

# Rendición de cuentas de los programas sociales en México, 2018-2024: presupuestos, cobertura y fiscalización

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Recibido: 17 de septiembre de 2025. Aceptado: 31 de octubre de 2025.


*Resumen.* Este artículo analiza los programas sociales (2018-2024) desde la rendición de cuentas: evolución del gasto total, desarrollo social y protección social; cobertura de hogares y por ventiles y fiscalización (montos por aclarar y observaciones de la Auditoría Superior de la Federación). Identifica avances y límites en transparencia y control, considerando población objetivo, representatividad de auditorías y consistencia del gasto. El alcance del análisis se circunscribe a la rendición de cuentas financiera (registro contable, auditoría y control del uso de los recursos).

*Palabras clave:* rendición de cuentas, fiscalización, programas sociales, gasto público, cobertura.

## *Accountability of social programs in Mexico, 2018-2024: budgets, coverage and auditing*

*Abstract.* This article examines social programs (2018-2024) through an accountability lens: trends in total, social development and social protection spending; household and income-ventile coverage; and audits (unexplained amounts and Superior Audit Office of the Federation findings). It highlights transparency and control gaps, considering target-population definitions, audit rep-

.....  
Manuel Ignacio Martínez Espinoza. Investigador por México de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH) (correo electrónico: manuel.martinez@unicach.mx | <https://orcid.org/0000-0002-8766-3530>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.153> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

representativeness, and spending consistency. The scope is limited to financial accountability (record-keeping, audit, and control of public expenditure).

*Keywords:* accountability, auditing, social programs, public spending, coverage.

### *Presentación*

En el ideario del expresidente Andrés Manuel López Obrador, la política social se concibe como palanca de transformación y justicia distributiva; en tal sentido, los programas sociales constituyen una herramienta esencial para cumplir con los objetivos de política social y, por tanto, con su proyecto de gobierno.

Luego del resultado de las elecciones presidenciales de 2018, el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación de la Vida Pública de México (4T) asumió el mandato de «edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal» (Presidencia de la República, 2019, p. 8). Como se establece en sus documentos fundamentales —como el programa de gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) para el periodo 2018-2024, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y los informes de gobierno—, la política social es un componente central del proyecto gubernamental porque busca cumplir cuatro propósitos: realizar el imperativo ético de tenderles la mano a las personas desamparadas, atender las causas estructurales de la inseguridad pública, coadyuvar al sostén de la economía y conseguir apoyo a un proyecto político progresista (Martínez-Espinoza, 2024, p. 153).

En el apartado «Política social» del PND 2019-2024 se planteó reducir desigualdades mediante un Estado activo, con énfasis en transferencias y programas de amplio alcance. Para ello se estableció como requisito esencial «una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales» (Presidencia de la República, 2019, p. 34). Este enfoque buscaba construir una vía hacia el desarrollo para el bienestar «desde abajo» y «sin excluir a nadie». Ese «abajo» se refiere a los «desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados» (Presidencia de la República, 2019, p. 36), lo que se puede interpretar como el principio de «primero los pobres», ampliamente enarbolado por López Obrador.

Al revisar la operacionalización de esta política social se observa que cada planteamiento, problema o ámbito de atención estuvo acompañado de la creación o el fortalecimiento de un programa social. Los documentos del gobierno de la 4T incluyen propuestas

orientadas a adultos mayores y personas con discapacidad, jóvenes, campesinos, pueblos indígenas, atención a colonias populares y construcción de viviendas, fomento agropecuario y créditos a pequeñas y medianas empresas, entre otras. Estos programas fueron concebidos como instrumentos para atender a la población más vulnerable, «combatir las desigualdades y ofrecer acceso al desarrollo nacional y a una vida digna» (Presidencia de la República, 2021, p. 167), procurando que los apoyos llegaran de manera directa a los beneficiarios «sin manipulación de los apoyos con fines electorales, que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches ni comisiones indebidas» (López-Obador, 2018). De esta manera, los programas sociales —o programas de bienestar, como fueron renombrados— constituyen la «expresión concreta de la política social del gobierno de la Cuarta Transformación» (Presidencia de la República, 2020, XIII, pp. 160-161).

Según los resultados de la medición de pobreza multidimensional de 2024, la población en situación de pobreza pasó de 51.9 millones en 2018 a 38.5 millones en 2024, lo que implicó una reducción de 12.3% y alcanzó un 29.6% de la población total (INEGI, 2025). Estos datos, inéditos en las mediciones históricas del país, fueron destacados por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, quien afirmó que los programas sociales de la 4T fueron una condición necesaria de dichos resultados (Páramo, 2025). Este señalamiento se incorpora únicamente como contexto, sin que el presente artículo busque discutir la causalidad entre los programas y la disminución de la pobreza, sino como marco para justificar la pertinencia de su análisis.

Si bien este discurso oficial subraya la centralidad de la política social, el presente artículo se propone examinar estos programas desde una perspectiva distinta: la de la rendición de cuentas. El análisis no se limita a las declaraciones, sino que considera su presupuestación, su cobertura efectiva, su orientación distributiva y los resultados de su fiscalización.

Por tanto, la pregunta de investigación que articula este texto es ¿en qué medida la expansión de los programas sociales (2018-2024) se acompañó de un uso legal, transparente y controlable de los recursos públicos? Para responderla, el artículo examina la rendición de cuentas financiera a través de la tríada presupuestos-cobertura-fiscalización, distinguiendo los ámbitos de explicación/justificación (*answerability*) y corrección/sanción (*enforcement*) (Schedler, 1999; Bovens, 2007).

En consecuencia, el presente artículo centra su atención en los componentes estruc-

turales de los programas sociales implementados durante el periodo 2018-2024, entendidos como instrumentos de política pública de gran relevancia. Dado que estas políticas tienen implicaciones presupuestales, sociales e institucionales, se examinan desde la perspectiva de la rendición de cuentas y la fiscalización, considerando que este enfoque permite evaluar no sólo su diseño y cobertura, sino también su transparencia, legalidad y control democrático. En particular, se analizan tres dimensiones fundamentales de los programas sociales del primer gobierno de la 4T (2018-2024): 1) los presupuestos asignados, con el propósito de identificar cómo las prioridades gubernamentales se reflejan en la distribución de recursos y en la consistencia del gasto; 2) la cobertura y relevancia de los programas, evaluando en qué medida alcanzan a los sectores para los cuales fueron diseñados y contribuyen al acceso a derechos sociales y la disminución de la pobreza, y 3) los procesos de fiscalización y rendición de cuentas a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entendidos como mecanismos esenciales para garantizar transparencia y legalidad en el uso de los recursos públicos.

El análisis se circunscribe a la rendición de cuentas financiera —legalidad, probidad y trazabilidad del gasto— y no a la rendición por desempeño (efectos y resultados). La primera es condición necesaria para evaluar la consistencia entre montos, padrones y controles, y por ello estructura la evidencia presentada.

En este artículo se entiende la transparencia como un principio derivado de la democracia liberal relacionado con la provisión accesible y oportuna de información relevante y verificable sobre decisiones, recursos y resultados; reconoce direcciones y alcances distintos, y no implica automáticamente rendición de cuentas si no se enlaza con mecanismos de control (Heald, 2006; Fox, 2007; Merino, 2005).

La legalidad se refiere al conjunto de normas y principios jurídicos que garantizan que el ejercicio del poder público sea transparente, esté sujeto a controles institucionales y sociales y se oriente a la protección de derechos y libertades, asegurando la responsabilidad de los gobernantes ante la ciudadanía y las instituciones democráticas (O'Donnell, 2004; Rose-Ackerman, 2005).

Por su parte, el control democrático se refiere a la capacidad de los poderes públicos de exigir información y justificación (*answerability*) y de corregir o sancionar (*enforcement*) el uso de recursos mediante contrapesos institucionales y el escrutinio público informado (O'Donnell, 1998). Bajo estas nociones, el artículo analiza la tríada presump-

tos-cobertura-fiscalización, para evaluar si la expansión del gasto social se acompaña de transparencia, legalidad y control democrático efectivos.

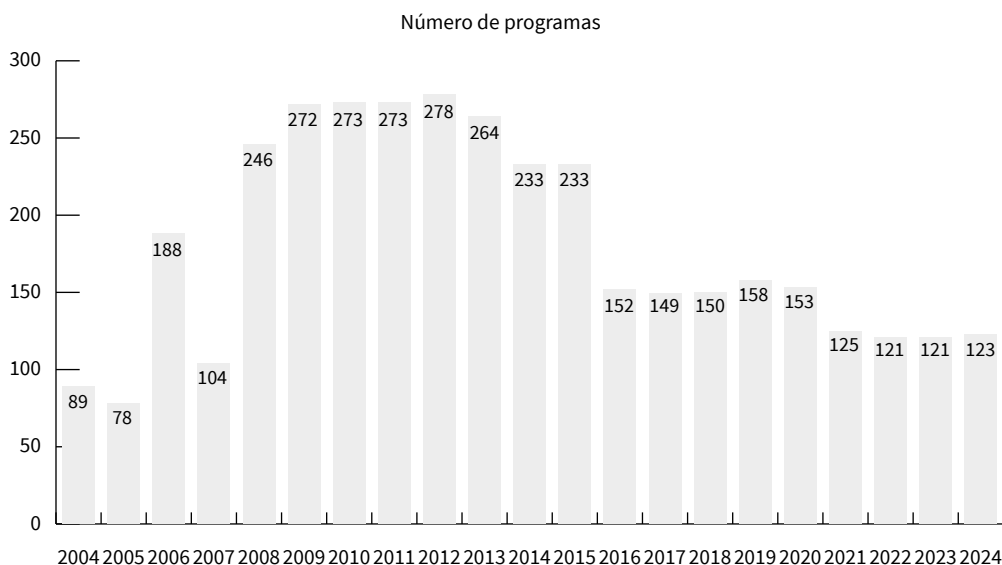
La literatura reciente sobre rendición de cuentas y control social en América Latina subraya que la expansión de transferencias y padrones masivos incrementa los riesgos administrativos (errores de elegibilidad, pagos duplicados, trazabilidad) (Fox, 2015; OECD, 2020). Se trata de criterios de referencia, no de hallazgos estimados en este estudio. En este contexto, los resultados de auditoría y la calidad de los registros se vuelven piezas centrales de evaluación institucional, en paralelo con estándares de integridad y gobierno abierto que combinan *answerability* y *enforcement* mediante órganos de control, transparencia proactiva y datos verificables.

Este trabajo propone una lectura integrada de la política social 2018-2024 desde la rendición financiera, articulando presupuestos (tamaño y prioridades), cobertura (población objetivo y efectiva) y fiscalización (montos por aclarar y representatividad de auditorías). La contribución es empírico-analítica: mostrar cómo varían las inferencias cuando cambian los universos auditados y existen ejercicios sin auditoría, y qué implican esas variaciones para la legalidad, la transparencia y el control democrático de programas de gran escala.

Para abordar tales aspectos, en términos de la metodología y las fuentes, el artículo integra información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (clasificación funcional), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (inventarios y listados), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008-2024 y resultados de fiscalización de la ASF (2016-2023/2025). Se comparan niveles y variaciones (puntos porcentuales) y promedios por sexenio. Entre las limitaciones destacan la representatividad de la muestra auditada y los ejercicios sin auditorías (S/A), que reducen la comparabilidad longitudinal. En todas las figuras y todos los cuadros se distingue como fuente la «elaboración propia», y se cita como «Fuente: ...» cuando se trata de información secundaria; además, se especifican los años cubiertos, los universos auditados y cualquier advertencia de comparabilidad.

A partir de la tríada identificada, el artículo se estructura en tres apartados, que corresponden a estas mismas dimensiones. El primero examina los presupuestos asignados y su coherencia con las prioridades de política social; el segundo analiza la cobertura y relevancia de los programas para la disminución de la pobreza y el acceso a derechos

Gráfica 1 | Programas sociales por año en México, 2004-2024



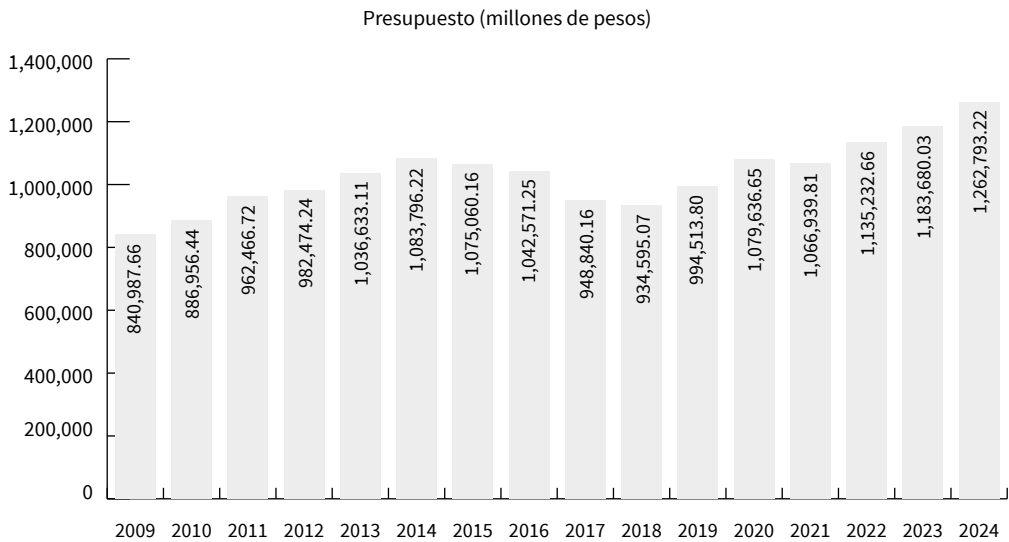
Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2015, p. 12) para el periodo 2004-2015, Coneval (2024a, p. 24) para el periodo 2016-2023 y Coneval (2024b) para 2024.

sociales, y el tercero se centra en los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de la ASF. Con ello, el artículo busca aportar un análisis riguroso de los componentes que hacen posible la implementación, eficiencia, sostenibilidad y probidad de los programas sociales, considerando no sólo su impacto potencial, sino también las condiciones institucionales que permiten su seguimiento y evaluación en un marco de control democrático.

#### *Presupuestos de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

En un periodo de veinte años, el número de programas sociales federales de México pasó de 89 en 2004 a 123 en 2024. En este lapso, los años con el mayor número de programas sociales fueron 2012 con 278, 2010 y 2011 con 273 y 2009 con 272, mientras que los años 2005, 2004 y 2007 presentaron las menores cantidades con 78, 89 y 104 programas sociales, respectivamente (véase gráfica 1). En promedio por periodo presidencial, se pasó de 241 programas sociales entre 2007 y 2012 a 197 en el sexenio 2013-2018 y a 133 en el recientemente concluido 2019-2024.

Gráfica 2 | Presupuesto de los programas sociales, 2009-2024 (millones de pesos constantes de 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2024a, p. 24) para el periodo 2009-2023, y cálculos propios con base en Coneval (2024b) para 2024.

En términos de sus asignaciones presupuestales, según información disponible ajustada por la inflación, en 2009 los programas sociales contaron con un presupuesto total de 840 987.66 millones de pesos, mientras que en 2024 el monto ascendió a 1 262 793.22 millones, lo que implicó un incremento nominal de 421 805.56 millones en 15 años, es decir, aproximadamente un 50% en pesos constantes de 2018.

Como puede observarse en la gráfica 2, durante el periodo hay una tendencia al crecimiento gradual de 2009 a 2014, después una caída del presupuesto de 2015 a 2018, y a partir de 2019 se retomó la senda del crecimiento, hasta alcanzar su máximo histórico en 2024. De hecho, en el sexenio 2019-2024 se observó un incremento real del 26.9%, el más alto del periodo.

En su PND 2019-2024, el gobierno federal destacó lo que serían los programas sociales prioritarios de su administración: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el

Cuadro 1. Presupuesto de los programas sociales prioritarios, 2019-2024 (millones de pesos)

Programa	Presupuesto por año		
	2019	2020	2021
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100 000.00	129 350.34	135 662.10
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	8 500.00	14 197.25	16 614.00
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	68 540.15	30 475.08	31 936.97
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17 280.00	28 995.18	33 171.56
Jóvenes Construyendo el Futuro	40 000.00	24 956.75	20 600.11
Jóvenes Escribiendo el Futuro	4 320.00	7 776.35	10 176.35
Sembrando Vida	15 000.00	28 504.91	28 929.91
Programa Nacional de Reconstrucción	8 000.00	2 843.88	1 800.00
Desarrollo Urbano y Vivienda (Programa de Mejoramiento Urbano)	8 000.00	4 056.44	8 360.00
Tandas para el Bienestar (Microcréditos para el Bienestar)	3 033.23	2 500.00	1 500.00
Presupuesto total de programas sociales prioritarios	272 673.38	273 656.18	288 751.00
Presupuesto total de programas sociales federales	1 032 509.61	1 063 219.55	1 113 605.22
	(158 progs.)	(153 progs.)	(125 progs.)
Porcentaje del presupuesto de los programas prioritarios del total de los programas sociales federales	26.40%	25.73%	25.92%

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios y listados de programas y acciones federales de desarrollo social del Coneval. Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/1PFE/Paginas/historico.aspx>

Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar (Microcréditos).

Según sus modalidades y directrices, se trata de programas que, con excepción del



2022	2023	2024
238 014.73	339 341.40	465 048.65
20 037.52	26 577.80	27 860.38
33 210.58	34 992.10	49 869.76
34 499.99	37 554.30	39 366.59
21 696.59	23 090.50	24 204.73
10 583.89	11 162.40	11 701.07
29 903.87	37 136.50	38 928.63
1 943.00	1 239.20	371.06
4 180.00	6 647.40	4 446.00
Sin presu- puesto	Sin presu- puesto	Sin presu- puesto
394 070.17	517 714.60	661 796.87
1 311	1 524	1 742
883.62	773.60	415.46
(121 progs.)	(121 progs),	(123 progs.)
30.33%	33.95%	37.98%

de Reconstrucción, otorgan transferencias monetarias como su principal servicio y tienen como objetivo la protección social de población que en el ideario de la 4T se considera prioritaria: adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes, jóvenes que no estudian ni trabajan, campesinos y personas con micronegocios. Pero al mismo tiempo son programas que omiten el reconocimiento de la población en situación de calle como grupo vulnerable, y tampoco hacen efectivo el derecho social a la alimentación de los grupos poblacionales considerados, y aunque se mencione insistentemente el principio de «primero los pobres», en la cartera de programas del sexenio 2019-2024 ningún programa eligió a sus beneficiarios con el criterio de los ingresos por debajo de la línea de pobreza<sup>1</sup> (Martínez-Espinoza, 2024).

El presupuesto de los programas sociales prioritarios correspondió al 26.4% del total de los programas sociales en 2019, y llegó al 37.98% en 2024. Aunque en este año se redujeron las asignaciones de cuatro programas (el de becas de educación básica, Jóvenes Construyendo el Futuro

.....  
<sup>1</sup> La afirmación más precisa es que no hubo programa social destinado a la población que viviera en los ámbitos urbano y rural con ingresos inferiores a la línea de pobreza y que en el medio rural no poseyera 2.5

hectáreas, pues el programa Sembrando Vida fue el único que estableció los ingresos por debajo de las líneas de pobreza como uno de sus criterios de selección de población beneficiaria, el cual tenía que completarse con la mayoría de edad y la posesión de 2.5 hectáreas para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.

ro, el de Reconstrucción y el de Mejoramiento Urbano) y uno desapareció (el de Microcréditos), el incremento global se debió al aumento del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que pasó de un monto inicial de 100 000 millones de pesos en 2019 a una asignación de 465 000 millones en 2024, lo que implicó un crecimiento de 365%.

Dado lo anterior, el siguiente paso es examinar cómo se expresa este esfuerzo presupuestal en términos de cobertura de hogares y orientación redistributiva, es decir, qué proporción de hogares accedió a los programas sociales y cómo se distribuyó este acceso entre distintos grupos de ingreso.

#### *Cobertura y relevancia de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

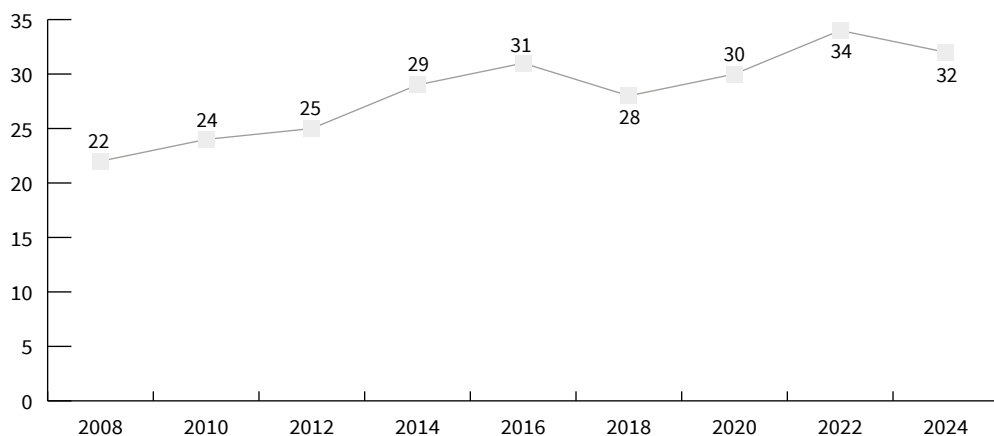
En el libro donde hace un balance de la mitad de su mandato, publicado en 2021, el expresidente Andrés Manuel López Obrador aseveró que los programas sociales de su gobierno tenían un 70% de cobertura en el país: «El dinero que antes se robaban ahora llega a los de abajo, a los olvidados, a los vecinos, a los marginados de nuestro país. Puedo afirmar, a este respecto, que el 70% de los hogares de México recibe cuando menos un programa de bienestar o se beneficia de alguna manera del presupuesto nacional» (López-Obrador, 2021, p. 86).

Tal afirmación merece ser contrastada con varias fuentes. La ENIGH, que levanta el INEGI cada dos años, es el instrumento estadístico tradicional para el análisis de la cobertura de los programas sociales. La información del periodo 2008-2024 muestra una trayectoria marcada por expansiones, ajustes y reconfiguraciones institucionales. En un primer momento (2008-2016), la cobertura se incrementó de manera sostenida, pues pasó de 22% a 31%; sin embargo, en 2018 se registró un descenso a 28%, coincidente con la transición gubernamental.

Durante el primer gobierno de la 4T la cobertura experimentó una recuperación significativa, y alcanzó su punto más alto en 2022 con 34% de los hogares beneficiados. No obstante, en 2024 se observó de nuevo un ligero retroceso a 32%.

En suma, la serie revela que a pesar de los incrementos observados la cobertura de los programas sociales sigue siendo parcial: en 2024 apenas uno de cada tres hogares recibió algún beneficio. Asimismo, las variaciones registradas en los años de transición política sugieren que la cobertura no sólo depende de criterios técnicos de focalización, sino tam-

Gráfica 3 | Cobertura nacional de programas sociales según la ENIGH



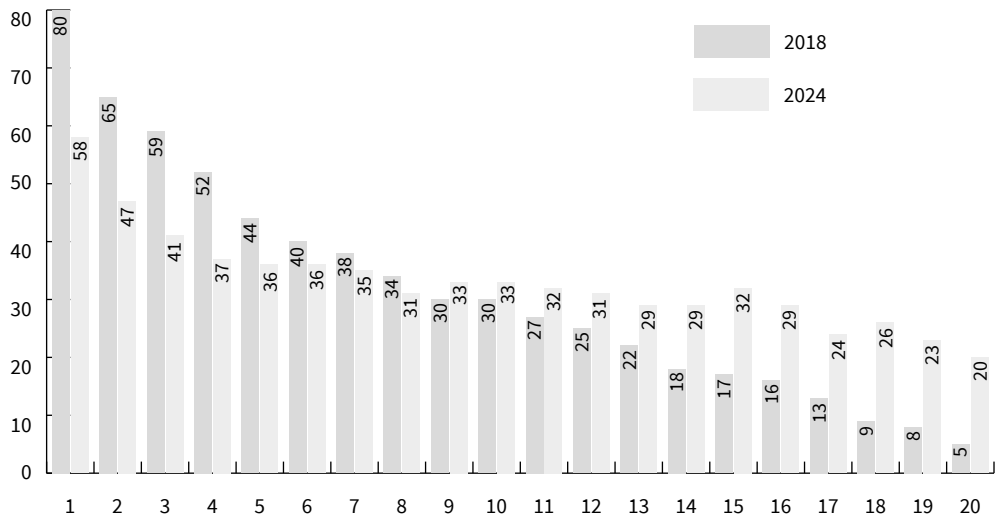
Fuente: Jaramillo-Molina (2024, p. 5).

bién de cambios en las prioridades gubernamentales y de los procesos de rendición de cuentas que inciden en el diseño y la operación de los programas.

Para precisar las tendencias agregadas de cobertura, el análisis se desagrega por veintiles de ingreso, a fin de observar su orientación distributiva entre 2018 y 2024. La comparación entre estos dos años evidencia un cambio significativo en la orientación distributiva de la política social. En 2018 los apoyos se concentraban claramente en los hogares de menores ingresos —con una cobertura de 80% en el primer veintil, frente a apenas 5% en el más alto—; sin embargo, en 2024 se observó una reducción en los estratos pobres (58% en el primer veintil) y un incremento sustancial en los hogares de mayores ingresos, que pasaron de 5% a 20% en el último veintil. En los sectores medios la cobertura se mantuvo relativamente estable, pues osciló entre 35% y 40% (véase gráfica 4).

Este patrón sugiere una transición de un modelo focalizado a esquemas de mayor universalización, impulsados por programas prioritarios como la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores o las becas educativas, que no establecen restricciones estrictas de ingreso. No obstante, dicha expansión redujo la progresividad del gasto social: la brecha de cobertura entre los hogares más pobres y los más ricos se acortó de 75% a 38% en seis años. En consecuencia, aunque la política social de la 4T amplió su alcance

Gráfica 4 | Porcentaje de hogares que reciben programas sociales, por veintiles de población por ingreso, 2018, 2024



Fuente: Jaramillo-Molina (2024, p. 5).

poblacional, también debilitó su carácter redistributivo, con implicaciones relevantes para su efectividad en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Este panorama, derivado de la ENIGH, puede complementarse con fuentes administrativas. En particular, los informes de la Secretaría de Bienestar permiten analizar la cobertura de programas específicos con base en la población objetivo y la atendida. Se trata de los informes trimestrales que elabora esta secretaría sobre los programas de subsidios que forman parte del Ramo Administrativo 20 Bienestar, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En este caso se examina la cobertura de tres programas sociales prioritarios con la información disponible del periodo 2021-2024 (véase cuadro 2, p. 22).

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, programa emblemático del periodo, muestra amplias variaciones: mientras que en 2022 y 2023 la cobertura superó el 100% por desajustes en las proyecciones demográficas o en la depuración de padrones, en 2024 descendió a 91.9% precisamente por la ampliación de la población objetivo a más de 13 millones de personas. Este comportamiento ilustra cómo los criterios

de planeación y estimación impactan directamente en la consistencia de los resultados, lo cual plantea retos de transparencia en el cálculo de metas y la rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

En contraste, el programa Sembrando Vida mantiene coberturas persistentemente bajas (alrededor del 20% de su población objetivo), con tendencia decreciente. La brecha entre la población meta y la población atendida revela un desfase estructural entre los propósitos oficiales de inclusión productiva y la capacidad presupuestal y operativa del programa, lo que interpela la eficacia de su diseño y obliga a cuestionar la coherencia entre la asignación de recursos y el alcance real.

Por su parte, la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente tuvo un avance progresivo hasta 2023, con coberturas superiores al 80%, lo cual refleja una gestión más alineada a su población objetivo. No obstante, en 2024 la cobertura se redujo abruptamente a 54.7% debido a que se duplicó la población meta (pasó de 1.5 a 2.6 millones) y superó la capacidad del presupuesto asignado. Este caso pone de relieve las tensiones entre la ampliación de derechos sociales y la sostenibilidad fiscal, así como la importancia de contar con mecanismos de fiscalización que evalúen la factibilidad y transparencia de las metas gubernamentales.

En conjunto, el contraste entre estos tres programas confirma que la cobertura no depende exclusivamente del número de beneficiarios, sino también de cómo se definen y actualizan las poblaciones objetivo y de la consistencia presupuestal para sostenerlos. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, estas variaciones plantean desafíos en la evaluación de la coherencia entre diseño institucional, asignación de recursos y efectividad de los programas sociales como instrumentos de política pública de gran magnitud.

Concluida la revisión de la cobertura, corresponde analizar la dimensión de la fiscalización, para identificar hasta qué punto el crecimiento del gasto y de los beneficiarios se acompaña de controles efectivos en su gestión.

#### *Fiscalización de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

Entre 2007 y 2024, el gasto público en México pasó de 1.89 a 6.73 billones de pesos, lo que representa un incremento absoluto de 4.83 billones y un crecimiento relativo de 255%. Este comportamiento presenta trayectorias diferenciadas por sexenios. El periodo 2007-2012 registró el mayor crecimiento proporcional, con un aumento de 75%, lo que

Cuadro 2. Cobertura de los programas sociales prioritarios gestionados por la Secretaría de Bienestar, 2021-2024

Programa	2021	2022
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Población objetivo:	Población objetivo:
	10 321 914	10 321 914
	Población atendida:	Población atendida:
	9 632 383	10 936 764
	Cobertura*: 93.31%	Cobertura: 105.95%
Sembrando Vida	Población objetivo:	Población objetivo:
	2 116 003	2 138 374
	Población atendida:	Población atendida:
	449 936	470 727
	Cobertura: 21.26%	Cobertura: 22.01%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente**	Población objetivo:	Población objetivo:
	1 515 841	1 515 841
	Población atendida:	Población atendida:
	990 834	1 224 629
	Cobertura: 65.36%	Cobertura: 80.78%
* Cobertura: población atendida/población objetivo. Cifras a diciembre de cada año. Las variaciones reflejan tanto cambios en padrones como ampliaciones de la población objetivo.		
** Este programa informó de la entrega de apoyos económicos y en especie a población de 0 a 17 años. Si se sumaban ambos tipos de apoyo se presentarían duplicidades, pues quienes recibieron apoyos en especie también tuvieron apoyos económicos; por eso en el cuadro sólo se tomaron en cuenta los apoyos económicos.		

refleja un fuerte incremento del gasto en dichos años. Entre 2013 y 2018, en contraste, el gasto se incrementó en sólo 22.6%, lo que constituye una etapa de menor dinamismo. Finalmente, en el sexenio 2019-2024 el gasto creció 59%, con lo que alcanzó su más alto nivel histórico, aunque sin superar la intensidad del aumento observado en el primer periodo. Ahora bien, para comprender mejor la orientación de estos recursos y su vinculación con las prioridades gubernamentales resulta indispensable examinar el gasto público en su clasificación funcional, en particular el destinado al rubro de desarrollo social.

2023	2024
Población objetivo:	Población objetivo:
10 321 914	13 332 762
Población atendida:	Población atendida:
12 331 539	12 247 766
Cobertura: 119.46%	Cobertura: 91.86%
Población objetivo:	Población objetivo:
2 218 297	2 309 495
Población atendida:	Población atendida:
469 304	446 738
Cobertura: 21.15%	Cobertura: 19.34%
Población objetivo:	Población objetivo:
1 515 841	2 654 788
Población atendida:	Población atendida:
1 308 244	1 451 941
Cobertura: 86.30%	Cobertura: 54.69%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la Secretaría de Bienestar (2022, 2023, 2024, 2025).

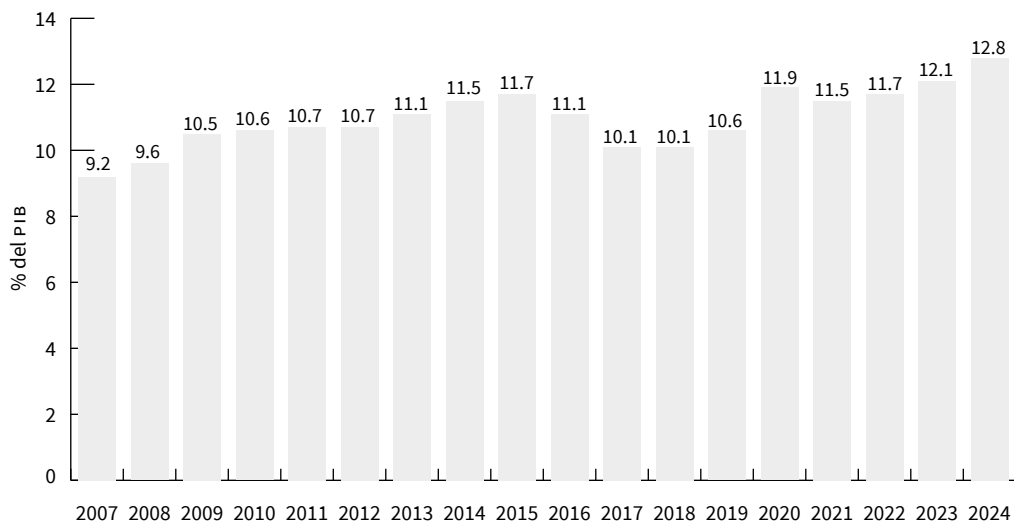
Con respecto al gasto programable del sector público en desarrollo social (que incluye los ámbitos de protección ambiental, vivienda, servicios a la comunidad como salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, así como educación, protección social, y otros asuntos sociales) ha habido incrementos y descensos entre 2007 —año en que inició la categorización de desarrollo social por parte de la SHCP— y 2024.

Entre 2007 y 2024 el gasto en desarrollo social en México aumentó de 9.2% a 12.8% del producto interno bruto (PIB), lo que representa un crecimiento total de 3.6% en el periodo. Pero este comportamiento no fue lineal, sino que presenta trayectorias diferenciadas por sexenios y ciertos vaivenes intermedios. Entre 2007 y 2012 hubo un aumento sostenido de 1.5%, pues pasó de 9.2% a 10.7% del PIB, lo que refleja un aumento continuo del gasto social como proporción del gasto público total. De 2013 a 2018 la dinámica fue más irregular: en 2015 se alcanzó un máximo de 11.7%, pero hacia el cierre del

sexenio la proporción descendió a 10.1%, es decir, tuvo un retroceso de 1.0% respecto al inicio del periodo. Ello evidencia una etapa de contención y cierta inestabilidad, en que la función social perdió peso relativo en el gasto público a pesar de haber alcanzado niveles altos a mediados del sexenio.

En contraste, durante el periodo 2019-2024 se observa un repunte significativo: de 10.6% a 12.8% del PIB, lo que equivale a un crecimiento de 2.2% y al nivel más alto de toda la serie. La gráfica 5 muestra que esta expansión fue sostenida año con año, lo cual refuerza la idea de que el desarrollo social se convirtió en un eje prioritario de la política

Gráfica 5 | Gasto programable del sector público en desarrollo social como porcentaje del PIB, 2007-2024



Fuente: Elaboración propia con base en información del gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB (SHCP, s.f.).

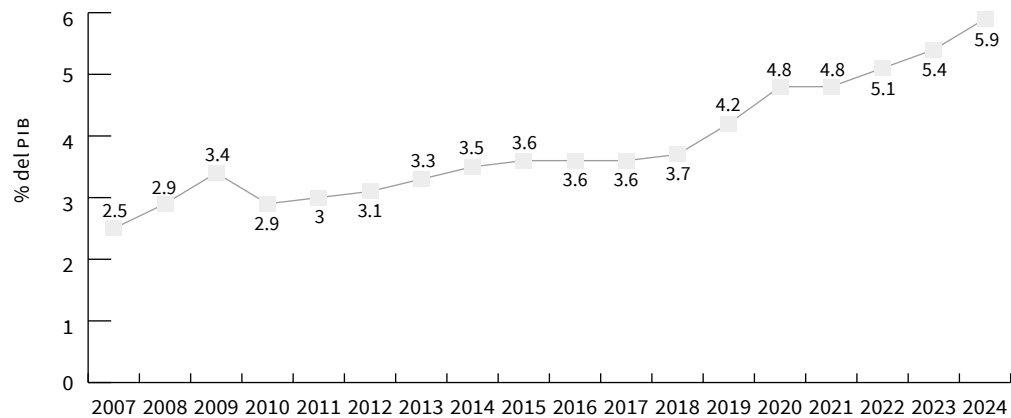
pública del sexenio. El aumento reciente es particularmente relevante porque se produce en un contexto de estancamiento económico, y esto implica que el gasto social creció no sólo en términos absolutos, sino también como proporción del PIB.

En conjunto, el comportamiento de la serie refleja que aun cuando la tendencia de largo plazo es ascendente, la intensidad del esfuerzo social ha estado marcada por ciclos de expansión, contención y repunte, asociados tanto a prioridades gubernamentales como a condiciones macroeconómicas. El cálculo de promedios por sexenio confirma esta trayectoria diferenciada. Entre 2007 y 2012 el gasto social representó en promedio 9.95% del PIB, lo que refleja una expansión gradual respecto al inicio del periodo. En 2013-2018 el promedio se elevó a 10.97%, aunque con una marcada inestabilidad que culminó en un descenso al cierre del sexenio. Finalmente, en 2019-2024 el gasto social alcanzó un promedio histórico de 11.7% del PIB, lo que da cuenta de la centralidad que adquirió el desarrollo social en la estrategia de la 4T.

Dentro de la función de desarrollo social en el gasto programable, la protección so-



Gráfica 6 | Gasto en protección social, 2007-2024 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (s.f.).

cial constituye uno de sus ámbitos más relevantes, pues integra erogaciones vinculadas con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo a la vivienda, atención a pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, así como diversas acciones de seguridad y asistencia social (CNAC, 2010, pp. 62-63). Esta amplitud explica que, aun cuando su tamaño relativo sea menor respecto al gasto total en desarrollo social, su dinamismo reciente lo ha convertido en un eje central de la política social en México.

Entre 2007 y 2024 el gasto en protección social creció de 2.5% a 5.9% del PIB, para un aumento de 3.4%, mientras que el gasto en desarrollo social creció de 9.2% a 12.8% (3.6%). En términos de peso dentro del gasto público, el desarrollo social mantiene la mayor proporción, pero la protección social muestra una expansión mucho más acelerada: su crecimiento relativo fue de 136%, en contraste con el 39% del desarrollo social. Esto refleja que en los últimos años las erogaciones ligadas a la protección frente a riesgos de vida y vulnerabilidades sociales han ganado mayor centralidad en la asignación de recursos (véase gráfica 6).

Por sexenios, el contraste es aún más ilustrativo. En el sexenio 2007-2012 ambos rubros crecieron, con promedios de 9.95% del PIB en desarrollo social y 3.0% en protección social. En el de 2013 a 2018 el desarrollo social mostró fluctuaciones; alcanzó 11.7% en

2015, pero descendió a 10.1% en 2018 (el promedio fue de 10.97%), mientras que la protección social aumentó de 3.3% a 3.7% (en promedio 3.5%). En el sexenio 2019-2024 se observa la expansión más marcada: el desarrollo social alcanzó un promedio histórico de 11.7%, y la protección social se consolidó como el componente más dinámico, con un promedio de 5.05% y un crecimiento neto de 1.7%.

En conjunto, el análisis confirma que aun cuando el desarrollo social sigue siendo el rubro de mayor peso en el gasto público, la protección social ha cobrado un dinamismo notable dentro de esta función, lo cual refuerza la orientación de la política pública hacia la ampliación de apoyos vinculados a riesgos sociales estructurales. Aunque el desarrollo social conserva la mayor proporción en el gasto público, la protección social es el componente más dinámico en el periodo reciente. Es necesario examinar también el grado en que los recursos son ejercidos con apego a criterios de legalidad y transparencia. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la expansión del gasto social y de sus componentes obliga a atender no sólo a su tamaño, sino también a los resultados de la fiscalización, en particular a los montos por aclarar que la ASF ha identificado en el periodo 2016-2023, los cuales constituyen un indicador clave sobre la calidad del control y el uso de los recursos públicos.

Las fiscalizaciones de las cuentas públicas que realiza la ASF son relevantes para contar con información del gasto público y sus posibles desfalcos. En el examen de las correspondientes al periodo 2016-2023, las últimas publicadas hasta el momento de escribir este artículo, se observan dinámicas diferenciadas entre sexenios y entre el total auditado y el sector de desarrollo social. En términos absolutos, el monto más elevado del periodo corresponde a 2018, último año del gobierno de Enrique Peña Nieto, con 173 050 millones de pesos, seguido por 2016 y 2019 (105 713 y 99 396 millones, respectivamente). En el gobierno de la 4T, el nivel más alto se registró en 2019, primer año de la administración, con 99 396 millones, lo que lo ubica como el tercer mayor monto del periodo. Sin embargo, la cifra más baja de todo el ciclo corresponde a 2022, con 29 765 millones, lo que refleja un descenso significativo respecto a los años previos (véase cuadro 3).

La lectura de estos resultados debe matizarse a partir de la representatividad de la muestra auditada, que en el caso del gobierno de la 4T ha sido consistentemente inferior a la de los últimos años del sexenio anterior. En 2019, 2021, 2022 y 2023 la muestra osciló entre 44.9% y 48.3%, mientras que en 2016 se había alcanzado 74.1%. Esta menor cober-

Cuadro 3. Montos por aclarar globales y del sector desarrollo social de la fiscalización de las cuentas públicas, 2016-2023

Año	Representatividad de la muestra auditada*	Total		Desarrollo social	
		Monto por aclarar (miles de pesos)	Porcentaje del total auditado	Monto por aclarar (miles de pesos)	Porcentaje del total auditado
2016	74.10	105 713 700.2	0.63	4 424 779.5	2.48
2017	47.98	67 337 067.0	0.65	2 333 169	1.70
2018	50.05	173 050 712.0	1.44	5 194 000.3	1.77
2019	44.93	99 396 584.8	1.37	6 907 896.6	1.95
2020	50.88	60 834 134.6	0.72	7 365 907.5	0.87
2021	45.96	61 840 334.5	0.67	1 842 236.7	0.41
2022	46.97	29 765 904.8	0.36	2 705 760.0	0.45
2023	48.28	51 979 042.4	0.56	3 802 127.6	0.27

\* La interpretación temporal debe considerar la representatividad de la muestra auditada, que varía entre años y condiciona la comparabilidad de montos y porcentajes.

Alcance y límites de las auditorías de la ASF: 1) las auditorías no cubren la totalidad del gasto ni todos los programas cada año; 2) hay ejercicios sin auditoría (S/A) para programas específicos, lo que reduce la comparabilidad anual; 3) la representatividad del universo auditado varía entre ejercicios, por lo que los montos por aclarar deben leerse en proporción al gasto auditado, y 4) cuando se promedian periodos, se reporta el número de auditorías consideradas y las advertencias pertinentes de cobertura.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2016, 2017, 2018, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).

tura de auditorías implica que los montos por aclarar, aunque bajos en algunos ejercicios, no necesariamente reflejan un mejor control del gasto, sino un universo auditado más reducido.

Si el análisis se realiza en términos relativos (como porcentaje del total auditado), los resultados cambian. El porcentaje más alto del periodo se registra en 2018 con 1.44%, seguido por 2019 con 1.37% y 2020 con 0.72%. De hecho, en las cuentas públicas de 2019,

2020 y 2021 del gobierno de la 4T se observan el segundo, tercero y cuarto porcentajes más altos del periodo, lo cual indica que, en proporción al gasto auditado, la frecuencia de irregularidades fue elevada en los primeros años de la administración.

En el sector desarrollo social los resultados son aún más significativos. El monto más alto del periodo corresponde a 2020 con 7 365 millones de pesos, seguido de cerca por 2019 con 6 907 millones. Es decir, en el ámbito social los dos mayores montos por aclarar del periodo corresponden al gobierno de la 4T. Al considerar los porcentajes del total auditado, el valor más alto (2.48%) se presentó en 2016, pero el segundo mayor (1.95%) en 2019, ya bajo la nueva administración. En años posteriores los montos disminuyen, aunque en 2023 aún ascienden a 3 802 millones, y esto refleja que persisten retos de control en este rubro prioritario.

En conjunto, el análisis de los montos por aclarar revela que, pese a la magnitud creciente del gasto público, y en particular del gasto en desarrollo y protección social, persisten debilidades estructurales en la fiscalización y representatividad de las auditorías. Mientras que el gasto social ha ganado centralidad en la política pública reciente, los datos de la ASF muestran que su operación no está exenta de irregularidades y observaciones relevantes, lo que subraya la importancia de articular el análisis de la cobertura y los montos ejercidos con el de transparencia, legalidad y control democrático.

Tras revisar la evolución del gasto público, así como las tendencias del gasto en desarrollo social, y de la protección social dentro de éste, resulta necesario pasar al análisis de los programas específicos en los que se concentran dichas erogaciones. Los llamados programas prioritarios de la 4T absorben una proporción significativa de los recursos destinados al ámbito social, y por ello han sido objeto de revisión por parte de la ASF. Examinar los montos por aclarar en estos programas entre 2019 y 2023 permite vincular la discusión sobre la extensión y orientación del gasto con la dimensión de la fiscalización, lo que aporta una perspectiva más concreta sobre los retos de rendición de cuentas en la política social reciente.

El análisis de los montos por aclarar en programas prioritarios de la 4T durante el periodo 2019-2023, presentado en el cuadro 4, revela diferencias significativas entre esquemas, tanto en magnitud absoluta como en recurrencia de observaciones. En términos agregados, el programa con mayor monto acumulado es Sembrando Vida con 1 841 millones de pesos, resultado principalmente de las observaciones realizadas en 2019 (1 832

millones). En los ejercicios posteriores no se reportan cifras relevantes, en parte porque en dos años no se aplicaron auditorías (s/A), lo que limita la posibilidad de identificar irregularidades adicionales y acota la comparación longitudinal.

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el programa más masivo en términos de beneficiarios y presupuesto, acumuló 1 072 millones de pesos en observaciones, con montos distribuidos a lo largo de varios ejercicios: 2019 (992 millones), 2021 (77 millones), 2022 (2 millones) y 2023 (0.5 millones). La recurrencia de observaciones, aunque decreciente en tamaño, muestra que incluso en programas de carácter universal las auditorías han detectado inconsistencias relevantes.

La magnitud de los montos por aclarar en el actual programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores encuentra un antecedente en la administración de Enrique Peña Nieto. Durante el sexenio 2013-2018, la entonces Pensión para Adultos Mayores fue el programa del sector desarrollo social con mayores montos de recuperaciones: de acuerdo con las fiscalizaciones de 2013, 2014, 2016 y 2018, éstas ascendieron a 890 millones de pesos. La comparación entre ambos periodos muestra que, pese a los cambios en el diseño institucional, este tipo de programas ha estado sistemáticamente expuesto a observaciones relevantes en la fiscalización, lo que subraya la necesidad de fortalecer sus mecanismos de control y rendición de cuentas.

En el caso de Becas para el Bienestar Benito Juárez García los montos por aclarar sumaron 291 millones, concentrados en 2019 (263 millones) y con montos menores en 2021 y 2023. Aquí también destaca la ausencia de auditorías en 2020 y 2022, lo que impide evaluar de manera continua la trayectoria del programa. Jóvenes Construyendo el Futuro registró en total 238 millones, con observaciones en todos los ejercicios entre 2019 y 2022; si bien ninguna de ellas alcanzó volúmenes tan altos como en Sembrando Vida o la Pensión de Adultos Mayores, la recurrencia de montos refleja problemas persistentes en su operación y seguimiento administrativo. Finalmente, la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente sumó 133 millones, con un monto particularmente elevado en 2021 (128 millones), lo cual muestra que aun cuando se trata de un programa de menor tamaño presupuestal, tampoco ha estado exento de observaciones significativas en la fiscalización.

En conjunto, los resultados permiten establecer tres hallazgos principales. Primero, los montos por aclarar más altos se concentran en los programas de mayor presumpues-

Cuadro 4. Montos por aclarar de los programas prioritarios de la 4T, 2019-2023  
(miles de pesos)

Programa	Auditoría	Auditoría	Auditoría
	2019	2020	2021
Sembrando Vida	1 832 710.9	S/A*	8 470.8
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	992 680.4	S/A	77 141.6
Becas para el Bienestar Benito Juárez García	263 695.4	S/A	27 155.2
Jóvenes Construyendo el Futuro	126 678.3	28 096.9	78 815.9
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	4 697.1	S/A	128 018.1

\* S/A: sin auditorías (no se aplicaron auditorías a ese programa en el ejercicio indicado).

Advertencia de comparabilidad: la ausencia de auditorías en ciertos años limita las inferencias longitudinales; montos bajos o nulos no implican necesariamente mejora del control, sino un universo no revisado en ese ejercicio.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).

to (Sembrando Vida y Pensión de Adultos Mayores), lo que refleja riesgos inherentes a su escala masiva. Segundo, la recurrencia de observaciones en programas como Jóvenes Construyendo el Futuro y la Pensión de Personas con Discapacidad evidencia que los problemas de gestión no se limitan a un solo ejercicio, sino que reaparecen en distintas revisiones. Tercero, la concentración de montos en los primeros años de la administración (2019 y 2021) no necesariamente implica una mejora posterior, pues en varios ejercicios intermedios no se realizaron auditorías, lo que reduce la posibilidad de darles seguimiento y dificulta extraer conclusiones firmes sobre la evolución del control.

En el marco de un gasto público que ha crecido de manera sostenida y de un gasto social que ha alcanzado máximos históricos, los montos por aclarar en programas prioritarios ponen de relieve la necesidad de vincular la expansión presupuestal con un escrutinio más riguroso de la efectividad y legalidad en el uso de los recursos. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, estos hallazgos refuerzan la importancia de considerar no sólo la magnitud del gasto, sino también el alcance y la continuidad de las auditorías, que resultan decisivas para garantizar transparencia y control democrático.

Más allá de los montos por aclarar, es importante considerar la naturaleza de las ob-

Auditoría	Auditoría	Total
2022	2023	
S/A	72	1 841 253.7
1 986.6	583.2	1 072 391.8
S/A	374.5	291 225.1
5 110.9	0	238 702.0
S/A	272.2	132 987.4

servaciones formuladas por la ASF, que muestran los tipos de irregularidades recurrentes en la gestión de los programas sociales. Al revisar a detalle los informes de fiscalización, la ASF ha señalado la repetición de prácticas irregulares en la gestión de los programas sociales durante el gobierno de la 4<sup>ta</sup>. Entre ellas destacan pagos a personas beneficiarias sin acreditar que cumplieran con los requisitos de las reglas de operación, pagos duplicados sin justificación, transferencias a personas fallecidas, erogaciones por obras no realizadas, así como pagos sin documentación válida. Estas prácticas ya habían sido identificadas en años previos, y su persistencia evidencia limitaciones en los mecanismos de control administrativo (ASF, 2019). Un ejemplo ilustrativo se encuentra en Jóvenes Construyendo el Futuro, programa en que la

ASF documentó que en 2019 y 2020 casi 30 000 personas recibieron apoyos superiores al monto establecido, mientras que una veintena apenas si recibió un centavo; además, no fue posible demostrar que más de 17 000 beneficiarios realmente se capacitaran en un centro de trabajo, y se detectaron pagos por casi cinco millones de pesos a trabajadores de dependencias públicas, empresas privadas y tutores registrados irregularmente como becarios del programa.

El cuadro 5 sistematiza este tipo de observaciones en distintos programas sociales durante la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2019 a 2023. Las irregularidades abarcan desde fallas en la identificación de la población objetivo, inconsistencias en los padrones de beneficiarios y pagos indebidos o duplicados hasta la falta de acreditación en el cumplimiento de metas y resultados.

En síntesis, la evidencia de la ASF sugiere que la expansión presupuestal de los programas sociales prioritarios ha coexistido con observaciones recurrentes de gestión (padrones, elegibilidad, pagos, metas), cuya lectura debe considerar la variabilidad en la representatividad de las auditorías y los ejercicios S/A. Esto refuerza la pertinencia de articular tamaños de gasto, cobertura y fiscalización en un mismo marco de rendición de cuentas,

### Cuadro 5. Resumen de observaciones de la ASF a los programas sociales en su fiscalización de las cuentas públicas 2019-2023

Observación	Programas sociales*
Errores en la identificación, cuantificación e integración de la población objetivo y beneficiaria.	PBPAM (2021), PVS (2021)
Falta de información y validación de los criterios de elegibilidad de la población beneficiaria.	ICF (2019), PABNNHMT (2022), PBPAM (2021), PBPDP (2019, 2022), SV (2019, 2021, 2022), UBBJG (2019)
Falta de información que sustente pagos a beneficiarios y servicios contratados.	BBBJG (2019), PBPDP (2019, 2021), SV (2019, 2020, 2021)
Incremento de pagos por servicios contratados sin justificación.	PVS (2020)
Pago a beneficiarias y beneficiarios que no cumplían con los requisitos, criterios de elegibilidad o con documentación incompleta.	BBBJG (2019), JCF (2019, 2020), JEF (2022), PABNNHMT (2019, 2022), PBPAM (2019, 2020, 2022), PBPDP (2019), SV (2019, 2020), UBBJG (2019)
Pagos duplicados a personas beneficiarias.	JCF (2020), PBPAM (2019), PBPDP (2019, 2020, 2021)
Pagos diferenciados a personas beneficiarias sin justificación (a unas personas se les otorgó más del monto establecido y a otras se les dio menos).	JCF (2019), PABNNHMT (2019), PBPDP (2019), SV (2019)
Pago a personas fallecidas	BBBJG (2019), JCF (2020), PBPAM (2019, 2020, 2022), PBPDP (2019)
Pagos a personas ilocalizables.	PBPAM (2022), PBPDP (2019),
Inconsistencias en el número de población beneficiaria y apoyos entregados (más apoyos con respecto al número de beneficiarios).	PBEC (2020), PBPDP (2019), PBPAM (2021), <a href="#">SV</a> (2019)
Inconsistencias en el número de apoyos entregados y reportados (se otorgó una cantidad mayor que la reportada).	PBPAM (2021)

Continúa...



Observación	Programas sociales*
Falta de acreditación en la cantidad y transferencia de recursos entregados a beneficiarias y beneficiarios.	BBBJG (2019), SV (2019, 2022)
Falta de información sobre la baja, cancelación y retención de pagos a personas beneficiarias.	PBPAM (2021), PBPDP (2019), SV (2019)
Falta de acreditación y recuperación de recursos a la Tesorería Superior de la Federación.	BBBJG (2019), PBPDP (2019), PVS (2020), SV (2020)
Incongruencias y vacíos en los padrones de beneficiarios.	JCF (2020), PABNNHMT (2019, 2022), PBEC (2020), PBPAM (2021, 2022), PBPDP (2019, 2022), SV (2019, 2022)
Falta de acreditación en el cumplimiento de metas y de los resultados del programa.	BUEEMSBJ (2020), PABNNHMT (2022), PBEC (2020), PBPAM (2021), PVS (2021), UBBJG (2019)
* Siglas: Becas para el Bienestar Benito Juárez García (BBBJG), Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (BUEEMSBJ), Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF), Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), Programa de Becas Elisa Acuña (PBEC), Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP), Programa de Vivienda Social (PVS), Sembrando Vida (SV), Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG).	
Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de los informes de resultados de fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).	

y abre una agenda de mejora institucional en planeación de poblaciones objetivo, trazabilidad de padrones y continuidad de los ejercicios de auditoría.

Conclusiones

El análisis de los programas sociales del primer gobierno de la 4T desde la perspectiva de la rendición de cuentas financiera muestra avances relevantes y desafíos persistentes. En términos presupuestales, se observa un aumento histórico en la asignación de recursos, con un énfasis creciente en la función de desarrollo social, y en particular en la protección social. En cobertura, las encuestas de hogares y los registros administrativos revelan un

cambio distributivo: una ampliación hacia esquemas más universalistas que redujeron la progresividad del gasto, lo que plantea tensiones entre ampliación de derechos y focalización en los sectores más pobres.

Desde el ángulo de la fiscalización, los montos por aclarar evidencian que las irregularidades no han desaparecido, sino que se concentran en programas de gran escala y en los primeros años de implementación. La recurrencia de observaciones en distintos programas muestra deficiencias estructurales en la gestión administrativa, agravadas por la limitada representatividad de las auditorías en algunos ejercicios y la ausencia de revisión en otros. Estas restricciones de cobertura condicionan la comparación anual y la lectura de tendencias.

La masificación de programas conlleva riesgos administrativos previsibles (padrones, elegibilidad, pagos), que deben atenderse con controles *ex ante* (planeación y reglas claras), *ex dure* (trazabilidad de transferencias y cruces con registros civiles y laborales) y *ex post* (auditoría con representatividad suficiente).

Cuando la cobertura aumenta pero la representatividad de auditorías disminuye o hay ejercicios sin revisión, menores montos por aclarar pueden reflejar menos escrutinio, no mejor gestión. El indicador robusto es el porcentaje sobre el gasto auditado y su tendencia, junto con la naturaleza de las observaciones.

En la literatura comparada se ha documentado que la expansión de padrones y transferencias masivas incrementa la necesidad de mecanismos de integridad y control, donde la utilidad de la información depende de su articulación con capacidad de respuesta y sanción (*answerability* y *enforcement*). Esta evidencia, aunque heterogénea, subraya que los avances en auditoría, apertura de datos y estándares de integridad favorecen la corrección de desalineaciones administrativas (Fox, 2015; OECD, 2020). Se trata de criterios de referencia, no de hallazgos estimados en este estudio.

En materia de auditoría del sector público y gobernanza, los análisis comparados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para América Latina y el Caribe enfatizan la representatividad del universo auditado, la trazabilidad de los hallazgos y la comunicación de riesgos. Como referente normativo, estos criterios ayudan a interpretar resultados nacionales basados en registros y auditorías, sin extrapolar conclusiones más allá del alcance empírico del artículo (OECD, 2020).

En conjunto, los hallazgos confirman que la política social de la 4T se ha convertido

en un pilar central del gasto público, pero su legitimidad depende no sólo de la magnitud de los recursos ni de su cobertura, sino de la capacidad institucional para garantizar transparencia, legalidad y control democrático. Con ello se responde la pregunta planteada: la expansión del gasto y la cobertura requiere, para ser legítima y sostenible, capacidades efectivas de transparencia, legalidad y control democrático.

El reto hacia adelante es consolidar mecanismos de fiscalización más robustos, fortalecer la planeación de poblaciones objetivo, asegurar la trazabilidad de los padrones de beneficiarios y mantener la continuidad de las auditorías. Sólo de esta manera será posible que la expansión del gasto social se traduzca en efectividad redistributiva y en mayor confianza ciudadana en las instituciones.

### Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2018*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2019*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2020. Consolidado (primera, segunda y tercera entrega)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2022*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021. Matriz de datos básicos (primera, segunda y tercera entrega, consolidado)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2025). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2023. Matriz de datos básicos (primera, segunda y tercera entrega, consolidado)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing public accountability: a conceptual frame-

- work. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CNAC) (2010, 27 de diciembre). Acuerdo por el que se emite la Clasificación funcional del gasto. *Diario Oficial de la Federación*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). *Inventario Coneval de programas y acciones de desarrollo social 2014-2015: presentación y análisis*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024a). *Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2023-2024: presentación y análisis*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024b). *Listado Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2024*. Coneval.
- Fox, J. A. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En Hood, C. y Heald, D. (eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press for the British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025). *Pobreza multidimensional 2024*. INEGI.
- Jaramillo-Molina, M. E. (2024). *Análisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2024) desde un enfoque de desigualdad y redistribución*. Instituto de Estudios sobre Desigualdad (INDESIG).
- López-Obrador, A. M. (2018, 1 de diciembre). *Discurso de toma de protesta como presidente de México*. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- López-Obrador, A. M. (2021). *A la mitad del camino*. Planeta.
- Martínez-Espinoza, M. I. (2024). *La política social de la 4ª. Cambios, continuidades y contradicciones del combate a la pobreza y la procuración del bienestar social durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador*. UNICACH; Tirant lo Blanch.
- Merino, M. (2005). El desafío de la transparencia. En Instituto Electoral del Distrito Federal (ed.), *Democracia y transparencia*. Instituto Electoral del Distrito Federal.

- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020*. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Páramo, A. (2025, 29 de junio). Gracias a programas sociales, 11 millones de personas salieron de la pobreza. *Excélsior*.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2020, 1 de septiembre). *2º Informe de gobierno 2019-2020*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2021, 1 de septiembre). *3º Informe de gobierno 2020-2021*. Presidencia de la República.
- Rose-Ackerman, S. (2005). *From elections to democracy: building accountable government in Hungary and Poland*. Cambridge University Press.
- Secretaría de Bienestar (2022). *4º Informe trimestral 2021. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 – Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2023). *4º Informe trimestral 2022. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 – Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2024). *4º Informe trimestral 2023. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 – Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2025). *4º Informe trimestral 2024. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 – Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s.f.). *Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB*. SHCP.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L. y Platner, M. F. (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner.

