificación programática 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales 2023.

En suma y derivado de este análisis, a partir de este punto se analiza el gasto social con base en la propuesta de aproximación del gasto más inclusiva para realizar los cálculos a nivel entidad federativa. Lo anterior, con la salvedad de que hay categorías que por la falta de información para su desagregación no es posible conocer de forma precisa el peso en la composición del gasto social.

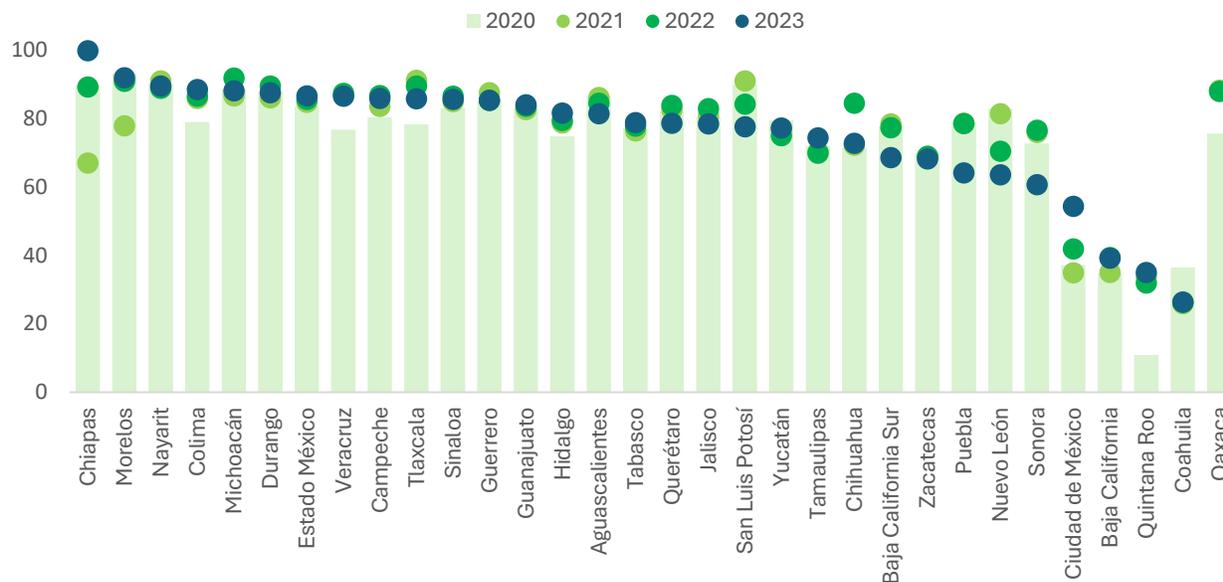
A partir de la información de la clasificación programática, se identificó que la proporción que representa el gasto social del gasto total de las entidades federativas oscila en un rango de 74 a 77 % en promedio para el periodo de observación. En 2020 las entidades gastaron el 74.2 % de su gasto total en programas y acciones orientadas a la atención de los derechos sociales. En este año destaca que Morelos registra la mayor proporción de gasto (93.1 %) a diferencia de los resultados obtenidos con la clasificación funcional donde registró 62.3 %, proporción que la ubicó como la tercera entidad con menor porcentaje de gasto social.

En 2021 la proporción promedio aumentó a 75.2 %, en ese año destacaron Tlaxcala, Nayarit y San Luis Potosí por destinar más del 90 % de su presupuesto a gasto identificado como gasto social desde la clasificación programática. Por el contrario, Ciudad de México, Quintana Roo y Coahuila registraron las menores proporciones con niveles inferiores al 35.0 %. Para 2022 se alcanzó el porcentaje de gasto social más alto de los años analizados con 76.9 %, durante ese año las entidades que destinaron mayor proporción de gasto fueron Michoacán, Morelos y Durango. En contraste, Baja California, Quintana Roo y Coahuila mostraron los porcentajes más bajos.

Por último, el porcentaje de gasto social se ubicó en 74.7 % para 2023, mostrando así una disminución incluso por debajo de los niveles de gasto en 2021. Chiapas, Morelos y Nayarit tuvieron

los mayores porcentajes de gasto, mientras que Baja California, Quintana Roo y Coahuila destinaron menos del 40 % de su gasto total a la atención de asuntos sociales (véase gráfica 7).

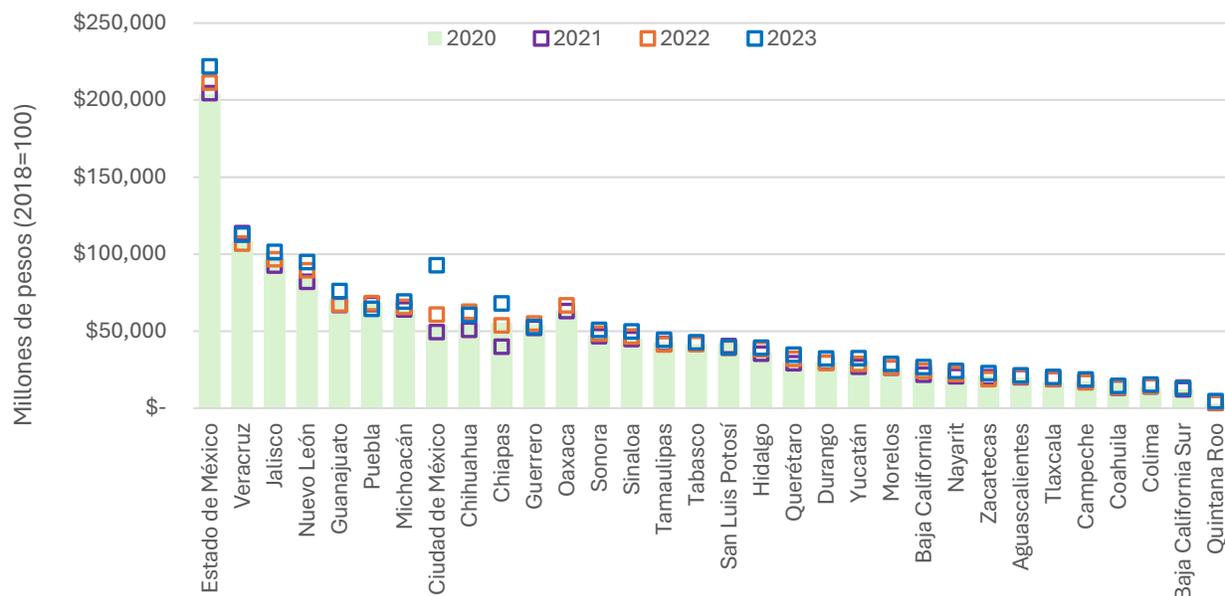
Gráfica 7. Porcentaje que representa el gasto social respecto al gasto total desde la clasificación programática según entidad federativa, 2020—2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales 2020 a 2023.

La gráfica 8 muestra la evolución del monto de gasto social ejercido en las entidades federativas entre 2020 y 2023 desde la clasificación programática. En el periodo de análisis se encontró que 27 entidades incrementaron en términos reales el gasto social. Además, se identifican 4 entidades donde la variación absoluta fue negativa. Por su parte, destacan el Estado de México, Veracruz y Jalisco por concentrar los montos de gasto social más altos, mientras que los montos más bajos se observan en Colima, Baja California Sur y Quintana Roo.

Gráfica 8. Monto de gasto social desde la clasificación programática según entidad federativa (mdp^{a/b}), 2020—2023



^a Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2018 = 100.

^b Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

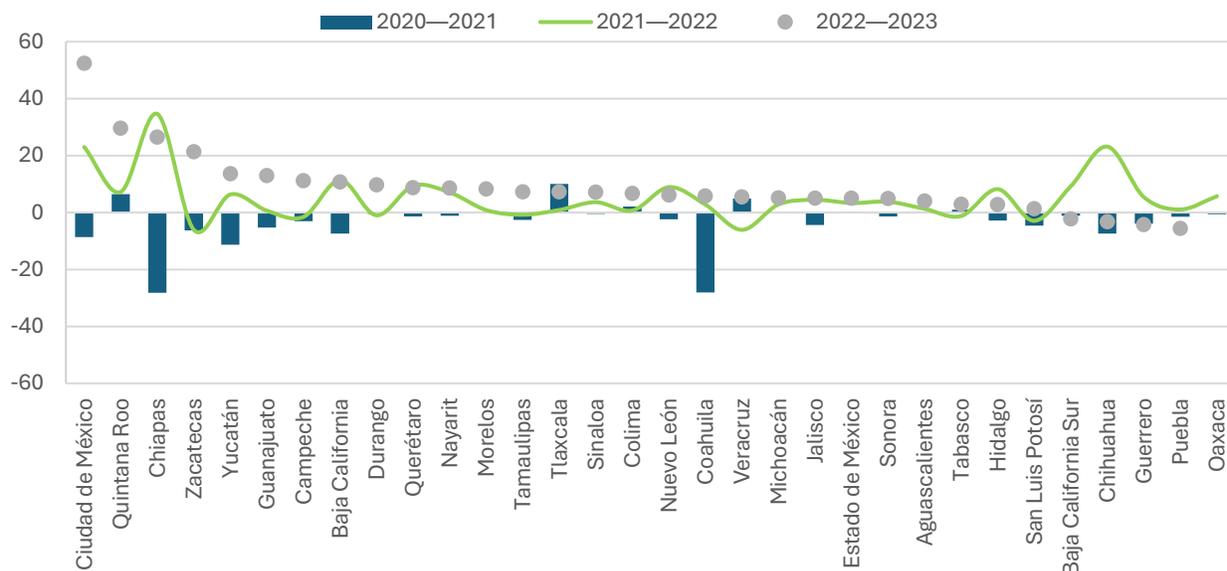
Nota: No se dispone de información sobre la clasificación programática para Oaxaca en 2023.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2020 a 2023.

La variación del monto destinado al gasto social, como se muestra en la gráfica 9, permite concluir que en el periodo de estudio sólo 5 entidades han mostrado trayectorias estables en el monto de los recursos destinados al gasto social. Es decir, que su tasa de crecimiento se ubica en un intervalo de variación entre (+/-) 5 pp durante todo el periodo de análisis.

Destacan los casos particulares de Chiapas y Coahuila, entidades donde se observó una contracción superior al 28 % en el primer periodo, y que posteriormente registraron tasas de crecimiento positivas. Finalmente, Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero y Puebla por ser las únicas entidades donde se observó una reducción del gasto social en el periodo 2022—2023.

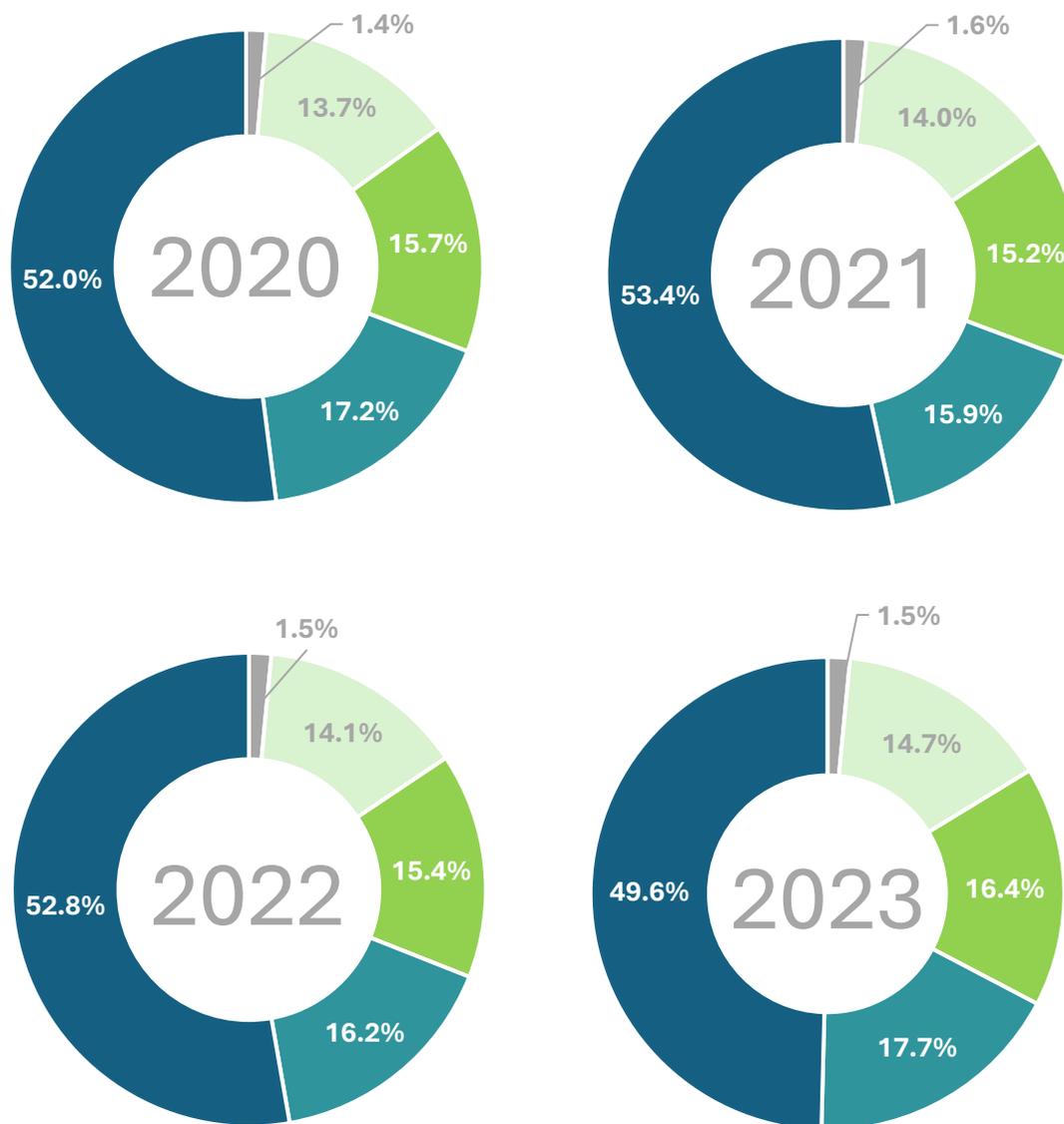
Gráfica 9. Tasas de variación anual del gasto social desde la clasificación programática según entidad federativa, 2020—2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales 2020—2023.

Una de las particularidades de la clasificación programática es que permite identificar la modalidad presupuestaria del gasto, en general, se observa que las diferentes modalidades han guardado cierta proporcionalidad en los años de estudio. Las modalidades presupuestarias que concentran más gasto social son las clasificadas en la categoría *Desempeño de las funciones*, con 51.9 % del gasto social en promedio durante el periodo analizado; le siguen el *Gasto Federalizado* con el 16.7 %; los *Subsidios* con 15.7 %; las *Participaciones a entidades federativas y municipios* con 14.1 %; y, finalmente, *Obligaciones* con el 1.5 %. Un hallazgo interesante es que en 2023 la composición del gasto difiere ligeramente con respecto a los años anteriores, particularmente para las categorías *Desempeño de las funciones* y *Subsidios* (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Distribución porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria desde la clasificación programática, 2020—2023



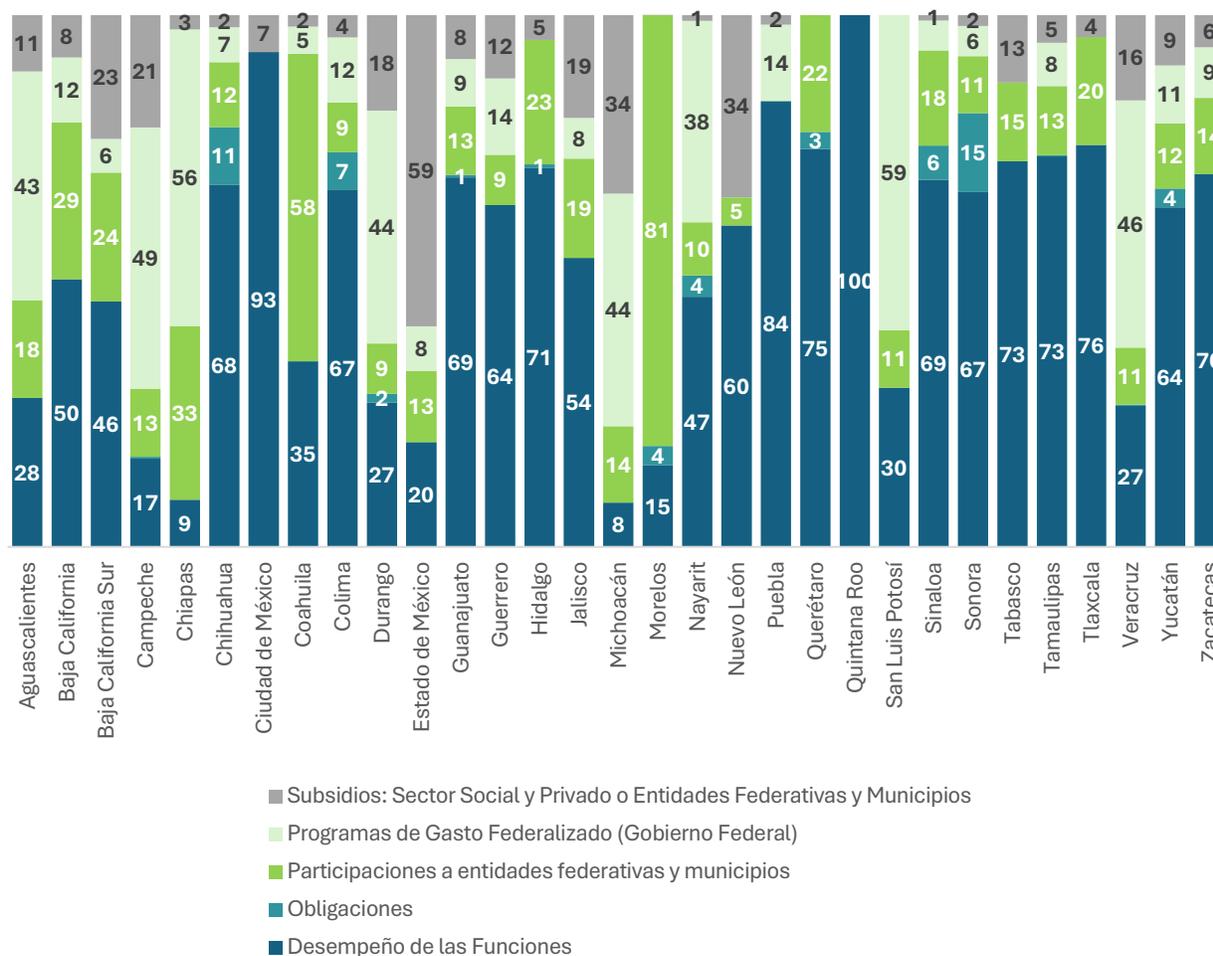
- Obligaciones
- Participaciones a entidades federativas y municipios
- Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios
- Programas de Gasto Federalizado (Gobierno Federal)
- Desempeño de las Funciones

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales 2020 a 2023.

En un análisis por entidad federativa sobre la distribución porcentual se corrobora que el gasto social se concentra en la categoría Desempeño de las funciones, es decir, programas y modalidades sujetos a obligaciones y compromisos adquiridos con anterioridad por parte del Gobierno federal, y derivados de la legislación vigente, lo que convierte a este tipo de gasto en gasto ineludible.

Asimismo, vale la pena destacar la proporción del gasto que corresponde a las participaciones a municipios de las entidades federativas. En algunas entidades como Morelos representa más del 80 %, mientras que en otras entidades la proporción es menor al 10 %, como es el caso de Colima, Durango y Guerrero (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Distribución porcentual del gasto social por modalidad presupuestaria desde la clasificación programática según entidad federativa, 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales 2020 a 2023.

En general, se ha observado que ambas clasificaciones, la funcional y programática, muestran una tendencia agregada consistente. La suma del monto de gasto social que destinan las 32 entidades federativas representa, para ambas clasificaciones, cerca del 75 % del gasto total obtenido de las cuentas públicas. También, se encontró que el Estado de México, Jalisco, Veracruz y la Ciudad de México ocupan las primeras posiciones por el mayor monto de recursos destinados a la atención de problemáticas sociales (véase cuadro E y F). En cuanto a la variación del gasto social en los años de estudio, ambas clasificaciones coinciden en una reducción del gasto social entre 2020 y 2021 pero difieren en el periodo con mayor incremento, por un lado, la clasificación funcional muestra que se trata del periodo 2022—2023, mientras que, según la clasificación programática, el gasto social incrementó en mayor medida entre 2021 y 2022 (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Porcentaje y variación del gasto social estatal agregado a nivel nacional según clasificación del gasto, 2020-2023

Clasificación	Porcentaje				Variación del gasto social real (2018=100)		
	2020	2021	2022	2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Funcional	73.4	74.7	74.4	72.2	-2.61	2.79	5.78
Programática	74.21	75.23	76.87	74.73	-3.11	4.84	3.13

Fuente: elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales 2020 a 2023.

Desde la información específica que aporta cada clasificación se encontró que la educación y la salud son los derechos sociales a los que se orienta mayor proporción de gasto social en las entidades federativas. Y desde la clasificación programática resalta el protagonismo del gasto ineludible como la categoría *Desempeño de las funciones*.

La siguiente sección ahonda en análisis comparativos que permiten identificar tendencias y cuantificar las diferencias de cada clasificación del gasto para las entidades federativas.

3.3. Una mirada en conjunto de la aproximación del gasto social a través de la clasificación programática y funcional

De manera complementaria, este apartado pone en perspectiva el gasto social para las entidades federativas, considerando el tamaño de su capacidad económica, y permite observar las tendencias halladas en los apartados previos en términos relativos al tamaño de las economías estatales, a su población total, y al total de población en condiciones de pobreza. Considera como variables de referencia el Producto Interno Bruto (PIB) estatal, la población total y el porcentaje de población en situación de pobreza. La evidencia encontrada permite reflexionar posibles usos de una serie aproximada de gasto social y un acercamiento a los resultados y dificultades de largo plazo entre entidades federativas. Lo que se busca con ello es definir una agenda de investigación y fortalecer la evidencia disponible sobre el gasto orientado a garantizar derechos sociales en el ámbito subnacional. Este ejercicio, principalmente, permite dimensionar y poner en perspectiva el ejercicio del gasto con base en el producto, en el tamaño

Al analizar el comportamiento del gasto social con el PIB para cada una de las entidades federativas, se encontró que, según la **clasificación funcional**, la proporción del gasto social ha disminuido de 7.0 % en 2020 a 6.4 % en 2022, en ese mismo año se aprecian tres entidades al sur del territorio mexicano que destinaron un porcentaje igual o superior al 14.0 % de su PIB al gasto social (Guerrero, Oaxaca y Chiapas). En contraste, Campeche, Ciudad de México y Quintana Roo tuvieron proporciones de gasto inferiores al 3.5 % de su PIB (mapa 1).

Con los resultados de la **clasificación programática**, los datos arrojan una proporción de gasto social similar con 6.9 % en 2020 y 6.3 % en 2022. Desde esta clasificación Guerrero, Oaxaca y Chiapas repiten con los mayores porcentajes, esta vez con 17.7, 16.0 y 14.3 %, respectivamente. Las menores proporciones se localizaron en Ciudad de México, Coahuila y Quintana Roo (véase mapa 1).

Mapa 1. Gasto social como porcentaje del PIB desde la clasificación funcional (izquierda) y programática (derecha) según entidad federativa, 2022



Datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor 2018 = 100.

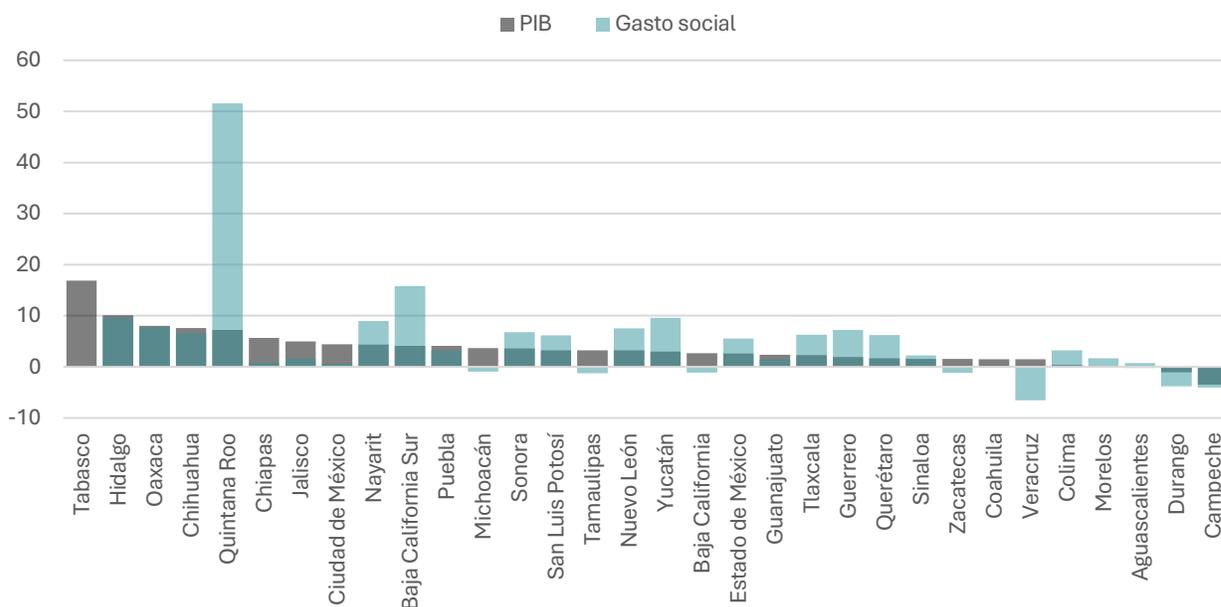
Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales e INEGI, 2022.

En lo que respecta a la variación de la actividad económica se realizó una comparación de las tasas de crecimiento del PIB y el gasto social del ámbito subnacional para el periodo 2021-2022.

Los resultados de la **clasificación funcional** sugieren un uso del gasto procíclico en Quintana Roo y Baja California Sur, donde el gasto social creció a un ritmo superior al PIB. En Veracruz y Tamaulipas, el comportamiento es opuesto, pues el PIB muestra variaciones positivas, mientras que el gasto social cayó en 6.5 y 1.3 pp, respectivamente. En el recuento de las entidades se encontró que 15 mostraron un crecimiento del gasto social superior al de la actividad económica; 10 entidades registraron un crecimiento del gasto social inferior al PIB; en 5 entidades, aunque el PIB creció, el gasto social disminuyó en términos reales; y en 2 entidades ambas variables mostraron variaciones negativas (véase gráfica 12).

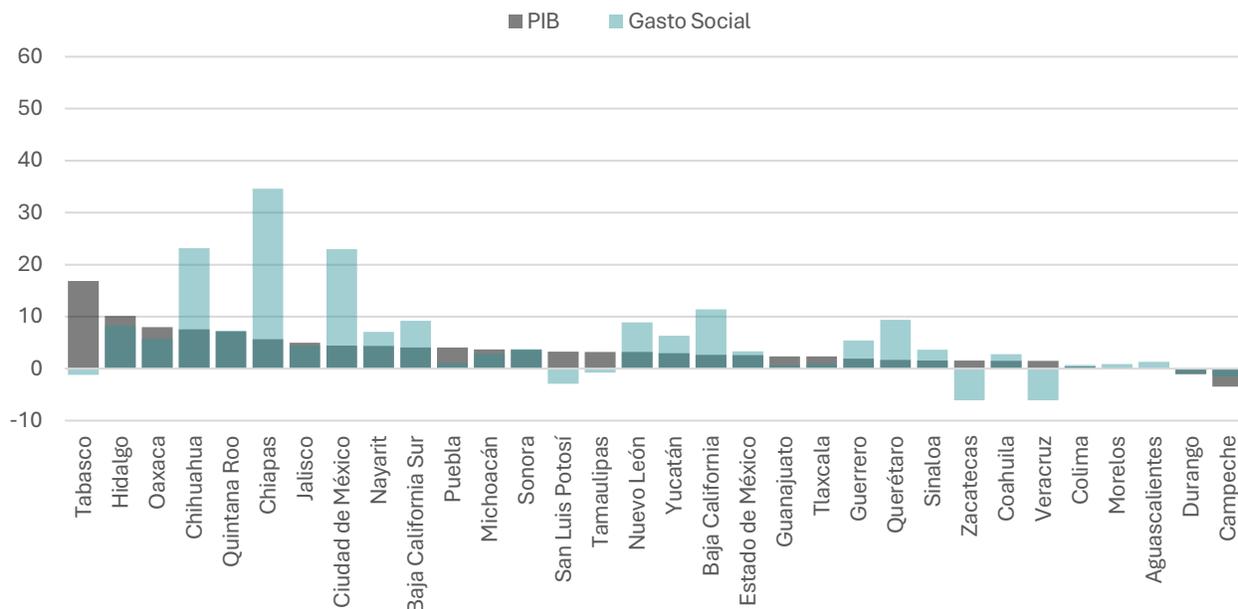
Con los datos de la **clasificación programática** los resultados son diferentes. En el periodo 2021—2022 siete entidades mostraron variaciones negativas del gasto social. En el recuento de las entidades se encontró que 18 mostraron un crecimiento del gasto social superior al de la actividad económica; 7 registraron mayor PIB en comparación con el crecimiento del gasto social; en 2 entidades decrecieron ambas variables; y en 5 entidades el gasto social disminuyó aun cuando la actividad económica mostró tasas positivas. Chihuahua, Chiapas y Ciudad de México destacan por las mayores brechas positivas entre el gasto social y el PIB (véase gráfica 13).

Gráfica 12. Variación del gasto social y producto interno bruto estatal según entidad federativa, 2021—2022 (clasificación funcional)



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales e INEGI, 2021—2022.

Gráfica 13. Variación del gasto social y producto interno bruto estatal según entidad federativa, 2021—2022 (clasificación programática)



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las cuentas públicas estatales e INEGI, 2021—2022.

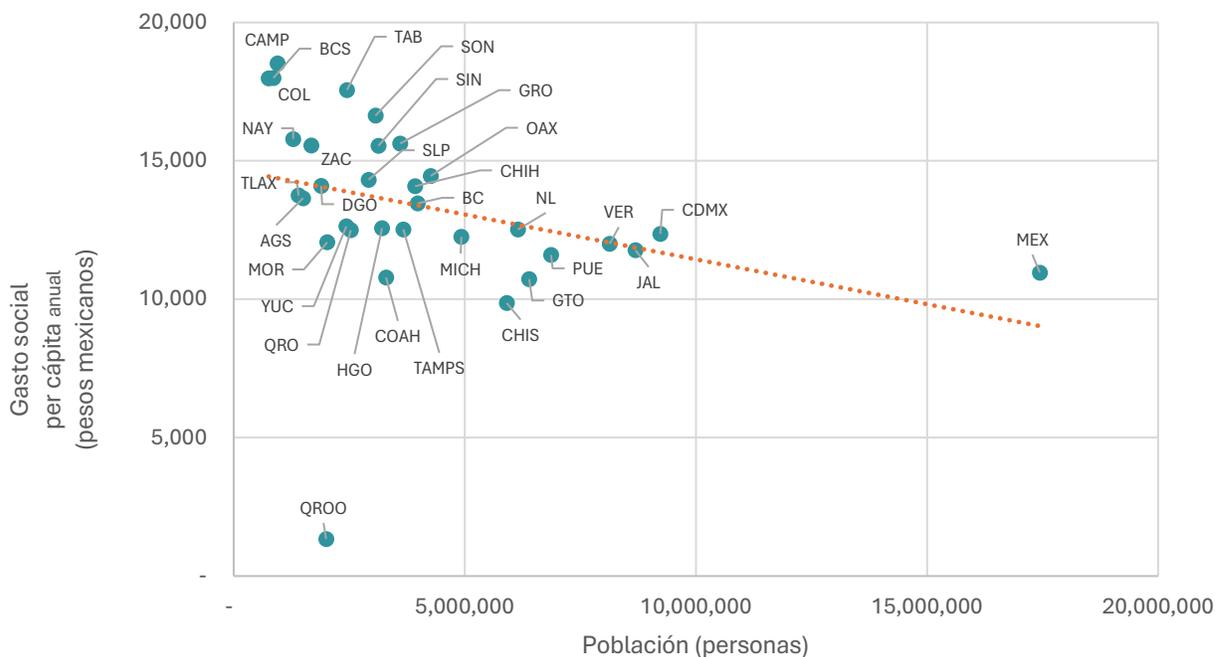
En términos per cápita, el gasto social refleja las heterogeneidades de las entidades federativas. La tendencia muestra que, para ambas clasificaciones, el gasto social por habitante es más elevado en aquellas entidades con menor población.

En la **clasificación funcional**, por ejemplo, Campeche contó con una población de 948,000 habitantes y fue la entidad con el mayor gasto social per cápita anual con \$18,525.21 pesos mexicanos para 2023. El Estado de México, por su parte, concentró el mayor número de población a nivel nacional (17,441,998 personas) y su gasto social per cápita anual fue de \$10,962.45 pesos mexicanos. Quintana Roo es un caso atípico, pues de acuerdo con el análisis realizado para la clasificación funcional, en 2023 registró una población de 1,998,609 personas, y gastó \$1,336.38 pesos mexicanos por cada una de ellas en programas y acciones orientadas al desarrollo social. Estados que tuvieron una población similar, como Morelos y Durango, gastaron \$12,057.98 y \$14,098.21 pesos mexicanos, respectivamente (véase gráfica 14).

Al pasar a la **clasificación programática** la tendencia se mantiene, pero los casos particulares cambian. En 2023 Colima se posiciona como la entidad con mayor gasto social per cápita anual con \$20,055.7 pesos mexicanos y 754,866 habitantes seguido de Campeche con un gasto social per cápita de \$19,647.8 pesos. Por su parte, el Estado de México que, como se mencionó anteriormente, concentra el mayor número de población a nivel nacional, reporta un gasto social per cápita anual de \$12,712.0 pesos mexicanos. Otro punto por destacar son las entidades alejadas de la línea de tendencia. Si bien en la clasificación funcional se mencionó puntalmente el caso de Quintana Roo,

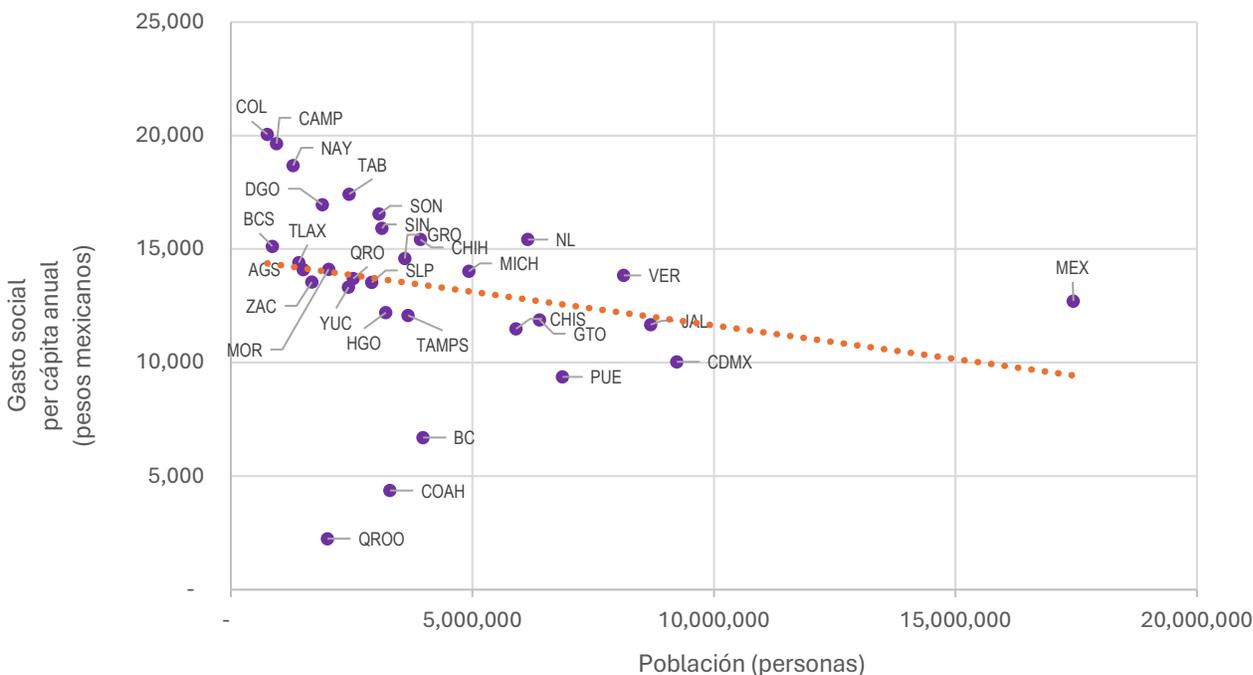
en la programática aparecen más entidades como Coahuila y Baja California cuyo gasto social per cápita es inferior frente a otros estados con niveles similares de población (véase gráfica 15).

Gráfica 14. Gasto social per cápita y población desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales e INEGI, 2023.

Gráfica 15. Gasto social per cápita y población desde la clasificación programática según entidad federativa, 2023

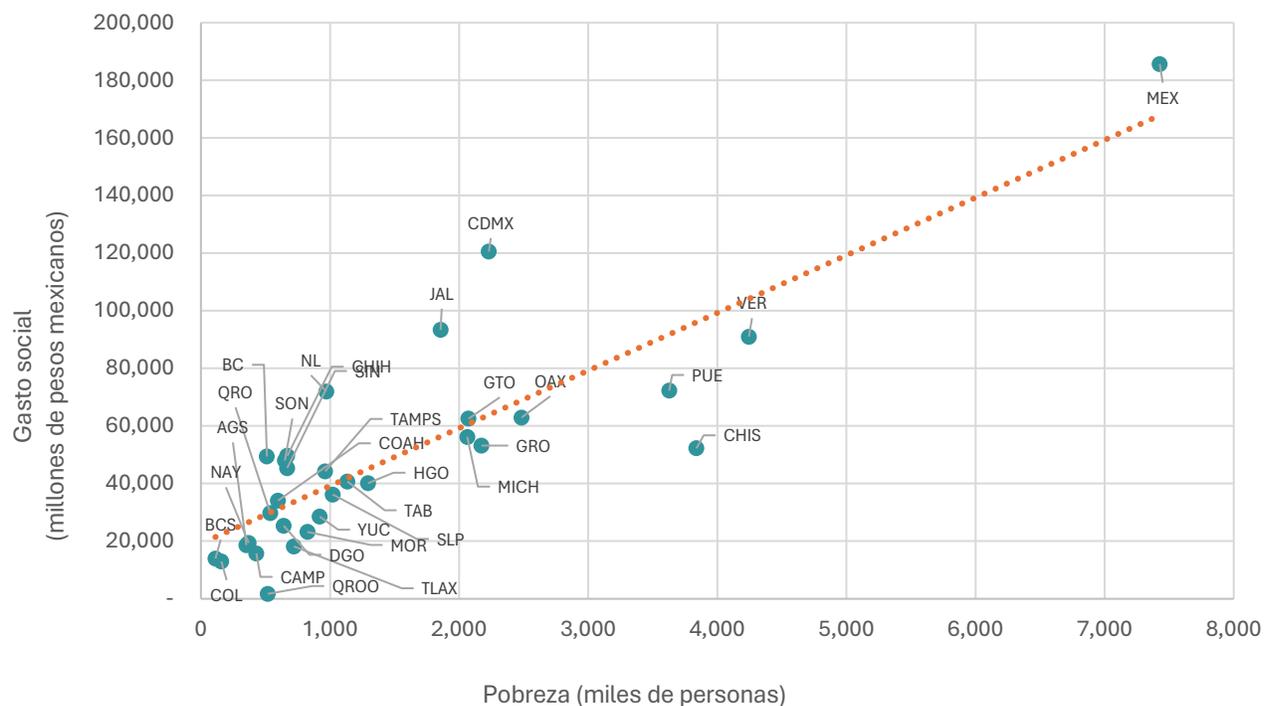


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales e INEGI, 2023.

En el análisis del gasto frente a las condiciones de pobreza en las entidades los resultados muestran la existencia de una asociación lineal y positiva entre el monto de recursos destinados a la atención de asuntos sociales y el número de personas en situación de pobreza. Sin embargo, es necesario puntualizar que este resultado es ilustrativo, pues es necesario realizar análisis adicionales más profundos para inferir en torno a la relación causal de ambas variables.

En lo particular, el nivel de gasto social frente a condiciones de pobreza, requiere cuidar primero la definición con la cual se integra esta cuantificación, el gasto analizado no se compone meramente de programas y acciones de asistencia social, sino intervenciones que ofrecen garantía a los derechos, además, incluye costos operativos e inversiones y pueden asociarse también con calidad o accesibilidad de infraestructura y servicios. Comparar el volumen relativo de gasto social frente a la incidencia de población en condiciones de pobreza puede verse en dos perspectivas: 1) mayor gasto en relación con menor incidencia relativa de población en condiciones de pobreza (Ciudad de México, Jalisco o Nuevo León); o bien, 2) mayor gasto frente al requerimiento de atender a un mayor número de personas en situación de pobreza, como puede observarse en la gráfica 16. Ambos escenarios, requieren considerar en su análisis las condiciones y contexto de cada entidad y sus necesidades de infraestructura o calidad de servicios. Chiapas y Quintana Roo también representan casos de análisis que deberán abordarse en trabajos posteriores.

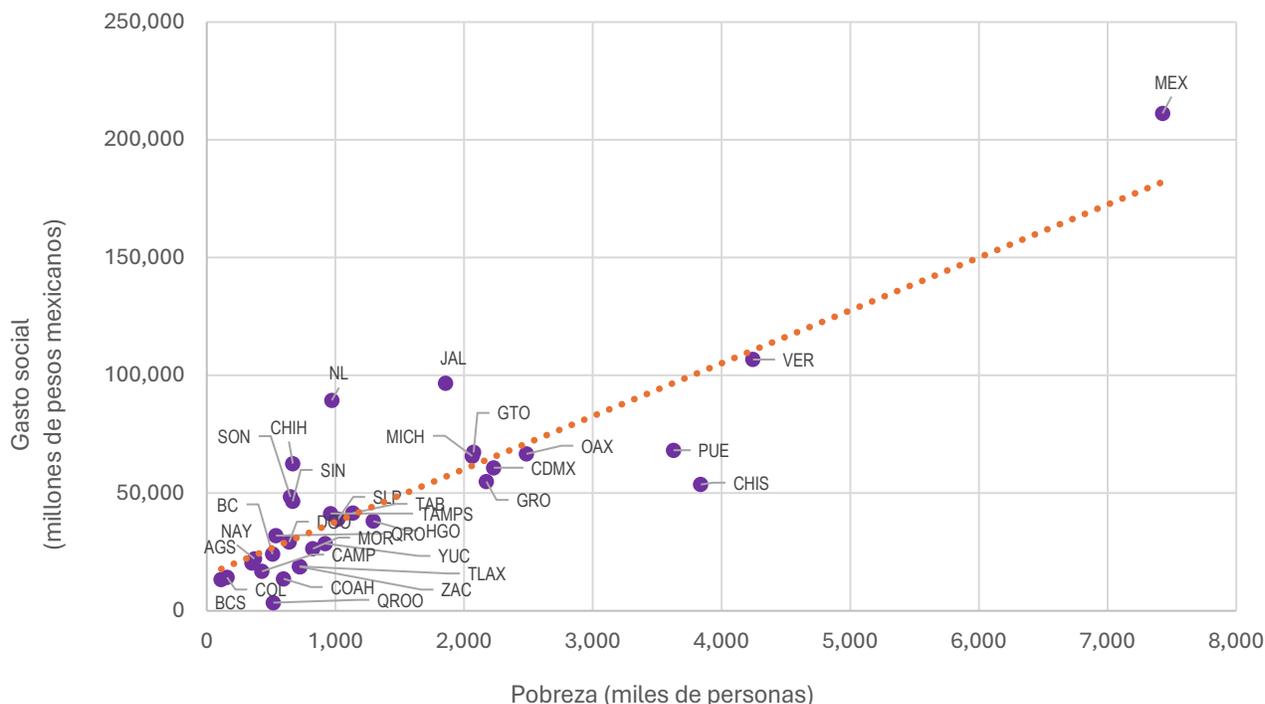
Gráfica 16. Gasto social y población en situación de pobreza desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales y la Medición de Pobreza Multidimensional por entidad federativa de 2022.

Para la **clasificación programática** se observa una línea de tendencia con menor pendiente, lo que indica una asociación lineal entre variables más débil. Las entidades alejadas de la línea de tendencia pueden explicar en gran medida esta diferencia: Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y el Estado de México con mayor gasto social a entidades con números similares de personas en situación de pobreza; Quintana Roo, Puebla y Chiapas ubicadas en el otro extremo con más población en situación de pobreza y menor monto de gasto social que Oaxaca, Guerrero o Veracruz (véase gráfica 17).

Gráfica 17. Gasto social y población en situación de pobreza desde la clasificación programática según entidad federativa, 2022

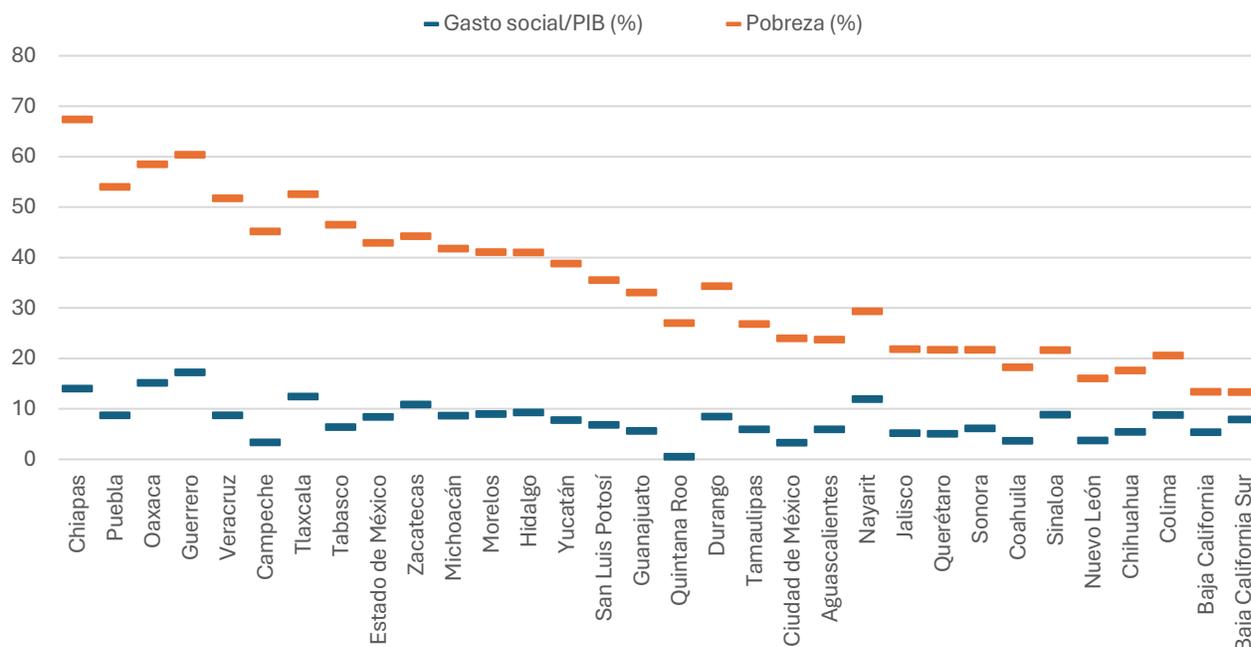


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales y la Medición de Pobreza Multidimensional por entidad federativa de 2022.

En las gráficas 18 y 19 se presenta la brecha entre el porcentaje que representa el monto de recursos destinado al gasto social como proporción del PIB estatal contra el porcentaje de población en situación de pobreza en la entidad. En general, se observa que en todas las entidades el porcentaje de población en situación de pobreza es superior a la proporción que representa el gasto social del PIB estatal. Esto implica que, no se observa una relación definida entre los índices de pobreza y el porcentaje de gasto según la actividad económica que se destina a la garantía de los derechos sociales.

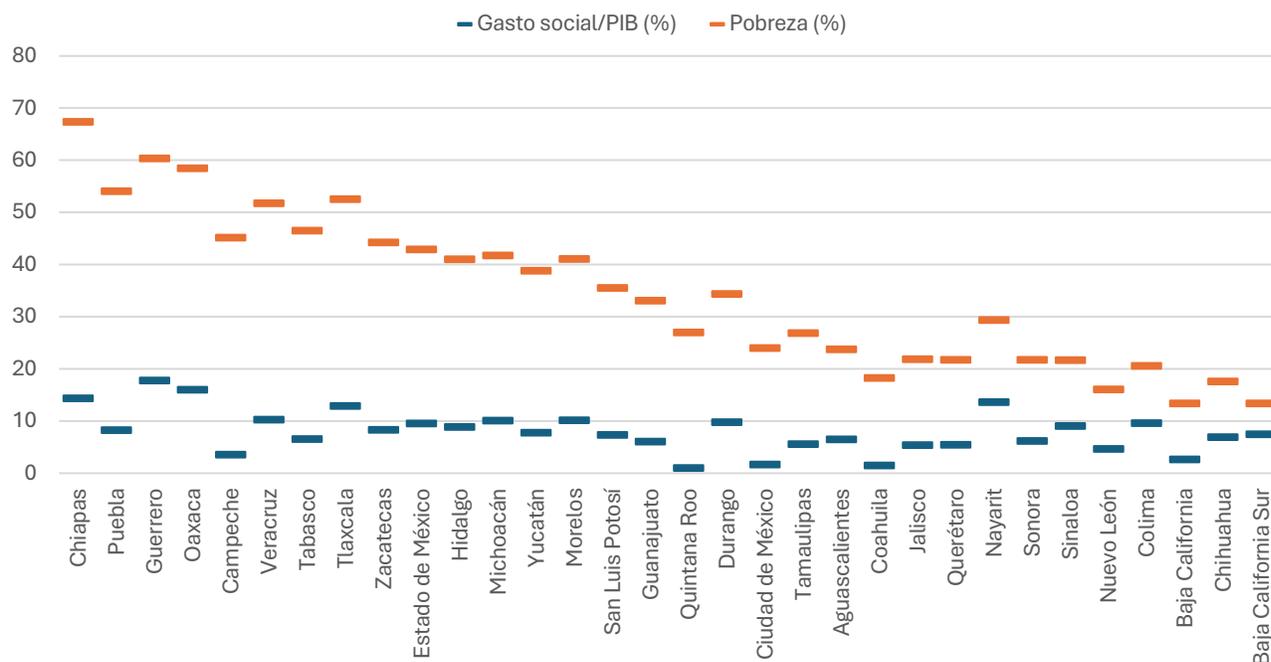
En **ambas clasificaciones** Chiapas tiene la mayor brecha, el porcentaje de población en situación de pobreza para 2022 se ubicó en 67.4%, mientras que la proporción de gasto social osciló el 14 %. Puebla y Oaxaca también presentaron las mayores disparidades en los indicadores analizados. Las brechas más pequeñas coinciden en ambas clasificaciones ubicándose en los estados de Colima, Baja California, Chihuahua y Baja California Sur.

Gráfica 18. Proporción de gasto social con respecto al PIB estatal e incidencia de pobreza desde la clasificación funcional según entidad federativa, 2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales, INEGI y la Medición de Pobreza Multidimensional por entidad federativa de 2022.

Gráfica 19. Proporción de gasto social con respecto al PIB estatal e incidencia de pobreza desde la clasificación programática según entidad federativa, 2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la información contable de las Cuentas Públicas estatales, INEGI y la Medición de Pobreza Multidimensional por entidad federativa de 2022.

Conclusiones

El gasto social es un tema de análisis relevante porque financia las acciones, servicios, programas, proyectos y transferencias que tienen el objetivo de atender el desarrollo y bienestar de las personas en pleno ejercicio de sus derechos, es por ello por lo que se requiere medir y evaluar los resultados de su aplicación en el ámbito subnacional.

Para lograr ese objetivo la cuenta pública es una fuente de información valiosa para el análisis del gasto social, ejemplo de ello es el Informe de gasto social en México (CONEVAL, 2021). Este instrumento fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en la última etapa del ciclo presupuestario, por ello, el CONAC y los CACEF's han realizado esfuerzos para homogeneizar el reporte de la información contable y presupuestaria en las entidades federativas.

El avance en la armonización contable en las entidades federativas permite contar con información presupuestaria homogénea de nivel 2 en la clasificación funcional y hasta categoría programática en la clasificación programática, para esta última se identificó que no existen criterios unificados para su presentación, por lo que el contenido y formato varía entre entidades de modo que no es posible realizar el vínculo con la información que establece el art. 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (programas y proyectos de inversión y sus indicadores de resultados). Con esta información es posible contar con una aproximación a la medición del gasto social.

Los resultados de ambas clasificaciones coinciden de manera general, por ejemplo, se observan proporciones de gasto social cercanas al 75 % del gasto total de las entidades federativas considerando errores de inclusión en el método de cálculo. Además, el gasto social como porcentaje del PIB en las entidades para 2022 fue de 6.4 % en la clasificación funcional y 6.3 % en la programática. Otras semejanzas se encuentran en la relación negativa entre el gasto social per cápita y la población total, o la aparente relación positiva observada entre el monto de gasto social y la población en situación de pobreza en las entidades.

A pesar de esa tendencia general, es importante destacar las particularidades de cada tipo de clasificación y sus definiciones. El alcance de esta interpretación debe acotarse a que la cuantificación del gasto social en este documento abarca también gastos operativos y de inversión, por lo que no capta únicamente programas de asistencia social, sino, por definición, recursos orientados a financiar bienes y servicios que garantizan derechos sociales, por lo que su espectro es amplio.

Por ejemplo, se encontró que en el periodo de análisis el gasto ineludible (programas y modalidades sujetos a obligaciones y compromisos adquiridos con anterioridad por parte del Gobierno federal, y derivados de la legislación vigente) es la categoría programática que concentra la mayor proporción de los recursos oscilando el 50 % del total del gasto. La clasificación funcional permitió identificar que, respecto a 2020, el gasto en educación, seguridad social, vivienda y alimentación aumentó, mientras que el gasto en salud y medio ambiente sano disminuyó en términos reales.

Cabe destacar las diversas limitantes que acompañaron la investigación para profundizar en la medición del gasto social a nivel subnacional. En primer lugar, se utilizó la información proveniente de las cuentas públicas de cada entidad federativa para el período 2020—2023 y que fuera disponible de forma homogénea para todas las entidades federativas. Lo anterior representó un reto, principalmente, ante el avance de la armonización contable. Lo anterior, deriva en diversos sesgos de clasificación, principalmente por inclusión de información y, de exclusión, por pérdida de información al incorporar categorías que originaron sobreestimación o subestimación del monto de los recursos destinados al gasto social.

Previendo esta problemática, el documento propone considerar las aproximaciones más inclusivas porque guardan consistencia entre ellas en los niveles de incidencia del gasto social sobre el gasto total y dan muestra de un techo máximo, independientemente de la clasificación con la que se aproxime, evitando la pérdida de información que supondría el uso de los ejercicios más restrictivos. Se extiende como una línea de trabajo al futuro, la estimación del error con el que pueda reconocerse mejor el gasto en función de la información hasta hoy disponible. Esto permitirá evaluar con mayor precisión los esfuerzos y los resultados del gasto social por entidad federativa frente a otras decisiones.

Al mirar el gasto social aproximado a través de la clasificación funcional y programática de forma conjunta, se analizó la relación con la actividad económica y el gasto social aproximado en las entidades federativas, con el fin de encontrar coincidencias y disparidades en torno a los resultados obtenidos. A raíz de lo anterior, es necesario puntualizar algunas consideraciones adicionales en torno a las conclusiones y aseveraciones que requieren de análisis más profundos y exhaustivos. Los resultados obtenidos propician el inicio de una agenda de investigación del Consejo de análisis de condiciones y contextos demográficos, económicos y sociales de cada entidad federativa para obtener resultados palpables, más allá de la disponibilidad de datos comparables.

Pesa también el contar con estos datos, en la revisión y contraste de las fórmulas de distribución establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal en el caso de los recursos que la federación les transfiere, así como las fórmulas a través de las cuales se decide en específico la distribución de fondos del Ramo 33.

Por otro lado, al analizar la relación lineal entre la situación de pobreza en las entidades federativas y los montos de gasto social destinados en cada una, no representa evidencia para establecer una inferencia causal entre ambas variables, sino que se utiliza para identificar las brechas en torno al ordenamiento de entidades utilizando la clasificación funcional y programática. En efecto, se identifica que destacan las mismas entidades federativas en los extremos de las distribuciones, por lo que ambas clasificaciones permiten obtener una representación sobre el gasto social a nivel subnacional, aunque subsisten problemáticas respecto a la clasificación y ordenamiento de las entidades con valores medios de erogación en gasto social.

Finalmente, y en línea con lo anterior, se observa, a través de gráficos de dispersión, una posible relación lineal entre el comportamiento de la actividad económica en las entidades federativas y los montos destinados en materia de gasto social. En este caso, se identifican heterogeneidades de esta

relación entre ambas clasificaciones del gasto, lo que no permite establecer argumentos concluyentes de esta relación. Del mismo modo, es necesario considerar que no se establece una inferencia causal, ya que es necesario aislar el efecto de otras variables como las fórmulas de distribución del gasto, la heterogeneidad territorial o la posible existencia de incentivos perversos.

Se observa, además, en términos no concluyentes, una posible agrupación de estados con niveles relativamente bajos de población en situación de pobreza con altos niveles de gasto social; y, otro grupo de estados con una asociación aparente entre el nivel de gasto social y la incidencia de población en situación de pobreza. Lo cual muestra contextos y orientaciones diferentes, si se considera la disponibilidad y requerimientos de infraestructura y servicios relacionados con derechos sociales. De nuevo, sin un resultado contundente, estas tendencias abren la necesidad de continuar con una agenda de estudio del gasto social en entidades federativas.

El estudio de ambas clasificaciones de gasto permitió matizar los análisis, por ejemplo, ciertas entidades se encontraban con resultados o tendencias negativas bajo alguna clasificación; no obstante, con la información de la otra clasificación se ubicaba en una posición distinta. Bajo este panorama es necesario recalcar que, por el nivel de desagregación, la información recopilada solo puede tratarse de una aproximación al gasto social.

Por último, los hallazgos de este documento permiten concluir la necesidad de fortalecer la transparencia y armonización de las cuentas públicas para contar con más y mejores herramientas de análisis del gasto social en las entidades federativas. Esto, a su vez, permitirá realizar análisis con mayor precisión y profundidad que permitan dar respuesta a las preguntas abordadas en los resultados como los criterios, incentivos y fuerzas que definen el gasto social a nivel subnacional.

Este estudio contribuye al fortalecimiento de la transparencia de los recursos públicos, misma que permite, por un lado, contar con más elementos de análisis de la política de desarrollo social, y, por el otro, fortalecer el vínculo con el monitoreo y la evaluación para guiar la toma de decisiones basada en evidencia.

Referencias bibliográficas

Adema, W., y Ladaique, M. (2005). *Net Social Expenditure*. París: OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (s.f.). Gasto social en *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>

CONEVAL (Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social). (2021). Informe de gasto social en México, 2008 – 2019. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe_gasto_social_2008-2019.pdf

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2013). Acuerdo por el que se emite la clasificación programática. Última reforma publicada el 8 de agosto de 2013. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_004.pdf

_____. (2010). Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto. Publicado el 27 de diciembre de 2010. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf

_____. (2004). Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada el 01 de abril de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

_____. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada el 22 de marzo de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2009). *Invertir en la gente. Gasto público en el presupuesto*. Serie Compartir Conocimiento Vol. V. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51535.pdf>

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2016) Gasto social en *Glosario de Transparencia Presupuestaria, observatorio del gasto*. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). (2016). Panorama estadístico de la OCDE 2015 – 2016. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/panorama-estadistico-de-la-ocde-2015-2016_9789264258402-es

Anexo**Cuadro A. Categorías de programas presupuestarios vinculadas al desarrollo social**

Categoría de programa presupuestario	Definición
Categoría S - Sujetos a reglas de operación	Definidos en el Presupuesto de Egresos y los que se incorporen en el ejercicio.
Categoría U - Otros Subsidios	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.
Categoría B - Provisión de Bienes Públicos	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público. Incluye las actividades relacionadas con la compra de materias primas que se industrializan o transforman, para su posterior distribución a la población.
Categoría E – Prestación de Servicios Públicos	Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno, ii) Funciones de desarrollo social, iii) Funciones de desarrollo económico.
Categoría J – Pensiones y Jubilaciones.	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones.
Categoría T- Aportaciones a la seguridad social.	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de aportaciones.
Categoría Z - Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones.	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Categoría I - Gasto Federalizado	Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33 y otras aportaciones en términos de las disposiciones aplicables, así como gasto federal reasignado a entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Clasificación Programática.

Cuadro B. Categorías de programas presupuestarios no vinculadas al desarrollo social

Categoría de programa presupuestario	Definición
Categoría P. Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.
Categoría F. Promoción y fomento	Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.
Categoría G. Regulación y supervisión	Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.
Categoría A. Funciones de las Fuerzas Armadas (Federal)	Actividades propias de las Fuerzas Armadas.
Categoría R. Específicos	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.
Categoría K. Proyectos de Inversión	Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra el área competente en la materia.
Categoría M. Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas.
Categoría O. Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	Actividades que realizan la función pública o contraloría para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría.
Categoría W. Operaciones ajenas	Asignaciones de los entes públicos paraestatales para el otorgamiento de préstamos al personal, sindicatos o a otras entidades públicas o privadas y demás erogaciones recuperables, así como las relacionadas con erogaciones que realizan las entidades por cuenta de terceros.
Categoría N. Desastres Naturales	Desastres Naturales.
Categoría L. Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.
Categoría Y. Aportaciones a fondos de estabilización	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Categoría D. Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	
Categoría H. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en la Clasificación Programática

Cuadro C. Aproximaciones de la selección de funciones para el cálculo de gasto social desde la clasificación funcional

Finalidad	Función	1	2	3
GOBIERNO	Legislación			
	Justicia			
	Coordinación de la política de gobierno			
	Relaciones exteriores			
	Asuntos financieros y hacendarios			
	Seguridad nacional			
	Asuntos de orden público y de seguridad interior			
	Otros servicios generales			
DESARROLLO SOCIAL	Protección ambiental			
	Vivienda y servicios a la comunidad			
	Salud			
	Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales			
	Educación			
	Protección social			
	Otros asuntos sociales			
DESARROLLO ECONOMICO	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general			
	Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza			
	Combustibles y energía			
	Minería, manufacturas y construcción			
	Transporte			
	Comunicaciones			
	Turismo			
	Ciencia, tecnología e innovación			
	Otras industrias y otros asuntos económicos			
OTRAS NO CLASIFICADAS EN FUNCIONES ANTERIORES	Transacciones de la deuda pública / costo financiero de la deuda			
	Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno			
	Saneamiento del sistema financiero			
	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores			

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la clasificación funcional.

Cuadro D. Aproximaciones de selección de funciones para el cálculo de gasto social desde la clasificación programática

Categoría	Subcategoría	1	2
Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios	S - Sujetos a Reglas de Operación		
	U - Otros Subsidios		
Desempeño de las Funciones	E - Prestación de Servicios Públicos		
	B - Provisión de Bienes Públicos		
	P - Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas		
	F - Promoción y fomento		
	G - Regulación y supervisión		
	A - Funciones de las Fuerzas Armadas (Únicamente Gobierno Federal)		
	R - Específicos		
	K - Proyectos de Inversión		
Administrativos y de Apoyo	M - Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional		
	O - Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión		
	W - Operaciones ajenas		
Compromisos	L - Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional		
	N - Desastres Naturales		
Obligaciones	J - Pensiones y jubilaciones		
	T - Aportaciones a la seguridad social		
	Y - Aportaciones a fondos de estabilización		
	Z - Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones		
Programas de Gasto Federalizado (Gobierno Federal)	I - Gasto Federalizado		
Participaciones a entidades federativas y municipios	C - Participaciones a entidades federativas y municipios		
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	D - Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca		
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	H - Adeudos de ejercicios fiscales anteriores		

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la clasificación funcional.

Cuadro E. Porcentaje y variación del gasto social por entidad federativa, según clasificación funcional, 2020-2023

Entidad	Porcentaje				Variación del gasto social		
	2020	2021	2022	2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aguascalientes	79.6	79.5	77.6	78.9	0.8	0.8	9.9
Baja California	70.1	81.2	81.0	78.9	6.3	-1.1	8.4
Baja California Sur	78.5	77.9	81.5	81.7	-2.7	15.8	10.5
Campeche	80.8	81.0	81.9	81.1	-6.7	-4.1	11.2
Chiapas	88.0	87.3	87.0	79.5	-4.5	0.8	11.5
Chihuahua	67.2	66.4	67.2	66.5	-9.6	6.5	11.3
Ciudad de México	57.7	60.4	57.7	52.8	3.3	0.6	-5.3
Coahuila	70.7	66.9	66.0	65.4	-4.4	0.1	4.3
Colima	68.6	76.8	79.3	79.5	4.9	3.2	4.6
Durango	75.8	76.9	77.8	72.9	3.3	-3.8	5.1
Estado de México	74.0	73.0	75.3	74.8	-2.6	5.6	3.0
Guanajuato	78.9	76.3	77.8	76.0	-7.9	1.5	9.7
Guerrero	83.7	83.5	82.8	81.5	-6.9	7.2	5.8
Hidalgo	80.0	82.0	83.9	84.1	-5.3	9.6	0.5
Jalisco	81.9	80.4	80.2	79.3	-6.5	1.6	9.6
Michoacán	77.8	77.0	78.7	77.1	1.2	-1.0	7.4
Morelos	62.3	68.1	80.0	78.6	30.6	1.7	5.2
Nayarit	78.3	78.6	78.1	75.8	-1.6	9.0	4.6
Nuevo León	71.1	66.6	56.8	51.7	-6.9	7.5	6.9
Oaxaca	69.2	82.0	83.2	82.4	0.8	7.8	-2.1
Puebla	81.6	81.8	83.4	79.5	-1.0	3.2	10.2
Querétaro	81.9	79.5	78.4	71.8	-4.8	6.2	6.2
Quintana Roo	5.1	11.9	16.0	20.9	-19.8	51.5	54.9
San Luis Potosí	78.3	77.4	78.3	82.2	-6.8	6.2	15.4
Sinaloa	85.1	84.2	84.6	83.7	-3.8	2.2	7.2
Sonora	71.8	73.3	76.1	61.1	-3.7	6.8	6.3
Tabasco	78.3	74.1	76.4	79.6	-3.6	0.1	5.7
Tamaulipas	75.7	75.7	74.9	77.2	-0.2	-1.3	3.9
Tlaxcala	86.6	83.6	86.5	82.0	-8.8	6.3	6.1
Veracruz	70.1	74.4	74.6	75.1	-1.6	-6.5	7.3
Yucatán	76.5	74.6	75.1	73.3	-10.4	9.6	7.8
Zacatecas	85.0	85.8	76.3	78.5	-4.1	-1.2	6.5

Fuente: elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales 2020 a 2023.

Cuadro F. Porcentaje y variación del gasto social por entidad federativa, según clasificación programática, 2020-2023

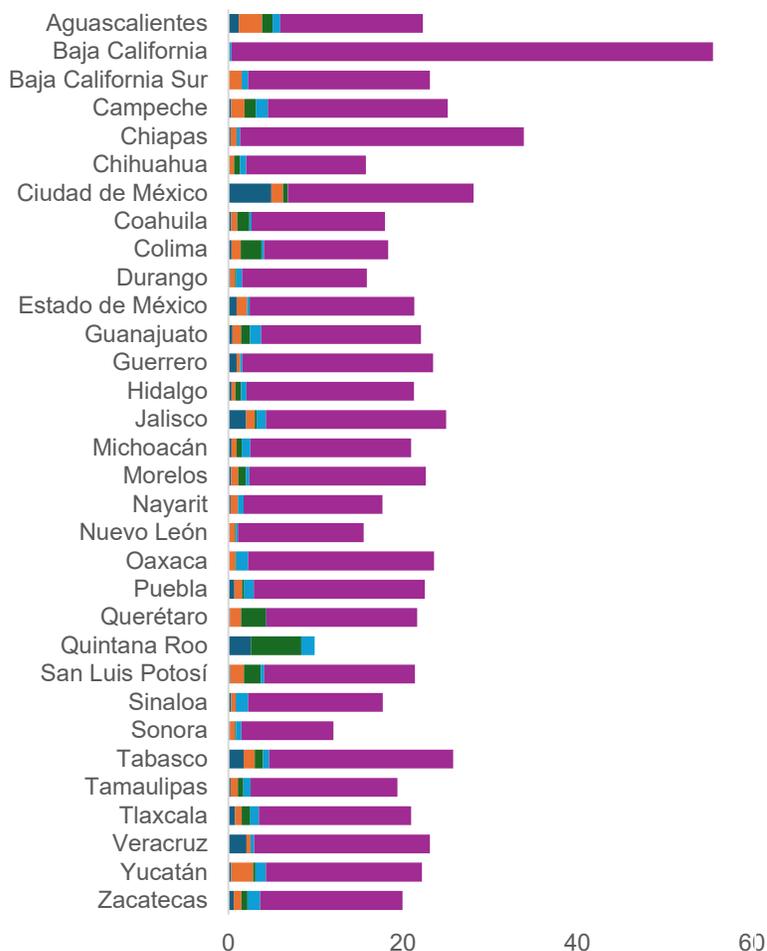
Entidad	Porcentaje				Variación del gasto social		
	2020	2021	2022	2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aguascalientes	86.8	86.3	84.6	81.5	0.2	1.3	4.0
Baja California	34.8	35.1	39.4	39.3	-7.3	11.4	10.7
Baja California Sur	77.8	78.5	77.4	68.6	-1.2	9.2	-2.3
Campeche	80.4	83.7	86.9	86.0	-3.1	-1.5	11.1
Chiapas	89.8	67.1	89.3	100.0	-28.1	34.6	26.5
Chihuahua	71.5	72.3	84.6	72.9	-7.4	23.2	-3.2
Ciudad de México	37.3	35.0	42.0	54.5	-8.6	23.0	52.4
Coahuila	36.5	26.0	26.3	26.5	-28.1	2.8	5.8
Colima	79.0	86.0	86.7	88.6	2.1	0.7	6.7
Durango	88.1	86.1	89.7	87.7	-0.4	-1.0	9.7
Estado de México	83.7	84.8	85.7	86.7	0.2	3.3	5.0
Guanajuato	83.1	82.8	83.7	84.2	-5.2	0.6	12.9
Guerrero	85.1	87.7	85.4	85.4	-3.9	5.4	-4.3
Hidalgo	74.9	78.8	79.6	81.7	-2.8	8.2	2.8
Jalisco	80.6	81.0	83.0	78.6	-4.3	4.5	5.0
Michoacán	88.7	86.7	92.0	88.2	-0.1	2.8	5.1
Morelos	93.1	78.0	91.0	92.1	0.1	0.9	8.3
Nayarit	90.3	91.1	89.0	89.6	-1.1	7.1	8.6
Nuevo León	82.9	81.6	70.5	63.6	-2.3	8.9	6.1
Oaxaca	75.7	88.4	88.1	N.D.	-0.6	5.7	N.D.
Puebla	78.9	78.8	78.7	64.2	-1.4	1.1	-5.7
Querétaro	82.1	82.7	83.9	78.8	-1.3	9.4	8.7
Quintana Roo	10.9	33.8	32.0	35.1	6.5	7.3	29.6
San Luis Potosí	90.0	91.1	84.3	77.7	-4.6	-2.9	1.3
Sinaloa	83.2	85.0	86.6	85.7	-0.5	3.6	7.2
Sonora	72.8	76.0	76.7	60.8	-1.4	3.8	4.9
Tabasco	77.2	76.5	77.9	78.9	0.9	-1.2	2.9
Tamaulipas	72.0	70.4	69.9	74.5	-2.6	-0.8	7.3
Tlaxcala	78.3	91.3	89.6	85.9	10.1	0.9	7.3
Veracruz	76.8	86.8	87.5	86.6	4.9	-6.1	5.5
Yucatán	79.6	76.9	75.1	77.3	-11.3	6.3	13.6
Zacatecas	70.0	69.0	69.0	68.3	-6.3	-6.1	21.3

Nota: no se dispone de información sobre la clasificación programática para Oaxaca en 2023.

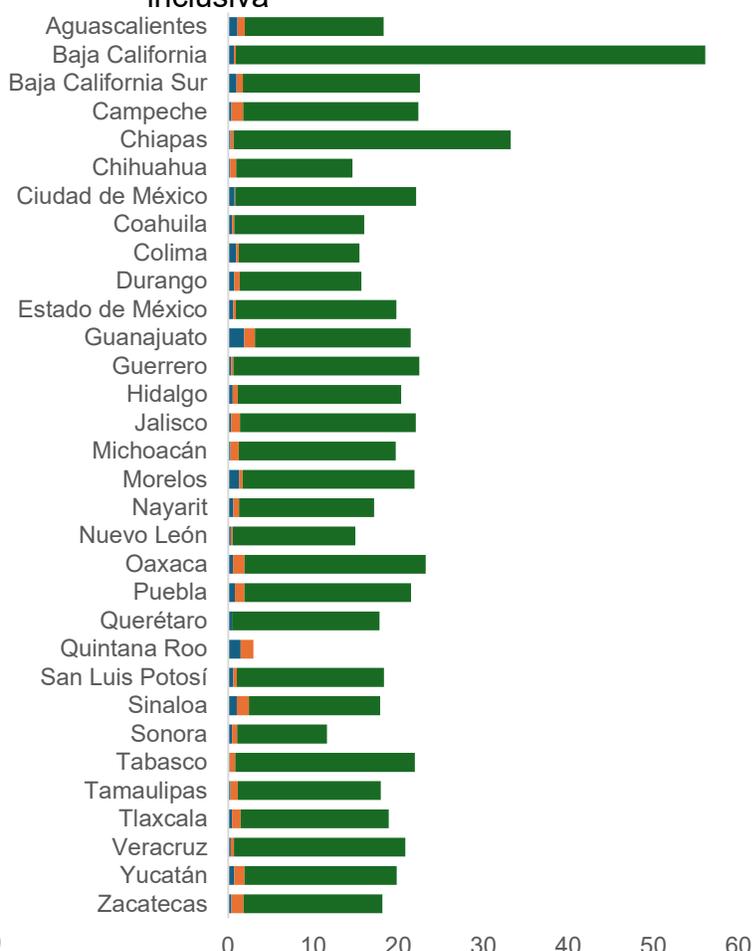
Fuente: elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales 2020 a 2023.

Gráfica A. Desagregación por categorías excluidas, porcentaje en la clasificación funcional, 2023

a) Diferencia entre la aproximación restrictiva y la inclusiva



b) Diferencia entre la finalidad Desarrollo Social y la aproximación inclusiva

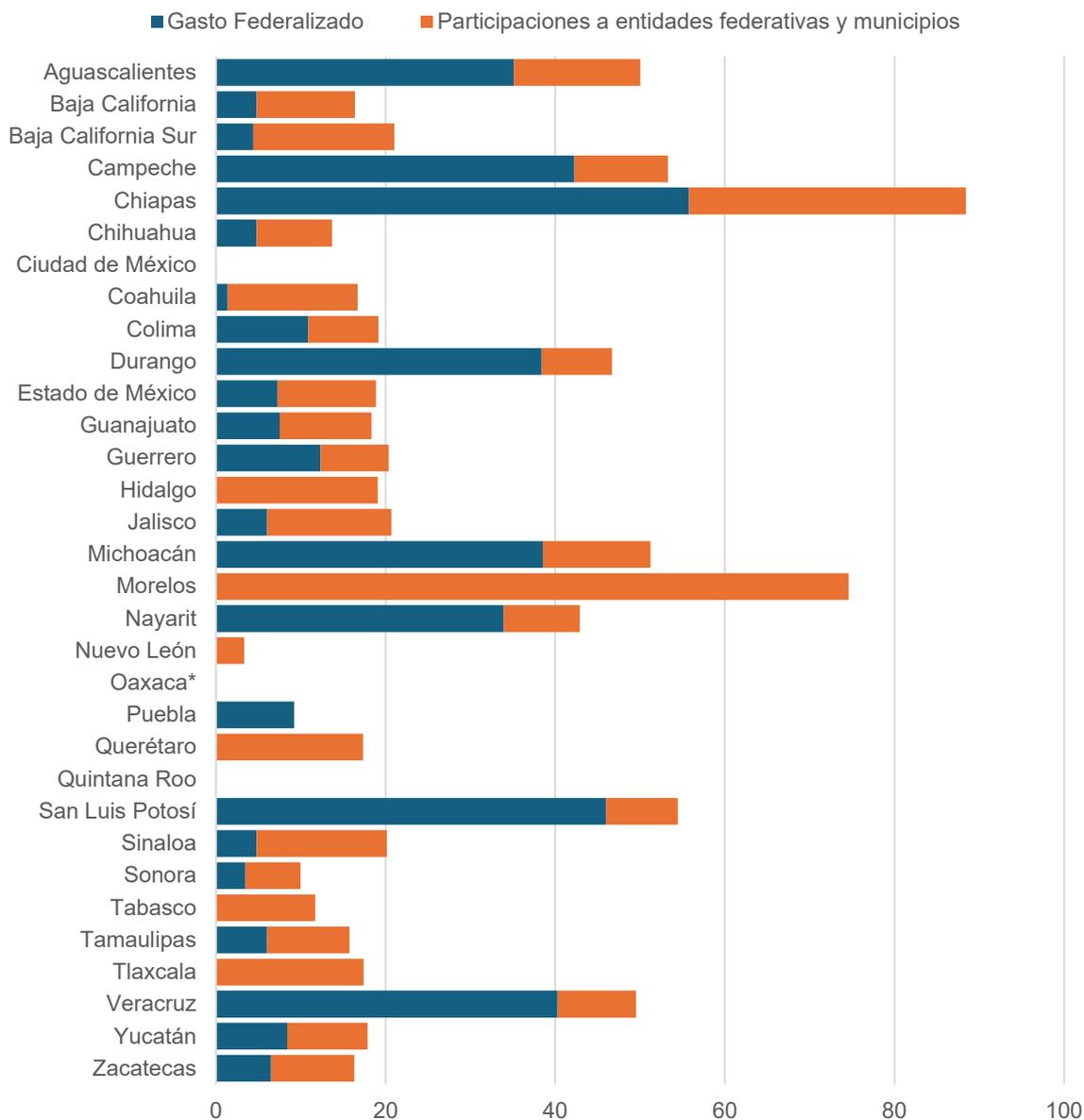


- Protección Ambiental
- Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
- Otros Asuntos Sociales
- Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
- Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno

- Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
- Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
- Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno

Fuente: elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales 2023.

Gráfica B. Desagregación por categorías excluidas, porcentaje en la clasificación programática, 2023



Nota: no se dispone de información sobre la clasificación programática para Oaxaca en 2023.

Fuente: elaboración propia con información de las cuentas públicas estatales 2023.