



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**El gasto público en México en subsidios y subvenciones  
(2012-2018) De la política asistencial al asistencialismo**

**TESIS**

Para obtener el título de  
**Licenciada en Economía**

Presenta:

Karen Sofía Gaytán Orenday

Director de tesis:

Lic. José Carmelo Zamora



Ciudad Universitaria, CD. MX. 20 de mayo de 2020



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis padres y hermanos, por creer en mí, por su paciencia y apoyo incondicional.

Al Mtro. David Fonseca por ser el mentor de mi desarrollo profesional y por tantas enseñanzas.

A mi asesor, Lic. José Carmelo Zamora, por compartir sus conocimientos y guiarme durante esta etapa.

A mis sinodales, por sus consejos y pronta respuesta a mis dudas.

“El quehacer económico siempre se alejará de los fines sociales, en tanto las preocupaciones del estado no vayan más allá de las cifras”.

**Amartya Sen.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>HIPÓTESIS</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 2. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LOS SUBSIDIOS EN MÉXICO</b> .....	26
<b>2.1 Evolución del gasto público en México</b> .....	26
<b>2.2 Seguimiento y regulación presupuestaria de los programas sociales y subsidios</b> .....	38
Anexo 1: SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES: Distribución de programas y presupuesto por ramo .....	45
<b>CAPÍTULO 3. ¿UN MAYOR GASTO PÚBLICO IMPLICA UN MAYOR DESARROLLO?</b> .....	46
<b>3.1 Evolución de la pobreza en México</b> .....	46
<b>3.2 Asistencialismo</b> .....	51
<b>3.3 Encadenamiento del gasto público con el empleo y la pobreza en México</b> .....	54
<b>Modelo 1. Impacto del empleo en los niveles de pobreza</b> .....	55
<b>Modelo 2. Impacto del gasto público en el empleo</b> .....	58
<b>Anexo 1. Prueba de Hausman</b> .....	63
<b>CAPÍTULO 4. EFECTOS, RECOMENDACIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	64
<b>4.1 Alternativa de política social</b> .....	64
<b>4.2 Sistema básico de programas de protección social por edad</b> .....	65
<b>4.3 Incentivos a la informalidad y baja productividad</b> .....	69
<b>FUENTES DE CONSULTA</b> .....	74

## INTRODUCCIÓN

La situación económica actual presenta un sinfín de dificultades que impiden el buen funcionamiento del aparato productivo y la fase de consumo. Algunos factores determinantes de esta problemática provienen tanto de fuentes internas como externas, por efecto de la acción socio-económica del país, decisiones políticas, choques nacionales e internacionales o incluso como parte de los desajustes provocados por el propio ciclo económico, sin dejar de lado las causas estructurales y de carácter histórico. Sin embargo, en el ámbito de la política económica, al gobierno como ente que dirige, le resulta necesario identificar aquellos aspectos que puede manipular y emplear para tratar de influir en ciertos fenómenos de interés político y social o económico, de tal forma que pueda dar solución en el corto y largo plazo a determinadas áreas específicas a través de políticas públicas, que en conjunto conducirán a una mayor estabilidad macroeconómica. En este tenor, el gasto público se convierte en una de las herramientas más poderosas de los gobiernos para proveer bienes y servicios a la población, redistribuyendo de esta forma los ingresos tributarios eficientemente y ayudando a garantizar las mejores condiciones para el desarrollo y funcionamiento económico.

Lo anterior se ve aunado a las necesidades comunes que resultan de los principales problemas sociales por la presencia de desigualdad, la falta de recursos para el bienestar y protección básica de la población, así como problemas derivados de la dinámica natural de la economía por choques internos y externos; todo lo cual implica para el Estado, a través del gobierno, la obligación de impulsar el apoyo económico y dar dirección, no sólo a través de la asignación de recursos para promover el bienestar de su ciudadanía con un ejercicio eficiente del presupuesto, destinado a la retribución mediante bienes, servicios y apoyo económico, sino que además, éste debe plantear claramente cuáles serán las estrategias, acciones y objetivos por cumplir en un plan de desarrollo, cuyo enfoque vaya desde la creación de fuentes de ingresos para la sociedad, a través de inversión productiva, hasta la forma de absorber el trabajo de la población y traducirlo en ingresos, generando

competitividad, producción, tecnología y crecimiento económico, en la misma línea por alcanzar una sociedad menos dependiente del presupuesto público.

En otras palabras, el gasto gubernamental no puede ser destinado únicamente a dar respuesta a las necesidades últimas de la población, tratando de convertir sus funciones en las de un gobierno paternalista, donde las leyes, las organizaciones y las formas de ejercicio del poder por parte de los gobernantes suplantando la acción popular, por considerar a la población “menor de edad” y actúan como un padre que protege a sus hijos, donde además, las erogaciones asistenciales se vuelven la mayor parte del gasto, como ocurre en México. Por el contrario, debe subsanar también las deficiencias verdaderas que ocasionan la falta de recursos en las personas a través de la generación de empleo derivado de la inversión pública.

Con determinadas condiciones, es posible que un gobierno con alta carga fiscal desempeñe funciones paternalistas, sin embargo, en México, el deficiente comportamiento del sistema de recaudación impide aumentar las tasas impositivas, la falta de confianza de la ciudadanía contribuyente no permite una mayor participación del Estado en la economía, por lo que sus acciones como gobierno benevolente deben mantenerse al margen que sus ingresos tributarios le permitan.

No obstante, el cumplimiento de los lineamientos existentes, que conducen a la eficacia de las erogaciones públicas, muchas veces se ve perturbado por la falta de planeación y regulación de los programas y proyectos a los que se destina, aunado a la facilidad con la que se aprueban e incrementan las erogaciones en programas y subsidios, mientras que la dificultad para la aprobación del gasto en inversión suele ser mucho más elevada, pero pocas veces acatada. Y es justo en esta parte del proceso en donde se pierde la visión original, y los objetivos de programas sociales se traducen en válvulas de escape de corto plazo, ya que la mayor parte del gasto se direcciona a subsidios, transferencias y otras ayudas, mismo gasto que termina en manos de población no objetivo y fuera de las zonas de atención prioritaria, dejando de lado la importancia del gasto productivo. Esto debido

principalmente a la autonomía de gestión y poca estructuración del gasto, que da pauta a los ejecutores a manipular los costos y ejercer el presupuesto de acuerdo a su consideración, mismo que pocas veces resulta eficiente y con pocos resultados visibles, de tal forma que este proceso requiere el establecimiento de límites determinados por un sistema de planificación eficiente que permita identificar la mejor forma de ejercer el gasto en la población y áreas objetivo, con la finalidad de reducir paulatinamente las erogaciones y transferencias unilaterales e incrementar eventualmente el gasto productivo y generador de riqueza futura.

En este sentido, la visión que sustenta esta investigación encuentra su origen en la forma en que históricamente ha sido orientada la política social mexicana, mediante apoyos directos, un constante aumento de gasto público destinado a Transferencias y Subsidios, que si bien satisface en el corto plazo las necesidades poblacionales con el “fin” de combatir la pobreza y garantizar mejores condiciones, esta forma de atacar la problemática termina por convertirse en un mecanismo de búsqueda de aceptación política para atraer apoyo en periodos electorales, situación que impide el establecimiento de los pilares básicos para impulsar la producción nacional, la inversión privada, y con ello, la creación de empleo, siendo estos últimos los que ponen al alcance de las personas, herramientas y espacios disponibles para traducir su productividad en ingresos propios, reduciendo en el largo plazo la dependencia hacia el gobierno.

Por ello, se hace necesario realizar un análisis de los principales rubros de gasto del gobierno mexicano, a través del presupuesto público, para identificar la materialización de los objetivos de la política social, con una perspectiva amplia que toma como punto de partida un breve análisis histórico sobre la composición del gasto a partir del desarrollo estabilizador en México y su evolución a través de los años, lo que nos permitirá enfatizar de forma completa el periodo de esta investigación, que refiere a un lapso más corto de tiempo (un sexenio) considerando las cifras de 2012 a 2018, y analizar cuáles han sido las implicaciones del gasto público destinado a Transferencias y Subsidios en la economía mexicana, a través



de la observación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, su nivel de encadenamiento, aprobación, eficiencia y recomendaciones para reconocer el impacto provocado por la actual estructura del gasto; mediante el cálculo de la correlación entre pobreza y empleo, y de forma paralela, el gasto público y empleo.

Cabe mencionar que para un análisis de la pobreza y la desigualdad, es necesario considerar las diversas causas estructurales, profundas y de carácter histórico de estos fenómenos, sin embargo, éstas no se analizarán en la presente investigación, ya que las características de la pobreza en México son mucho más complejas y requieren un enfoque multidisciplinario hacia las mismas, como se puede observar cuando se analiza la situación del sureste del país o de las comunidades indígenas y campesinas. Con esta investigación se busca demostrar la estrecha relación entre empleo, pobreza y gasto público en subsidios y subvenciones, para evaluar el impacto real y los beneficios de las políticas públicas de gasto social, con el objetivo de plantear alternativas de acción que mejoren las condiciones de vida de la población, en particular, de la población objetivo de las Transferencias y Subsidios. Con base en la revisión de datos e investigaciones referentes al manejo de gasto asistencialista y sus efectos, se busca comparar, en términos presupuestarios, los capítulos sobre gasto y conceptos, para evaluar sus impactos con base en las cifras reales ejercidas en el país, de forma que permita la evaluación de la eficiencia del gasto y su impacto en el bienestar social y el empleo, a través de un modelo de regresión.

## **HIPÓTESIS**

El creciente gasto público destinado a subsidios y subvenciones ha sido regresivo en México durante el último sexenio (2012-2018), debido a que no ha influido de forma positiva en el desarrollo económico y social del país, su mal uso impide alcanzar los objetivos ya que no se atacan los verdaderos causantes de la problemática social, que se traduce en una tendencia al alza de la pobreza. De forma, que dicho gasto termina por convertirse en asistencialismo permanente, afectando el equilibrio de las finanzas públicas y dejando un reducido margen de gasto para la inversión pública productiva.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

El Estado se entiende como la estructura económica, jurídica y política de un territorio sobre la que descansa la cooperación social, con base en un orden legítimo y poder político, regulado por un estado de Derecho que lo legitima y que basa su organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>1</sup> Es además un arreglo histórico-social, resultado de la forma de construcción del poder político con diferentes formas, cuyas instituciones son las leyes y las organizaciones, bajo una misma identidad nacional, y en estas últimas están los poderes que comprenden los Estados democráticos.

*Desde un punto de vista económico el Estado a través de un Gobierno puede utilizar la política monetaria, la política fiscal, la política industrial y social, como instrumentos para influir en la actividad económica: inversión, inflación, empleo, pobreza, con el fin de alcanzar determinados objetivos tanto en el campo económico como en el social. Su influencia no solo reside en el campo macroeconómico sino también en la esfera de la microeconómica al regular el mercado de trabajo, de bienes, a la empresa, a las prácticas monopolistas, etc. Lo cual puede tener fines de bienestar y crecimiento. El hecho importante es que cualquier economía capitalista requiere de la presencia de un Estado y de un Gobierno.<sup>2</sup>*

El enfoque sobre el papel que debe desempeñar el Estado, se vincula a diferentes paradigmas y etapas de la historia. Particularmente, el inicio del sistema que plantea el Estado de Bienestar se remonta a la crisis social generada por la depresión económica, después de la Segunda Guerra Mundial, como una respuesta política ante la necesidad de atender a la población afectada, así como una reacción frente al despliegue de los países comunistas (URSS, China, Vietnam, etcétera).

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1989, pp. 68-187.

<sup>2</sup> Vargas Sánchez, Gustavo, "Economía y Estado", en *Introducción a la teoría económica, un enfoque latinoamericano*, México, Pearson, 2006, p. 1, (De agosto, 2018: <http://www.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp24eces.pdf>).

Su concepción teórica se basa en la “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero” de Keynes, publicada en 1936, antes de la Segunda Guerra Mundial, que señala como aspecto central la necesidad de la creación de demanda efectiva a través del gasto público, como inversión productiva o gasto social, con el objetivo de alcanzar el equilibrio macroeconómico con pleno empleo. Esta teoría iba en contra del pensamiento dominante de la época, sobre la economía con libre competencia y sin intervención del Estado, donde otros autores, como Hayek, consideraban que el Estado de Bienestar produce un totalitarismo que restringe la libertad humana y de mercado, al plantear que las empresas privadas son más productivas que las públicas, ya que estas últimas están sesgadas por la burocracia y los altos costos.<sup>3</sup> El Estado de Bienestar dio reconocimiento por primera vez a la seguridad social y a la necesidad de que el Estado debía intervenir para corregir las imperfecciones de la economía de mercado, en los ámbitos que quedaran fuera de la actividad económica o en momentos de crisis y recesión económica.

En este sentido, la participación del Estado en la economía, sustentada bajo la visión keynesiana, implica que su intervención directa, a través de la expansión de sus funciones, permita alcanzar una mejor distribución del ingreso ante las fallas presentes en el libre mercado y la acumulación privada, pues se acepta que éstas generan externalidades negativas a los consumidores, derivadas de las conductas monopólicas y oligopólicas, así como la existencia de asimetrías de información, por lo que el gobierno puede desarrollarse como un ente que administra y crea leyes para promover estrategias más favorables para algunos sectores, generando los marcos de regulación de las actividades económicas, hasta desempeñarse incluso como un productor directo de bienes y servicios públicos que se complementa con esquemas de asistencia basados en transferencias y la concesión de subsidios u otros apoyos de inversión e infraestructura, que tratan de modificar de forma favorable la oferta o la demanda de los bienes y servicios considerados vulnerables,

---

<sup>3</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “El Estado del Bienestar”, en *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 67-104, (De agosto, 2018: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/5.pdf>).

sin descuidar la lógica de acumulación del capitalismo. De ahí que la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales, o la actividad industrial, da una connotación progresista a las acciones públicas y legitima el ejercicio del poder político. Además, faculta al gobierno para hacer valer su posición frente a la toma de decisiones y el ejercicio del poder mediante procesos democráticos.<sup>4</sup>

Particularmente, el papel del gobierno en México ha destacado la importancia de la gestión social como una de las obligaciones del Estado para garantizar la seguridad social, mismo se desprende de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>5</sup> como “garantías sociales” en un sentido amplio: En el artículo 1º establece que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”; en el artículo 3º se establece el derecho a la educación; mientras que en el artículo 4º, el derecho a la salud, a un medio ambiente adecuado y la vivienda digna. Además, en el mencionado artículo 1º señala que en el ámbito de cada una de las autoridades y sus competencias, éstas “tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Por lo antes señalado, el gasto público representa el principal instrumento disponible a los gobiernos y sociedades, para promover la equidad en el desarrollo humano dentro de los sistemas económicos, especialmente cuando se encuentran en condiciones de extrema desigualdad en cuanto a la capacidad de gasto privado de los hogares, tal como es el caso de México.<sup>6</sup> Además, resulta necesario como fomento para el funcionamiento de algunos de los sectores productivos en las economías, tratando de regular y atender las necesidades de los agentes que

---

<sup>4</sup> Huerta Moreno, María, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, en *Política y cultura*, núm. 24, 2005, pp. 121-150.

<sup>5</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el DOF 06/03/2020, (De agosto, 2018: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>).

<sup>6</sup> Scott, J. “Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad”. *Documento de trabajo para el informe sobre desarrollo humano México*, (2011).

participan en ella, por lo que históricamente se ha buscado implementar una sólida política de finanzas públicas que logre traducir el peso del gobierno en su capacidad para ejercer los recursos, tal como ocurre en México desde la época del desarrollo estabilizador, siendo la composición del presupuesto la que ha evolucionado en cada gobierno, hasta dar forma a la actual administración de recursos.

Durante la etapa de 1950 a 1981, en México se impulsó una política de gasto expansiva con un alto crecimiento de los servicios públicos como educación y salud, así como del sector industrial interno, mejorando el bienestar de los mexicanos, al tiempo que el país experimentaba la transición demográfica y se urbanizaba. En esta época el país también tuvo la suerte de no enfrentar ninguna crisis externa, sin embargo, a finales de los setenta el gasto público alcanzó montos sin precedentes y aumentó ampliamente; derivado del bajo crecimiento que se estaba presentando, y con el descubrimiento de los nuevos yacimientos de petróleo al sur del país, el gobierno decidió aumentar el gasto en programas de inversión dejando de lado las partidas sociales, pero los proyectos resultaron poco productivos, lo que inevitablemente causó descontrol presupuestal y una crisis de confianza que provocó la fuga masiva de capitales, además de una intensa especulación desfavorable al peso, pues el Banco de México, al servicio del Ejecutivo, imprimía dinero para financiar el gasto. Los ingresos por su parte se mantuvieron constantes en alrededor de 20% del PIB, aumentando cada vez más el déficit.<sup>7</sup>

Lo anterior desembocó en la implementación del Estado liberal a partir de 1982, cuando se comienza a reducir el tamaño y la complejidad del sector público; la política de gasto se tornó reduccionista, con apertura comercial y desregulación; además, el endeudamiento externo limitó la capacidad intervencionista del Estado. Con las reformas de Carlos Salinas de Gortari, se redujo la participación del Estado

---

<sup>7</sup> Cárdenas, Enrique, "La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009", en *Historia económica general de México*, México, Colegio de México/Secretaría de Economía, (De mayo, 2020: [https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/j.ctv47wf39.20.pdf?ab\\_segments=0%252Fbasic\\_SYC-5144%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Aba9d3f596ff7423c09988c38acefce](https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/j.ctv47wf39.20.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_SYC-5144%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3Aba9d3f596ff7423c09988c38acefce)).

en la producción y en la construcción de infraestructura, para dejar estas áreas en manos privadas con la reprivatización de entidades y empresas estatales. Para este momento (1995-2000), el crecimiento desigual entre regiones y sectores generaba descontento social, por lo que el gobierno federal acrecentó el gasto de las entidades federativas para tratar de corregir las asimetrías regionales y sociales.<sup>8</sup>

En síntesis, fue durante los años 1950 a 1976 que la mayor parte del presupuesto federal estuvo dirigido a dar cobertura a programas y proyectos que impulsaban la economía y la inversión del país, con aproximadamente 50% del presupuesto, seguido de las funciones administrativas del gobierno con un 30% en promedio, y función social que apenas alcanzaba un 20%. Hasta después de 1980, esta composición comenzó a cambiar, dando mayor prioridad a las funciones sociales con un 45% del presupuesto, después a las acciones económicas con 30% y la administración del Ejecutivo cayó a un 20% aproximadamente.<sup>9</sup> De esta forma, poco antes del año 2000 la composición del gasto comenzó a modificarse, dejando de lado las funciones económicas y productivas del gobierno a través del gasto, para dar paso al crecimiento de una fuerte política social, superando el 50% del presupuesto federal y cuyo repunte continúa en los gobiernos actuales.

Por otra parte, los ingresos y el endeudamiento público son un complemento importante para las finanzas públicas en el país y se consideran fundamentales, al ser los encargados de financiar las erogaciones efectuadas por el gobierno, en el corto o largo plazo, dependiendo de la disponibilidad de los recursos propios obtenidos a través de instrumentos derivados de la política fiscal, o bien, de las facilidades del financiamiento externo. Sin embargo, este análisis le asigna una mayor relevancia al gasto público, debido a que históricamente, tratar de aplicar una reforma fiscal orientada hacia un aumento de la recaudación, ha sido un proceso

---

<sup>8</sup> Rodríguez Benavides, Domingo, *et. al*, "La ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009", en *Investigación Económica*, vol. 72, núm. 283, 2013, (De mayo, 2020: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/40017>).

<sup>9</sup> INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, México, INEGI, 1994, t. II, (De mayo, 2020: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825460238/702825460238.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825460238/702825460238.pdf)).

agotador para el gobierno, y por lo tanto, sus resultados han sido de alcance limitado, derivado de los efectos negativos o el costo político que genera su implementación, además de la resistencia y crítica social, lo que vuelve al gasto un instrumento clave para la ejecución de las políticas públicas, que constantemente se ve afectado por la presión financiera de la deuda, el pago de pensiones, la carencia del sistema de recaudación fiscal y la baja de los ingresos petroleros, tendencia presente en los últimos años.

Así pues, la política fiscal es la encargada de establecer las medidas que deberán ser tomadas para llevar a cabo una recaudación tributaria eficaz, que trate de alcanzar el máximo equilibrio respecto a los gastos gubernamentales. Por lo tanto, los ingresos esperados por el gobierno se catalogan como una de las primeras consideraciones durante este proceso de planeación, ya que sustentan la organización y distribución del gasto hacia las entidades y se entienden como los recursos provenientes de impuestos, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios del gobierno, así como el superávit de las entidades públicas empresariales, donativos, ingresos de capital y recuperación de inversiones financieras.<sup>10</sup> La clasificación de los ingresos se divide en tributarios y no tributarios, siendo los primeros aquéllos que se obtienen a través de una imposición recaudatoria sin ninguna contraprestación, incluyendo al Impuesto sobre la Renta (ISR), al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS); mientras que los no tributarios contemplan a los ingresos que se perciben a través del ejercicio de los derechos, aprovechamientos y productos del gobierno, siendo los más importantes los provenientes de la producción de petróleo, la venta de energía de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> CONAC, “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, Gastos y el Financiamiento de los Entes Públicos”, México, CONAC, 2011, (De agosto, 2018: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_12\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_12_001.pdf)).

<sup>11</sup> ASF, “Introducción al sistema fiscal mexicano”, México, ASF, 2016, (De mayo, 2020: [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/2\\_Introduccion\\_al\\_Sistema\\_Fiscal\\_Mexicano.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2_Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf)).



La tendencia que han seguido los ingresos recabados por el gobierno federal desde el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, han reflejado una evolución a la alza por el lado de las percepciones tributarias, debido principalmente a la recaudación de ISR, IVA y las recientes cifras positivas del IEPS, como resultado de la reforma fiscal de 2014 y de las variaciones en los precios del petróleo. Sin embargo, los ingresos no tributarios, en particular los petroleros, no reflejan esta misma tendencia, su bajo o nulo crecimiento merma la línea de crecimiento total al alza, volviendo insuficiente la recaudación de ingresos interna del sector estatal respecto al margen de acción al gasto, que crece de forma constante, sin tomar en cuenta el menor ritmo de aumento de los ingresos<sup>12</sup>, de forma que se le está asignando a los ingresos no petroleros la absorción de la caída de las percepciones petroleras, además de la proporción de crecimiento del gasto. Por su parte, la respuesta poblacional, ante esta insuficiente recaudación, manifiesta la poca disposición que se tiene a cumplir con la obligación de contribuir, reacción que se presenta ante la poca confianza que se tiene en el gobierno para hacer valer la ley ante la justicia tributaria del cobro y destino de los impuestos.

En contraste, la deuda, comprendida por las obligaciones que adquiere un país y que deben ser saldadas en un plazo determinado, puede considerarse interna o externa dependiendo de la naturaleza del crédito, ya sea proveniente de otro país en moneda extranjera o de la banca nacional en moneda local. Ésta es utilizada en momentos de crisis o de contracciones económicas para evitar que éstas se profundicen, a través de la contratación de un crédito, que dé un impulso la actividad económica y contrarreste los efectos negativos del déficit en el que incurren los gobiernos.<sup>13</sup> Sin embargo, el nivel de endeudamiento en el país durante los últimos años refleja una propensión ascendente como resultado de la insuficiente recaudación, lo que a su vez pone en riesgo y desconfianza la estabilidad de las

---

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas”, México, 2020, (De mayo, 2020: [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)).

<sup>13</sup> ASF, *op. cit.*

finanzas públicas por parte de las calificadoras, colocando como una necesidad principal la de mejorar la inercia del gasto de la deuda contratada, que poco favorece a la inversión y le da mayor prioridad al funcionamiento y bienestar de la administración pública en el corto plazo.

En este tenor, el ejercicio del gasto por parte del sector público en México debe estar sujeto a la política presupuestal vigente, que establece y dirige las acciones de consumo, inversión y redistribución del ingreso, entendiendo como “gasto total” a las erogaciones que son aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública.<sup>14</sup> El procedimiento de esta presupuestación se realiza de forma anual y se encuentra regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), participando la Cámara de Diputados en colaboración con la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo, encargados de aprobar y ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación, como un mapa general del proceso y asignación estructurada del gasto.<sup>15</sup> Tomando como punto de partida la propuesta presentada a la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo a partir del 8 de septiembre, una vez discutida y analizada será aprobada y publicada el 15 de diciembre del año en curso, de forma simultánea con el paquete económico, que incluye los documentos esenciales como directrices de la política económica del país (Criterios Generales de Política Económica, Iniciativa de Ley Ingresos de la Federación, Proyecto de Decreto, Presupuesto de Egresos de la Federación y Miscelánea Fiscal). Sin embargo, durante este proceso la toma de decisiones se presenta de forma un tanto subjetiva al momento de asignar y negociar el gasto en los ámbitos que se consideren prioritarios de acuerdo con los objetivos, la visión y el papel que desempeñe el Estado y los dirigentes encargados de esta asignación.

La presentación del presupuesto puede organizarse de diversas formas para su mejor manejo: gasto no programable y programable, refiriéndose el primero de éstos

---

<sup>14</sup> CONAC, 2011, *op. cit.*

<sup>15</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

a las obligaciones y apoyos que no financian directamente la operación de las instituciones, incluye al costo financiero de la deuda, las participaciones y Adefas; mientras que el gasto programable es el que responde a la operación de las instituciones encargadas de brindar servicios básicos a la población, como educación, salud e infraestructura. También, es posible catalogarlo en gasto corriente, como el gasto que no incrementa el patrimonio federal, sino que es destinado únicamente a la adquisición de bienes y servicios que permiten llevar a cabo una correcta operación con el fin de brindar atención educativa, de salud, subsidios y transferencias directas que impulsan el desarrollo de la población; y en gasto en capital, que permite aumentar el patrimonio público, pues incluye las erogaciones que las entidades y dependencias realizan en inversión y otros gastos de capital.

Otras formas de clasificar los egresos son la administrativa, que define a las entidades y dependencias que ejercerán el gasto, la funcional que indica el tipo de actividades en que se gastará, y la económica, que se refiere a la clasificación por el tipo de bienes y servicios que serán adquiridos.<sup>16</sup> La clasificación del gasto en estos rubros permite organizar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas, además de comprobar el cumplimiento del ejercicio responsable de los encargados en los rubros señalados, incluyendo sueldos y salarios, bienes y servicios, intereses, transferencias, hasta gastos de capital. En el marco anterior, la clasificación económica permite desglosar de forma más específica las erogaciones, utilizando criterios que ordenan las operaciones presupuestarias a través del objeto de gasto, bajo la misma línea que distingue la naturaleza de los bienes y servicios, desagregando al máximo nivel las transacciones económicas, partiendo del número de capítulo, seguido por el concepto y hasta llegar a la partida, como expresión detallada de lo que se adquiere.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*

<sup>17</sup> CONAC, "Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto", México, CONAC, publicado en el DOF 09/12/2010, (De agosto, 2018: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_006.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf)).

Para efectos funcionales de esta investigación, cabe aclarar que se considerará la clasificación “por capítulo” de gasto y no la clasificación más conocida, que agrupa el gasto de forma muy general en “corriente y de capital”<sup>18</sup>, pues se busca comparar las transferencias en subsidios, mismas que están clasificadas “por capítulo” y le corresponde el número 4000, además, el capítulo 6000 hace referencia exclusivamente a la inversión en obra pública cuyo presupuesto está destinado específicamente a la creación de infraestructura física que contribuye a la formación bruta de capital, cuyas cifras están contenidas dentro del “gasto de capital”:

*Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, etc., así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.*<sup>19</sup>

Particularmente, el capítulo 4000, correspondiente a “Transferencias, Subsidios y Otras Ayudas”, incluye las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.<sup>20</sup> Permite brindar apoyo a algunos sectores de la población para impulsar el correcto funcionamiento de sus operaciones en cuanto a consumo, producción, distribución o comercialización de bienes, lo que coloca al gobierno como un factor clave para la gestión de las políticas sociales que impulsen el desarrollo económico de su población, cuando se vea afectado.

---

<sup>18</sup> Esta partida incluye diversas secciones que si bien contribuyen a incrementar los activos fijos, no se trata específicamente de proyectos nuevos de obra pública, sino que incluyen gastos de conservación, mejora y modificación de la obra, adquisición de materiales, costos de instalación e incluso amortización de la deuda.

<sup>19</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificador por objeto del gasto”, México, SHCP, publicado en el DOF 22/09/1995, (De marzo 2020: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/anexo4.pdf>).

<sup>20</sup> CONAC, 2010, *op. cit.*

Musgrave<sup>21</sup> explica que los subsidios son uno de los instrumentos que tiene el Estado para llevar a cabo la distribución del ingreso y compensar los males sociales, además de incentivar la producción. Para financiar este gasto, el gobierno instrumenta la política fiscal expansiva, con cargo a particulares, y cuando los ingresos por impuestos no son suficientes, el gobierno recurre al endeudamiento.

*Los **subsidios** son una forma de asistencia financiera a una empresa o sector económico [...] constituyen beneficios selectivos otorgados sin contraprestación por los Estados al sector privado de la economía. [...] utilizados para fomentar actividades que de otro modo no se realizarían. Generalmente se basan en una decisión política, más que económica.*<sup>22</sup>

Marcelo F. Resico señala en su libro *Introducción a la economía social de mercado*, que “Los subsidios implican *transferencias de ingreso* de un sector a otro y pueden distorsionar el funcionamiento de los mercados, generando costos y cargas para otras actividades. Los subsidios también pueden ser vistos como una forma de proteccionismo o barrera comercial, haciendo los bienes locales artificialmente competitivos frente a las importaciones”<sup>23</sup>. Además, identifica que las áreas en las cuales los subsidios son efectivos, son aquellas con bienes públicos y fallas de mercado, a pesar de que suelen generar distorsiones, pues “son más transparentes y sujetos al escrutinio parlamentario y público que otras formas de incentivos como las exenciones impositivas”<sup>24</sup>. Por un lado, “las subvenciones generan un *efecto discriminatorio* del beneficiario con respecto a los sujetos económicos excluidos de las subvenciones. Por el otro, se produce un *efecto redistributivo*, en tanto los

---

<sup>21</sup> Cuevas Villalobos, Sara, “Subsidios: ¿freno o estímulo?”, en *Revista Mexicana de Derecho*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, 2001, (De agosto, 2018: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/2/cnt/cnt12.pdf>).

<sup>22</sup> Resico, Marcelo, *Introducción a la economía social de mercado, Edición latinoamericana*, Konrad Adenauer Stiftung, s. f., p. 223, (De septiembre, 2018: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=af88be89-b222-f334-8d82-b4aad8a1e3af&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=af88be89-b222-f334-8d82-b4aad8a1e3af&groupId=252038)).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 223-224.

contribuyentes tienen que asumir las cargas financieras que resultan de las subvenciones”<sup>25</sup>.

En este sentido, el **subsidio** se define como el “auxilio extraordinario de carácter económico o como la ayuda financiera o de otro género que se da, sin compensación equivalente, por gobiernos y dependencias gubernamentales u otros organismos de carácter público, con el objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas privadas en la industria, en el comercio o en la agricultura”<sup>26</sup>. Pero además, el fundamento jurídico, expresado en el artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala que es posible “otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”<sup>27</sup>. Es decir, el subsidio puede catalogarse como una especie de “impuesto negativo”, ya que implica un costo que no es recuperado de forma directa por parte de los subsidiarios, de tal forma que la infraestructura y los materiales necesarios para efectuarlo no pueden ser renovados tan fácilmente por la falta de recursos para su inversión, generando un círculo vicioso en el largo plazo, pues corresponde al gasto en inversión pública, comprendido como el importe del gasto destinado a construcción o conservación de obras, proyectos productivos, acciones de fomento, y en general, a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio<sup>28</sup>, actuar en conjunto con las transferencias subsidiarias, de forma que ello facilite la recuperación del capital productivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los subsidios son:

*...una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las*

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>26</sup> Cuevas, *op. cit.* p. 295.

<sup>27</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

<sup>28</sup> CONAC, “Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental”, México, CONAC, publicado en el DOF 22/11/2010, (De mayo, 2020: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_16\\_004.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_16_004.pdf)).

*finanzas públicas, con la finalidad de apoyar las actividades económicas que para la economía nacional sean de orden prioritario, así como el estímulo a la organización de empresarios y consumidores, la racionalización de la producción y la creación de industrias de utilidad nacional, cuya vigilancia y evaluación de resultados debe realizar el Estado. En cuanto a actos de autoridad, los subsidios se decretan unilateralmente, vinculando a los gobernados, tanto a los beneficiarios directos o últimos como a los terceros que eventualmente intervienen en su aplicación, de modo que ésta al crearse situaciones jurídicas concretas, da lugar a obligaciones de las autoridades y derechos correlativos de los gobernados; por lo tanto, aun cuando los subsidios tienen la finalidad de otorgar un beneficio y no causar un perjuicio a dichos gobernados, debe admitirse que al crear una situación jurídica concreta para aquellos terceros que intervienen en el procedimiento, éstos pueden verse afectados por las determinaciones correspondientes que modifiquen o revoquen un subsidio sin la observancia de la normatividad establecida en el decreto respectivo.<sup>29</sup>*

En este proceso debe haber un reconocimiento por parte de los hacedores de política, acerca de las características y la magnitud de la pobreza que se encuentra arraigada al núcleo social, que en su acepción más amplia, está asociada a las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aun cuando existe gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, hay un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, el cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus

---

<sup>29</sup> “Subsidios. Naturaleza jurídica”, [tesis aislada administrativa], 2a. CXXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, reg. 193244, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 591, (En mayo, 2020: <https://bit.ly/3fVRSgh>).

opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia.<sup>30</sup>

Haciendo énfasis en la multidimensionalidad de este concepto, el CONEVAL señala también que se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos. En el espacio del bienestar se especifica una cantidad mínima de recursos monetarios, definida por la Línea de Bienestar, requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas, mientras que en el espacio de los derechos sociales, al ser éstos considerados como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se estima que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia al menos en uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social<sup>31</sup>: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Así pues, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio al menos de uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.<sup>32</sup>

En el reconocimiento de estos problemas sociales a menudo se cae en la consideración de que la falta de ingresos es el núcleo de las dificultades, sin contemplar la parte de los derechos que limitan la libertad de acceso a los servicios básicos, mismos que son necesarios para el desarrollo. Así, esta situación es el origen de una de las principales problemáticas resultantes del gasto en subsidios,

---

<sup>30</sup> CONEVAL, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, CONEVAL, s. f., (En mayo, 2020: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)).

<sup>31</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, última reforma publicada en el DOF 25/06/2018, (De mayo, 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>).

<sup>32</sup> CONEVAL, *op. cit.*



el asistencialismo, enfocado al gasto que reparte los recursos, pero que no resuelve la injusticia social.

Se consideran políticas asistenciales aquéllas que están enfocadas a reparar, de forma inmediata, alguna problemática: satisfacer necesidades de alimentación, abrigo, salud, alojamiento; sin considerar la parte preventiva del deterioro al que lleva el sufrimiento y que deviene en otras problemáticas sociales difíciles de reparar, tales como el abandono de hogar por parte de los adultos responsables, y de niños que pierden toda contención; la mendicidad, la drogadicción, la delincuencia, etcétera.<sup>33</sup> Esta transformación de la asistencia social en asistencialismo, conlleva a una serie de dificultades en cuanto a la ejecución de las políticas públicas y los modelos económicos, pues al no tener claro y no desarrollar de forma conjunta la parte satisfactoria y la preventiva, se confunden las causas y los objetivos, generando incluso, una duplicidad de objetivos de los programas sociales que serán aprobados, afectando las finanzas públicas sin resolver la pobreza, ni impulsando al desarrollo para el crecimiento económico. Por ende, valorar al crecimiento económico como el principal motor que permite garantizar el desarrollo humano, puede considerarse una fórmula inversa a la realidad de los países emergentes, pues es más bien el desarrollo humano el objetivo primordial de cualquier generación humana, utilizando como medio el crecimiento económico; sin embargo, no debe negarse que existe una gran relación entre ambos términos y que uno depende del otro.<sup>34</sup>

En México, las variables cuantitativas que reflejan el crecimiento están asociadas a la producción nacional, mismas que dependen del nivel de consumo, inversión, gasto público y el total de las exportaciones, menos las importaciones, por lo que

---

<sup>33</sup> Alayón, Norberto, "Pobreza y asistencia", s. f., (De mayo, 2020: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000083.pdf>).

<sup>34</sup> Ranis, Gustav y Stewart, Frances, "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 78, diciembre de 2002, pp. 7-24, (De mayo, 2020: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/10848-crecimiento-economico-desarrollo-humano-america-latina>).

corresponde ahora estudiar de forma particular la variable del gasto público, su composición y comportamiento a través de los últimos cinco años, así como el impacto que ha tenido sobre los niveles de empleo y reducción de la pobreza, pues el presupuesto responde, de forma consecuente, a la ejecución de la política social.

Si bien la diversidad de características y deficiencias que presentan y aquejan a la población se han convertido en un reto para el Estado al momento de buscar el modelo económico más adecuado o la mejor estrategia de gasto en aras del desarrollo futuro, para garantizar una buena calidad de vida a la ciudadanía, el impulso a los subsidios como una herramienta que permita subsanar algunas de las fallas del propio sistema económico, se vuelve indispensable. Las complicaciones comienzan con sus límites, tanto de temporalidad como de acción, ya que generalmente no son definidos. En la mayoría de los casos presentes en el país, una vez aprobados los programas de beneficencia social, difícilmente son eliminados, lo que indudablemente desembocará en efectos negativos por la falta de planeación e incorrecto ejercicio, afectando, por consiguiente, la estabilidad financiera del gobierno que maneja el gasto social de forma centralizada y pone en riesgo su línea de trabajo al no transferir las facultades impositivas a los gobiernos estatales, corriendo el riesgo de caer en una falta de disciplina financiera en los distintos órdenes de gobierno, como de hecho ha sucedido ya con algunos países.<sup>35</sup>

En definitiva, los apoyos y transferencias directas a la población se consideran necesarias; no desproteger a la sociedad es obligación del gobierno como medida provisional, pero ello debe ir ligado no únicamente a los límites que las finanzas públicas permiten, sino a un verdadero reconocimiento y desarrollo de soluciones a la causa o causas que son la raíz de los problemas sociales.

---

<sup>35</sup> Sobarzo Fimbres, Horacio, "Federalismo fiscal en México", en *Economía, sociedad y territorio*, México, El Colegio Mexiquense, núm. especial, 2005, pp. 103-121.

## CAPÍTULO 2. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LOS SUBSIDIOS EN MÉXICO

### 2.1 Evolución del gasto público en México

La existencia de una gran variedad de modelos de planificación y presupuestario, que pueden ser aplicados a las economías, se traduce en la diversidad de retos y posibles soluciones aplicables a las mismas; cada una de ellas funciona de forma conjunta con el gasto público, con el objeto de tratar de abatir las principales preocupaciones sociales, -comprendiendo al gasto como las erogaciones que realiza el gobierno para dar cumplimiento a sus compromisos y objetivos establecidos-.

Sin embargo, ejercer de forma eficiente los recursos del erario público aún resulta ser un asunto pendiente e importante para las finanzas públicas del país, pues en materia de política presupuestal, la eficiencia no puede entenderse siempre como sinónimo de igualdad al momento de la asignación de recursos, sino más bien, como una distribución estratégica que logre subsanar las deficiencias e irregularidades generadas por el propio ciclo económico y el papel que desempeñan los agentes económicos, ya que normalmente existen condiciones iniciales de ingreso que ponen en desventaja a algunos sectores de la sociedad respecto de otros, y modificar esa situación no debe depender únicamente de la cantidad de recursos que éstos posean al inicio, sino de las opciones y oportunidades que tengan los miembros de la sociedad para desarrollarse y mejorar su situación original. Tal como señala Amartya Sen en su libro *La desigualdad económica*<sup>36</sup>, la pobreza puede ser vista como escasez de ingreso, o bien, como la incapacidad para satisfacer sus necesidades elementales y esenciales, no obstante el apoyo del propio autor a la segunda definición, lo cual será discutido más adelante.

---

<sup>36</sup> Sen, Amartya, "La desigualdad económica", México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Particularmente en México, es el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el documento que contiene toda la información referente a la planeación de las erogaciones que ejercerá el gobierno federal cada año, mismo que debe ser aprobado a través de un sistema de pesos y contrapesos entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o al menos así debería ser según la legislación vigente, sin embargo, desde hace ya varios años el Poder Legislativo ha participado en este proceso, únicamente como un actor secundario y por mero trámite constitucional, ya que ha mantenido, sin grandes modificaciones, la estructura de ingresos y gastos que es propuesta y enviada por el Presidente al Congreso, esto debido a la falta de pluralidad política en ambas cámaras, por una parte<sup>37</sup>; y por la otra, la limitada capacidad de análisis con la que cuenta el Congreso de la Unión por el reducido periodo de tiempo que tienen para revisar la gran cantidad de información contenida en el paquete económico, y por el gran peso que tienen las propuestas que establece la SHCP para mantenerlas casi intactas, lo que contrasta con la asimetría existente entre ambos entes –el Congreso y la SHCP-, de forma tal que esto imposibilita conseguir un verdadero equilibrio en la evaluación del presupuesto para ofrecer mejoras en la elaboración de las políticas fiscales.

Sin embargo, y a pesar de estas deficiencias en el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, la tendencia del gasto federal ha sido creciente durante los últimos años, y particularmente durante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), siendo el año 2016 aquél en el que se alcanzó el nivel más elevado de erogaciones, con 4.9 billones de pesos<sup>38</sup> ejercidos, rebasando el techo de gasto que se había fijado en ese año por 15% más de lo aprobado, lo que representa un sobre ejercicio de 653 mil millones de pesos (Gráfico 1). Cabe destacar además, que no fue sólo en 2016 cuando sobrepasaron los

---

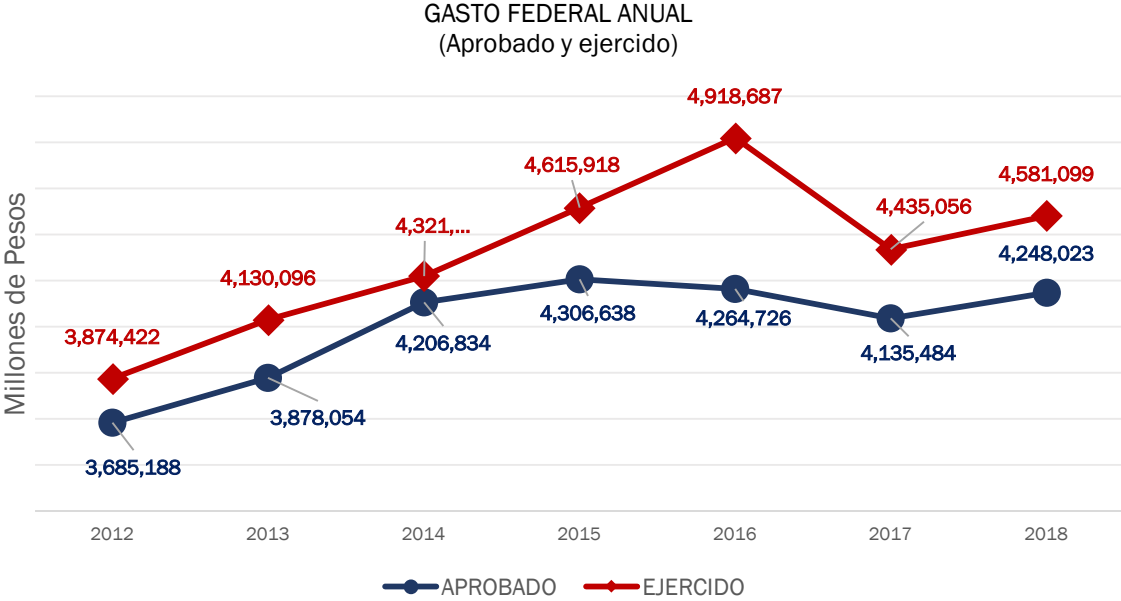
<sup>37</sup> Martner Fanta, Ricardo, y Bonnefoy, Juan, *Planificar y presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2008.

<sup>38</sup> El monto total corresponde al gasto del gobierno federal a pesos de 2019, por lo que se excluye a empresas paraestatales y productivas del estado (PEMEX, CFE, ISSSTE, IMSS).

límites aprobados, pues el resto del sexenio se caracteriza por superar los límites establecidos por el Congreso.

En este sentido, entonces, ¿deberían preocuparnos estos altos niveles de gasto? La respuesta, para el caso de México, podría determinarse tomando en cuenta el impacto que tienen estas cifras en el crecimiento económico del país y la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan en él, y para ello es necesario verificar la evolución y eficiencia en la asignación de recursos, la operación de los mismos, así como su comparación con otras variables, como la evolución de la pobreza.

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018, la Cuenta Pública 2012-2017.  
 \*El monto total corresponde al gasto del gobierno federal a pesos de 2019, por lo que se excluye a empresas paraestatales y productivas del estado (PEMEX, CFE, ISSSTE, IMSS)

El crecimiento real del gasto federal aprobado en el sexenio fué del 15%, un aumento de 562 mil 835 millones de pesos de 2012 a 2018, esto sin considerar la enorme brecha que existe entre lo que se prueba anualmente y lo que realmente se ejerce, pues se elevan las cifras de gasto aún más.

Por su parte, la composición del presupuesto desde poco antes del año 2000, se ha ido enfocando en dar mayor prioridad a las funciones sociales, ya que se destina cerca del 60% de los recursos en este rubro, las acciones económicas quedan en segundo lugar con un 30% aproximadamente, y la gestión gubernamental queda con un 10%.<sup>39</sup> De la misma forma, al menos las últimas cuatro administraciones han ido dejando de lado las funciones económicas y productivas del gobierno a través del gasto, para dar paso al crecimiento de una fuerte política social que supera el 50% del presupuesto federal y continúa su repunte en los gobiernos actuales, lo que se puede comprobar durante la administración del ex mandatario Enrique Peña Nieto, abordado a continuación.

La distribución por capítulo de gasto durante el sexenio 2012-2018 permaneció sin grandes variaciones y destaca la importancia del capítulo 4000, correspondiente a “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, al absorber poco más de un tercio del presupuesto ejercido (36.2%). Le sigue el capítulo 8000 de “Participaciones y Aportaciones”, que percibe el 36% del presupuesto y comprende a las asignaciones destinadas a las entidades federativas para dar cumplimiento a programas federales, rubro que registró el mayor aumento durante el sexenio, 45% en términos reales. En cambio, sólo el 1.5% fue dirigido al capítulo 6000 de “Inversión Pública” (Gráfico 2).

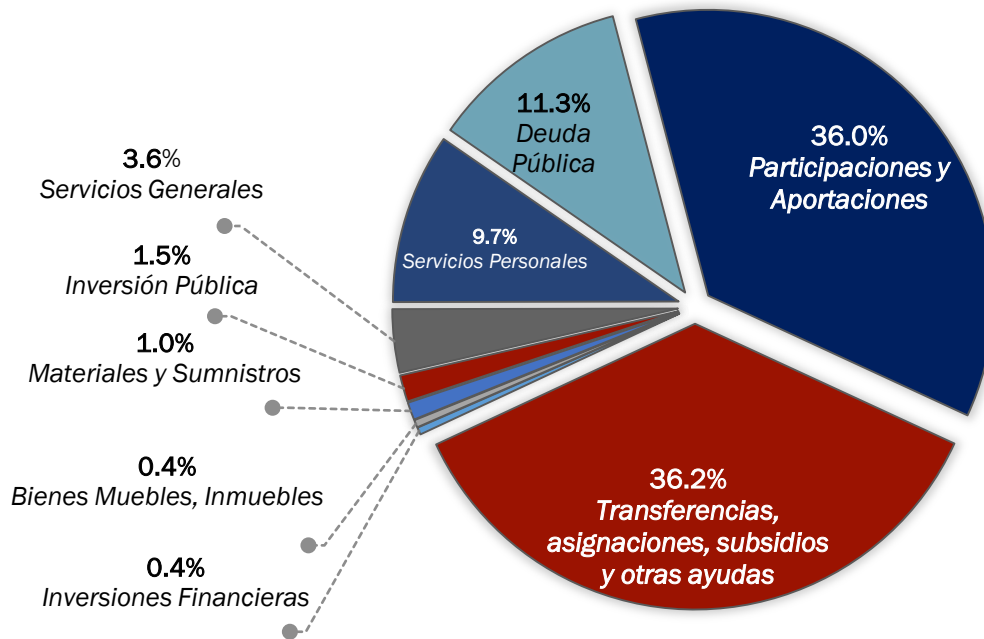
Estas cifras señalan la trascendencia que han tenido las transferencias a través de subsidios, utilizados como instrumentos para el funcionamiento de las políticas públicas del gobierno, mismas que pasaron de tener aprobados 1.1 billones de pesos en 2012 a 1.3 billones de pesos en 2018, lo que representa un crecimiento del 20% en términos reales, y colocándolo como el segundo rubro de mayor crecimiento, aun sin contemplar el sobre ejercicio arbitrario que este rubro registró, con más de 100 mil millones de pesos sobre el límite de lo aprobado año con año.

---

<sup>39</sup> SHCP, 2020, *op. cit.*

**Gráfico 2**

**PRESUPUESTO EJERCIDO**  
AL CUARTO TRIMESTRE DE 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación avance al cuarto trimestre del 2017. Clasificación por Capítulo de Gasto, a pesos de 2019.

Resulta preocupante que los crecientes montos de recursos hayan sido destinados a un campo que es considerado poco transparente, por la facilidad y permisibilidad para el desvío, el mal uso de los recursos públicos, la libertad de operación que tienen la mayoría de las partidas que lo conforman, y la facilidad con que los programas son aprobados y eliminados, además de que incentiva a la creación de múltiples partidas que duplican sus objetivos y vuelven sumamente complicado evaluarlos y darles seguimiento, por lo que la asignación de recursos a este capítulo se vuelve caótica, y la poca supervisión da pauta a la ineficiencia en el gasto de los recursos, mismos que anualmente aumentan sin revisión profunda alguna de su funcionamiento actual, dando por hecho que esta estructura funciona correctamente y que los miles de millones de pesos ejercidos no pueden estar mejor distribuidos.

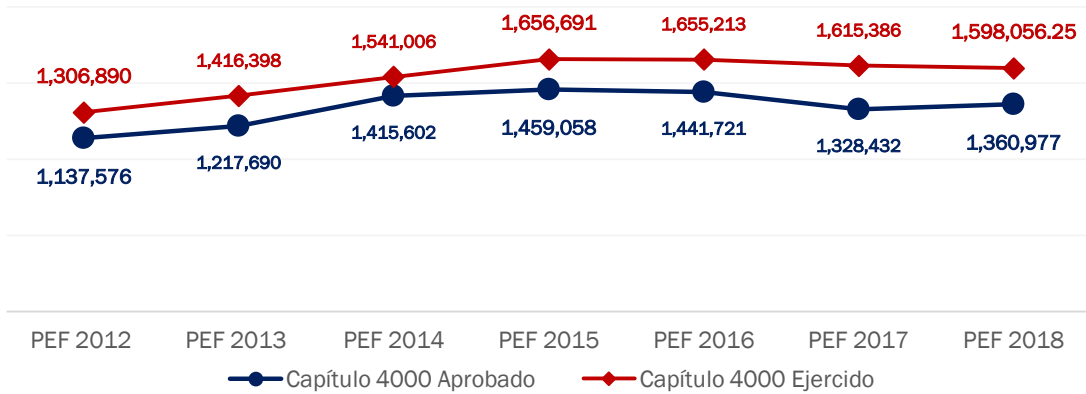
Sorprende además el capítulo 6000, correspondiente a “Inversión Pública”, que presentó reducciones constantes durante el sexenio, y no únicamente en la parte del presupuesto aprobado, sino en el ejercicio, donde tampoco se invierte el total de recursos asignados al rubro, es decir hay subejercicios cada año. En consecuencia, la Inversión Pública de 2012 a 2018 registró una reducción de 33 mil millones de pesos, 30% menos de lo que se tenía presupuestado en 2012, pasando de 111 mil 734 millones de pesos a 78 mil 111 millones de pesos, dejando ver la permanencia de un enfoque presupuestario con menos inversión pública y más gasto social, que no garantiza el funcionamiento de las políticas públicas. Además, el bajo impulso a la inversión pública, que funge como creadora de infraestructura e innovación para el desarrollo a la par de los subsidios, limita el estímulo de la productividad y competitividad.

A pesar de que la política social busca mejorar la distribución del ingreso a través de un efecto compensatorio; en el corto plazo subsanando la carencia de bienes y servicios básicos, no puede permitirse dejar de lado la formación de capital en el largo plazo. Aun así, esta prioridad por aumentar los recursos en gasto social, se ha proyectado como una buena señal del ejercicio presupuestario, ante la percepción pública, generando aceptación social respecto al papel gubernamental, pues hace ver que el gobierno se preocupa por la situación de sus habitantes, ya que trata de beneficiarlos otorgando ayudas y transferencias directas para el goce y alcance de ciertos bienes o servicios, pero la problemática de esta estructura del gasto va más allá, y subyace en la parte fundamental de cualquier estrategia social, la falta de inversión productiva, que limita crecimiento y el alcance de resultados.



**Gráfico 3**

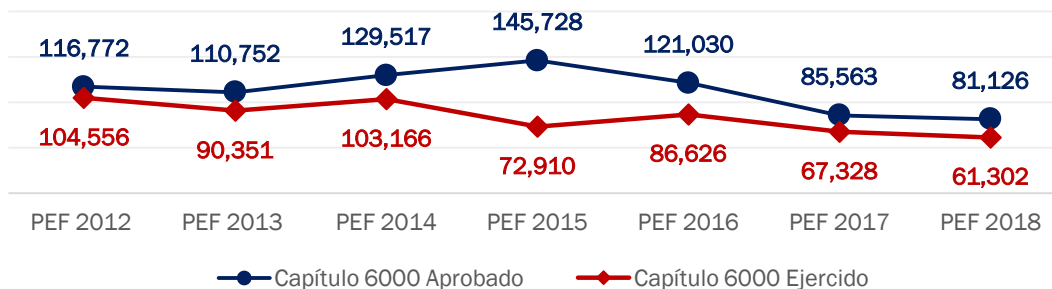
**GASTO APROBADO Y EJERCIDO EN TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS (millones de pesos constantes)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018, Cuenta Pública 2012-2016 y Avance de Gasto al 4º Trimestre de 2017. Pesos de 2019. \*El capítulo 4000 corresponde al gasto en Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

**Gráfico 4**

**GASTO APROBADO Y EJERCIDO EN INVERSIÓN PÚBLICA (millones de pesos constantes)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018, la Cuenta Pública 2012-2016 y Avance de Gasto al 4º Trimestre de 2017. Pesos de 2019 \*El capítulo 6000 corresponde al gasto en Inversión Pública

Considerando el débil impacto de la política social y la persistente desigualdad que enfrenta la población, el gasto en inversión se aprecia como una posibilidad real para promover el crecimiento y reducir la pobreza, por lo que se torna necesario revertir la tendencia a la baja del gasto de inversión productiva y reestructurar el

gasto social, ya que esto impacta de manera negativa la creación de infraestructura económica y social.<sup>40</sup>

Ahora bien, en el presupuesto de egresos, dentro del capítulo del gasto 4000, existe la clasificación por “Concepto de Gasto 4300 Subsidios y Subvenciones”, que corresponde a las...

*...asignaciones para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general de diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.*<sup>41</sup>

Sin embargo, estas transferencias entre el Estado benefactor y la población beneficiaria, se asignan a través de un proceso sin doble flujo, en el que el donador no obtiene ningún beneficio inmediato que compense la transferencia inicial.

Muchas veces, la voluntad del gobierno en turno es el punto de partida de los subsidios, para transferir bienes o servicios a algún sector de la sociedad que se considera vulnerable, por ejemplo, adultos mayores o niños, a través de un programa o partida presupuestal que dirija las instituciones pertinentes, mismas que se harán cargo de hacer llegar el recurso a su objetivo. Pero la problemática surge a partir del incumplimiento de las propiedades y naturaleza misma de los subsidios, tales como la temporalidad, eficacia y transparencia, de forma que éstos se convierten en una especie de “trampa” en la que es fácil entrar, y difícil salir, pues transferir de forma gratuita algún apoyo, soluciona la dificultad de hoy, no ataca la

---

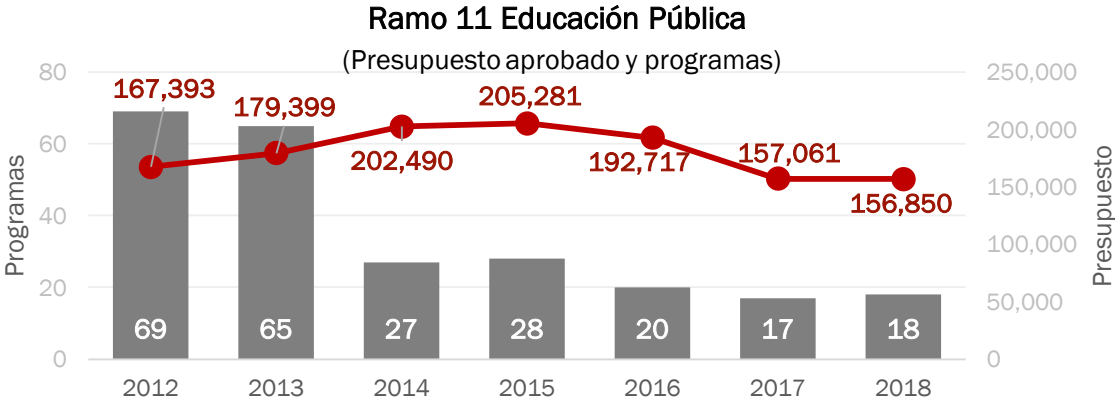
<sup>40</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El Gasto Público en Inversión, 2009-2017”, México, Cámara de Diputados, 2017, (De mayo, 2020: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf>).

<sup>41</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”, México, publicado en el DOF 28/12/2010, (De mayo, 2020 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010)).

verdadera causa que origina estas dificultades sociales y tampoco lo previene. En este contexto, los subsidios pasan de ser instrumentos útiles para impulsar el bienestar social, a ser partidas asistencialistas sin reglas claras de operación, sin límites ni objetivos definidos, y como válvulas de escape, distorsionándose; satisfacen necesidades inmediatas y remedian medianamente el problema, mientras termina el sexenio, pero la pobreza y la desigualdad siguen ahí, se heredan de una administración a otra, así como la injusticia social y la falta de oportunidades reales de crecimiento.

Para 2018, en México existían 131 programas percibiendo recursos a través de la partida “4300 Subsidios y Subvenciones” del PEF; su composición ha variado a lo largo del sexenio, no sólo en cantidad y presupuesto, sino en áreas de destino. En 2012 eran 259 programas los que percibían presupuesto a través de este concepto, y la tendencia ha ido a la baja en los últimos años, no obstante, el monto de recursos aprobados para algunos de los ramos que forman parte de esta partida, han incrementado de forma significativa. Por una parte, se distingue el ramo 11 “Educación Pública” que en 2012 fue el rubro de mayor peso en términos presupuestarios y programáticos, manejando 69 programas y casi un 30% del presupuesto total del concepto “Subsidios y Subvenciones”, y a pesar de que aún se mantiene como el rubro de mayor peso en términos presupuestarios, para 2018, los recursos que obtiene se han reducido en 9 mil millones de pesos (*Gráfico 5*).

**Gráfico 5**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018.

De forma contrastante, el ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, se coloca como el tercer rubro que más recursos percibe, después del ramo 20, “Desarrollo Social” que se ha mantenido sin muchas modificaciones, pero que revisaremos posteriormente. Ahora bien, la denominación del ramo 23 no explica por sí misma a qué se refiere o cuál es el fin último de este rubro que recibe tanto dinero, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los define de la siguiente manera:

*Es uno de los instrumentos de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno Federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio sólo es posible por conducto de este Ramo.<sup>42</sup>*

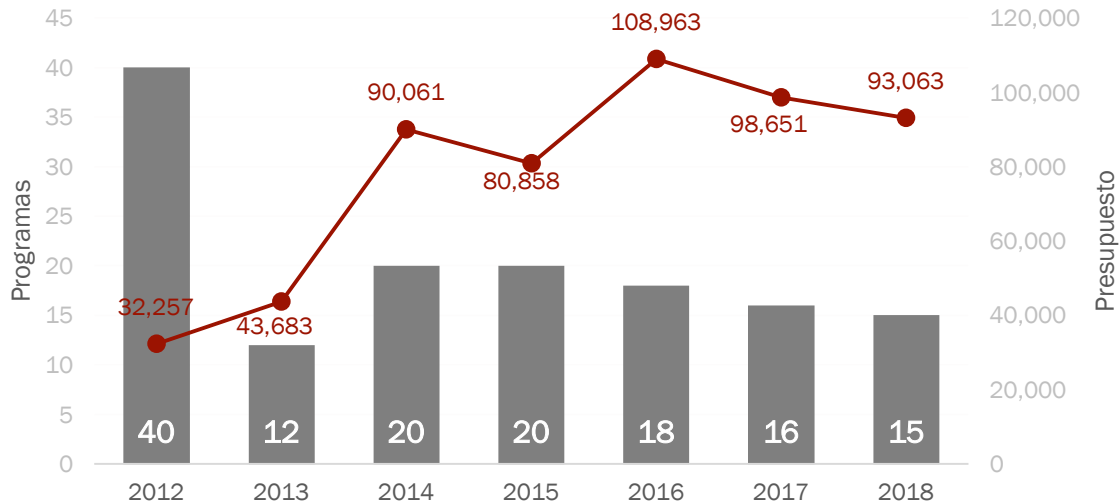
El ramo está representado por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda, pero son indefinidas y diversas las funciones y obligaciones que absorben ese presupuesto, pues además de que administra recursos propios y ajenos, el destino de estos recursos va hacia diferentes entidades, funciones y programas sin estrategia clara, lo que inevitablemente genera inconvenientes en cuanto a la claridad del uso final de los recursos que pasan a través de este ramo. Y se vuelve aún más alarmante al percatarse de que es el rubro que más ha crecido desde 2012, pues los recursos que le fueron aprobados a través de este concepto (4300) casi se triplicaron, pasando de 32 mil millones de pesos a 93 mil millones en 2018, esto sin considerar lo que realmente se gasta, pues en casi todos los años del sexenio se ha sobre ejercido hasta el doble de lo que se presupuesta originalmente, a través de quince programas que no están sujetos a reglas de operación, tampoco contienen la distribución de los recursos a las entidades federativas, y mucho menos su uso final.

---

<sup>42</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Provisiones Salariales y Económicas”, México, s. f., (De enero, 2018: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef\\_09/temas/expo\\_motivos/23rg.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/23rg.pdf)).

Gráfico 6

Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas  
(Presupuesto aprobado y programas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018.

Esta discrecionalidad le permite al gobierno federal emplear las asignaciones presupuestarias como instrumento de premio o castigo para los gobiernos estatales, a través de la Secretaría de Hacienda, sin embargo, la falta de información clara, aunada a declaraciones contradictorias, demuestra la complejidad en la asignación de estos recursos, y aún más, la transferencia de los mismos.

El ramo 20 del PEF, “Desarrollo Social”, destaca como el segundo campo con mayor peso presupuestario, con 19% de los recursos asignados al concepto de “Subsidios y Subvenciones”, a pesar de que no ha tenido un crecimiento real durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (-1%), ya que regularmente se gasta menos de lo que se tiene presupuestado (aproximadamente 10 mil millones de pesos menos anuales). La importancia que recae en esta partida no sólo se debe a la enorme cantidad de recursos que se destinan a desarrollo social, sino a todo lo que engloba el concepto, y por ende, al impacto que buscan los programas que lo componen. Durante este sexenio han sido dos partidas programáticas las que han encabezado esta partida:

a) *PROSPERA*<sup>43</sup>, con cerca de 40 mil millones de pesos anuales, y b) *Pensión para adultos mayores*<sup>44</sup>, que pasó de 20 a 40 mil millones de pesos presupuestados de 2012 a 2018.

En 2012 se asignaron 106 mil millones de pesos en subsidios y subvenciones para impulsar el desarrollo social a través de veintidós programas; la tendencia es ligeramente a la baja, pues para 2018 se autorizó gastar 104 mil millones de pesos a través de quince programas. En este punto, resalta que la cantidad de programas no se ha mantenido constante, se han dejado de asignar recursos a algunos, como: “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”, “Programa de impulso al desarrollo regional”, el “Programa de Apoyo Alimentario”, entre otros. Se han creado partidas para programas nuevos en el transcurso del sexenio, como “Comedores Comunitarios” o “Seguro de vida para jefas de familia”.

Estos movimientos generalmente se realizan sin algún análisis profundo que señale la extinción de las necesidades que atendía, el seguimiento del problema a través de alguna otra herramienta, o bien, del avance en los objetivos iniciales. La falta de secuencia y enlace de las políticas sexenales es una característica de los programas sociales en el país, y muchos de los programas que fueron promovidos por gobernantes de un partido, dejaron de “ser funcionales” con la entrada de un frente opositor, de forma tal que los programas sociales se vuelven clientelares durante un periodo en el poder.

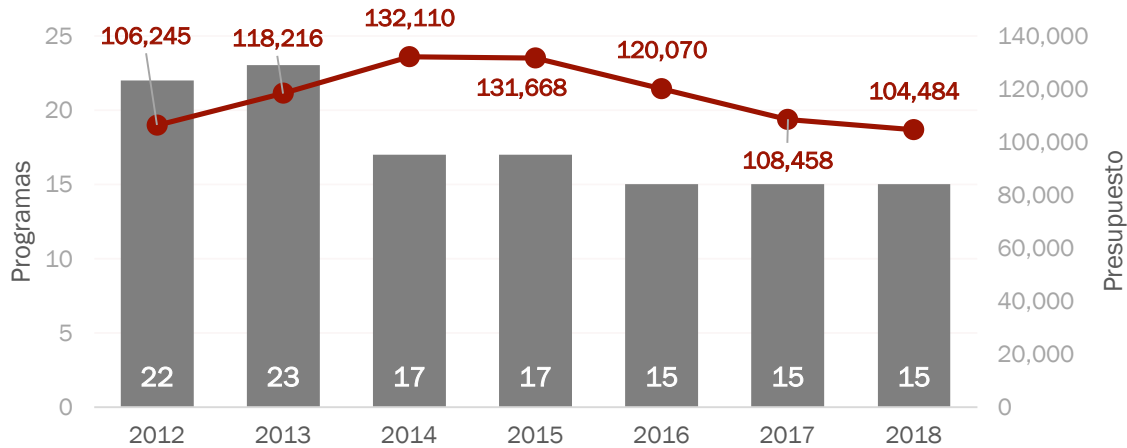
---

<sup>43</sup> El programa de Inclusión Social PROSPERA busca “fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (PROSPERA, [De mayo, 2020: <https://datos.gob.mx/busca/organization/about/prospera>]).

<sup>44</sup> Este programa “Atiende a nivel nacional a las personas adultas mayores de 65 años en adelante, otorgando apoyos económicos y de protección social, por ejemplo participando en grupos de crecimiento y jornadas informativas sobre temas de salud, facilidades para acceder a servicios y apoyos de instituciones como el INAPAM, además de aquellas que ofrecen actividades productivas y ocupacionales” (SEDESOL, “Programa Pensión para Adultos Mayores”, México, SEDESOL, s. f., [De mayo, 2020: [http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/65%20y%20mas%20requisitos\\_3.pdf](http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/65%20y%20mas%20requisitos_3.pdf)]).

Gráfico 7

Ramo 20 Desarrollo Social  
(Presupuesto aprobado y programas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018.

Resulta contrario a la naturaleza del subsidio que la voluntad del gobierno no llevase implícito un objetivo específico al erogar estos recursos, pues es necesario que estas partidas estén alineadas al combate de alguna carencia social para que puedan generar utilidad a las dos partes -subsidiados y subsidiarios-, apoyar y mejorar las condiciones iniciales que ponen a un grupo de personas en desventaja o incentivar alguna actividad de poco interés para el sector privado, al mismo tiempo que mejorar la situación de la economía en su conjunto. Por la notoria participación del Estado en la economía, la creación de programas sociales como subsidios debe llevar de fondo un análisis complejo, planeación y ejecución, con el objetivo de que los beneficios sean aprovechados por la población necesitada y no se generen aún más distorsiones en la distribución del ingreso.

## 2.2 Seguimiento y regulación presupuestaria de los programas sociales y subsidios

En México, el Poder Ejecutivo es el encargado de autorizar los subsidios y transferencias de las dependencias y entidades, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá reducir, suspender o terminar la

ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>45</sup>, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

Existe un claro desacierto en la clasificación funcional del gasto, ya que éste puede cambiar anualmente algunas de sus claves numéricas, la cantidad y los nombres de programas que contiene, por lo que año con año, el gobierno puede modificar las líneas de acción de sus políticas públicas, y ello no siempre es utilizado de la mejor manera, ni tampoco fundamentando las decisiones y cambios<sup>46</sup>, lo que origina una falta de sistematización y congruencia en la asignación presupuestaria, que complica el acercamiento y análisis certero de los programas.

De 2012 a 2018, tan sólo en el ramo 20, “Desarrollo Social”, en el capítulo 4300, “Subsidios y Subvenciones”, pasa de veintidós programas presupuestados a quince. Tres de sus programas cambiaron su denominación, ocho permanecen con la misma denominación y clave, pero once programas quedan discontinuados, algunos por cambios en el ramo que los administra, o bien, porque dejan de percibir recursos, y cuatro más son creados o cambiados hacia este ramo 20.

---

<sup>45</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, última reforma publicada en el DOF 19/11/2019, (De mayo, 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>).

<sup>46</sup> Martner, *op. cit.*



**Tabla 1.**  
**PROGRAMAS DEL RAMO 20 DESARROLLO SOCIAL**  
 (Capítulo 4300 de Subsidios y subvenciones)

	Clave	Programas 2012	Clave	Programas 2018
<b>Cambio de nombre</b>	176	Programa 70 y más	176	Pensión para Adultos Mayores
	155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
	72	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	72	PROSPERA Programa de Inclusión Social
<b>Se eliminan o discontinúan, cambian de ramo, clave, o se crean nuevos</b>	6	Programa de impulso al desarrollo regional	9	Subsidios a programas para jóvenes
	237	Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	241	Seguro de vida para jefas de familia
	213	Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares ( PASPRAH )	17	Programa de Fomento a la Economía Social
	3	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	279	Comedores Comunitarios
	54	Programa de Opciones Productivas		
	117	Programa de Vivienda Rural		
	175	Rescate de espacios públicos		
	58	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa		
	48	Programa Hábitat		
	118	Programa de Apoyo Alimentario		
	216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias		

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018.

Esto es permitido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 58º, que establece lo siguiente:

*Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:*

- I. Modificaciones a las estructuras: a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y d) Geográfica*
- II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y*
- III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.*

*El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente...<sup>47</sup>*

La elaboración de indicadores en México ha sido uno de los principales mecanismos para llevar a cabo un seguimiento más acertado de los resultados alcanzados por los programas y subsidios sociales, a través de la revisión de información presupuestaria y avances, que permite a las autoridades responsables visualizar la situación del país en los temas evaluados.

Particularmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado de la Administración Pública<sup>48</sup> se encarga de generar información referente a la medición de la pobreza, así como de las políticas sociales enfocadas al combate de la misma, de acuerdo con uno de sus estudios más recientes<sup>49</sup>, aproximadamente la mitad de los indicadores de la Administración Pública Federal se encuentran enfocados a la revisión de actividades de gestión de los recursos y el resto a la evaluación real de resultados y al avance en la solución de las problemáticas, aun cuando esta última debería ser la prioridad. Se menciona también que sólo el 37% de los indicadores presenta un nivel aceptable de calidad en su construcción; el resto presenta fallas en cuanto a la claridad, relevancia y monitoreabilidad de la información.

Respecto al desempeño de los indicadores que presentan una calidad aceptable, la mayoría se encuentran rezagados en el alcance de metas y no existe una garantía

---

<sup>47</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DOF 19/11/2019, *op. cit.*

<sup>48</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “¿Quiénes somos?”, México, s. f., (De mayo, 2020: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>).

<sup>49</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales”, México, CONEVAL, 2017 (De mayo, 2020: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>).

de la calidad de la información presentada por las entidades responsables ni del cumplimiento en cuanto a la periodicidad.

Ahora bien, en cuanto al seguimiento, detección y sanción por el mal uso de los recursos, en cualquiera de los planes y programas públicos emprendidos, es necesaria la participación en conjunto de diversas instituciones, desde el Sistema Nacional de Transparencia, para garantizar la publicidad de la información de oficio y rendición de cuentas de los diferentes entes públicos; la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar el desempeño de las instancias gubernamentales; y la Secretaría de la Función Pública, encargada del control interno de la gestión gubernamental; hasta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, cuyos actores son preponderantes para inhibir actos de corrupción, pues son los encargados de investigar los delitos y sancionar a los funcionarios y particulares responsables de ellos.

*Artículo 297 A. Los subsidios, donativos y demás recursos otorgados bajo cualquier concepto con cargo al Presupuesto de Egresos, serán vigilados, auditados y fiscalizados por la Función Pública y la Auditoría, en el ámbito de sus respectivas competencias.<sup>50</sup>*

Pero las deficiencias con las que cuenta esta estructura, y sus procesos, no permiten que el sistema esté completo y cumpla sus objetivos, pues cada una de estas instituciones opera en un rango de límites y funciones legales específicas que si no están perfectamente vinculadas entre ellas, se imposibilita inhibir los actos de corrupción y más si alguna de ellas incumple su parte, por ejemplo, es poco probable que las auditorías que fiscalizan los recursos concluyan en un proceso sancionador, debido en parte al largo tiempo que tarda la gestión de los recursos y la fecha en que se realizan las auditorías, los lentos procesos administrativos en la resolución de observaciones emitidas, la ejecución de sentencias o el cumplimiento

---

<sup>50</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, última reforma publicada en el DOF 27/01/2020, (De enero, 2018: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>).

de los daños provocados al erario. En su conjunto contribuye a propiciar condiciones perfectas para el desvío.

Gráfico 8

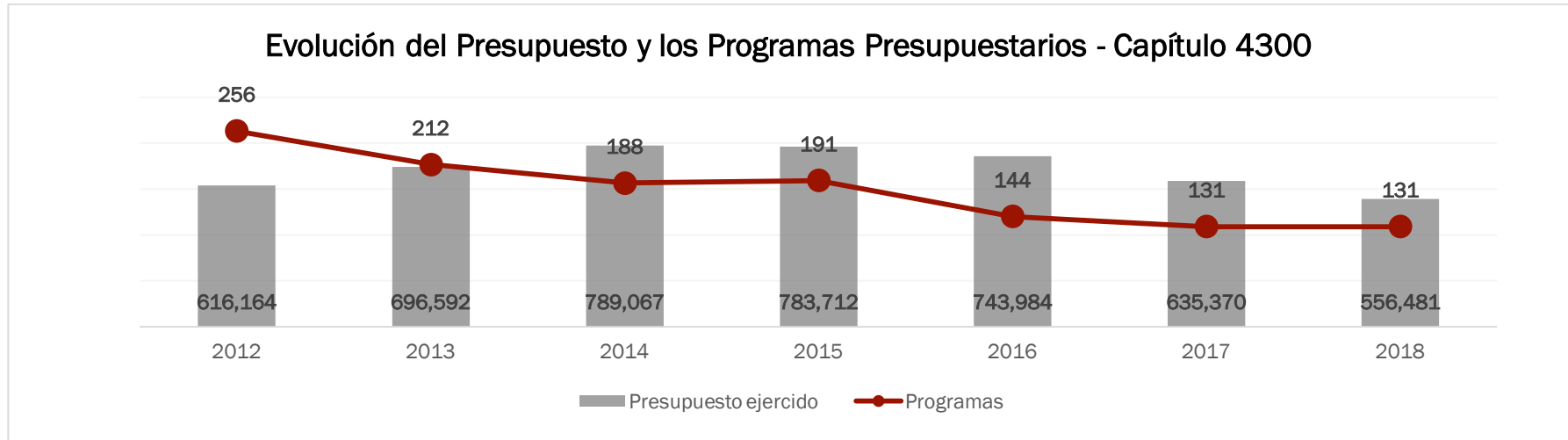


Gráfico 9

### Evolución de los Programas Presupuestarios (Principales ramos del capítulo 4300)

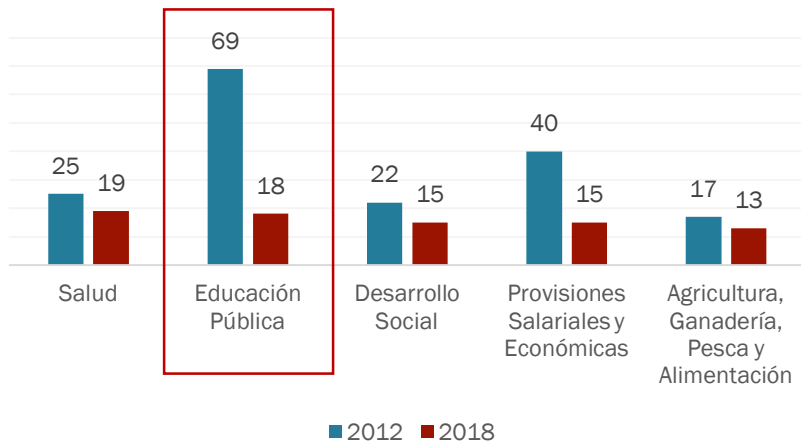
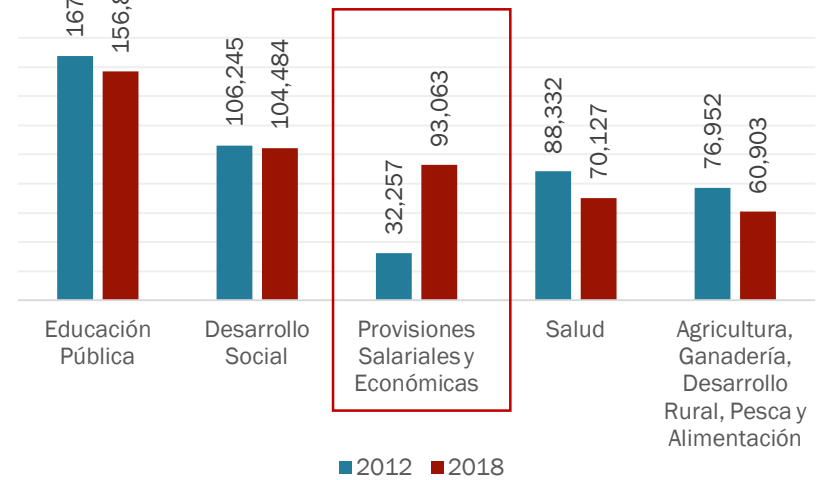


Gráfico 10

### Evolución del Presupuesto (Principales ramos del capítulo 4300)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018. \*El total de programas presupuestarios (PP) no corresponde a la sumatoria de las cantidades señaladas, debido a que un mismo programa puede manejarse por dos o más ramos

Anexo 1: SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES: Distribución de programas y presupuesto por ramo  
(Número de programas – Millones de pesos constantes)

No	Ramo	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		Variación 2012-2018	
		PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP	PP	MDP
23	Provisiones Salariales y Económicas	40	48,189	12	88,926	20	130,340	20	150,267	18	165,062	16	171,038	15	93,063	-25	<b>60,806</b>
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	4	2,970	4	22,838	18	25,880	16	23,759	9	21,764	9	10,590	8	14,132	4	<b>10,593</b>
47	Entidades no Sectorizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	5	8,331	5	5,141	5	5,148	5	<b>5,148</b>
19	Aportaciones a Seguridad Social	2	11,709	2	11,984	2	12,120	2	12,403	3	12,489	3	13,025	3	13,198	1	<b>1,359</b>
1	Poder Legislativo	0	0	0	1,537	0	1,433	1	1,283	1	1,040	2	1,018	1	1,294	1	<b>1,294</b>
48	Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1,487	3	848	3	<b>848</b>
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0	282	1	288	1	280	1	245	1	192	1	170	1	160	1	<b>160</b>
27	Función Pública	0	50	0	0	0	0	1	0	2	58	2	27	2	23	2	<b>23</b>
3	Poder Judicial	1	1	1	19	1	4	1	4	1	4	1	3	1	7	0	<b>0</b>
21	Turismo	1	989	1	1,866	1	1,776	2	1,781	1	1,131	1	530	1	609	0	<b>-462</b>
9	Comunicaciones y Transportes	2	2,051	2	1,693	2	5,936	2	14,740	2	8,236	2	1,868	2	1,055	0	<b>-1,076</b>
14	Trabajo y Previsión Social	4	2,093	3	2,240	3	2,065	3	1,230	2	1,562	2	598	2	863	-2	<b>-1,277</b>
20	Desarrollo Social	22	98,043	23	98,558	17	115,991	17	118,739	15	109,437	15	93,766	15	104,484	-7	<b>-1,761</b>
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2	10,530	5	13,612	5	16,884	5	16,689	4	15,890	3	12,768	3	12,407	1	<b>-2,675</b>
10	Economía	10	11,336	10	11,014	9	11,936	8	9,193	5	7,156	4	4,209	5	4,688	-5	<b>-6,726</b>
4	Gobernación	7	11,107	7	12,861	7	13,304	7	10,462	6	9,053	4	5,520	5	5,718	-2	<b>-8,277</b>
11	Educación Pública	69	197,583	65	213,533	27	226,595	28	214,182	20	201,213	17	177,091	18	156,850	-51	<b>-10,544</b>
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	17	74,334	13	77,764	16	87,090	18	83,753	14	74,216	13	53,575	13	60,903	-4	<b>-16,049</b>
12	Salud	25	83,119	22	89,892	24	84,333	24	81,218	21	73,790	19	67,301	19	70,127	-6	<b>-18,205</b>
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	30	38,219	24	33,187	30	37,120	30	29,702	15	29,952	11	12,626	11	9,124	-19	<b>-21,094</b>
6	Hacienda y Crédito Público	22	23,403	22	14,780	10	15,979	10	14,061	4	3,406	4	3,012	4	1,782	-18	<b>-22,733</b>
<b>TOTAL</b>		<b>256</b>	<b>561,805</b>	<b>212</b>	<b>604,299</b>	<b>188</b>	<b>707,456</b>	<b>191</b>	<b>708,064</b>	<b>144</b>	<b>692,721</b>	<b>131</b>	<b>550,455</b>	<b>131</b>	<b>535,799</b>	<b>-125</b>	<b>-26,006</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018. \*El total de programas presupuestarios (PP) no corresponde a la sumatoria de las cantidades señalados, debido a que un mismo programa puede manejarse por dos o más ramos.

## **CAPÍTULO 3. ¿UN MAYOR GASTO PÚBLICO IMPLICA UN MAYOR DESARROLLO?**

### **3.1 Evolución de la pobreza en México**

La pobreza es la condición que limita la satisfacción de necesidades básicas de las personas, vulnera el alcance de una vida digna y su naturaleza es multidimensional, por lo que, de acuerdo con el CONEVAL, una persona en situación de pobreza no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.<sup>51</sup>

Para realizar el cálculo de esta condición, el CONEVAL ha contemplado tres elementos que de forma conjunta hacen posible conocer el porcentaje de la población en esta situación: a) Bienestar económico, a través del nivel de ingreso; b) Derechos sociales, mediante rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad de la vivienda, acceso a servicios básicos de vivienda, alimentación; c) Contexto territorial; considerando el grado de cohesión social. En este sentido, la pobreza refleja el rezago y bajo impacto de la política social, que intenta corregir el bajo crecimiento económico y la mala distribución del ingreso. Tan sólo en México, 4 de cada 10 habitantes se encuentran en situación de pobreza; de 2012 a 2016 se sumaron a esta condición 68.2 millones de personas a nivel nacional. Esto debido a que 11 de las 32 entidades federativas no registran reducciones en sus niveles de pobreza (Tabla 2.1).

Diversas son las causas que de forma conjunta dan origen a esta problemática: la falta de desarrollo y crecimiento económico, el incremento de la tasa poblacional, el déficit fiscal, la concentración del ingreso, la política monetaria y social, choques de la economía internacional, así como causas estructurales e históricas de las diferentes regiones. Particularmente en México es posible observar una brecha muy

---

<sup>51</sup> CONEVAL, s. f., *op. cit.*

marcada por región territorial, como consecuencia de la heterogeneidad de las actividades económicas, espacios físicos, recursos naturales y población, dando origen a la creación y concentración de flujos de productividad y derrama económica en algunas zonas, que a su vez atraen más concentración de capital y aglomeración de nuevos mercados, dando la impresión de que hay territorios ganadores y perdedores. En consecuencia, las zonas que presentan condiciones menos favorables para el crecimiento, también se enfrentan a un problema de sustentabilidad para su población, que termina desembocando en un mayor número de personas en situación de pobreza.

**Tabla 2.1** Principales variaciones absolutas de pobreza por entidades federativas (2012 - 2016)

<b>ENTIDADES CON AUMENTO DE POBREZA</b> (2012-2016 millones de personas)		<b>ENTIDADES CON REDUCCIÓN DE POBREZA</b> (2012-2016, millones de personas)	
<b>Veracruz</b>	<b>908</b>	<b>Jalisco</b>	<b>-490</b>
<b>México</b>	<b>901</b>	<b>Nuevo León</b>	<b>-395</b>
<b>Oaxaca</b>	<b>413</b>	<b>Baja California</b>	<b>-221</b>
<b>Chiapas</b>	<b>332</b>	<b>Durango</b>	<b>-215</b>
Morelos	122	Tamaulipas	-159
Michoacán	118	Puebla	-150
Tabasco	79	Ciudad de México	-131
Campeche	17	Guerrero	-128
Hidalgo	13	Sinaloa	-126
Colima	11	Chihuahua	-123
Sonora	10	Aguascalientes	-98
		Yucatán	-95
		Quintana Roo	-92
		San Luis Potosí	-86
		Nayarit	-83
		Querétaro	-72
		Zacatecas	-55
		Coahuila	-53
		Guanajuato	-36
		Baja California Sur	-36
		Tlaxcala	-10

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL "Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos".



En un contexto económico adverso, el gobierno está obligado a llevar un manejo eficiente de recursos a través de las políticas públicas, sin embargo, la creación de más programas sociales y un mayor gasto social, no necesariamente se traduce en una buena distribución del ingreso y progresividad, depende del diseño, implementación y alcance que tenga la estrategia sobre las causas que originan el problema. Bajo estas consideraciones, se hace necesario revisar presupuestalmente cuáles son las acciones que ha tomado el gobierno federal para paliar esta situación, que se mantiene como una constante que limita el desarrollo de la población.

Tomando como punto de partida el año 2012 en que dio inicio el sexenio del exmandatario Enrique Peña Nieto, la situación de pobreza que enfrentaba el país alcanzaba a poco menos de la mitad de la población, es decir, el 45.5% de la gente tenía al menos una carencia social que le impedía la satisfacción de sus necesidades básicas. Y a pesar de que esta cifra continuó al alza en 2014, para 2016 logró bajar a 43.6%. Sin embargo, en términos absolutos, las cifras reflejan un aumento de 68.2 millones de personas, siendo la región sur la más afectada de forma constante, pues concentra a los estados que tienen los niveles más altos de pobreza en términos porcentuales, respecto de su población total (Gráfico 2.1).

Más de la mitad de los habitantes de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla, Michoacán, Tlaxcala y Tabasco, atraviesan por alguna condición de vulnerabilidad, y durante los últimos años no se ha podido revertir esta tendencia. Al norte del país, por el contrario, se encuentran los estados que han logrado mantener un nivel de pobreza porcentual por debajo del 30% del total de sus habitantes, y destaca Nuevo León, Baja California Sur, Baja California, Coahuila, y al centro, la Ciudad de México, entre otros (Gráfico 2.1).

En este sentido, la política laboral resalta como herramienta importante para incentivar el desarrollo y el crecimiento, pues funciona como un mecanismo que

puede contrarrestar la pobreza. Incluso, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) ha señalado:

“La única forma de erradicar la pobreza es a través del trabajo bien remunerado, formal y con prestaciones. En lugar de subsidiar la pobreza como un paliativo, tenemos que fomentar el empleo como una vía para salir adelante, de forma conjunta los sectores público y privado”<sup>52</sup>.

Esto coincide con los datos que se han publicado por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), donde las entidades federativas que tuvieron un crecimiento menor al 6% en sus niveles de empleo durante los años 2012 a 2016, corresponden con los estados que tienen la mayor concentración de pobreza. De forma similar, pero con algunas excepciones, los estados que más lograron reducir sus niveles de pobreza son los mismos que presentan el mayor aumento de empleo, lo que nos deja ver que existe una relación relativamente fuerte de ambas variables.

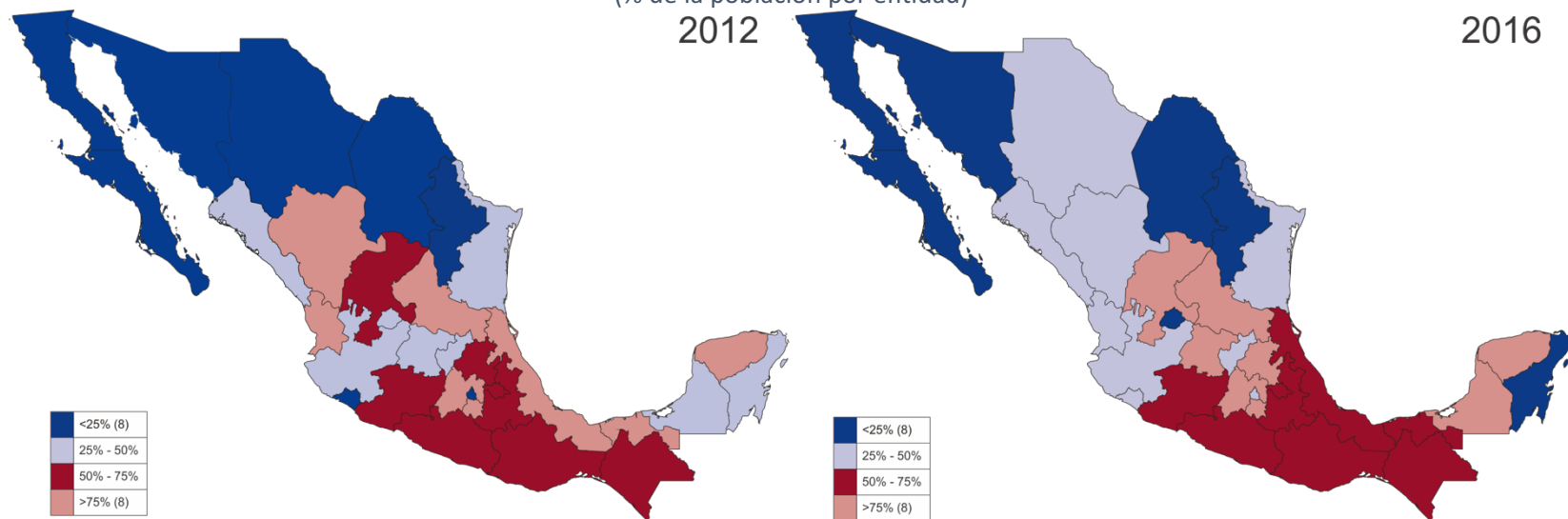
Ahora bien, esta problemática requiere el trabajo conjunto del sector público y el privado, por lo que resulta primordial que el gobierno promueva el estado de Derecho y el cumplimiento de las leyes para dar certidumbre y consolidar la base del sector privado para atraer inversiones. Además, el gobierno también es responsable de fortalecer la inversión pública, a través del presupuesto que permitirá aumentar la producción, sin embargo, como se señaló anteriormente, a través del tiempo este gasto en inversión se ha visto mermado no sólo en cantidad de recursos (-30%), sino en la calidad de su ejercicio, lo que provoca que cada vez sea menos el impacto favorable de esta parte del presupuesto.

---

<sup>52</sup> Notimex, “El único antídoto vs la pobreza es el trabajo formal y bien pagado, dice la IP”, en *Expansión*, México, 30 de julio de 2018, (De mayo, 2020: <https://expansion.mx/economia/2018/07/30/el-unico-antidoto-vs-la-pobreza-es-el-trabajo-formal-y-bien-pagado-dice-la-ip>).

## Gráfico 2.1 POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2012 - 2016

(% de la población por entidad)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo estadístico 2008-2016 de CONEVAL.

2016	ENTIDAD	% Pobreza 2016	TC Pobreza 2012-2016	TC Empleo 2012-2016	2016	ENTIDAD	% Pobreza 2016	TC Pobreza 2012-2016	TC Empleo 2012-2016
	Chiapas	77.1	9%	3%		Nuevo León	14.2	-35%	5%
	Oaxaca	70.4	17%	3%		Baja California Sur	22.1	-17%	13%
	Guerrero	64.4	-5%	4%		Baja California	22.2	-22%	12%
	Veracruz	62.2	22%	-4%		Coahuila	24.8	-7%	8%
	Puebla	59.4	-4%	6%		Ciudad de México	27.6	-5%	2%
	Michoacán	55.3	5%	6%		Sonora	27.9	1%	9%
	Tlaxcala	53.9	-1%	18%		Aguascalientes	28.2	-21%	14%
	Tabasco	50.9	7%	5%		Quintana Roo	28.8	-16%	10%
	Hidalgo	50.6	1%	12%		Chihuahua	30.6	-10%	15%
	Morelos	49.5	15%	2%		Sinaloa	30.8	-12%	7%
	Zacatecas	49.0	-7%	5%		Querétaro	31.1	-10%	5%
	México	47.9	12%	8%		Jalisco	31.8	-16%	6%
	San Luis Potosí	45.5	-6%	12%		Tamaulipas	32.2	-12%	9%
	Campeche	43.8	4%	3%		Colima	33.6	5%	8%
	Guanajuato	42.4	-1%	11%		Durango	36.0	-25%	11%
	Yucatán	41.9	-10%	6%		Nayarit	37.5	-15%	12%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo estadístico 2008-2016 de CONEVAL y la ENOE

### 3.2 Asistencialismo

Por años, la asistencia social ha estado ligada al combate de la pobreza, sin embargo, los orígenes y causas de la pobreza no están ligados a la beneficencia, sino a la economía, y se ha utilizado a la asistencia social como un medio paliativo para los efectos en el corto plazo de los ciclos y modelos económicos vigentes.

Existe una delgada línea entre la asistencia social y asistencialismo, por lo que resulta muy fácil caer en esa disyuntiva, pues en el primer caso, la asistencia social implica no sólo el dar cobertura a la población de sus derechos sociales, sino también la búsqueda de la reparación de la injusticia social. Por su parte, el asistencialismo lleva a cabo donaciones o transferencias que generalmente son escasas, sin control, y no involucra el reconocimiento de las injusticias sociales tales como la restricción de los derechos básicos de las personas; incluso muchas veces intenta ocultarlos o diluir la gravedad de la problemática con el objetivo de controlar de forma temporal la conflictividad social que generan las carencias.

De esta forma, el asistencialismo se presenta en apariencia como una ayuda, aunque mínima, hacia los sectores necesitados, pero en esencia representa una inversión para los propios sectores dominantes. La distribución de recursos o transferencias directas, muchas veces escasas, a cambio de un control ideológico, son los elementos que conforman la esencia de las políticas asistencialistas.<sup>53</sup>

En México existen cientos de programas asistencialistas que ejercen recursos con el objetivo de apoyar a los menos favorecidos. Al menos a través del concepto de gasto 4300, “Subsidios y Subvenciones”, en 2018, les fueron aprobados recursos para ejercer en 131 programas, de los cuales 49 carecen de reglas de operación, lo cual significa que no se le exige al ejecutor del gasto el compromiso de definir el proceso de operación, y mucho menos verificar el impacto de los recursos. Esto genera una grave distorsión de la política económica y social, pues se va diluyendo el control y la rendición de cuentas, de forma que se propicia el mal uso de

---

<sup>53</sup> Alayón Norberto. “Asistencia y Asistencialismo” 1991, Puerto Rico. (Consulta 2019 en: <http://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Conferencia-Dorothy-D.Bourne-8-Marzo-19917.pdf>)

presupuesto principalmente para el control político a través de la compra de votos o clientelismo electoral. Específicamente, los programas sociales se han convertido en herramientas de fácil uso durante periodos electorales, ya que pueden ser condicionados, suspendidos o inflan los padrones de beneficiarios por los intermediarios, líderes u operadores políticos, de forma que se vuelve a desviar el objetivo central. Alberto Samper define al clientelismo electoral como...

“...la oferta, promesa o entrega de algún bien o servicio –o bien una amenaza o castigo– por parte de un agente de un partido político a uno o más ciudadanos, a cambio de apoyo político o de su voto”<sup>54</sup>.

La falta de resultados que han presentado los actuales sistemas de bienestar social, mantiene vigente el debate entre economías por la constante búsqueda de mejores estrategias que contrarresten el problema, por lo que resalta la propuesta del Ingreso Universal Básico, que fue planteada por el filósofo Philippe Van Parijs e impulsada en Finlandia durante 2017 como una prueba, además de que se ha intentado promover su aplicación en otras economías. Este sistema, en palabras del economista Enrique del Val Blanco, es un ingreso pagado por el Estado como derecho de ciudadanía a cada miembro de la sociedad, trabaje o no trabaje, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras fuentes de ingreso.<sup>55</sup> Sin embargo, cabe mencionar que requiere condiciones específicas para garantizar su funcionamiento, pues otorgar recursos a la población sin condiciones implica una fuerte dependencia presupuestaria lo que a su vez recae como una fuerte carga tributaria para las finanzas públicas, cuyos ingresos dependen de los trabajadores contribuyentes, adscritos al sistema formal. Esto ha sido comprobado con estudios de la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE):

---

<sup>54</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Elecciones y corrupción en México”, México, Auditoría Superior de la Federación, 2017, Serie Cultura de la rendición de cuentas, (De mayo, 2020: [www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Serie\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_15\\_-\\_Elecciones\\_y\\_Corrupcion\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Serie_Rendicion_de_Cuentas_15_-_Elecciones_y_Corrupcion_en_Mexico.pdf)).

<sup>55</sup> Tapia, Antonio, “Seminario Internacional Renta básica y distribución de la riqueza”, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2016, (De mayo, 2020: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40652/S1601058\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40652/S1601058_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).

*La OCDE en 2017, presentó un análisis de caso sobre las implicaciones presupuestales y de bienestar del Ingreso Básico Universal (IBU) para Italia, Francia, Finlandia y Reino Unido. Entre los principales hallazgos señalan que, si se quisiera implementar un programa de IBU, el monto se encontraría muy por debajo de la línea de bienestar mínimo. Es decir, sería necesario elevar los ingresos tributarios para financiarlo de forma óptima. Adicionalmente, los índices de pobreza no se modifican significativamente y solo reconfiguran la composición de los individuos bajo situación de pobreza. Lo anterior sucede porque al eliminar los programas sociales existentes para dar paso al IBU, algunos individuos son ganadores netos con un ingreso básico, mientras que otros (generalmente aquellos que reciben grandes beneficios sociales focalizados) son perdedores netos, ya que el IBU es menor a lo que previamente recibían. Por otro lado, el estudio sugiere que los incentivos laborales se verían afectados con efectos ambiguos.<sup>56</sup>*

En este sentido, es importante reconocer el origen de las injusticias sociales y definir claramente el mejor camino para darle solución. De acuerdo con la teoría económica de bienestar, en diversos casos los mecanismos del mercado no son funcionales y generan deficiencias distributivas ante las cuales el gobierno interviene con la intención de corregirlas, sin embargo, Amartya Sen ha señalado que no se trata únicamente de buscar que toda la población reciba por igual un apoyo directo del gobierno, sino que los integrantes de la misma, con necesidades y capacidades diferentes, tengan la posibilidad de elegir entre las opciones de desarrollo que puede brindar el sector público, que eso les permita desarrollarse productivamente y dar cobertura a sus necesidades básicas, con el objetivo de reducir en el largo plazo el papel del gobierno paternalista. Resulta positivo centrarse en la situación real de la población, brindarles apoyo a través de los incentivos a la actividad productiva, pues una persona que tiene la oportunidad de desarrollar sus capacidades, tendrá un mayor grado de conversión de los bienes y los recursos que posea. Es decir; a mayor productividad, mayor es la posibilidad de que las personas puedan aumentar sus ingresos, sin dejar de lado las acciones a favor de la desconcentración de la riqueza.

---

<sup>56</sup> Marín Vaquero, Edgar, “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México”, México, CEFP, 2018, (De mayo, 2020: [www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf](http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf)).

En suma, la asistencia social no es el problema, sino la forma en que se ha distorsionado debido a fines políticos, pues ésta debe ir acompañada de un proceso de transformación para eliminar el sesgo asistencialista, pero no sólo por parte de los hacedores de política económica, sino también de la perspectiva y los intereses que tiene la población, ya que socialmente es aceptado que el gobierno paternalista brinde apoyos directos sin atacar las verdaderas causas de las injusticias sociales.

Además, en esta búsqueda por generar un país con mayor crecimiento y oportunidades de desarrollo para todos, no se puede dejar de lado la otra parte del problema referente al cumplimiento de las obligaciones fiscales como parte de un sistema, pues la implementación de esta vasta cantidad de programas está sustentada económicamente por un presupuesto federal proveniente de la recaudación fiscal sobre las personas físicas y morales incorporadas al sector formal de la economía en su conjunto, lo cual será detallado más adelante.

### **3.3 Encadenamiento del gasto público con el empleo y la pobreza en México**

La generación de empleos para el país, históricamente ha sido un importante detonante para el aumento del PIB, sin embargo, el crecimiento del mismo se ha visto rezagado durante los últimos años, siendo 2013 el año en el que alcanzó su menor crecimiento con 1.4% durante el sexenio 2012-2018, y en general, con una tendencia a la baja, lo que ha impactado directamente en el engrosamiento de la pobreza.

Por su parte, las acciones del gobierno federal no han logrado contrarrestar esta problemática de forma significativa, a pesar de que este distintivo tema ha sido siempre una de las prioridades y banderas gubernamentales. Pero conocer la situación y prometer acabar con ella, no es suficiente cuando las labores que se implementan no son eficientes, por lo que resulta necesario realizar una evaluación a profundidad del diseño, presupuesto e impacto de las actuales estrategias, así como el ejercicio real del gasto público, ya que es aquí donde se ve el resultado y funcionalidad de las mismas.

Es necesario comprobar a través de las cifras que ya hemos mencionado, cuál ha sido el impacto real que tiene el gasto público ejercido a través de subsidios, en la disminución de la

pobreza; sin embargo, al intentar realizar un modelo de regresión incluyendo solamente la variable “Pobreza y gasto en subsidios y transferencias”, no se obtiene un resultado estadísticamente significativo que pueda ayudarnos a visibilizar el efecto de una variable sobre otra, por lo que al considerar la teoría, encontramos que la mejor forma que tiene el Estado para lograr contrarrestar la pobreza es a través del ejercicio del gasto público destinado a la creación de empleo bien remunerado, lo que de forma casi automática, ayudará a reducir los niveles de pobreza. En consecuencia, tomamos este fundamento como punto de partida al realizar la regresión, modelando como un primer encadenamiento el impacto que tiene el gasto en Subsidios y Transferencias sobre los niveles de empleo, y posteriormente encadenamos el impacto del empleo en las cifras de pobreza.

En atención a lo anterior, se realizó un modelo de regresión utilizando Datos en Panel o Longitudinales<sup>57</sup>, colocando al indicador de pobreza como la variable dependiente del nivel de empleo en un periodo de tiempo bianual de 2012 a 2016. Y de forma paralela, para conocer el impacto del presupuesto en la generación de empleo, se realizó una segunda regresión tomando esta vez al empleo como la variable dependiente de los diferentes capítulos del gasto, como se especifica a continuación.

### **Modelo 1. Impacto del empleo en los niveles de pobreza**

Con una muestra de 96 observaciones, para esta estimación se considera como variable dependiente el nivel de pobreza absoluta registrada en 32 grupos (entidades federativas) durante los años 2012, 2014 y 2016, así como el empleo absoluto generado hasta el primer trimestre de los mismos años como variable independiente. Se realizó la estimación con datos en panel y efectos fijos<sup>58</sup>, arrojando los siguientes resultados:

---

<sup>57</sup> Los modelos con Datos en Panel son aquellos que constan de una serie temporal para cada observación transversal, es decir, se trabaja con datos a través del tiempo y del espacio. En este caso fue trabajado así debido a que las variables participantes tienen poca variabilidad en el tiempo y gran variación transversal.

<sup>58</sup> De acuerdo con los resultados que arrojó la prueba de Hausman, que comparara los coeficientes del estimador con efectos fijos o variables, se arrojó que el más adecuado para este modelo es con efectos estáticos (Anexo 1).



$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \mu_{it}$$

$$\text{corr}(\alpha_i + X) \neq 0$$

Siendo:

- $Y_{it}$  = Pobreza como variable dependiente (Y) durante los periodos (t) 2012, 2014 y 2016, registrada en las 32 entidades federativas (i).
- $\beta X_{it}$  = Empleo como variable independiente (X) durante los periodos (t) 2012, 2014 y 2016, registrada en las 32 entidades federativas (i).
- $\alpha_i$  = Efectos Individuales que cambian a través del tiempo.
- $\mu_{it}$  = Error individual que cambia a través del tiempo.
- Efectos fijos: Asume que el efecto individual está correlacionado con las variables explicativas, para relajar las condiciones.

Siendo:

$\alpha_i$  = Efectos Individuales

$X$  = Variables explicativas

### Resultado de la regresión:

- En este modelo, la variable de empleo afecta significativamente a la variable dependiente pobreza, es decir, su  $\beta$  es significativa, por lo que su coeficiente indica que por cada 1000 unidades adicionales generadas de empleo, se reduciría en 0.0175% el nivel de pobreza.
- La probabilidad del test de significancia conjunta (F) del modelo es 0.0000, lo que indica que los regresores en su conjunto explican la variable dependiente pobreza.
- El test F de los efectos individuales permite rechazar la hipótesis nula de que los efectos individuales son iguales a 0 (Prob>F=0.000).

- Rho indica la proporción de los efectos conjuntos que provienen de los efectos individuales. En el modelo, el 98.6% de la varianza del modelo se debe a las diferencias entre las entidades.

### Regresión 1. Pobreza y empleo - Datos en Panel

```

. xtreg _POB EMPLEO, fe
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    96
Group variable: EDO                   Number of groups =    32

R-sq:                                  Obs per group:
  within = 0.1395                       min =          3
  between = 0.0057                       avg =         3.0
  overall = 0.0049                       max =          3

corr(u_i, Xb) = -0.8711                  F(1, 63)       =   10.21
                                          Prob > F       =   0.0022

```

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
EMPLEO	-.0000175	5.47e-06	-3.20	0.002	-.0000284	-6.55e-06
_cons	70.51952	8.416171	8.38	0.000	53.70114	87.33789
sigma_u	27.737237					
sigma_e	3.2226278					
rho	.98668103	(fraction of variance due to u_i)				

```

F test that all u_i=0: F(31, 63) = 53.60          Prob > F = 0.0000

```

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la ENOE.

Los resultados corroboran que generar más unidades de empleo sí ayuda a reducir la pobreza, sin embargo, el resultado del coeficiente señala que el impacto de hacerlo no es alto, lo que puede explicarse por diferentes razones: por una parte, los datos disponibles sobre el nivel de empleo presentan un sesgo y son menores a los que realmente existen, puesto que las cifras registradas actualmente, no incluyen una buena cantidad de personas que ya se encuentran laborando, pero en el sector informal, y a pesar de que no se considera en el modelo, este porcentaje de la población informal existe, y se puede ver reflejado en el bajo coeficiente que arroja.

Otra explicación a la que se puede atribuir este resultado es la diversidad de problemas que rodean al mercado laboral actual, y que a pesar de que no están considerados numéricamente en el modelo, son condiciones que se encuentran vigentes, pues la generación de empleos debe estar ligada necesariamente a la calidad de los mismos, mejores salarios y prestaciones,

de forma tal que sea posible a las personas cubrir sus necesidades básicas apropiadamente, lo que a su vez facilite que los trabajadores alcancen la línea de bienestar básica, por lo que estas características no permiten contrarrestar en gran medida los niveles de pobreza.

En conclusión y para los efectos de este análisis, se confirma la primera hipótesis sobre el hecho de que generar más empleo ayuda a reducir los niveles de pobreza, dejando de lado por el momento, estas condiciones de impacto negativo.

### Modelo 2. Impacto del gasto público en el empleo

De manera alterna, se realizó una segunda regresión utilizando Datos en Panel y efectos fijos, considerando como variable dependiente el nivel de empleo, y con el objetivo de notar el impacto que tiene el presupuesto federal en la generación de empleo, las variables independientes son los capítulos de gasto<sup>59</sup> 4000, “Subsidios y Transferencias”, y 6000, “Obras Publicas”.<sup>60</sup>

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{1it} + \beta X_{2it} + \mu_{it}$$

$$corr(\alpha_i + X) \neq 0$$

Siendo:

- $Y_{it}$  = Empleo como variable dependiente (Y) durante los periodos (t) 2012, 2014 y 2016, registrada en las 32 entidades federativas (i).
- $\beta X_{i1t}$  = Capítulo 4000 del gasto en Subsidios y Transferencias, como variable independiente (X) durante los periodos (t) 2012, 2014 y 2016, registrada en las 32 entidades federativas (i).

- Efectos fijos: Asume que el efecto individual está correlacionado con las variables explicativas, para relajar las condiciones.

Siendo:

$\alpha_i$  = Efectos individuales

$X$  = Variables explicativas

<sup>59</sup> Se considera el monto de gasto ejercido a pesos de 2019, por capítulo.

<sup>60</sup> No fueron considerados los capítulos de gasto 7000 y 9000 por insuficiencia de datos.

- $\beta X_{2it}$  = Capítulo 6000 del gasto en Obra Pública como variable independiente (X) durante los periodos (t) 2012, 2014 y 2016, registrada en las 32 entidades federativas (i).
- $\alpha_i$  = Efectos individuales que cambian a través del tiempo.
- $\mu_{it}$  = Error individual que cambia a través del tiempo.

Para una muestra de 96 observaciones y 32 grupos (entidades federativas), la estimación arrojó los siguientes resultados:

- Las variables capítulo de gasto 4000 y 6000 afectan significativamente a la variable dependiente empleo, es decir, su  $\beta$  es significativa, lo que indica:

Por cada millón de pesos gastados en Subsidios (4000), se genera un aumento de 0.9 unidades de empleo; y por cada millón de pesos gastado en Obra Pública (6000), aumentará en 11 unidades el empleo.

- La probabilidad del test de significancia conjunta (F) del modelo es 0.03, lo que indica que los regresores en su conjunto explican la variable dependiente pobreza.
- El test F de los efectos individuales permite rechazar la hipótesis nula de que los efectos individuales son iguales a 0 (Prob>F=0.000).
- Rho indica la proporción de los efectos conjuntos que provienen de los efectos individuales. En el modelo, el 99.6% de la varianza del modelo se debe a las diferencias entre las entidades.

## Regresión 2. Empleo y gasto público - Datos en Panel

```

. xtreg EMPLEO C_4000_EJ C_6000_EJ, fe
Fixed-effects (within) regression           Number of obs   =       96
Group variable: EDO                        Number of groups =       32

R-sq:                                       Obs per group:
  within = 0.1026                           min =           3
  between = 0.2549                          avg =           3.0
  overall = 0.2528                           max =           3

corr(u_i, Xb) = 0.3965                      F(2,62)         =       3.54
                                           Prob > F        =     0.0349

```

EMPLEO	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
C_4000_EJ	.9020813	.4257745	2.12	0.038	.0509701	1.753193
C_6000_EJ	11.89189	6.887996	1.73	0.089	-1.877012	25.6608
_cons	1460774	30000.95	48.69	0.000	1400803	1520745
sigma_u	1247188.5					
sigma_e	70875.338					
rho	.99678096 (fraction of variance due to u_i)					
F test that all u_i=0: F(31, 62) = 352.31				Prob > F = 0.0000		

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la ENOE.

En este sentido, tenemos que el gasto correspondiente a Subsidios y Subvenciones (4000) influye de forma **positiva** en el crecimiento del nivel de empleo, sin embargo, su impacto es muy pequeño en comparación con otro tipo de gastos, como el capítulo 6000 referente a gasto en inversión en Obra Pública. Con base en estos resultados, resultaría lógico que el gobierno destinara una proporción más grande a este capítulo, pero de forma contraria, es la partida que más recortes ha tenido durante los últimos años. Por su parte, además de ser el más grande presupuestalmente, la tendencia del capítulo 4000 es al alza y de forma constante se ejerce más de lo aprobado, sin dejar de lado que la distribución de recursos a través de estos dos capítulos no está actualmente en función de algún indicador.

Por otra parte, el capítulo 8000, correspondiente a “Participaciones y Aportaciones”, también es una variable significativa e influye de forma positiva para la creación de empleo, pero no fue considerada para este análisis debido a que a pesar de que estos recursos son federales, son ejercidos directamente por las entidades y su cálculo depende de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Recaudación Federal Participable, algunas de las partidas se encuentran etiquetadas y otras dependen de los gobiernos estatales.

Finalmente, variables de capítulo de gasto 2000, 3000, 5000 no tienen un nivel de significancia aceptable, lo que se puede explicar debido a que son apartados que consideran el gasto en Materiales y Suministros, Servicios Generales y Bienes Muebles e Inmuebles, variables cuya asignación presupuestaria no depende del desarrollo económico y social de las diferentes entidades.

### **Errores de la Regresión**

#### **Ambas regresiones presentan problemas de heteroscedasticidad y autocorrelación.**

Aun cuando se modeló la heterogeneidad temporal y espacial del modelo, la regresión puede estar mal especificada en otros aspectos, pues de acuerdo con los supuestos de Gauss-Markov, los estimadores de los Mínimos Cuadrados Ordinarios son los mejores estimadores lineales insesgados, cuando los errores sean independientes entre sí y se distribuyan idénticamente con varianza constante. Sin embargo, estas condiciones son violadas con frecuencia al modelar con datos en panel, debido a que la independencia se viola cuando los errores de diferentes unidades están correlacionados (correlación contemporánea), cuando los errores dentro de cada unidad se correlacionan temporalmente (autocorrelación), o ambos. Además, cuando la distribución de los errores no es idéntica, la varianza no es constante, hay presencia de heteroscedasticidad.<sup>61</sup>

La intención de modelar de esta forma los datos, era ir más allá de una simple revisión de las cifras y gráficas, es decir, se trataba de corroborar el impacto que tienen unas variables sobre otras de forma más certera a través de esta herramienta de modelaje estadístico, sin embargo, el estudio se enfoca en un periodo corto de tiempo (2012-2018) debido a que la disponibilidad de los datos del presupuesto únicamente se encuentra de forma comparable y con datos por entidad federativa desde 2012. En este sentido, los coeficientes arrojados en estos modelos no son exactos debido a los problemas y sesgos en el cálculo de la regresión, sin embargo, la relación múltiple que existe entre estas variables se demuestra: el gasto público, como parte del papel que debe desempeñar el gobierno, influye de forma positiva en la creación de empleo, y a su vez, el empleo en la reducción de la pobreza.

---

<sup>61</sup> Aparicio, Javier y Márquez, Javier, "Diagnostico y Especificación de Modelos Panel en Stata, División de Estudios Políticos", CIDE, 2005.

El dilema recae en que, si el gobierno ya ejerce demasiados recursos en la búsqueda de la solución de estos grandes problemas, que se han convertido en el lastre de la población mexicana, y la tendencia del presupuesto es creciente, entonces, ¿que está retrayendo el papel del gobierno? Los resultados y la teoría indican que la asignación de recursos no es la más apropiada. Gastar un tercio del presupuesto en subsidios y transferencias directas a la población, que no logran cubrir completamente las necesidades de la población, que únicamente les permite alcanzar servicios de baja calidad, recursos que no incentivan la productividad, que no promueven el empleo bien remunerado y que simplemente aumentan la dependencia presupuestaria, deja claro que no es una estrategia funcional.

## Anexo 1. Prueba de Hausman

Para decidir cuál es el estimador (fijo o variable) más adecuado en las regresiones de panel, se emplea el Test de Hausman, ya que éste compara los coeficientes ( $\beta$ ) obtenidos en las regresiones de efectos fijos y efectos aleatorios, para identificar si las diferencias entre ellos son o no significativas, lo que se refleja en el indicador Prob>chi2, pues cuando éste es mayor a 0.05, se dice que no hay correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas, lo que indica que el estimador aleatorio debe ser utilizado. En caso contrario, si la Prob>chi2 es menor a 0.05, se emplea el estimador de efectos fijos.

**Tabla A.1. Prueba de Hausman, Regresión 1**

hausman fe re				
	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) fe	(B) re		
EMPLEO	-.0000175	-1.14e-06	-.0000163	5.15e-06
b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg  Test: Ho: difference in coefficients not systematic  chi2(1) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B) = <b>10.08</b> Prob>chi2 = <b>0.0015</b>				

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y de la ENOE.

En el caso de las dos regresiones realizadas anteriormente, la prueba arrojó que los estimadores con efectos fijos son los apropiados debido a que hay correlación entre los efectos individuales y las variables. Asumiendo este supuesto, los efectos fijos tratan el efecto individual separado del término de error y contribuyen a entender de mejor forma el modelo. Además, evita una sobrestimación del parámetro  $\beta$ , lo que generalmente ocurre cuando se aplica el estimador de efectos aleatorios.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Romilio, Labra y Torrecillas, Celia “Guía cero para datos de panel. Un enfoque práctico”, en *Cátedra UAM-Accenture en Economía y Gestión de la Innovación*, España, Universidad Autónoma de Madrid/Facultad de Economía, 2014, (De mayo, 2020: [https://www.catedrauamaccenture.com/documents/Working%20papers/WP2014\\_16\\_Guia%20CERO%20para%20datos%20de%20panel\\_Un%20enfocoque%20practico.pdf](https://www.catedrauamaccenture.com/documents/Working%20papers/WP2014_16_Guia%20CERO%20para%20datos%20de%20panel_Un%20enfocoque%20practico.pdf)).



## CAPÍTULO 4. EFECTOS, RECOMENDACIÓN Y CONCLUSIONES GENERALES

### 4.1 Alternativa de política social

Tomando como punto de partida lo que establece Amartya Sen<sup>63</sup>, una forma correcta de identificar a la pobreza es la privación de capacidades de una persona para vivir. En otras palabras, cuando la población tiene la oportunidad de aumentar sus capacidades, es posible que sea más productivo, y ello posibilita a su vez que puedan adquirir una renta más alta. Si bien la renta es un importante medio para tener capacidades, la reducción de la pobreza a través de un aumento de la renta no puede ser la única motivación u objetivo de las políticas sociales, pues se corre el peligro de justificar entonces la baja inversión en educación, asistencia sanitaria, etcétera, alegando que el objetivo es conseguir el fin de la pobreza de la renta, ya que ésta sí se puede medir realmente a través de indicadores económicos, confundiendo así los fines con los medios.

**La realidad es que el gasto en programas asistenciales en México se ha convertido en una inversión política y cumple su objetivo: no logra más que el conformismo con la ayuda que se brinda; muchas veces limita y paraliza a la población, con aparentes cambios, modificación de nombres a programas y ajustes presupuestarios, para seguir exactamente igual.**

Por consiguiente, el gobierno es responsable de aplicar políticas donde se logre abarcar a la mayoría de la población y se logren cubrir sus necesidades básicas, por ejemplo, si se logra brindar una educación básica de calidad y posibilitar que las personas tengan las herramientas para explotar sus capacidades, entonces, en el futuro estas personas ya no padecerán de la pobreza de capacidades de la que habla Amartya Sen<sup>64</sup> y será mucho más fácil combatir la pobreza de renta.

En estrictamente necesaria la implementación de un modelo de política social que se ancle a un modelo económico a largo plazo, que vaya más allá de los ciclos políticos, con acciones que involucren el empoderamiento y la transformación de la gente de forma progresiva.

---

<sup>63</sup> Sen, *op. cit.*

<sup>64</sup> *Idem.*

La premisa no tiene como intención desaparecer este tipo de ayuda gubernamental, pues resulta imposible ignorar que la población tiene carencias visibles, y no solamente de recursos económicos, sino de oportunidades y posibilidades para que puedan desarrollarse. Más bien se busca modificar la estructura de forma tal que se incentive al desarrollo y se promueva la productividad con estos recursos, dejando de ser únicamente una transferencia unilateral de recursos cuyo destino se desconoce.

#### **4.2 Sistema básico de programas de protección social por edad**

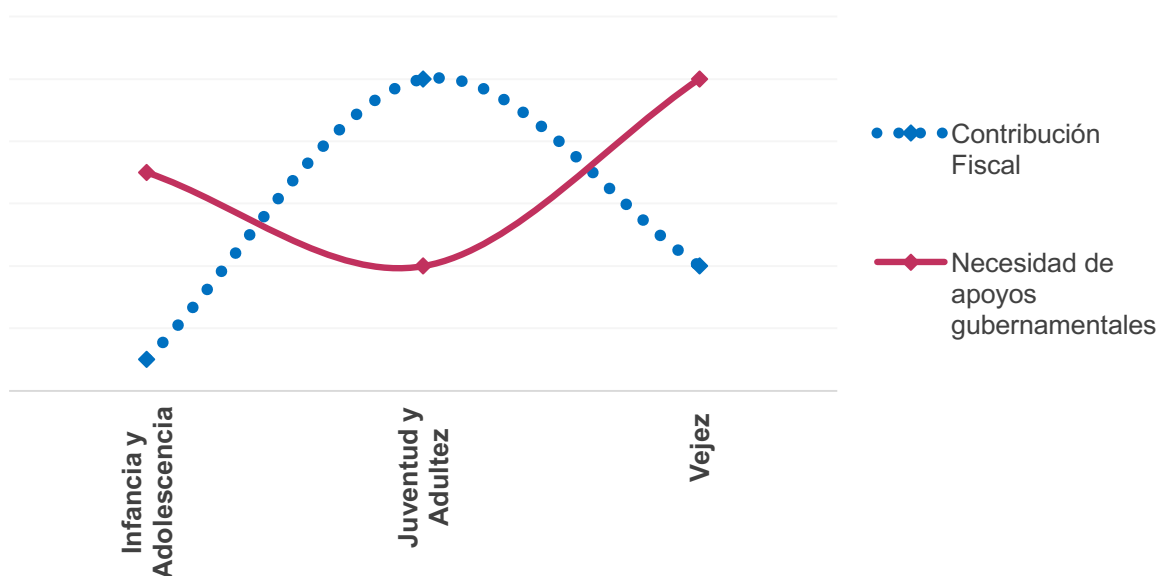
En esta necesidad de reorganización y redirección de la política social, se propone la construcción de un sistema estructurado de programas sociales, por bloques de edad, dirigido hacia la adaptación de los diferentes perfiles y necesidades por bloques demográficos, no con el objetivo de eliminar la base social que ya existe, sino como un primer paso para la reorganización de las acciones que ya se están implementado. En otras palabras, se busca establecer una estructura básica con ciertos programas sociales<sup>65</sup> necesarios para promover el desarrollo de las capacidades en la ciudadanía, mismos que estén anclados a una estrategia de largo plazo, por lo menos dos sexenios, basados en las necesidades sociales y no el ciclo político, tomando en consideración la diferencia de las necesidades que tiene el ser humano de acuerdo con los contextos y las distintas etapas de la vida, mas los niveles de consumo y de ingreso, así como el grueso de cada bloque poblacional. Por ejemplo, entre los 20 y 50 años, las personas contribuyen con más recursos al sector público que los beneficios que pueden recibir, y a partir de esa edad, la población tiende a volverse perceptora de una mayor cantidad de recursos públicos. En cambio, durante la infancia y la adolescencia todas las necesidades se financian por transferencias en especie y de recursos por parte del gobierno y el sector privado a través de sus tutores, por lo que su contribución directa es nula.

---

<sup>65</sup> A través de una primera elección de cinco programas divididos por bloques de edad, para mejorar y analizar su estructura de forma objetiva y certera, mismos que puedan generar un impacto trascendental en la transformación de lo que hoy se conoce como “asistencialismo”.

## Gráfico 4.1 Flujo de aportaciones y necesidades de la población

(bloques de edad)



Fuente: Elaboración propia con base en investigación de la CEPAL "Cambio Demográfico".

La brecha entre estas líneas de tendencia de los flujos depende del grueso demográfico de la población. Con base en lo anterior se pueden definir los siguientes agregados o bloques de edad para diseñar o adaptar los programas sociales a este sistema de responsabilidades compartidas. La intención es fijar al menos cinco programas sociales, con su respectivo padrón único de beneficiarios, a una estrategia de política social que sobrepase el límite del cambio de un gobierno a otro, pero reestructurar, profundizar y mejorar el funcionamiento del programa para impulsar la lucha contra el rezago y la pobreza, sin dejar de lado las necesidades que tiene la ciudadanía y evitar que terminen sólo como transferencias sin mayor impacto.

**Tabla 4.1 Transferencias y subsidios con base en las necesidades de la población<sup>66</sup>**  
(bloques de edad)

Bloque por edad	Contribución	Necesidad de Transferencias	Composición de los Flujos de Transferencias		Programa Social
Infancia y Adolescencia	Baja contribución. Únicamente de forma indirecta, por el pago de impuestos por consumo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación.</li> <li>• Salud.</li> <li>• Alimentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión Pública en educación y mejorar los servicios de salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias directas como apoyo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas que promuevan el buen desempeño escolar y la no deserción.</li> </ul>
Juventud y Adultez	Alto flujo de contribuciones por el pago de impuestos más su aportación a la productividad y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud.</li> <li>• Alimentación.</li> <li>• Seguro de desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en Obra pública que reactive la economía y el sector laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias directas y salarios.</li> <li>• Incentivos para el desarrollo de capacidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro de desempleo.</li> <li>• Incentivos a la innovación y desarrollo laboral.</li> </ul>
Vejez	La aportación de los adultos mayores no se produce directamente en esta etapa, sino a lo largo de su adultez por su trabajo y pago de impuestos generales, aunque podría aprovecharse la experiencia de los adultos mayores en cuestiones de capacitación laboral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jubilaciones y pensiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión para la creación de espacios de asistencia para adultos.</li> <li>• Mejoras en el sistema de pensiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias como apoyo a la salud y alimentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión para adultos mayores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de la CEPAL “Cambio Demográfico”.

En la composición del Presupuesto de Egresos de la Federación, las Transferencias y Subsidios forman parte del capítulo de gasto que más recursos recibe, al menos hasta 2018, mismo que sigue incrementado presupuestalmente año con año, lo que se explica por la cantidad de programas sociales que ha implementado el gobierno como parte de

<sup>66</sup> Únicamente se consideraron algunas de las carencias sociales más representativas de los sectores por edad.

sus objetivos, como revertir la tendencia al alza de la pobreza; sin embargo, las cifras y la realidad reflejan de forma contraria que esta problemática sigue arraigada a la sociedad.

El problema recae entonces en que este sistema de programas sociales para la asistencia y protección social presenta fuertes deficiencias desde su estructura y planeación hasta su ejecución, no sólo por la insuficiencia, baja cobertura y mala calidad de los servicios, sino por el mal uso y desvío de los recursos, lo que ha ocasionado un alto nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía. Sin embargo, las carencias, la concentración del ingreso, y en general, la situación económica del país, obligan al gobierno a brindar apoyos económicos de forma urgente y constante que muchas veces se vuelve superficial, pero es parte de sus responsabilidades al manejar la hacienda pública. Y además, es un derecho para la ciudadanía tener acceso a bienes y servicios básicos.

El enfoque vago, superficial y de corto plazo que tiene la estrategia social que se ha implementado en el país, más la falta de seguimiento y de control en la ejecución, son algunas de las razones más fuertes del porqué la política social no está arrojando resultados visibles si año con año se gastan millones de pesos en su implementación, y no se ha avanzado en el combate a la pobreza; ha generado incluso incentivos perversos en la población, lo que pone en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas.

Si bien el uso de Transferencias y Subsidios como instrumentos para impulsar el desarrollo ha sido un método funcional en muchos países, la mala planeación y ejecución en México ha viciado las buenas intenciones y el funcionamiento de estos instrumentos, además de que la estrategia económica ha descuidado otros aspectos que son igual de importantes para el desarrollo de la economía, como la inversión, la creación de obras públicas, la estabilidad macroeconómica.

Así pues, los programas sociales se han empleado como un “parche” a la problemática real, pero es necesario ir más allá, evitar cruzar la línea entre asistencia y asistencialismo, y generar oportunidad e incentivos para el desarrollo de las capacidades.

### 4.3 Incentivos a la informalidad y baja productividad

La política fiscal que implementa el gobierno se refleja en el presupuesto de ingresos y egresos. Es de esta forma que la hacienda pública se encarga de recabar y redistribuir los ingresos en el corto plazo, con el objetivo de reducir la desigualdad y los patrones de pobreza que refleja el país a largo plazo, a través del cobro de impuestos y el ejercicio de los recursos en beneficio de la ciudadanía. En este proceso, los programas sociales se han vuelto necesarios para promover la igualdad de oportunidades, algunos de ellos incluso son derechos sociales para la población. Sin embargo, las condiciones y características con las que se han implementado los subsidios y programas sociales en México han distorsionado su verdadero funcionamiento, además de que se ha descuidado la inversión en obra pública y el sector de la construcción por priorizar únicamente las políticas sociales como paliativo de los efectos, del estancamiento económico.

Durante los últimos años, el gobierno ha generado programas sociales con el objetivo de proporcionar beneficios y apoyos básicos a los trabajadores que son excluidos del sistema laboral, no asalariados o auto empleados, y en general, a la población marginada, como una especie de bien sustituto para la seguridad social o un piso de bienestar, pero sería un error ignorar que estos programas se nutren de los sectores sociales que se encuentran incorporados a la formalidad laboral, es decir, quienes contribuyen en la recaudación fiscal. Visto de una forma perversa, la economía formal paga impuestos para subsidiar programas que pretenden acabar con la pobreza, pero se ignora que la mala implementación y la estrategia superficial de combate a la pobreza vuelve dependientes a esta gama de programas sociales, de forma permanente, a los recursos provenientes del presupuesto público, que es posible gracias a las contribuciones de empresas y trabajadores formales.

Generalmente, los nuevos programas son creados de forma rápida y sin un análisis profundo, para asistir y subsanar las carencias más urgentes o problemáticas de la sociedad, lo que eventualmente los convierte en asistenciales, pues se ha optado por la famosa modalidad de brindar apoyos sin que los beneficios estén condicionados al alcance de un mejor estatus de desarrollo, generando así que la percepción de estos ingresos se convierta en incentivo, no solamente a la informalidad y a un estado de confort de los trabajadores que en el largo plazo que limita su desarrollo, sino que también distorsiona la dirección que pueden tomar las nuevas

inversiones privadas o las microempresas, al disminuir la productividad de la economía en su totalidad, y de forma paralela, a la disminución de los salarios por ser menos productivos.

Dicho de otra forma, la creación de nuevos programas sociales, indirectamente, va desincentivando a que las empresas formales asuman el costo laboral de la seguridad social de sus trabajadores, pues las empresas en el sector informal tienen una mayor rentabilidad en sus inversiones al presentar menores costos por sus trabajadores, ya que éstos mismos pueden obtener beneficios de seguridad social al incorporarse como beneficiarios de ciertas políticas asistenciales que ofrece el gobierno. La situación delicada se presenta al motivar a los nuevos empresarios o inversionistas a no incorporarse a la formalidad por querer mantener costos más bajos, ya que generalmente este tipo de negocios se comienzan y se mantienen con bajos niveles de desarrollo tecnológico y rendimientos, de tal forma que la productividad también se va sesgando hacia un tipo de inversión poco innovadora, más rezagada y sin altas posibilidades de crecer.

A su vez, la población comienza a perder la capacidad de iniciativa, de lucha social y política real al obtener de un Estado benefactor todo tipo de apoyos sin que se les exija comprobar el buen aprovechamiento de los mismos. Hacer ver a la población marginada, únicamente como la víctima, va sembrando una idea de dependencia a las solicitudes de ayuda y a merced de quienes pueden brindarlas, sin asumir su poder como ciudadanía para buscar una transformación verdadera; más bien se desarrollan habilidades para acceder a los beneficios y asistencias que ofrece el gobierno, de forma “desleal” o con “trampas”. De esta forma, el resultado termina siendo contraproducente, una demanda permanente y un despilfarro de recursos por el alto costo que implican los subsidios y subvenciones.

Además de que los programas sociales y subsidios a la pobreza no se consideran transitorios, su objetivo ya no es generar crecimiento económico que le permita a la población incorporarse al desarrollo, sino mantenerla en paz con apoyos raquíuticos del gobierno y sin mayores conflictos al menos durante el sexenio correspondiente. La sustentabilidad temporal de los subsidios y su efectividad, en cuanto a la distribución de los ingresos, se ve opacada, no solamente por ser un fuerte gasto para la administración federal, que impacta directamente a la estabilidad de las finanzas públicas, pues constituye una gran parte del presupuesto cuyo

origen es la recaudación formal, y se destina a acciones con pocos resultados, sino que además la contraparte, la recaudación fiscal, queda desprotegida, siendo México uno de los países con los niveles más bajos de recaudación en Latinoamérica.

Hablar de recaudación de impuestos en México es un polémico e inaceptable tema para la sociedad, pues de manera generalizada se considera que el sistema de recaudación no es justo, y que los impuestos que se cobran no corresponden con los servicios que se reciben. Se cree que es un sistema que únicamente beneficia a los sectores más ricos y se suma el amplio desconocimiento sobre las obligaciones tributarias, y el riesgo o castigo a la evasión fiscal.

A ello se suma que las preferencias sociales sobre los ejes en los que el gobierno debería gastar los recursos públicos, no están del todo ligadas a las prioridades gubernamentales. Salud, educación y seguridad, históricamente resultan ser los temas más sensibles e importantes para la población, y a pesar de que sí se gasta buena parte del presupuesto en estos ejes, se confunden los medios con los fines; en lugar de mejorar y ampliar la calidad de estos servicios, la administración federal se ha enfocado en brindar apoyos directos y transferencias de recursos para subsanar la baja cobertura y escasa calidad de sus servicios.

En cuanto a la eficiencia de estas políticas asistencialistas, es importante mencionar que en México generalmente la calidad de los servicios subsidiados por el Estado es muy baja, la cobertura de los mismos no es totalitaria hacia la población que lo necesita, y los apoyos como transferencias directas son escasos, más la corrupción al intentar bajar los recursos. Sin poder evitarlo, esto desemboca en una nueva problemática, la desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia el gobierno para proveer los servicios básicos con el dinero que recauda, provocando incluso que la preferencia social sea contribuir menos aunque sean menores los servicios brindados por el gobierno, sin embargo estas opiniones sin objetividad social reflejan el descontento hacia la forma en que se lleva a cabo la política social.

Por otra parte, la creación o modificación de programas y acciones se ha visto fuertemente ligada con la entrada de los nuevos gobiernos, se ha vuelto tradición que con el cambio de régimen y funcionarios, venga también una ola de modificaciones y transformaciones a los



programas y líneas de acción de la política económica y social sin mucho fundamento. La intención es enviar una señal política a la sociedad, de “cambio profundo, cuyo único objetivo es mejorar y avanzar”. Ingenuamente, la sociedad reconoce esto como una acción de sensibilidad y compromiso por parte de los nuevos líderes, y siempre es bien recibido. Pero la realidad es que el objetivo de estas acciones no necesariamente está ligado a una buena estrategia de política social, sino que más bien han resultado ser lo suficientemente fáciles tanto para los gobernantes como para los ciudadanos que reciben esta “ayuda”, de forma que se ha perpetrado con el paso de los años sin mayor problema. Por una parte, la ayuda que se brinda no va acompañada de un seguimiento ni de un rendimiento de cuentas beneficioso para los gobernantes en curso; y por la otra parte, la recepción pasiva de los recursos económicos para los ciudadanos funciona sin tener que ir más allá en la búsqueda de una verdadera solución a los problemas que les aquejan, y en el corto plazo todo pareciera estar bien.

Sin embargo, al añadir los cortes en la implementación de las políticas económicas y sociales, se limita aún más el funcionamiento de una buena estrategia de crecimiento, no sólo por la gran desestabilidad e incertidumbre que se genera, más la mala ejecución y poca planeación de las políticas con cada cambio de gobierno, sino por el poco desarrollo económico presente, volviéndose imposible erradicar de fondo los problemas y carencias sociales, en seis años o menos.

Por otro lado, el poco acercamiento que existe entre las instituciones y los ciudadanos de diversas partes del país, limita el acceso de la totalidad de la población a los recursos de forma directa, y los grupos de representantes se vuelven intermediarios, sin embargo, la falta de compromiso, acompañamiento y transformación, genera que el ejercicio de los programas se vuelva clientelar, aunado a la falta de seguimiento federal, con lo que se vuelve posible que la situación sea perfecta para el desvío de recursos, la mala ejecución, poca atención y la insuficiencia atención a las demandas, generando un abismo entre las necesidades reales de las personas y las promesas gubernamentales, que terminan siendo insuficientes para la reparación integral de la problemática, por lo que la ciudadanía constantemente protesta acerca de que los proyectos sociales funcionan como un engaño publicitario, pues el apoyo no baja de una forma adecuada. Todos estos factores, de forma constante, forman parte de una receta perfecta para el fracaso de las políticas sociales de asistencia, van contribuyendo para

evitar ampliar la base de contribuyentes, no reducen la carga fiscal sobre el sector formal de la sociedad, producen estancamiento de la población, de las inversiones, baja productividad y un descontento generalizado.

En México, la eficiencia del papel que desempeña el gobierno se ha visto fuertemente debilitada y es constantemente puesta en duda ante la falta de resultados, pues ha quedado comprobado que existen fuertes retrasos en diversos sectores de la economía, principalmente en el productivo, y con ello, en el deficiente sistema laboral. Las acciones provenientes de las políticas públicas han sido mal ejecutadas y planeadas, hay un ejercicio ineficiente de los recursos enfocados a los programas sociales. Anualmente, el gobierno ejerce un gran porcentaje del presupuesto intentando dar soluciones que no funcionan, los programas sociales no están anclados a una estrategia de largo plazo ni a una planeación profunda que funcione como un paliativo real contra las verdaderas causas del desempleo y la pobreza. Tampoco brindan un apoyo de forma completa ni de calidad, además ha dejado de lado la importancia que tiene la inversión y los incentivos a la misma.

Los datos y la teoría en esta investigación han comprobado que el gobierno tiene en sus manos una herramienta útil para el combate a la pobreza: La creación de empleos de calidad utilizando el presupuesto público, enfocado hacia una nueva política económica y social de largo plazo, lo que tiene como punto de partida modificar no sólo la visión de las políticas públicas asistencialistas de largo plazo, sino la estructura del presupuesto actual, que históricamente ha dejado de lado la posibilidad de generar incentivos mediante los recursos que son entregados a la población para enfocarlos en la creación de empleo y generación de oportunidades y desarrollo de las personas, pues queda claro que es imposible dejar desprotegidas a las personas, sin embargo, sí es posible modificar de forma gradual la estructura del gasto para impulsar de forma simultanea la inversión pública y los incentivos a la inversión privada, es decir, es posible construir un sistema que ataque este problema desde diferentes frentes: apoyos sociales que incentiven a la sociedad al desarrollo de sus capacidades y aumentar el gasto en inversión productiva que sea capaz de absorber la capacidad laboral de las personas, con empleos y salarios dignos.

# FUENTES DE CONSULTA

## Bibliografía

- Aparicio, Javier y Márquez, Javier, *Diagnostico y Especificación de Modelos Panel en Stata*, División de Estudios Políticos, CIDE, 2005.
- Bobi, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Cárdenas, Enrique, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, en *Historia económica general de México*, México, Colegio de México/Secretaría de Economía, (De mayo, 2020: <https://bit.ly/2XbMn4u>).
- Cárdenas Gracia, Jaime, “El Estado del Bienestar”, en *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 67-104, (De agosto, 2018: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/5.pdf>).
- INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, México, INEGI, 1994, t. II, (De mayo, 2020: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bviniegi/productos/historicos/2104/702825460238/702825460238.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bviniegi/productos/historicos/2104/702825460238/702825460238.pdf)).
- López Olvera, Miguel, “Retos y Reflexiones sobre los órganos de justicia administrativa local”, en *Estudios de derecho constitucional local*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, (De mayo, 2019: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/10.pdf>).
- Martner Fanta, Ricardo, y Bonnefoy, Juan, *Planificar y presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2008.
- Scott, John, *Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad. Documento de trabajo para el informe sobre desarrollo humano México*, México, Naciones Unidas, 2011.
- Sen, Amartya, “La desigualdad económica”, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Resico, Marcelo, *Introducción a la economía social de mercado, Edición latinoamericana*, Konrad Adenauer Stiftung, s. f., (De septiembre, 2018: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=af88be89-b222-f334-8d82-b4aad8a1e3af&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=af88be89-b222-f334-8d82-b4aad8a1e3af&groupId=252038)).
- Vargas Sánchez, Gustavo, “Economía y Estado”, en *Introducción a la teoría económica, un enfoque latinoamericano*, México, Pearson, 2006, (De agosto, 2018: <http://www.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp24eces.pdf>).

## Publicaciones periódicas

- Alayón, Norberto, “El asistencialismo en la política social y en el trabajo social”, en *Revista Acción Crítica*, Lima, Perú, núm. 7, 1980, (De mayo, 2020: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-007-05.pdf>).
- Casar, María Amparo, “Los mexicanos contra los impuestos”, en *Nexos 2013*, México, noviembre de 2013, (De mayo, 2020: <https://www.nexos.com.mx/?p=15579>).
- Cuevas Villalobos, Sara, “Subsidios: ¿freno o estímulo?”, en *Revista Mexicana de Derecho*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, 2001, (De agosto, 2018: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/2/cnt/cnt12.pdf>).
- Huerta Moreno, María, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, en *Política y cultura*, núm. 24, 2005, pp. 121-150
- Perazzi, Josefa Ramoni, “Modelos de regresión de datos panel y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales”, en *TELOS, Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 2013.
- Ranis, Gustav y Stewart, Frances, “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 78, diciembre de 2002, pp. 7-24, (De mayo, 2020: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/10848-crecimiento-economico-desarrollo-humano-america-latina>).
- Rodríguez Benavides, Domingo, *et. al*, “La ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009”, en *Investigación Económica*, vol. 72, núm. 283, 2013, (De mayo, 2020: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/40017>).
- Romilio, Labra y Torrecillas, Celia “Guía cero para datos de panel. Un enfoque práctico”, en *Cátedra UAM-Accenture en Economía y Gestión de la Innovación*, España, Universidad Autónoma de Madrid/Facultad de Economía, 2014, (De mayo, 2020: [https://www.catedrauamaccenture.com/documents/Working%20papers/WP2014\\_16\\_Guia%20CERO%20para%20datos%20de%20panel\\_Un%20enfoque%20practico.pdf](https://www.catedrauamaccenture.com/documents/Working%20papers/WP2014_16_Guia%20CERO%20para%20datos%20de%20panel_Un%20enfoque%20practico.pdf)).
- Sobarzo Fimbres, Horacio, “Federalismo fiscal en México”, en *Economía, sociedad y territorio*, México, El Colegio Mexiquense, núm. especial, 2005, pp. 103-121.
- Villa Gómez, Juan David *et. al*, “Acción con daño: del asistencialismo a la construcción social de la víctima”, en *Universitas Psychologica*, Colombia, Universidad de San Buenaventura, vol. 16, núm. 3, 2017, (De mayo, 2020: <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v16n3/1657-9267-rups-16-03-00264.pdf>).

## Legislación

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el DOF 06/03/2020, (De agosto, 2018: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Seguro Social*, última reforma publicada en el DOF 07/11/2019, (De mayo, 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, última reforma publicada en el DOF 19/11/2019, (De mayo, 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, última reforma publicada en el DOF 25/06/2018, (De mayo, 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqds.htm>).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, última reforma publicada en el DOF 27/01/2020, (De enero, 2018: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>).
- CONAC, “Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto”, México, CONAC, publicado en el DOF 09/12/2010, (De agosto, 2018: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_006.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf)).
- CONAC, “Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental”, México, CONAC, publicado en el DOF 22/11/2010, (De mayo, 2020: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_16\\_004.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_16_004.pdf)).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificador por objeto del gasto”, México, SHCP, publicado en el DOF 22/09/1995, (De marzo 2020: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/anexo4.pdf>).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”, México, publicado en el DOF 28/12/2010, (De mayo, 2020 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010)).
- “Subsidios. Naturaleza jurídica”, [tesis aislada administrativa], 2a. CXXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, reg. 193244, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 591, (En mayo, 2020: <https://bit.ly/3fVRSgh>).

## Documentos publicados en Internet

- Alayón Norberto. “Asistencia y Asistencialismo”, Puerto Rico, 1991, (De mayo, 2020: <http://sociales.uprrp.edu/egts/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Conferencia-Dorothy-D.Bourne-8-Marzo-19917.pdf>).
- Alayón, Norberto, “Pobreza y asistencia”, s. f., (De mayo, 2020: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000083.pdf>).
- ASF, “Introducción al sistema fiscal mexicano”, México, ASF, 2016, (De mayo, 2020: [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/2\\_Introduccion\\_al\\_Sistema\\_Fiscal\\_Mexicano.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2_Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf)).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El Gasto Público en Inversión, 2009-2017”, México, Cámara de Diputados, 2017, (De mayo, 2020: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf>).
- CONAC, “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, Gastos y el Financiamiento de los Entes Públicos”, México, CONAC, 2011, (De agosto, 2018: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_12\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_12_001.pdf)).
- CONEVAL, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, CONEVAL, s. f., (En mayo, 2020: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “¿Quiénes somos?”, México, s. f., (De mayo, 2020: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales”, México, CONEVAL, 2017 (De mayo, 2020: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>).
- Marín Vaquero, Edgar, “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México”, México, CEFP, 2018, (De mayo, 2020: [www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf](http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf)).
- Notimex, “El único antídoto vs la pobreza es el trabajo formal y bien pagado, dice la IP”, en *Expansión*, México, 30 de julio de 2018, (De mayo, 2020: <https://expansion.mx/economia/2018/07/30/el-unico-antidoto-vs-la-pobreza-es-el-trabajo-formal-y-bien-pagado-dice-la-ip>).

- Rofman, Rafael *et. al*, “Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI”, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL-Banco Mundial, 2016, (De mayo, 2020: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/1/S1600187\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/1/S1600187_es.pdf)).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificación de los recursos en el presupuesto de egresos de la federación”, México, s. f., (De mayo, 2020: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas”, México, 2020, (De mayo, 2020: [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Provisiones Salariales y Económicas”, México, s. f., (De enero, 2018: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef\\_09/temas/expo\\_motivos/23rg.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/23rg.pdf)).
- SEDESOL, “Programa Pensión para Adultos Mayores”, México, SEDESOL, s. f., [De mayo, 2020: [http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/65%20y%20mas%20requisitos\\_3.pdf](http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/65%20y%20mas%20requisitos_3.pdf)]).
- Tapia, Antonio, “Seminario Internacional Renta básica y distribución de la riqueza”, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2016, (De mayo, 2020: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40652/S1601058\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40652/S1601058_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).
- Ugalde, Luis Carlos, “Elecciones y corrupción en México”, México, Auditoría Superior de la Federación, 2017, Serie Cultura de la rendición de cuentas, (De mayo, 2020: [www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Serie\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_15 - Elecciones y Corrupcion en Mexico.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Serie_Rendicion_de_Cuentas_15_-_Elecciones_y_Corrupcion_en_Mexico.pdf)).

### **Sitio electrónico**

- PROSPERA, (De mayo, 2020: <https://datos.gob.mx/busca/organization/about/prospera>).