



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

UNA REORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA TRES FONDOS
PRIORITARIOS DEL RAMO 33 EN MÉXICO, 2010-2020

TESIS

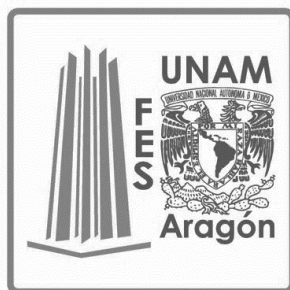
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

**FRANCISCO TRIANO CARBALLO
RICARDO SAMUEL CORIA HERNANDEZ**

ASESOR:

Mtro. Carlos Manuel Loeza Manzanero



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, agosto 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.

Contenido

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo 1

Marco referencial de los sectores prioritarios en el Ramo 33, comportamiento-diagnóstico del gasto público en estos y la necesidad de su reorientación

1.1 La selección e importancia de los sectores prioritarios	3
1.2 Marco histórico del Ramo 33 y tres de sus fondos como reflejo de los sectores prioritarios	7
1.2.1 Antecedentes del Ramo 33	7
1.2.2 Historia y creación del Ramo 33	8
1.3 Alcances del diagnóstico para los sectores prioritarios	13
1.4 Estado que guarda el diagnóstico inicial sobre el comportamiento de los sectores prioritarios durante la administración de FCH, EPN y AMLO	14
1.5 Consideración final para el arranque del análisis por sector prioritario y mandato presidencial	18

Capítulo 2

Comportamiento de los sectores prioritarios inmersos en el Ramo 33 durante las administraciones del 2010-2018

2.1 Características generales sobre los alcances del capítulo.....	20
2.2 Análisis y situación general de los fondos prioritarios que integran el Ramo 33	21
2.2.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	23
2.2.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	32
2.2.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).....	40
2.3 El FONE, FASSA y FASP en la administración de FCH (2010-2012).....	47
2.3.1 Situación prevaleciente durante el mandato de los fondos.....	47
2.3.2 Indicadores de desempeño y comportamiento	60
2.3.2.1 FONE	62
2.3.2.2 FASSA	66
2.3.2.3 FASP	68
2.4 El FONE, FASSA y FASP en la administración de EPN (2012-2018).....	70
2.4.1 Situación prevaleciente durante el mandato de los fondos.....	70
2.4.2 Indicadores de desempeño y comportamiento	81

2.4.2.1 FONE	83
2.4.2.2 FASSA	86
2.4.2.3 FASP.....	87

Capítulo 3

El reto de la nueva administración inmerso en los sectores prioritarios dejado por los mandatos pasados y la crisis económica por COVID-19, análisis para una nueva propuesta encaminada al bienio 2019-2020

3.1 Características generales sobre los alcances del capítulo	90
3.2 Situación prevaleciente durante el bienio	91
3.3 Análisis y situación de los fondos prioritarios que integran el Ramo 33 durante el primer bienio de AMLO (2019-2020)	95
3.3.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	97
3.3.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).....	102
3.3.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	107
3.4 Indicadores de desempeño y comportamiento	113
3.4.1 FONE	115
3.4.2 FASSA	117
3.4.3 FASP.....	119

Capítulo 4

Programa de Reactivación Económica Nacional derivado de la pandemia COVID-19 en el que la Política Fiscal y el Ramo 33 actúen como elemento fundamental

4.1 Un Programa de Reactivación Económica Nacional, inaplazable.....	122
4.1.1 El papel de la Política Fiscal en la Reactivación Económica	123
4.1.2 Política Monetaria	124
4.1.3 Política de Sector Externo	125
4.2 Política Fiscal y Ramo 33 como parte esencial del Programa de Reactivación Económica Nacional.....	126
4.2.1 Afrontar la crisis de salud de manera coordinada y con información confiable	129

4.2.2 Revisar el pacto fiscal en materia de recaudación y distribución de los ingresos y de las responsabilidades de gasto.....	130
4.2.3 Paquete de estímulos Fiscales para micro, pequeñas y medianas empresas	131
4.2.4 Programa de inversión para activar la demanda, impulsar la capacidad productiva, competitividad y empleo.....	132
4.2.5 Nuevas oportunidades T-MEC búsqueda de nuevos mercados: Asia, Europa y Brasil.....	132
4.2.6 Creación de un Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MIPyMES que se vieron afectadas por la pandemia.....	133
4.3 Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MIPyMES	134
4.3.1 Consideraciones iniciales ante el impacto de la pandemia COVID-19	134
4.3.2 Justificación y el impacto del COVID-19 en la MIPyMES de México	136
4.4 Mecanismos para su creación.....	139
4.4.1 Objetivos del Programa	139
4.4.2 Marco normativo-regulatorio	141
4.5 Forma de financiamiento del Programa	142
4.5.1 Deuda Externa.....	142
4.5.2 Estado de la deuda externa en México.....	144
4.5.3 Contratación de deuda para el financiamiento del Programa propuesto	146
4.6 Consideraciones finales del trabajo	150
Referencias.....	153

Introducción

El presente trabajo pretende un estudio sobre el Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades y Municipios , perteneciente al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) durante la década 2010-2020 poniendo especial atención a tres de los ocho fondos que lo componen, mismos que se han elegido por ser de especial importancia para el nivel de vida de los habitantes del país: la educación a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), la salud a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y la seguridad pública a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Por lo anterior, la inquietud sobre dar mayor enfoque a estos tres sectores recae simplemente al papel que asumieron las administraciones pasadas en su momento al tomar acción sobre ellos denotando una característica esencial: asignación insuficiente del gasto público en función de los requerimientos de los sectores prioritarios, una demanda que en términos reales por parte de los mexicanos no ha sido cubierta en su totalidad generando brechas socioeconómicas graves.

Desde comienzos de esta década, se realizaron nuevos esquemas operativos en el gasto público para diferentes instituciones del Gobierno Federal; recortes de personal, disminución de presupuestos para entidades y eliminando o disminuyendo programas clave existentes en ese tiempo, a manera de que se distribuyeran más recursos a las políticas del gobierno en curso dejando de lado la atención a los sectores prioritarios: educación, salud y seguridad pública.

Adicionalmente, la tesis aborda la gran crisis económica causada por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020, misma que obligó a dar un rumbo alternativo a la propuesta final sin dejar de lado el Ramo 33 y sus fondos prioritarios. Ante los grandes impactos que ha causado, se considera esencial proponer medidas para reactivar el crecimiento económico del país. Considerando que al inicio de la elaboración de este trabajo no existía ni se pensaba una coyuntura tan grave como la que ha experimentado

el país, se propone un Programa de Reactivación Económica Nacional en el que la Política Fiscal tenga un papel preponderante.

El primer capítulo se compone del marco referencial para el Ramo 33, su historia, la selección e importancia de los fondos prioritarios (FONE, FASSA y FASP) y un diagnóstico inicial respecto a su asignación presupuestaria abarcando las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa (FCH), Enrique Peña Nieto (EPN) y el primer bienio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) tomando en cuenta la década 2010-2020.

Para el segundo capítulo, se aborda un análisis de los tres fondos respecto a sus presupuestos aprobados y ejercidos, el gasto per cápita y per cápita por día, así como de un análisis más profundo en términos de su evaluación y desempeño con indicadores definidos por las administraciones de FCH y EPN durante el 2010 al 2018.

El capítulo tres consta de un análisis relativamente parecido al del capítulo dos respecto a los tres fondos con la característica del cambio presidencial ante la entrada de AMLO en su primer bienio (2019-2020) y la nueva Política Económica, así como la Fiscal. Adicionalmente, se consideran los impactos que ha causado la crisis económica por la pandemia de COVID-19.

Finalmente, el capítulo cuatro y ante la crisis económica experimentada, se compone de la propuesta de un Programa de Reactivación Económica Nacional poniendo especial atención en la Política Fiscal y en las MIPyMES que han sido las más afectadas en el país sin dejar de lado el Ramo 33 para que anclados estos instrumentos puedan reactivar la economía del país.

Capítulo 1

Marco referencial de los sectores prioritarios en el Ramo 33, comportamiento-diagnóstico del gasto público en estos y la necesidad de su reorientación

1.1 La selección e importancia de los sectores prioritarios

Una de las principales transformaciones que los gestores de la política fiscal en México han introducido en su gestión de gasto público ha sido la concerniente a cambios sustanciales en el destino de recursos hacia sus principales sectores prioritarios; llámese por estos a los relacionados con tres principales de los ocho fondos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios inmerso en el PEF.

De las principales inquietudes de este intento de transformación estructural ha sido la incidencia que predomina en saber si realmente los cambios hechos beneficiaron directamente a los ciudadanos y como es que les afectó a través del tiempo. Estos sectores prioritarios, llámese de forma particular son educación, seguridad y no menos importante, salud; sobre los cuales se ha tratado de afrontar cuestiones más complejas llevando a cada administración que ha pasado por el país a elaborar programas presupuestarios destinados a estos sectores cada vez más complejos tratando de afrontar la realidad que prevaleció.

Por lo anterior, la inquietud sobre dar mayor enfoque a estos tres sectores recae simplemente al papel que asumieron las administraciones pasadas en su momento al tomar acción sobre ellos denotando una característica esencial: asignación insuficiente del gasto público en función de los requerimientos de los sectores prioritarios.

Esta identificación en forma de problemática que ha prevalecido durante el periodo seleccionado es lo que motiva a este presente trabajo que versa principalmente sobre estos sectores y sobre la política fiscal que se aplicó para ellos en el país la cual es elemento sustancial para tomar parte.

Es importante anticipar una notable evolución negativa que experimentaron estos sectores para el eje temporal seleccionado, los cuales de manera formal como se dijo anteriormente serán expresados en este escrito mediante tres de los ocho fondos que componen al Ramo 33 de las administraciones de FCH, EPN y el primer bienio de AMLO.

De forma muy evidente es importante mencionar que, en un trabajo de esta naturaleza, el análisis debe comenzar por el cometido de la elección de estos tres sectores ya mencionados dejando en claro que el estado guardado durante el periodo seleccionado fue malo e insuficiente en cuanto a asignación de recursos repercutiendo en la población objetivo de forma negativa para su nivel de vida y bienestar.

La satisfacción del bienestar no alcanzado en la población objetivo a cargo de estos tres sectores dentro del periodo seleccionado requiere de identificar para este trabajo la gran presencia de mexicanos en el país que requiere y demanda en forma constante este tipo de prestaciones y servicios que el estado ha dejado en mala atención.

Es por esto por lo que son llamados sectores prioritarios y desde este punto que se ahonde en tal insistencia por su selección; se reconoce la importancia de los demás sectores en los que la población de igual forma ha estado desatendida de forma histórica que si bien pueden ser parte de la problemática identificada y avanzar en su mejoramiento, primero es necesario desde la concepción adquirida, cumplir con estos tres principales derechos que tiene la población:

La educación Latapí (2009), es cuestión de reproducción en materia productiva, es un elemento importante para originar y evaluar la obligación que tiene el estado para tener como fundamento sus políticas educativas. Contribuye a aumentar la información y el desarrollo de la población para darle mejor libertad siendo un sector clave que da paso hacia otros. Sin un mínimo de educación, la realización de otros derechos no es posible siendo una condición necesaria en el desarrollo tanto económico como social de la población.

Para Vázquez y Moreno (2018), a partir de un mejor tratamiento en la educación de la población, se aumentan las capacidades de cada persona, de búsqueda, de procesamiento y de aprovechamiento de la información dado que es una inversión que se efectúa necesariamente para ampliar los potenciales y superar el estado de no bienestar en el ejercicio de su plena vida.

En cuanto a salud, según CONEVAL (2018), es cuestión de vida para la población y es el sector que le corresponde al estado garantizar su cumplimiento, el cual ha sido un sector afectado por una estructura compleja y fragmentada conforme al paso de los mandatos presidenciales dando como resultado una protección incompleta y desigual para la población limitando la atención que debió recibir en el momento. Por tanto, las instituciones encargadas de ver por la salud y dar los servicios correspondientes otorgan servicios distintos a los esperados en aspectos de calidad y beneficio.

Continuando con esto, es importante resaltar que el sector ha denotado una gran heterogeneidad en cuanto a criterios de atención atados al servicio dado en el entorno hospitalario haciendo aún más claras las condiciones en las que el sector se encuentra, dificultando el acceso completo de la población que no goza del acceso a un sistema de salud digno, los más vulnerables.

Hay por tanto una vertiente, siguiendo a Cánovas (2018), generada a partir de esta problemática sumergida en el sector la cual recae en las preferencias de la población por adquirir servicios de salud alternativos que las instancias públicas deberían otorgar, esto indica que los servicios de salud públicos son rechazados y la población acude a otros distintos creando una brecha entre el acceso a los servicios de salud públicos y privados. De tal forma que la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad, la calidad, la necesidad de salud, su utilización y cobertura efectiva son elementos necesarios para el sector.

Por lo tanto, continuando con la idea de los dos autores mencionados en el párrafo anterior, este sector es importante pues implica acceso efectivo a los servicios para abatir las carencias y los rezagos que afectan a la población, así como la protección de su salud pretendiendo mejorar sus condiciones en esta misma; la mecánica hasta ahora

relacionada a lo anterior no es encontrada en las condiciones observadas para el sector. De esta forma, se hace denotar lo importante que es un sector como este, al tener la población mejores condiciones de acceso a los servicios de salud, el enfoque en su curso de vida mejorará y las necesidades de cada persona referentes a este sector que varían en sus distintas etapas de su vida podrán ser atendidas de mejor manera.

Abordando el ultimo sector a ser estudiado, Moncada, Herrera y Pérez (2014) mencionan que uno de los fenómenos de mayor impacto en el país, ha sido la mala inseguridad pública, misma que se ha agudizado a lo largo del periodo de estudio seleccionado siendo ésta la posibilidad de subsistir en un país como México. Esto indica que lo público se liga al concepto de seguridad dado que no hay un servicio más público que por parte del estado sea el de proteger y dar seguridad, así como supervivencia a la población del país.

Es por esto por lo que la seguridad publica representa un elemento importante para este trabajo, se sostiene con insistencia que la atención recibida en este sector ha sido casi nula; el destino de recursos mediante gasto público ha sido de los más bajos mismo hecho que denota un deterioro muy claro representando un mayor reto debido al impacto que ha tenido este sector en la población de forma específica en su nivel de vida y de confianza misma.

Ante esto, Alba (2007) dice que el sector ha denotado evidencia de incapacidad al momento de proporcionar este servicio básico para la población dejando visible una vulnerabilidad profunda aunada a diversos problemas de precariedad y falta de respuesta por parte de los responsables de este sector que propicia aún más a la inseguridad y aumento de acontecimientos inmersos en la criminalidad que han afectado la estabilidad de la población a través de un espiral que parece no tener fin.

Por lo anterior, según CONEVAL (2018) para mejorar el nivel de vida de la población, así como su desarrollo económico-social se necesita avanzar en el cumplimiento y priorización de tales sectores para así acortar las brechas que aún se observan en los diferentes grupos de la población e implementar políticas públicas encaminadas a emparejar las oportunidades.

Esto con un mejor destino de los recursos públicos. La priorización sigue también el sentido mediante el cual la atención de los sectores prioritarios incluye varias dimensiones que les son inherentes y a las que también se les debe dar un gran enfoque: el acceso, la disponibilidad y la calidad mismas que no han sido igualitarias para todos los mexicanos y que no han recibido el destino de recursos necesario. Es por esto, que el fundamento parte de gastar más en estos sectores totalmente prioritarios para la población.

Es esencial mantener un mejor marco referencial dentro de estos sectores. Para esto, se ha considerado importante marcar la línea tanto de antecedentes como histórica que dieron paso a la creación de los tres objetos de estudio seleccionados. A continuación, se da este panorama que se refleja en el Ramo 33.

1.2 Marco histórico del Ramo 33 y tres de sus fondos como reflejo de los sectores prioritarios

1.2.1 Antecedentes del Ramo 33

Antes de dar paso a la historia sobre el origen de este Ramo General, se ha considerado pertinente dar los antecedentes que permitieron su creación basados en la descentralización de la actividad pública. De acuerdo con Chiapa y Velázquez (2011) durante las últimas décadas, diversas economías tanto desarrolladas como en vías de desarrollo experimentaron procesos de descentralización en diversas acciones del Gobierno y México no fue la excepción. Al contar con un sistema centralista para las diversas actividades, México comenzó a experimentar un proceso de descentralización de la actividad pública.

Es por lo anterior que de acuerdo con Robert (2012), con el paso del tiempo el Gobierno Federal se vio en la necesidad de proporcionar un desarrollo más equitativo para el país a través de la implementación de políticas y mecanismos que de forma paulatina descentralizaron los procesos de asignación de recursos hacia las estructuras locales por parte de las gubernamentales reflejándose en mecanismos de redistribución

diseñados para otorgar más recursos a los gobiernos estatales y locales que por sí mismos no podían reunir recursos propios.

Al descentralizar la actividad pública del país, Granados (2014) menciona que se esperaba los niveles de bienestar fueran aún más positivos, dándole mayor eficiencia y enfoque a los servicios públicos que el gobierno otorgaba creando así menores costos y mejores servicios de calidad para el acceso de la población a los diversos sectores que eran su prioridad. Es por lo anterior que, al descentralizar la actividad pública, se esperaba las principales ineficiencias de asignación de recursos públicos centrados en los bienes sociales que suplían las necesidades más básicas de la población generando exclusión social se corrigieran de forma permanente.

1.2.2 Historia y creación del Ramo 33

El Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del PEF en México, surge a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el año 1997 en el marco del nuevo federalismo impulsado por Ernesto Zedillo, que buscaba eficiencia, eficacia, regulación y transparencia en la distribución de los recursos que el Gobierno Federal otorgaba al nivel estatal y municipal, con el objetivo de descentralizar las responsabilidades gubernamentales de forma material y humana.

Se debe agregar que originalmente la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal. Es así como en el año 1998 se materializa el Ramo 33 para realmente atender las demandas de los principios del desarrollo social, de los gobiernos locales y por último de la población; mismo que ha sido estudiado a través del tiempo para su adaptación a diferentes análisis y enfoques a fin de que los agentes inmersos en el gobierno puedan tomar las decisiones correctas.

Con estos recursos el Gobierno Federal apoya a los gobiernos estatales y municipales para atender las necesidades básicas de la población objetivo, buscando, además,

fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y los municipios que las conforman.

El marco jurídico específico, se encuentra establecido en el capítulo V de la LCF, artículos 25 a 51, en los que se establecen las aportaciones federales de los fondos siguientes, como se ve en el cuadro 1.

Cuadro 1. Composición del Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		
Número	Fondo	Destino
1	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación básica
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta
3	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal
5	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y asistencia
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos
7	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública
8	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura y deuda pública

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP y Chiapa (2011).

De manera formal y como se ha dicho al principio de este capítulo, serán expresados en este escrito y como objeto principal de estudio, la selección de tres de los ocho fondos que componen al Ramo 33 por las razones ya expuestas de las administraciones de FCH, EPN y parte del actual presidente AMLO.

Los fondos en cuestión seleccionados son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

En cuanto al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) de acuerdo con la SHCP (2019), está destinado a otorgar servicios de educación básica y normal proporcionados por las entidades federativas para su erogación correspondiente en tres principales rubros: pago de servicios personales, gastos de operación e inversión. Así mismo el monto del FONE se determina cada año en el PEF correspondiente, con base en lo establecido en el artículo 27 de la LCF.

Con cargo a las aportaciones del FONE los estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones que en materia de educación básica y normal de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE).

Los recursos del FONE son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados y que se encuentran registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la LGE. Estos recursos se integran en el programa presupuestario I013 "Servicios Personales".

Adicionalmente, de acuerdo con el PEF (2019), en el FONE se prevén recursos con el propósito de apoyar a las entidades federativas para cubrir los gastos de operación asociados al cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas en materia de educación básica y normal, específicamente para el desarrollo de las acciones relativas a la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, incluyendo la indígena, y de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, y en su caso, al pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

De acuerdo con la Secretaría de Salud el FASSA tiene como principal objetivo aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con empleo formal o no cuenta con el acceso a servicios de salud.

Estos objetivos se llevan a cabo mediante:

1. La implementación de mecanismos que apoyan las actividades de protección contra riesgos sanitarios.
2. La promoción de la salud y la prevención de enfermedades.
3. La mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud.
4. El abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos.

El monto del FASSA se determina cada año en el PEF, con base en lo establecido en el artículo 31 de la LCF. La orientación del recurso que se transfiere a los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas, a través del FASSA está destinada a cubrir las necesidades de salud de la población que no tiene acceso a los servicios de salud, mediante acciones fundamentales de atención, prevención y promoción de la salud; fomento y riesgo sanitario, capacitación y formación para la salud.

El compromiso del FASSA es contribuir a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad, mediante la disminución de la Razón de Mortalidad Materna, a través de la atención de la incidencia de las causas directas e indirectas de la mortalidad materna. Por un lado, es importante que las embarazadas busquen la atención de manera oportuna y permitan la atención del embarazo, parto y puerperio.

Por otro lado, de acuerdo con el PEF (2019), es importante fortalecer las acciones de control prenatal a mujeres embarazadas, y la atención oportuna y de calidad del parto y puerperio, acciones que contribuirán a la disminución de la mortalidad materna y perinatal por parte de las instituciones de salud a nivel nacional. El fondo está comprometido a incrementar el porcentaje de atención a todos los nacidos vivos de las

madres sin seguridad social por personal profesional de la salud de todos los servicios estatales de salud.

3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

A su vez el FASP determinado en el artículo 44 de la LCF, las entidades lo reciben para el destino de los recursos exclusivamente a los siguientes conceptos:

1. Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
2. Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
3. Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
4. Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.
5. Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; así como, de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; y, o Seguimiento y evaluación de los programas señalados.
6. Los recursos de este Fondo estarán destinados a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal, con base en la atribución que le confiere el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los tres fondos aquí presentados surgieron para atender las necesidades prioritarias de la población; sin embargo, la atención del Gobierno Federal que presta de acuerdo con el comportamiento y evaluación de los fondos especialmente en la rendición de cuentas y acceso a la información de destino de los recursos han llegado a ser un obstáculo para poder medir la eficacia de resultados para atender estas necesidades. Es por lo anterior que se considera oportuno hacer un diagnóstico inicial sobre el estado que guardaron los tres sectores o fondos durante las administraciones mencionadas a partir del gasto destinado a la población en su demanda por estos servicios básicos, mismo que llevará a esclarecer de mejor forma el problema sumergido en ellos y denotará un análisis real.

1.3 Alcances del diagnóstico para los sectores prioritarios

A partir de la elección de estos sectores, se ha encontrado una contradicción al momento de observar los periodos analizados de cada administración en las cuales la prioridad se suponía era atender a este tipo de esquemas con preponderancia para la Política Económica mediante las diversas reformas que se aplicaron.

Es así como el análisis se centra en el periodo 2010-2020 en el cual la característica para antes del año 2019 era tratar de modificar de manera estructural el comportamiento económico del país mediante la búsqueda a fondo de las problemáticas que se presentaban en su momento para así poder transformarlas y mejorarlas dando especial atención a la salud, la educación y la seguridad.

Contrario a lo que se esperaba, una tendencia ascendente para la atención de estos sectores, esta ha ido en sentido inverso pues las medidas que se suponían fueron previsibles o que debieron ocurrir resultaban totalmente contradictorias al contrastarse con la realidad lo cual, se identifica como un esquema contradictorio en la política económica.

Planteado lo anterior, se desarrolla un diagnóstico inicial y sencillo de la situación que prevaleció para estos tres fondos del Ramo 33 así como su evolución a lo largo de las administraciones de FCH (2010-2012), EPN (2012-2018) y AMLO (2019-2020)

denotando que los recursos hacia estos han sido insuficientes en especial atención de forma per cápita por día y por habitante a lo largo de cada año.

1.4 Estado que guarda el diagnóstico inicial sobre el comportamiento de los sectores prioritarios durante la administración de FCH, EPN y AMLO

La problemática de gasto en México recae sobre la función de los egresos y la aplicación de estos para satisfacer las necesidades de una población cada vez mayor, sin embargo, los recursos aprobados cada año presentan menores proporciones en cuanto al total de los montos asignados para los fondos, y menor gasto por ciudadano; esto manifiesta una mayor preocupación por que no se atienden los sectores más vulnerables o prioritarios que son educación, salud y seguridad pública como ya se ha mencionado.

El diagnóstico parte desde los dos últimos años del gobierno de FCH. Para hacer frente a la insuficiencia de recursos hacia estos sectores, se necesita un análisis detallado de las cifras históricas para tener en cuenta los cambios en los montos destinados a estos. Propuso la Reforma Hacendaria, cuyo objetivo era la de aumentar los niveles de ingresos tributarios, conseguir una independencia de los ingresos petroleros y de la deuda. Sin embargo, esta reforma fue aprobada y desarrollada hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Comenzando con el diagnóstico inicial, respecto al FONE en 2010, este representaba el 56% del total del presupuesto para el Ramo 33, siendo el preponderante. Durante el año 2011, representó el 55% y al final del sexenio de FCH había descendido a 54%. En términos per cápita por día se destinaban \$46.8 pesos por habitante en el 2010 y en el 2012 se destinaron \$52.2 pesos es decir apenas un incremento de \$5.4 pesos.

El costo en educación de México conlleva mayores gastos cada año, y los recursos destinados a educación no alcanzan a ser suficientes para atender las necesidades financieras de los ciudadanos, ya que repercute drásticamente en los niveles de ingresos, por otra parte, la asignación de recursos para este rubro no ha sido prioridad para los gobiernos.

De acuerdo con México Evalúa (2011) el gasto nacional educativo está dividido entre dos fuentes de financiamiento que son el gasto público, es decir los recursos que destina tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal a la educación pública, otro es el gasto privado, que son los recursos que destinan los particulares como usuarios de los servicios educativos en instituciones en relación con los costos adicionales que realizan los particulares en instituciones privadas o públicas.

Si bien se priorizó el destino del gasto en seguridad pública, el FASP en 2010 representaba el 1.6% del total del presupuesto para el Ramo 33 siendo el fondo con menor asignación de recursos. El gasto per cápita al día representaba \$0.17 centavos por habitante. Para cerrar en 2012 tuvo un ligero aumento pues paso a representar el 1.53% del total para el presupuesto del Ramo con un per cápita por día de \$0.17 centavos por habitante y dadas las condiciones de inseguridad fue por lo visto muy por debajo de las necesidades de seguridad de la población en el país.

El acceso a la salud para la población en México ha sido muy limitado debido a las condiciones laborales, no todos tienen acceso o formar parte del seguro social (IMSS), al igual que pagar por servicios privados para hacer frente a sus condiciones de salud. De acuerdo con ENSANUT (2012), cuando una persona no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos (condición de aseguramiento) de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, SEDENA o SEMAR) o los servicios médicos privados, no se le está reconociendo el derecho fundamental a la salud de forma adecuada.

En los últimos dos años de periodo de gobierno de FCH durante 2010, el gasto destinado a la salud reflejado en el FASSA representaba 12.7% del presupuesto total del Ramo 33, y un gasto por habitante al día de \$1.28 pesos, cabe señalar que este rubro es de los más importantes para proveer de mejores condiciones de vida para la población. Para 2012 abarcó el 12.8% del total del presupuesto para el Ramo 33, mientras que el gasto

per cápita por día había cerrado en \$1.45 pesos, es decir, apenas un incremento de \$0.17 centavos respecto al 2010.

Siguiendo esta línea, por parte de la administración de EPN la situación que prevaleció en el destino de recursos hacia estos sectores continuaba con su tendencia a la baja tal como se observó en el gobierno de FCH, dejando de lado la importancia destinada a la prioridad de satisfacer a la población de estos servicios básicos en su nivel de vida.

Respecto al FONE, para 2013 representó el 54.2% del presupuesto total del Ramo 33 siendo el de mayor participación. No obstante, el gasto per cápita por día para la educación en el país fue de \$55.1 pesos. Para el 2014 este apenas tuvo un incremento de \$2.7 pesos gastando \$57.8 pesos por día en cada habitante. En el 2015 el destino ascendió a un gasto per cápita por día de \$65.4 pesos. A pesar de los incrementos que se observan, los destinos de recursos aún continuaban siendo muy bajos en función de la gran población que se debía atender.

En el año 2016, el gobierno gastó en educación \$68.2 pesos por día, un incremento de \$2.8 pesos respecto al 2015. Al 2017, un año difícil para la administración, el destino del recurso se traducía en \$71.7 pesos al día per cápita, tan solo \$3.5 pesos más respecto al 2016. El año 2018 permaneció casi invariable para el destino de gasto en educación pues solo se gastaba por día per cápita \$75 pesos, apenas \$3.3 pesos más respecto al año 2017.

En lo que respecta al FASSA, el sector para combatir las enfermedades y mejorar la calidad de los servicios en la salud, destinaba solo \$1.56 pesos por día de gasto a los habitantes del país; fondo que abarcaba el 13.21% del presupuesto total para el Ramo 33 en el año 2013. Hacia el año 2014, se destinaba \$1.64 pesos por día a cada habitante, apenas \$0.08 centavos más que el año anterior y un aumento de 4.8%. En el 2015, el fondo destinado a la salud gastaba \$1.78 pesos en cada habitante del país, \$0.14 centavos más y aumentando 8.43% respecto al 2014.

El sector salud mostraba recuperación en su destino de recursos, pero a la vez insuficiente pues en el 2016 el gasto era de \$1.83 pesos para cada habitante con tan solo un pobre incremento de \$0.05 centavos y un crecimiento de 3% respecto al 2015. En cuanto al 2017 y 2018, las cifras denotan poco avance para el gasto que se conducía a la salud los cuales eran \$1.93 y \$2.03 pesos por día en cada habitante, con un ligero incremento en centavos de \$0.09 y \$0.10 pesos respectivamente y un crecimiento real en 2018 de gasto destinado a cada habitante del país en 5.31%.

La seguridad pública, uno de los sectores más vulnerables y desprotegidos durante las administraciones analizadas da cuenta y afirma de nuevo un nulo enfoque sobre proteger a la población demandante de este servicio prioritario y básico, durante el mandato de EPN, al año 2013 el FASP representaba tan solo el 1.49% del presupuesto total del Ramo 33 siendo el fondo que recibía la menor aportación. Lo anterior está en línea con la cifra de \$0.18 centavos que se destinaba a gasto por día por habitante a la seguridad pública para el año referenciado.

En el 2014, el gasto permanece invariable, se seguían destinando los mismos \$0.18 centavos por día a cada habitante del país mientras que para el 2015, el gasto aumentó a \$0.19 centavos, apenas \$0.01 centavos más que en 2014. El año 2016 y 2017 mostraron una atonía bastante marcada pues el gasto para cada habitante al día se reflejó en \$0.16 y \$0.15 centavos respectivamente con decrementos porcentuales en -3.16% y -0.18% para cada año mencionado, apuntando que, de forma real, el gasto destinado por día por habitante para su seguridad pública apuntaba ya un deterioro bastante marcado. En el final de su administración, el gasto destinado permaneció prácticamente igual que el año 2017 con un decremento de -0.17%.

Para terminar el diagnóstico, la actual presidencia de AMLO a pesar de los ajustes efectuados al PEF para el año 2019 y 2020, los montos a ser gastados para cada habitante por día en cada sector prioritario permanecen prácticamente igual que a finales del año 2018. Como tal y a raíz de estos ajustes se esperaba que los montos para estos

fondos del Ramo reflejaran aumentos mayores. Sin embargo, el estado que guarda este gasto por día por habitante en cada uno de ellos permanece casi invariable.

En cuanto al FONE, para el año 2019 representa el 51.88% del presupuesto total del Ramo, un decremento en 1.72 puntos porcentuales respecto al 2018. El gasto per cápita por día destinado se efectuaba con \$76.8 pesos y en el 2020 fue de \$79.1 pesos. Para el FASSA, se destinaba \$2.14 pesos para la satisfacción de esta necesidad en cada habitante del país al día en el 2019 mientras que en el 2020 fue de \$2.2 pesos. Por último, el gasto destinado para la seguridad pública de cada habitante al día inmerso en el FASP durante 2019 y 2020 fue de \$0.16 prácticamente igual que en el año 2018.

El diagnóstico inicial anterior reafirma la necesidad de la reorientación del gasto público hacia estos principales fondos para todas las entidades y municipios del país, hecho que no se vio reflejado de manera real en la calidad de vida de los mexicanos al término de las administraciones de FCH, EPN y que sigue notándose en la administración de AMLO empeorando los niveles de vida y marcando la estructura deteriorada que hoy en día prevalece en el país.

1.5 Consideración final para el arranque del análisis por sector prioritario y mandato presidencial

Tal como se ha observado en el apartado anterior, la dimensión que atrapa a cada uno de los sectores es demasiado compleja, misma que se complica al ser envuelta en una serie de diversas problemáticas inmersas en cada uno de los fondos ya diagnosticados mediante su representación porcentual respecto al total del presupuesto de cada PEF anual en cada administración misma que es demasiado baja y su destino de recursos de forma per cápita por día, montos sumamente pobres para satisfacer a la población de estos servicios.

Por tal motivo, el centro de la problemática para esta tesis recae en el destino de los recursos asignados para cada fondo durante las administraciones mencionadas mismos que se traducen en la prestación de estos servicios básicos para la población, los cuales han sido demasiado carentes y casi nulos; el alcance de los fondos para atender las demandas de la población que con el paso de cada periodo presidencial eran mayores se redujo de forma abismal denotando una atención por parte de los responsables de éstos muy deteriorada.

De tal forma, se considera necesario realizar un análisis encaminado al comportamiento de cada sector prioritario de una manera más profunda y objetiva considerando los diversos efectos sufridos en cada uno de ellos a partir de las modificaciones realizadas en su presupuesto, las problemáticas que presentó cada uno de ellos, el impacto que reflejaron en el nivel de vida de la población a partir de la asignación de recursos y dejar ver si el ejercicio de estos últimos en cada sector realmente significó un mejoramiento en el nivel de vida de la población del país considerando el eje temporal de las administraciones del 2010-2020.

Este análisis dará una pauta más respecto a dar información adicional y dejar en claro la problemática que aqueja a cada uno de los fondos, evidenciando que con el paso de cada administración se necesita reorientar mejor el destino de los recursos hacia estos servicios básicos de una mejor forma y mucho mejor.

Capítulo 2

Comportamiento de los sectores prioritarios inmersos en el Ramo 33 durante las administraciones del 2010-2018

2.1 Características generales sobre los alcances del capítulo

Tal como se abordó en el apartado anterior, la primera parte de este capítulo versa principalmente en proporcionar un análisis general por los fondos seleccionados que abarca del año 2010 al 2018 en términos de su asignación presupuestal, presupuesto ejercido, gasto per cápita y gasto per cápita por día.

La segunda parte del alcance se relaciona a un análisis profundo y más desglosado de los sectores en términos de su evaluación y desempeño mediante distintos indicadores seleccionados teniendo como principal relación cada administración presidencial (FCH y EPN) tomando en cuenta el comportamiento de la economía en este periodo comprendido para observar los cambios que surgieron ya que impactaron en gran medida a las finanzas públicas, especialmente los fondos seleccionados.

Esta examinación de los sectores reflejados en educación, salud y seguridad pública permitirá reconocer las características de cada uno en términos de su evolución, comportamiento y desempeño además de las diversas problemáticas que los han aquejado. Mediante la proporción de este panorama formal que va de lo general a lo particular se trata de identificar la situación prevaleciente para cada sector prioritario a lo largo del periodo, mismos que surgieron para reparar los diversos problemas presentados por los habitantes en la demanda de estos servicios.

Sin embargo, la desvinculación de un esquema estratégico con respecto a la parte operativa en cada sector, la mala distribución de recursos, la ausencia de transparencia, el mal acompañamiento de una estrategia de manera cualitativa y cuantitativa para el aprovechamiento eficaz de los recursos y las diversas situaciones adversas durante cada administración presidencial son problemas que persisten para cada fondo a lo largo del eje temporal.

Se deja en anticipación que la cooperación entre el Gobierno Federal en conjunto con las dependencias encargadas de administrar y gestionar los fondos no ha establecido puntos óptimos para combatir rezagos en materia de educación, salud y seguridad pública. Además de la poca transparencia y la casi nula evaluación de los resultados obtenidos, es importante resaltar que el crecimiento de la población mexicana impacta los niveles de demanda de estos tres sectores a lo largo del tiempo haciendo que satisfacerla sea cada vez más complicada.

Se trata de abordar los diversos avances por fondo para comprobar realmente si es que los resultados al final de cada periodo presidencial cumplieron con los objetivos que perseguían. La selección de diversos indicadores a ser relacionados con los fondos en cuestión, forman parte de este análisis en especial importancia pues permiten esclarecer el verdadero panorama de cada uno dejando ver cómo es que su desempeño se reflejó al momento de analizarlos relacionando cada administración.

Por lo tanto, se conforma un estudio más real sobre cada sector, marcando la pauta para reconocer si verdaderamente ayudaron a contribuir en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes demandantes de estos servicios básicos de subsistencia. Con lo anterior se deja ver la importancia que sostienen estos tres sectores, mismos que debieron y deben seguir formando parte de las prioridades nacionales.

2.2 Análisis y situación general de los fondos prioritarios que integran el Ramo 33

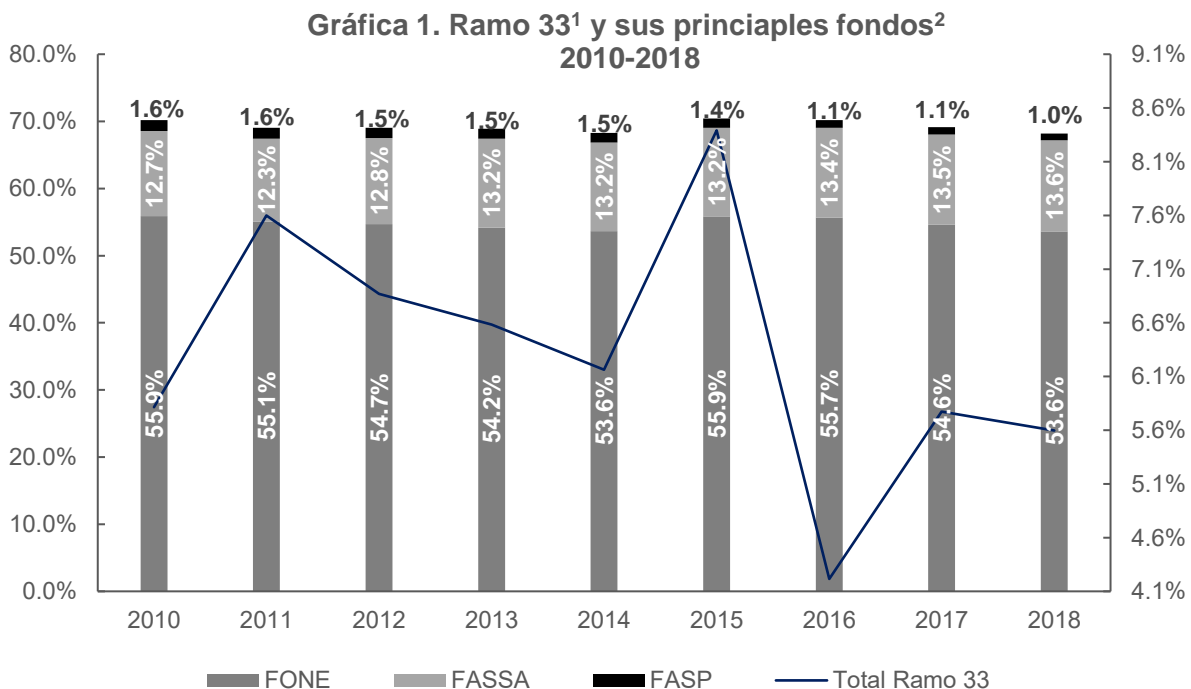
La primera parte de este análisis corresponde al panorama general de los tres sectores durante los años 2010 al 2018. Se ha tomado este periodo de tiempo debido a la unión que representa generar en primera instancia, un análisis encaminado a cada fondo bajo un enfoque de cuatro indicadores iniciales:

1. Sobre la evolución del presupuesto asignado en cada PEF.
2. El presupuesto ejercido para cada ejercicio fiscal.

3. En el gasto per cápita de cada fondo.
4. En el gasto per cápita por día de cada fondo.

En segunda instancia se han elegido estos indicadores mencionados dado que representan la medida más general para dar parte a un análisis mucho más real y profundo con la finalidad de una completa evaluación. Conviene mencionar que si bien este primer análisis posee características esenciales extraídas de cada PEF para su construcción (indicadores), permite ver de forma agregada la situación que prevalecía a lo largo del periodo seleccionado.

Es así como, de los tres fondos seleccionados, del 2010 al 2018 solo dos de estos, FONE y FASSA representaron 67.9% del presupuesto total del Ramo 33, 54.8% y 13.1% en promedio, respectivamente mientras que el FASP promedió tan solo 1.4% del presupuesto total del Ramo. Lo anterior deja ver la asignación presupuestal de los fondos más importantes a lo largo de los ocho años de estudio dejando en claro que el FASP recibió la menor parte del presupuesto total para esta primera medida de análisis reflejado en la gráfica 1.



1/ Total Ramo 33: Variación porcentual anual del presupuesto total del Ramo 33 correspondiente a los años indicados graficado en el eje secundario.

2/ Representación porcentual de cada fondo en el Ramo 33 grafiado en el eje principal.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018.

Es así como se anticipa la identificación de inconsistencias en cada uno de los tres indicadores principales por fondo que componen este análisis, impactándolos negativamente, mismas que con el paso del tiempo y administración se complicaron aún más dejando ver una ausente estrategia aun cuando se estableció por fondo:

1. Una determinación del monto.
2. La forma de distribuirlo.
3. El destino del recurso asignado.
4. Los objetivos que persiguieron para satisfacer problemáticas diversas que afectan a los habitantes.

A continuación, se presenta la situación inicial general de cada uno de los sectores prioritarios. El orden por fondo es el siguiente: 1. FONE 2. FASSA y 3. FASP.

2.2.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

De acuerdo con el artículo 26 de la LCF, los recursos del FONE van encaminados a apoyar a las entidades federativas de manera complementaria para ejercer atribuciones en materia de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y normal, asignadas de manera exclusiva en los artículos 13 y 16 de la LGE.

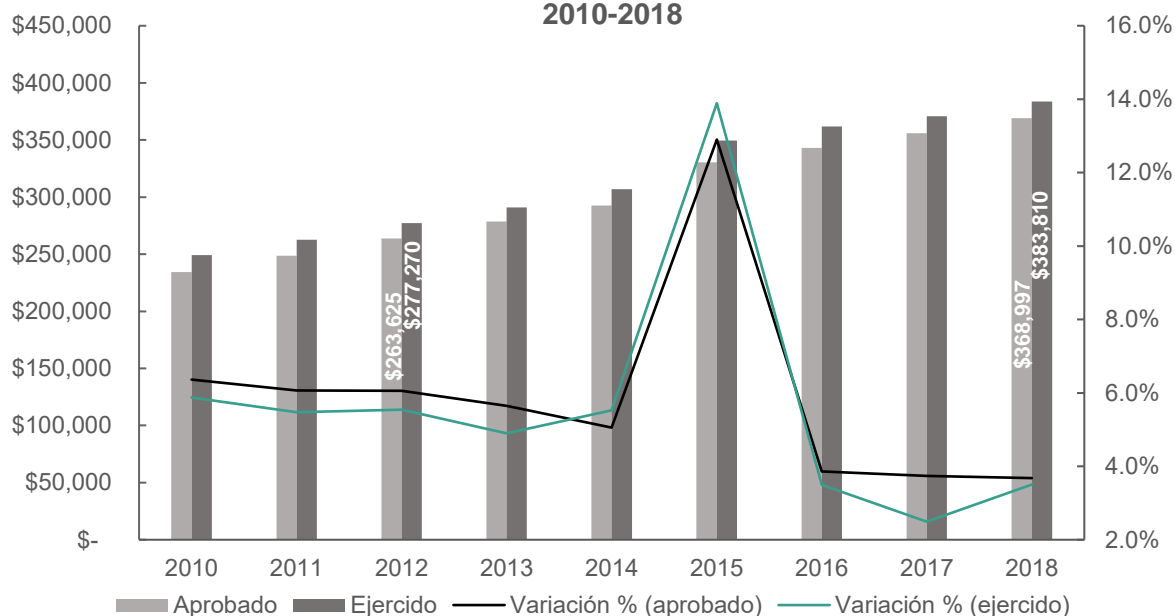
Con lo anterior, los recursos ayudan a financiar la educación básica que incluye la indígena, normal y la formación de maestros a través del pago de los servicios personales que corresponden a este personal. El monto asignado al FONE se discute cada año en la Cámara de Diputados y se publica en el PEF a partir de las plazas registradas, las ampliaciones presupuestarias, la creación de nuevas plazas y los gastos de operación determinados para el ejercicio fiscal.

Por otra parte, la distribución de los recursos a las entidades está en función principalmente sobre las transferencias recibidas en el anterior ejercicio fiscal. El porcentaje de la distribución que corresponde a cada estado se establece por la proporción de:

1. La matrícula pública de educación básica estatal respecto al total de la matrícula nacional en dicho nivel de educación.
2. La matrícula pública estatal, ponderada por un índice de calidad educativa respecto al total nacional.
3. El gasto estatal en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe a través del FONE, respecto al gasto total nacional.

Dadas las asignaciones históricas que ha experimentado este fondo, son las que tienen un mayor peso al realizar la transferencia total a cada entidad del país. Lo anterior indica que el FONE es distribuido inercialmente, fijando criterios de equidad, y de eficiencia medidos por la calidad de educación. Dicho lo anterior, se presenta el comportamiento del FONE en el periodo 2010 a 2018 en términos de su presupuesto aprobado y ejercido en la gráfica 2. Dentro de los tres fondos objetivo para este análisis, el FONE recibe la mayor asignación presupuestaria, comportamiento histórico que continúa hasta el año 2020.

**Gráfica 2. Presupuesto para el FONE y crecimiento porcentual¹
(millones de pesos)
2010-2018**



1/Corresponde al eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

El FONE en 2010 representaba el 55.9% del Ramo 33, proporción que disminuyó con el paso de los años de estudio a 53.6% en 2018. A pesar de recibir la mayor asignación, el crecimiento porcentual en cada año indica que no ha habido un incremento sino una disminución, pasando del 6.4% a 3.7% tomando datos del monto aprobado (PEF) y del 5.9% a 3.5% con datos del monto ejercido desde el 2010 al 2018 en ambos casos; evidentemente se identifica una tendencia a la baja, misma que desde el año 2016 ha mostrado un estancamiento de los recursos asignados y ejercidos.

En suma, la tasa de crecimiento medio anual (TCMA) del fondo del 2010 al 2018 fue de 5.8% con datos del monto asignado y de 5.6% con datos del monto ejercido; a pesar de la gran asignación que ha experimentado, el incremento de los recursos destinados ha sido demasiado tenue lo cual difícilmente indica, se pudo haber atendido a la matrícula de educación básica y mejorar los logros educativos propuestos para los años seleccionados. El cuadro 1 permite observar el presupuesto asignado y ejercido para el fondo, así como su crecimiento porcentual para este periodo de estudio seleccionado.

Cuadro 1. Presupuesto aprobado y ejercido para el FONE (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2010 - 2018					
Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33²
2010	\$234,357.7	6.4%	\$249,085.0	5.9%	55.9%
2011	\$248,571.8	6.1%	\$262,719.2	5.5%	55.1%
2012	\$263,625.2	6.1%	\$277,270.4	5.5%	54.7%
2013	\$278,503.1	5.6%	\$290,857.3	4.9%	54.2%
2014	\$292,583.5	5.1%	\$306,936.5	5.5%	53.6%
2015	\$330,325.8	12.9%	\$349,570.6	13.9%	55.9%
2016	\$343,067.8	3.9%	\$361,793.7	3.5%	55.7%
2017	\$355,903.7	3.7%	\$370,809.3	2.5%	54.6%
2018	\$368,997.0	3.7%	\$383,810.3	3.5%	53.6%

TCMA³ 2010 - 2018 = 5.8%

TCMA⁴ 2010 - 2018 = 5.6%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al presupuesto ejercido.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

Siguiendo esta línea, es pertinente mostrar la diferencia entre el monto aprobado y ejercido del fondo con el objetivo de mostrar que los recursos ejercidos superaron a los aprobados. Lo anterior, deja ver que el presupuesto asignado es insuficiente para satisfacer a los habitantes demandantes de educación básica para cada año comprendido. En promedio, se ejercieron \$15,123 millones de pesos más, esto significa un crecimiento del 5.1% del año 2010 al año 2018 para el FONE. El cuadro 2 permite ver las diferencias por año entre el monto ejercido y aprobado, así como su crecimiento en por ciento.

Cuadro 2. Diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido para el FONE (millones de pesos) y crecimiento en por ciento¹		
2010 - 2018		
Año	Diferencia	Crecimiento porcentual
2010	\$14,727.2	6.3%
2011	\$14,147.4	5.7%
2012	\$13,645.2	5.2%
2013	\$12,354.3	4.4%
2014	\$14,353.0	4.9%
2015	\$19,244.7	5.8%
2016	\$18,725.9	5.5%
2017	\$14,905.6	4.2%
2018	\$14,813.2	4.0%

1/La diferencia y crecimiento porcentual corresponde al presupuesto ejercido menos el aprobado de los años indicados.

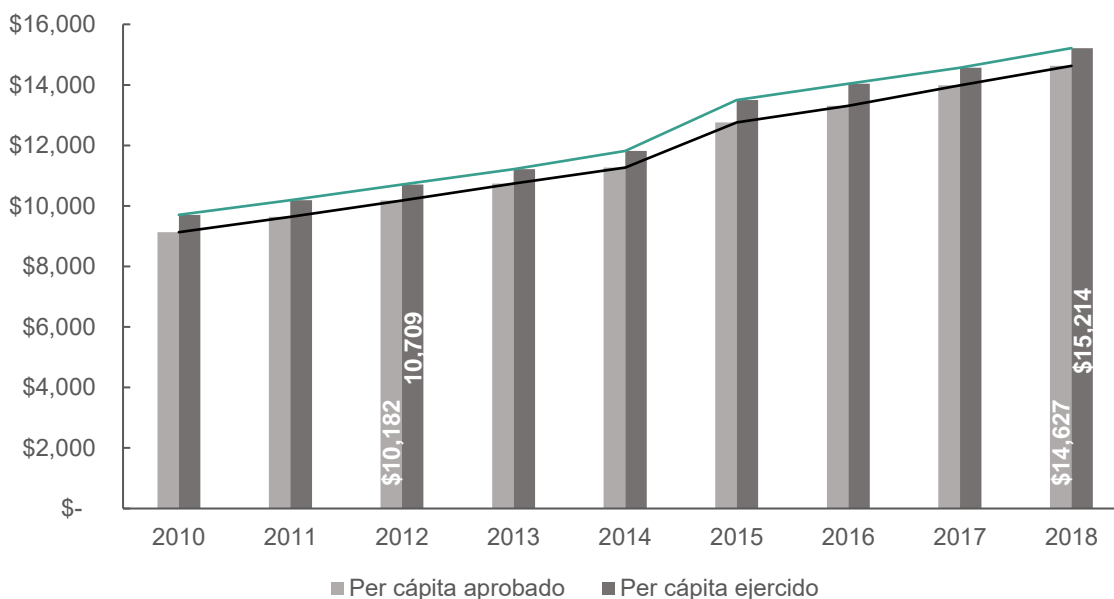
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

Por otro lado, el gasto per cápita es una forma de ver la evolución como proporción del total de población a la que son destinados los recursos de este fondo ya que es una medida general para determinar si existe un aumento o disminución del recurso destinado. Sin embargo, no significa que este gasto per cápita sea igual para todos dado que existen desigualdades que no se contemplan para su distribución.

Es importante considerar que, para la construcción de este indicador, la SHCP (2020) menciona los tres niveles de educación básica, conformados por la educación preescolar, primaria y secundaria; de tal forma que el gasto per cápita para el FONE, toma en cuenta sólo la matrícula estudiantil de estos tres niveles básicos.

Este indicador es útil al momento de comparar el comportamiento entre el gasto aprobado y ejercido por persona del FONE. Como se aprecia en la gráfica 3, aunque el FONE per cápita ha ido en ascenso de forma lenta, prácticamente se encuentra estancado desde el año 2015 sin mostrar un cambio o incrementos significativos que impacten de manera positiva a la matrícula estudiantil.

**Gráfica 3. FONE: Gasto per cápita aprobado y ejercido
(miles de pesos)
2010-2018**



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Al respecto, el fondo en su gasto per cápita aprobado pasó de \$9,131 pesos a \$14,627 pesos, promediando \$11,736 pesos y en su gasto per cápita ejercido de \$9,705 pesos a \$15,214 con un promedio de \$12,328 pesos respectivamente del 2010 al 2018.

De igual forma, el crecimiento porcentual del FONE per cápita no ha mostrado incrementos, pasando del 6.1% a 4.6% con datos del gasto aprobado y del 5.6% al 4.4% con datos del gasto ejercido desde 2010 al 2018; conforme al paso de los años de estudio, el incremento de los recursos ha sido insuficiente reflejándose en crecimientos cada vez menores. La TCMA para el FONE per cápita aprobado fue de 6.1% mientras que para el FONE per cápita ejercido fue de 5.8% del 2010 al 2018. El cuadro 3 permite ver lo anterior.

Cuadro 3. FONE: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (miles de pesos) y crecimiento en por ciento					
2010 - 2018					
Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)	Matrícula estudiantil básica
2010	\$9,130.9	6.1%	\$ 9,704.7	5.6%	25,666,451
2011	\$9,641.1	5.6%	\$10,189.9	5.0%	25,782,388
2012	\$10,182.1	5.6%	\$10,709.1	5.1%	25,891,104
2013	\$10,736.8	5.4%	\$11,213.0	4.7%	25,939,193
2014	\$11,261.8	4.9%	\$11,814.3	5.4%	25,980,148
2015	\$12,755.1	13.3%	\$13,498.2	14.3%	25,897,636
2016	\$13,307.2	4.3%	\$14,033.5	4.0%	25,780,693
2017	\$13,985.8	5.1%	\$14,571.6	3.8%	25,447,467
2018	\$14,627.3	4.6%	\$15,214.5	4.4%	25,226,664

TCMA² 2010 - 2018 = 6.1%

TCMA³ 2010 - 2018 = 5.8%

1/Comprende a la matrícula estudiantil básica (preescolar+primaria+secundaria).

2/Corresponde al gasto per cápita aprobado.

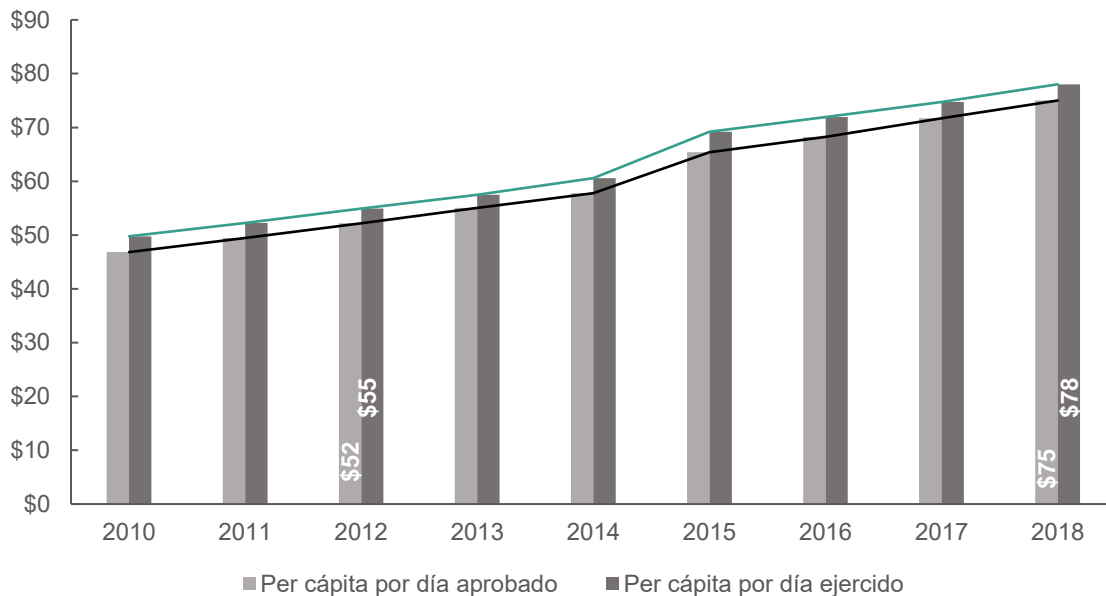
3/ Corresponde al gasto per cápita ejercido.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Para finalizar este primer análisis del fondo más cuantioso del Ramo 33, se procede a analizar el gasto per cápita por día del FONE tanto aprobado como ejercido. La construcción de este indicador considera de igual forma la matrícula estudiantil básica y los días que abarcan un ciclo escolar de educación básica (año escolar), establecidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) mismos que con el paso de los años de estudio han variado entre 185 a 200 días de clases. Al respecto, se han considerado un promedio de 195 días de clases para la construcción del indicador.

Como se puede observar en la gráfica 4, a medida que el indicador per cápita es más profundo, en este caso por día, los resultados tienden a ser más preocupantes. Los incrementos de los montos han sido demasiado ligeros en estos ocho años de estudio lo cual indica que también el per cápita por día del FONE se encuentra estancado desde el año 2015 sin mostrar un comportamiento destacable.

Gráfica 4. FONE: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2010-2018



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Así mismo, el FONE per cápita por día aprobado pasó de \$47 pesos a \$75 pesos promediando \$60 pesos y en el gasto per cápita por día ejercido de \$50 pesos a solo \$78 pesos con un promedio de \$63 pesos del año 2010 al 2018 en ambos casos. Lo anterior indica el gasto por persona al día de forma aprobada a su forma ejercida, tan solo aumentó en promedio \$3 pesos considerando estos años.

Como se mencionó, al ser una medida de análisis más desagregada, los montos tanto aprobados como ejercidos por persona al día, en este caso, en un día de clases de los alumnos de educación básica, son bastante alarmantes tal como se muestra en el cuadro 4.

**Cuadro 4. FONE: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos)
2010 - 2018**

Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia ²
2010	\$46.8	\$49.8	\$ 2.9
2011	\$ 49.4	\$52.3	\$ 2.8
2012	\$52.2	\$54.9	\$ 2.7
2013	\$ 55.1	\$57.5	\$ 2.4
2014	\$ 57.8	\$60.6	\$ 2.8
2015	\$ 65.4	\$69.2	\$ 3.8
2016	\$68.2	\$72.0	\$ 3.7
2017	\$ 71.7	\$74.7	\$ 3.0
2018	\$75.0	\$78.0	\$ 3.0

1/Comprende a la matrícula estudiantil básica (preescolar+primaria+secundaria) y un periodo en promedio de 195 días del ciclo escolar.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2010-2018, cuenta pública 2010-2018, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

De tal forma que en el cuadro 5 se puede apreciar a manera de resumen las principales características del FONE.

Cuadro 5. Resumen FONE

Determinación del monto	Plantilla del personal, registro común de escuelas, recursos presupuestarios transferidos durante el ejercicio anterior incorporando a) Ampliaciones presupuestarias con cargo a las previsiones del fondo y b) La actualización de los gastos de operación distintos de los servicios personales y de mantenimiento.
Distribución	La LCF establece una fórmula en el artículo 27.
Destino	Servicios de educación básica, normal y especial, formación de maestros, investigación científica y tecnológica, programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.
Objetivos	Contribuir a la prestación de servicios en los tres niveles de educación básica y ampliar la cobertura de la educación normal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LCF, artículos 26, 27 y 28.

2.2.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El FASSA en línea con los artículos 29, 30 y 31 de la LCF, obtiene sus recursos económicos para ejercerlos en términos de los atributos dados en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS). Las aportaciones para este fondo permiten realizar diversas acciones, entre ellas garantizar una vida sana a todos los habitantes del país que no cuenten con seguridad social otorgándoles bienestar, acceso a atención médica profesional y proporcionar medicamentos gratuitos.

Es así como los servicios de salud en las entidades federativas del país a través de este fondo tendrán como principal prioridad fomentar la promoción a la salud y prevención de las enfermedades, dar mayor atención al embarazo, parto y puerperio, fomentar un esquema universal de vacunación, proporcionar aspectos relacionados de la salud sexual a los adolescentes para evitar enfermedades de transmisión sexual (ETS) y otorgar mayores servicios de atención para la salud mental y adicciones.

En cuanto a la protección contra riesgos sanitarios, las acciones como la regulación control y fomento sanitario serán fortalecidas cada año con los recursos de este fondo para beneficiar a los habitantes. Por otro lado, la capacitación y profesionalización de los doctores del país es una prioridad para este fondo, con un mejor fomento de estas dos acciones, se otorga mejor atención en todos los niveles para que esta sea de calidad con especial atención a las principales enfermedades del país como cáncer, obesidad, hipertensión arterial y diabetes.

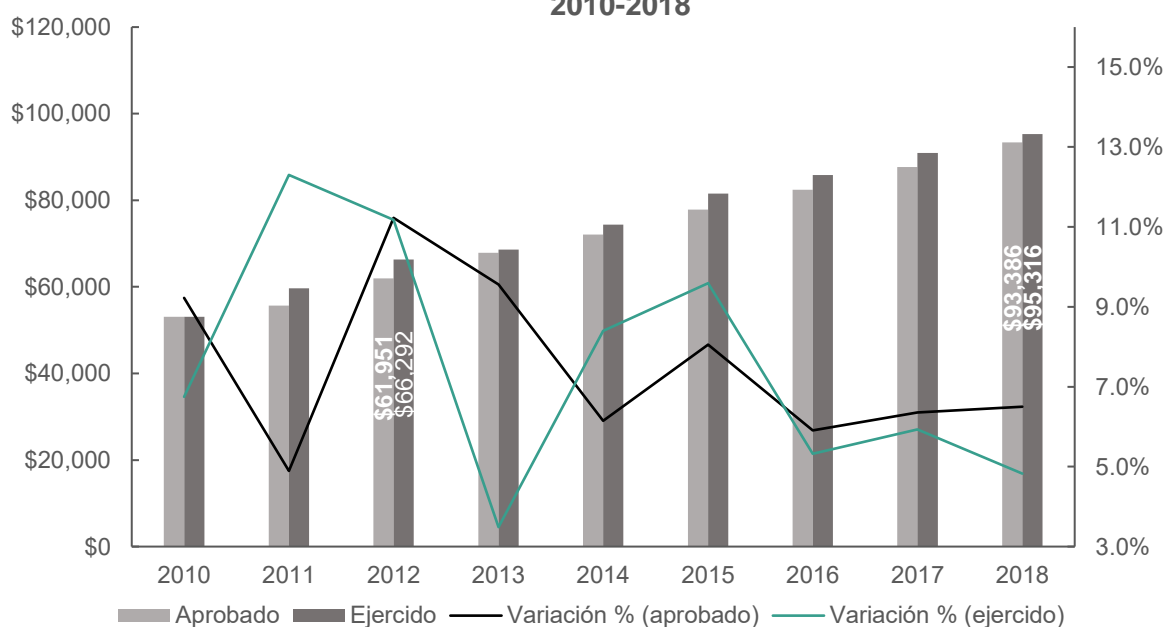
Como consecuencia de lo anterior, los recursos de este fondo son utilizados para atender los diversos gastos en servicios de salud con el objetivo de dar mayor prioridad a las necesidades de este sector por parte de los habitantes, mejorar los estilos de vida y reducir las brechas existentes en salud de los diversos grupos sociales del país dando especial atención a los grupos más desprotegidos.

Para distribuir los recursos del FASSA, se toman en cuenta los siguientes criterios:

1. Inventario de infraestructura médica.
2. Plantillas de personal empleado en cada entidad federativa
3. Monto de los recursos recibidos el año anterior.

A continuación, se presenta el comportamiento del FASSA para este primer periodo de estudio con su presupuesto aprobado y ejercido en la gráfica 5. En vista de que se tienen varios criterios para su distribución, no se aprecia un incremento significativo de los montos a lo largo del periodo. Este es el segundo fondo que recibe la mayor asignación presupuestaria dentro de los tres estudiados. Sin embargo, no tiene una gran representación en el total del presupuesto del Ramo 33.

Gráfica 5. Presupuesto para el FASSA y crecimiento porcentual¹
(millones de pesos)
2010-2018



1/Corresponde al eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP

Este fondo en 2010 representaba 12.7% del Ramo 33, proporción que aumentó a 13.6% en 2018, prácticamente un punto porcentual en ocho años. El crecimiento porcentual del monto en cada año ha sido un tanto inestable con varias oscilaciones; reflejando al final, una disminución pasando del 9.2% a 6.5% con datos del monto aprobado y del 6.7% a 4.8% tomando en cuenta datos del monto ejercido del año 2010 al 2018. Este crecimiento porcentual ha ido a la baja a partir del año 2012, comportamiento que se prolonga hasta el año 2018 con una paralización de los recursos asignados y ejercidos. La TCMA del FASSA para el año 2010 al 2018 resultó en 7.3% tomando datos del monto asignado y de 7.6% con datos del monto ejercido. En el cuadro 6 se puede apreciar lo anterior.

Cuadro 6. Presupuesto aprobado y ejercido para el FASSA (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2010 - 2018					
Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33²
2010	\$53,100.1	9.2%	\$53,096.8	6.7%	12.7%
2011	\$55,698.7	4.9%	\$59,627.8	12.3%	12.3%
2012	\$61,951.4	11.2%	\$66,292.5	11.2%	12.8%
2013	\$67,871.1	9.6%	\$68,604.8	3.5%	13.2%
2014	\$72,045.2	6.2%	\$74,367.8	8.4%	13.2%
2015	\$77,845.1	8.1%	\$81,502.0	9.6%	13.2%
2016	\$82,446.0	5.9%	\$85,838.8	5.3%	13.4%
2017	\$87,686.4	6.4%	\$90,930.1	5.9%	13.5%
2018	\$93,385.8	6.5%	\$95,316.0	4.8%	13.6%

TCMA³ 2010 - 2018 = 7.3%

TCMA⁴ 2010 - 2018 = 7.6%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al presupuesto ejercido.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

Así mismo, se muestra la diferencia entre el monto aprobado y ejercido del fondo donde este último superó al primero si bien en una cantidad bastante tenue, se aprecia una diferencia significativa. El presupuesto asignado sigue siendo insuficiente para reducir las brechas relacionadas a los servicios de salud.

En promedio, se ejercieron \$2,616 millones de pesos más, lo cual se traduce en un crecimiento de 3.7% del año 2010 al 2018 para este fondo. Las diferencias entre el monto aprobado y ejercido correspondientes a cada año se pueden apreciar en el cuadro 7 así como su crecimiento porcentual. Del cuadro se puede destacar que, el 2012 fue el año con mayores recursos ejercidos por el FASSA con \$4,341 millones de pesos más lo cual significó un incremento del 7.0% entre el monto asignado y ejercido del fondo.

Cuadro 7. Diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido para el FASSA (millones de pesos) y crecimiento en por ciento¹		
2010 - 2018		
Año	Diferencia	Crecimiento porcentual
2010	-\$3.3	0.0%
2011	\$3,929.2	7.1%
2012	\$4,341.1	7.0%
2013	\$733.7	1.1%
2014	\$2,322.6	3.2%
2015	\$3,656.9	4.7%
2016	\$3,392.9	4.1%
2017	\$3,243.7	3.7%
2018	\$1,930.2	2.1%

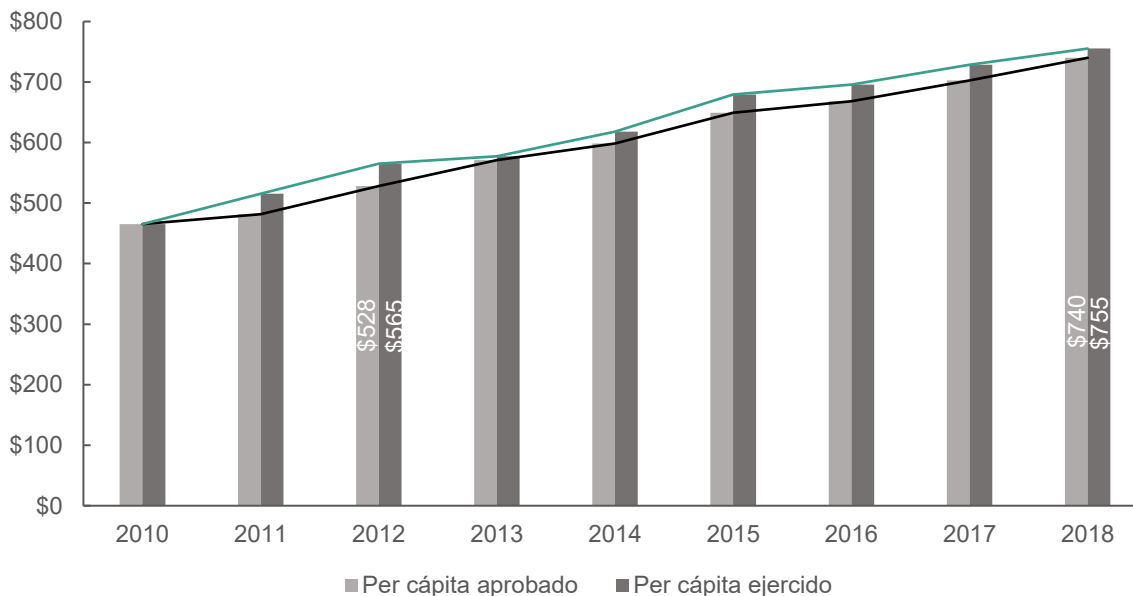
1/La diferencia y crecimiento porcentual corresponde al presupuesto ejercido menos el aprobado de los años indicados.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

Pasando al gasto per cápita del FASSA, se ha considerado primordialmente que los habitantes gocen de salud digna y de calidad, esto quiere decir que cada persona pueda ser mejor beneficiada con los recursos que se distribuyen por medio de este fondo hacia los servicios de salud que le son otorgados.

La gráfica 6 permite ver el FASSA per cápita aprobado y ejercido; caso muy parecido al fondo anterior, los montos por persona muestran incrementos muy ligeros en cada año, incluso nulos como es el caso del año 2010, 2013 y 2018 en los cuales lo gastado en salud por persona tanto aprobado como ejercido es casi idéntico indicando que el recurso se ha empezado a estancar.

Gráfica 6. FASSA: Gasto per cápita aprobado y ejercido (pesos) 2010-2018



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

Dicho lo anterior, el FASSA per cápita aprobado paso de \$465 pesos a \$740 pesos promediando \$601 pesos y de forma per cápita ejercida de \$464 pesos a \$755 pesos promediando \$622 pesos del año 2010 al 2018.

Con lo anterior, el crecimiento porcentual de este indicador tanto de forma aprobada y ejercida ha experimentado demasiada inestabilidad pues el gasto per cápita aprobado pasó de crecer 7.7% a 5.3% y el gasto per cápita ejercido de 5.2% a 3.6% del año 2010 al 2018 marcando una tendencia a decrecer cada vez más. La TCMA del FASSA por persona aprobado fue de 6.0% y por persona ejercido de 6.2% entre los años 2010 a 2018. En el cuadro 8 se muestra de forma detallada este análisis.

**Cuadro 8. FASSA: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (pesos) y crecimiento en por ciento
2010 - 2018**

Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)
2010	\$465.4	7.7%	\$465.4	5.2%
2011	\$481.4	3.4%	\$515.4	10.7%
2012	\$528.3	9.7%	\$565.3	9.7%
2013	\$571.2	8.1%	\$577.3	2.1%
2014	\$598.6	4.8%	\$ 617.9	7.0%
2015	\$649.0	8.4%	\$679.5	10.0%
2016	\$668.5	3.0%	\$696.0	2.4%
2017	\$702.7	5.1%	\$728.7	4.7%
2018	\$740.0	5.3%	\$ 755.3	3.6%

TCMA² 2010 - 2018 = 6.0%

TCMA³ 2010 - 2018 = 6.2%

1/Los datos se muestran en pesos correspondientes a cada año.

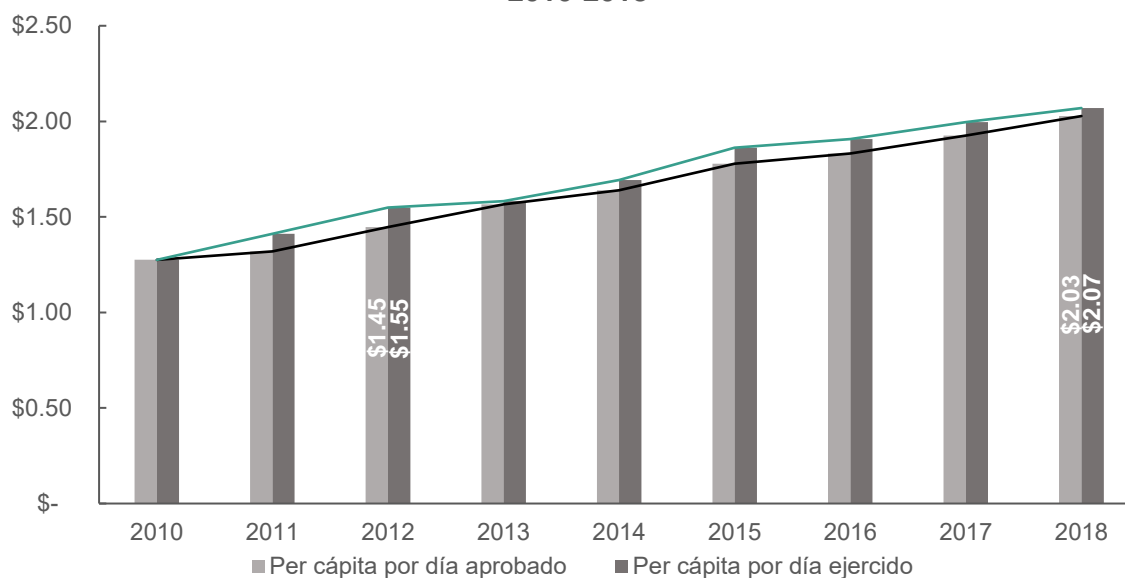
2/Corresponde al gasto per cápita aprobado.

3/Corresponde al gasto per cápita ejercido.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

Pasando al último indicador, FASSA per cápita por día aprobado y ejercido se consideró para su construcción, los días de un año que comprende el ejercicio fiscal. La gráfica 7 permite observar que los montos destinados y ejercidos son demasiado pobres en comparación con lo que realmente los habitantes requieren en los servicios de salud que demandan.

Gráfica 7. FASSA: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2010-2018



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

El monto per cápita por día aprobado pasó de \$1.28 pesos a \$2.03 pesos con un promedio de \$1.65 pesos y de forma ejercida pasó de \$1.28 pesos a \$2.07 pesos promediando \$1.70 pesos del 2010 al 2018. Es decir, el gasto per cápita por día aprobado a ejercido aumento en \$0.07 pesos entre estos años.

El cuadro 9 permite ver las cantidades por día. En este caso, el incremento de los montos aprobados y ejercidos por persona al día prácticamente es nulo, apenas observable. Dada la medida de **profundidad que posee el indicador aunado a que el monto total del fondo tiene una menor representación en el total del Ramo 33, es decir, que recibe menor cantidad de recursos, los resultados arrojados son de tal magnitud que se gasta demasiado poco por persona en sus servicios de salud.**

**Cuadro 9. FASSA: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos)
2010 - 2018**

Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia²
2010	\$1.3	\$1.3	-
2011	\$1.3	\$1.4	\$0.09
2012	\$1.4	\$1.5	\$0.10
2013	\$1.6	\$1.6	\$0.02
2014	\$1.6	\$1.7	\$0.05
2015	\$1.8	\$ 1.9	\$ 0.08
2016	\$1.8	\$1.9	\$0.08
2017	\$ 1.9	\$2.0	\$ 0.07
2018	\$2.0	\$2.1	\$0.04

1/Comprende los 365 días.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

Finalmente, en el cuadro 10 se aprecia el resumen del FASSA con sus principales características, obtenidas de la LCF.

Cuadro 10. Resumen FASSA

Determinación del monto	Inventario de infraestructura médica y plantilla del personal. Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FASSA durante el ejercicio inmediato anterior para: a) Cubrir servicios personales; b) Gastos de operación e inversión; c) Aplicaciones presupuestales por concepto de incrementos salariales y d) Los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud.
Distribución	La LCF establece una fórmula en el artículo 31.
Destino	Servicios de salud, prevención de enfermedades, control sanitario y formación de recursos.
Objetivos	Aseguramiento universal de salud de la población y prevención de enfermedades, mejorar calidad y abasto de medicamentos.

Fuente: Elaboración propia con datos de LCF Artículos 29 ,30 y 31.

2.2.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

El artículo 44 de la LCF establece que el monto de este fondo será determinado con cada ejercicio fiscal en el PEF, recursos que están destinados a los diferentes rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública a partir de los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine.

Así mismo, los recursos del fondo están destinados a la profesionalización de los recursos humanos, es decir, policías en las instituciones de seguridad pública de los estados y municipios del país para su reclutamiento, formación selección y evaluación, también establece otorgar equipamiento de los elementos en las instituciones de seguridad pública que corresponde a los policías ministeriales, peritos, policías de vigilancia de los centros penitenciarios y de los centros de reinserción social para los adolescentes.

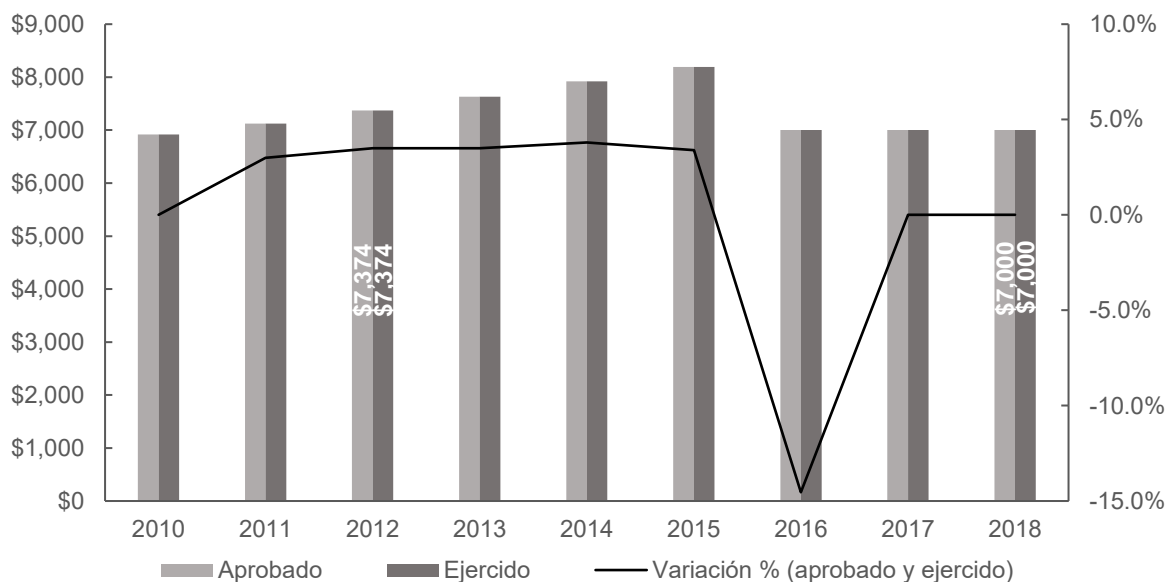
Otro de los objetivos del fondo es el establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos, así como el servicio telefónico nacional y servicio de denuncia anónima. Finalmente, se establece que los recursos vayan destinados a la construcción, mejoramiento y ampliación de las instalaciones en beneficio de la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de readaptación social para los adolescentes y de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias. A su vez, los recursos del FASP se distribuyen en función de los siguientes puntos:

1. Habitantes de las entidades del país.
2. Índice delictivo de las entidades.
3. Índice de ocupación penitenciaria de los estados.
4. Implementación de programas de la prevención contra el delito.
5. Recursos para ayudar a las acciones que los municipios desarrollen en temas de seguridad pública.

- Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en sus vertientes de profesionalización, equipamiento, modernización, tecnológica e infraestructura.

Avanzando con este razonamiento, se presenta en la gráfica 8 el comportamiento del FASP aprobado y ejercido respecto a sus montos comprendidos dentro de los años de estudio. Cabe recalcar que este fondo es el que menor asignación presupuestal recibe, comportamiento que se ha mantenido de forma histórica.

**Gráfica 8. Presupuesto para el FASP y crecimiento porcentual¹
(millones de pesos)
2010-2018**



1/Corresponde al eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

El FASP para el año 2010 representaba 1.6% del Ramo 33, representación que terminó a la baja en 1.0% para el año 2018, indicando que los recursos asignados han ido en decadencia con el paso de los años y a partir del año 2016 se ha mantenido estancado. Al respecto, es importante mencionar que los recursos aprobados y ejercidos del fondo son idénticos para cada año, dato observado a través de cada PEF y cuenta pública del año correspondiente.

El crecimiento porcentual de cada año tanto de forma aprobada como ejercida ha experimentado gran inestabilidad; del año 2010 al año 2015, el fondo creció 3.4% teniendo una caída del 14.5% en el año 2016 y a partir de este último no mostró ningún crecimiento lo cual refleja que los montos no han sufrido algún aumento en su asignación. La TCMA del FASP para el 2010 al 2018 fue de 0.15% de forma aprobada y ejercida. Esto muestra una vez más que los recursos son insuficientes para cubrir los objetivos planteados de este último sector prioritario de la población y mejorar su seguridad pública. En el cuadro 10 se puede visualizar lo anterior.

Cuadro 10. Presupuesto aprobado y ejercido para el FASP (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2010 - 2018					
Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33²
2010	\$6,916.8	0.0%	\$6,916.8	0.0%	1.6%
2011	\$7,124.3	3.0%	\$7,124.3	3.0%	1.6%
2012	\$7,373.7	3.5%	\$7,373.7	3.5%	1.5%
2013	\$7,631.8	3.5%	\$7,631.8	3.5%	1.5%
2014	\$7,921.6	3.8%	\$7,921.6	3.8%	1.5%
2015	\$8,191.0	3.4%	\$8,191.0	3.4%	1.4%
2016	\$7,000.0	-14.5%	\$7,000.0	-14.5%	1.1%
2017	\$7,000.0	0.0%	\$7,000.0	0.0%	1.1%
2018	\$7,000.0	0.0%	\$7,000.0	0.0%	1.0%

TCMA³ 2010 - 2018 =0.15%

TCMA⁴ 2010 - 2018 =0.15%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al presupuesto ejercido.

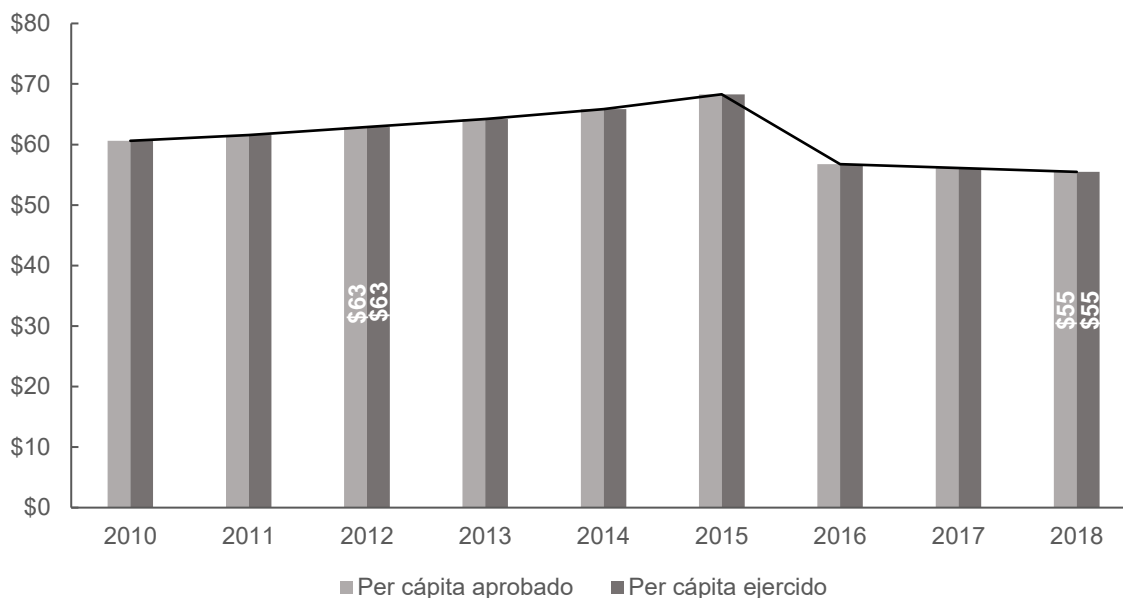
Nota: para este fondo, los montos aprobados y ejercidos de cada año son idénticos según la cuenta pública de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2018 y cuenta pública 2009-2018, SHCP.

Referente al gasto per cápita del fondo, se ha considerado para su construcción a toda la población del país pues es primordial que gocen de seguridad pública sin importar la condición socioeconómica a la que pertenezcan. De tal forma, el indicador está en línea con los criterios establecidos para la distribución del fondo.

La gráfica 9 muestra el FASP per cápita aprobado y ejercido; los montos para este fondo muestran un nulo incremento del año 2010 al 2015 y a partir de este último se aprecia una caída, misma que se prolonga hasta el año 2018 con un debilitamiento del gasto por persona en seguridad pública.

Gráfica 9. FASP: Gasto per cápita aprobado y ejercido (pesos) 2010-2018



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

En este punto, el FASP per cápita aprobado y ejercido sufrió una notable disminución, pasó de \$61 pesos a \$55 pesos con un promedio de \$61 pesos gastado desde el año 2010 al 2018.

Los incrementos porcentuales no son la excepción, en el año 2010 el gasto per cápita aprobado y ejercido del fondo decreció 1.4%, a partir de este año pareció mostrar una recuperación hasta el año 2016 en el cual el gasto en seguridad pública por habitante decreció 16.9%, caída notable de los años analizados, comportamiento que se mantuvo hasta el año 2018. La TCMA del FASP per cápita de los años comprendidos de estudio también resultó negativa en 1.1%. En el cuadro 11 se puede observar este comportamiento del fondo.

**Cuadro 11. FASP: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (pesos) y crecimiento en por ciento
2010 - 2018**

Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)
2010	\$60.6	-1.4%	\$60.6	-1.4%
2011	\$61.6	1.6%	\$61.6	1.6%
2012	\$62.9	2.1%	\$62.9	2.1%
2013	\$64.2	2.1%	\$64.2	2.1%
2014	\$65.8	2.5%	\$65.8	2.5%
2015	\$68.3	3.8%	\$68.3	3.8%
2016	\$56.8	-16.9%	\$56.8	-16.9%
2017	\$56.1	-1.2%	\$56.1	-1.2%
2018	\$55.5	-1.1%	\$55.5	-1.1%

TCMA² 2010 - 2018 = -1.1%

TCMA³ 2010 - 2018 = -1.1%

1/Los datos se muestran en pesos correspondientes a cada año. Comprende a la población total del país.

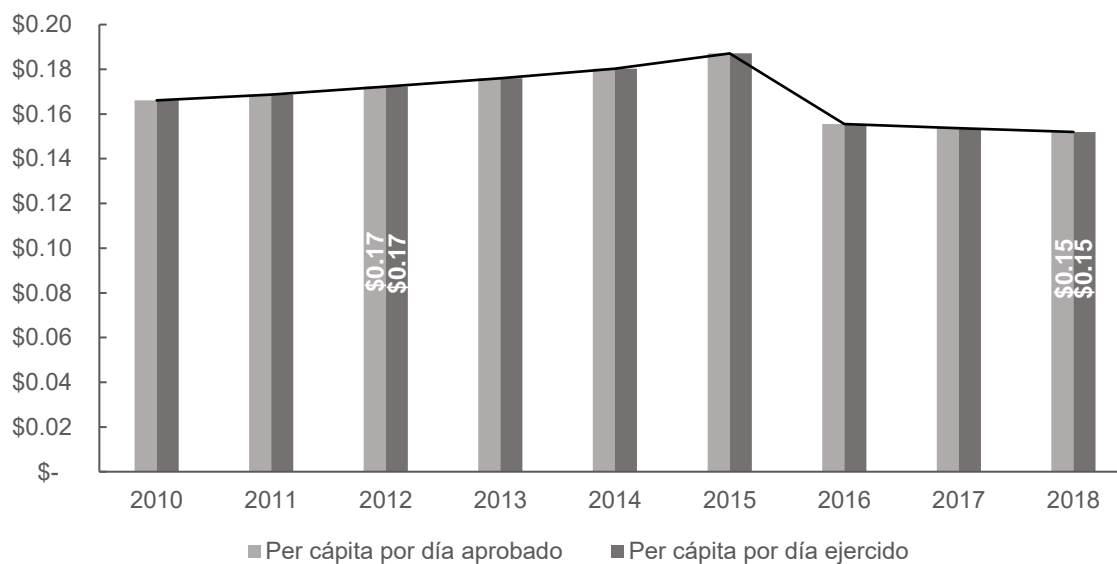
2/Corresponde al gasto per cápita aprobado.

3/ Corresponde al gasto per cápita ejercido.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

Con relación al FASP per cápita por día, se consideró de igual manera la población total del país y los días de un año, así se obtiene una medida que indica cuánto es que se gastó por ciudadano al día en su seguridad pública. La gráfica 10 permite ver lo anterior.

Gráfica 10. FASP: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2010-2018



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

Tal como se puede observar, los montos son demasiado bajos referentes a este gasto en seguridad pública al día para los habitantes del país, la relación que aquí impera es que la población ha mostrado niveles cada vez mayores de inseguridad conforme al paso de los años, lo cual hace complicado sostener buenos niveles de seguridad pública aunado a la asignación de recursos mostrada por el fondo, la cual no ha sido la mejor y es con el paso de cada año insuficiente para atender esta gran necesidad y demanda.

El gasto per cápita en seguridad pública aprobado y ejercido para cada persona que habita en el país ha sido bastante pobre, en el año 2010 este era de \$0.17 centavos disminuyendo en 2018 a \$0.15 centavos, promediando un gasto de \$0.17 centavos para todo el periodo de estudio. Estos montos tan preocupantes son en reflejo de una mala asignación de recursos para el fondo, misma que debe ser revisada para mejorar el presupuesto que cada año se asigna a la seguridad pública. El cuadro 12 permite observar el FASP per cápita por día.

Cuadro 12. FASP: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos) 2010 - 2018			
Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia²
2010	\$0.17	\$0.17	-
2011	\$0.17	\$0.17	-
2012	\$0.17	\$0.17	-
2013	\$0.18	\$0.18	-
2014	\$ 0.18	\$0.18	-
2015	\$0.19	\$0.19	-
2016	\$0.16	\$0.16	-
2017	\$0.15	\$0.15	-
2018	\$0.15	\$0.15	-

1/Comprende la población total y los 365 días.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado

Nota: En este fondo, los montos aprobados y ejercidos son idénticos según la cuenta pública de cada año, por tanto, el rubro "Diferencia" no muestra datos.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2018, cuenta pública 2009-2018, SHCP e INEGI.

En el cuadro 13 se muestra el resumen del FASP conteniendo sus principales características. Con esto, el primer gran análisis de forma general de los tres fondos seleccionados concluye para pasar a uno más profundo tal como se mencionó al principio de este capítulo.

Cuadro 13. Resumen FASP	
Determinación del monto	Dado por los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Distribución	Se distribuye en base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, incorporando los siguientes elementos: a) Número de habitantes de las entidades federativas y de la Ciudad de México; b) Índice de ocupación penitenciaria; c) Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados y d) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. Se establece una formula en el DOF para cada año.
Destino	Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos, complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, así como equipamiento,

	establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social y el seguimiento y evaluación de programas.
Objetivos	Disminuir la delincuencia, acciones contra el narcomenudeo y fortalecer el equipo e infraestructura de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con datos de LCF Artículos 44 y 45.

2.3 El FONE, FASSA y FASP en la administración de FCH (2010-2012)

2.3.1 Situación prevaeciente durante el mandato de los fondos

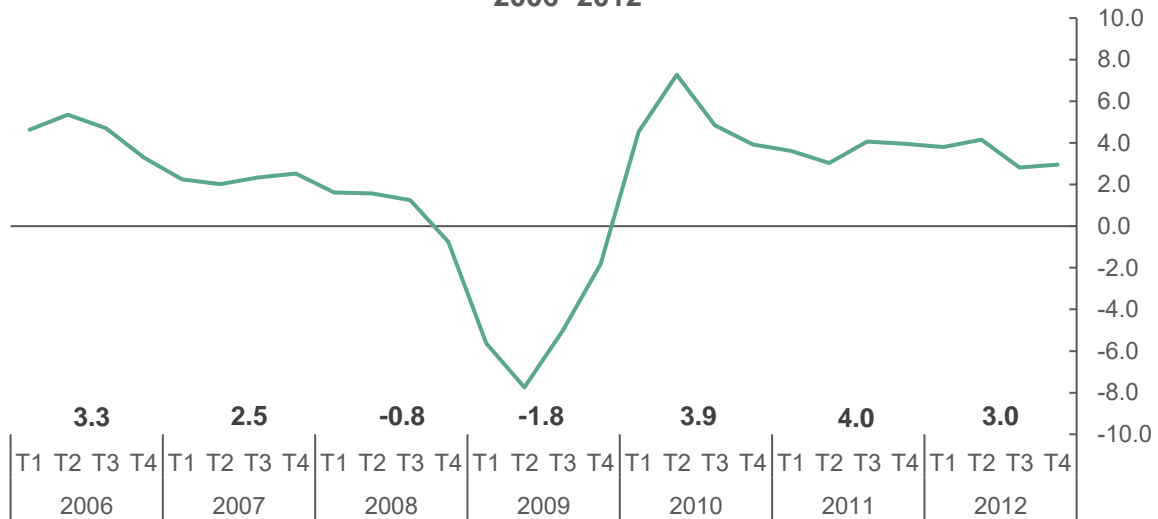
El siguiente punto resume el comportamiento en particular de los fondos seleccionados en el periodo presidencial de FCH, esto con el objetivo de demostrar un cambio no estructural. En vista de que los fondos seleccionados mostraron un crecimiento muy lento, no se puede considerar un cambio significativo en términos de presupuesto y resultados para el cumplimiento de las metas.

La evolución en las finanzas públicas del país se refleja principalmente en el comportamiento del crecimiento económico; cuando el crecimiento es estable con respecto a periodos previos, la tributación de impuestos suele ser más aguda. El papel del gobierno consta de ser regulador y administrador de recursos además de dictaminar las leyes para que a su vez las empresas y las familias como portadoras se puedan beneficiar colectivamente y así mismo la gestión de estos recursos se vea reflejada en su destino eficaz o costo beneficio en proyectos públicos, a partir de las decisiones de inversión, planeación y asignación de los recursos públicos en sectores más prioritarios como el caso del FONE, FASSA y FASP.

Es importante destacar el comportamiento de la economía en el periodo comprendido y su relación con los fondos, ya que esto se refleja de igual medida en el uso de los recursos fiscales para afrontar contingencias en eventos de índole social, económica y financiera. El crecimiento promedio en el sexenio de FCH fue de 2.0%, reflejado en la gráfica 11, en este periodo en contexto con Ramírez (2016) menciona que sólo se

generaron 2,170,995 nuevos empleos en todo el sexenio, mientras que la meta era generar un millón de empleos al año.

Gráfica 11. Producto Interno Bruto trimestral durante el sexenio de FCH
Serie desestacionalizada
Variación % anual
2006- 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En este sexenio se afrontó la crisis económica de 2008 recuperándose hasta el año 2010, su gobierno se caracterizó drásticamente por la escalada de violencia en el país que afectó notablemente la inversión y elevó la incertidumbre financiera. Los diferentes acontecimientos surgidos a partir de las nuevas propuestas en su mandato y relación con los fondos son discutidos a continuación, analizando en primera instancia la parte cuantitativa como resultado de los cambios planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El punto de partida para el análisis del periodo son los montos asignados en el presupuesto de egresos de la federación al iniciar y al acabar el mandato, su impacto en términos generales y en términos per cápita. El uso racional de estos montos en el sexenio de FCH, emergen como respuesta para cubrir las demandas sociales que se establecieron en el PND y se dirigieron a las instituciones encargadas de establecer las

metas y objetivos, a partir del diseño de estrategias para tratar de resolver diversos fenómenos sociales que ya tenían antecedentes en otros años.

Análisis del FONE

El fondo se distribuye entre las entidades federativas y la Ciudad de México como apoyo económico complementario, y en su momento con el fin de dar cumplimiento a los objetivos plasmados en el marco del programa sectorial de la educación.

En este programa se contemplaron las metas del PND, a través de la cobertura educativa, calidad educativa, desarrollo tecnológico, prosperidad, equidad entre regiones, competitividad y transparencia. Para la evaluación de la educación en el periodo se desarrollaron indicadores a cargo del programa sectorial de la educación, el objetivo era disminuir los rezagos en el sistema educativo, ampliar la cobertura estudiantil y elevar la cantidad de egresados en el nivel básico. Parte de los ejes que se establecieron en materia de educación en el PND 2007- 2012 fueron:

1. Una política tecnológica.
2. La racionalidad del gasto educativo.
3. La eficiencia en el sistema de formación de los maestros.

Los objetivos particulares fueron planteados en el programa sectorial de la educación pública, dividido en 6 ejes tal como se aprecia en el cuadro 14.

Cuadro 14. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND 2007-2012 y las metas de la visión 2030	
Objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
Objetivo 1	
Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.	Contribuye al cumplimiento de los objetivos 5 del Eje 2; 9 y 16 del Eje 3 del PND.

<p style="text-align: center;">Objetivo 2</p> <p>Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.</p>	<p>Contribuye al cumplimiento de los objetivos 13 del Eje 2; 10, 11,15, 16, 17 y 20 del Eje 3 del PND</p>
<p style="text-align: center;">Objetivo 3</p> <p>Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.</p>	<p>Contribuye al cumplimiento de los objetivos 5 del Eje 2; 11 del Eje 3; del PND.</p>
<p style="text-align: center;">Objetivo 4</p> <p>Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.</p>	<p>Contribuye al cumplimiento de los objetivos 11, 12, 16 del Eje 1; 12 y 20 del Eje 3; 14 del Eje 4; 3 del Eje 5 del PND.</p>
<p style="text-align: center;">Objetivo 5</p> <p>Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.</p>	<p>Contribuye al cumplimiento de los objetivos 5 del Eje 2; 1, 13 y 14 del Eje 3 del PND.</p>
<p style="text-align: center;">Objetivo 6</p> <p>Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	<p>Contribuye al cumplimiento de los objetivos 10, 13 y 14 del Eje 3; 5 del Eje 5 del PND.</p>

Fuente: Elaboración propia con base al programa sectorial de la educación 2007-2012.

Es importante mencionar en el caso del PND los objetivos son a nivel nacional, de manera semejante ocurre con el FONE y su distribución es a nivel estatal para cumplir sus objetivos. Así mismo los objetivos establecidos en el plan se relacionan directamente en el apartado del destino y el objetivo de uso de los fondos del FONE, en cuanto al destino se asocian en particular en la formación de maestros e investigación científica y tecnológica con el objetivo 1 del PND, con respecto a los objetivos se vinculan entre sí

en la forma de contribuir en la prestación de los tres niveles de educación básica con el objetivo 2 de este plan.

Los resultados en el 2012 cuyos objetivos fueron a mediano plazo en el PND (2007-2012), mostró deficiencias en su implementación y cumplimiento de metas limitadas. Estos resultados de igual manera se consideran vinculados a los del FONE en materia de educación básica por lo que se resumen los siguientes:

En el objetivo 1 del PND, en el caso del programa para la evaluación de alumnos (PISA) entre 2003 y 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (del 58% a poco menos del 70%. Teniendo en cuenta que el rendimiento de estos alumnos en matemáticas mejoró pasando de 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012. En este último se pretendía una meta de 435 puntos, si bien se logró avanzar en términos cuantitativos aún está por debajo del promedio de la OCDE.

Con respecto al objetivo 2, en educación básica se logró de tener 99% de cobertura en la educación básica, considerando a la población de 4 a 15 años. En cuanto al objetivo 4, el programa escuelas de tiempo completo se determinó ampliar la jornada escolar a 8 horas, sin embargo, no se cumplió la meta para ampliar las escuelas de tiempo completo.

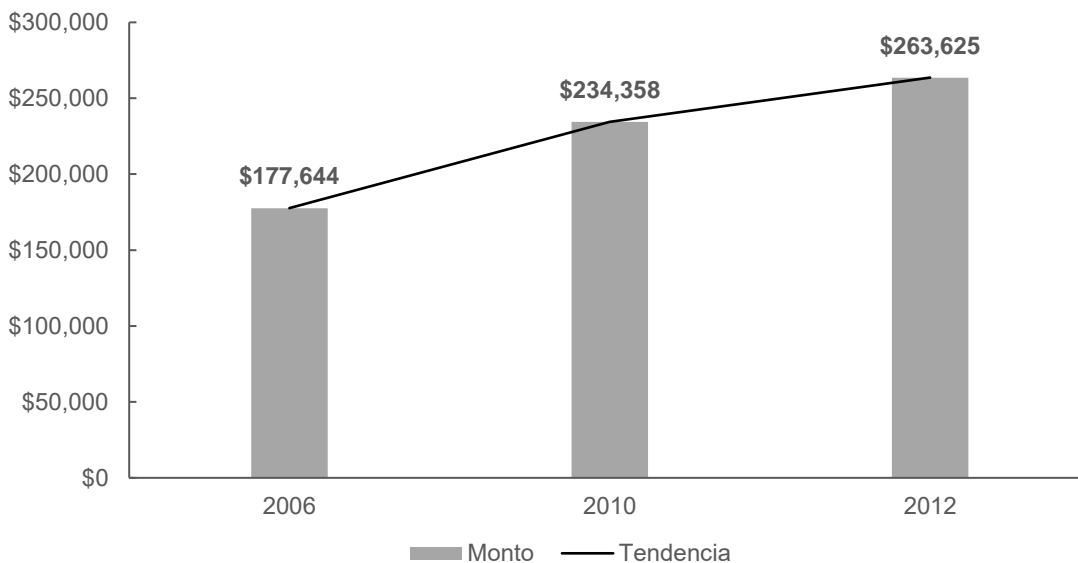
El fondo contempla ejercer atribuciones en materia de educación básica y normal bajo competencia de las autoridades locales de conformidad con los artículos 13 y 16 de la LGE. En particular su función es la de apoyar el financiamiento de los servicios de educación básica y normal proporcionados por los estados (preescolar, primaria y secundaria, normal, indígena y especial), en lo correspondiente al pago de servicios personales y gastos inherentes a la impartición de dichos servicios, por lo que su población objetivo son todos los niños y jóvenes en edad escolar básica en nuestro país.

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la educación como un derecho humano. Su ejercicio es el principal mecanismo

social del que dispone el estado mexicano para desarrollar la formación integral de las facultades de sus habitantes.

Por otro lado, el gasto en educación tiene dos vertientes importantes, tanto el papel del estado como el del tutor, considerando que se deben de tener las condiciones adecuadas para el desarrollo educativo del alumno, esto es infraestructura, tecnología, personal calificado y al mismo tiempo los tutores deben interesarse por el desarrollo particular de sus hijos. Otro rasgo por destacar es el rendimiento escolar que está enmarcado por el nivel socioeconómico. Con respecto al primer punto, el comportamiento del FONE en la gráfica 12 durante el gobierno de FCH, mostró una tendencia positiva siendo este fondo al que más recursos se asignaron. Sin embargo, solo se adaptó condiciones previas para su asignación.

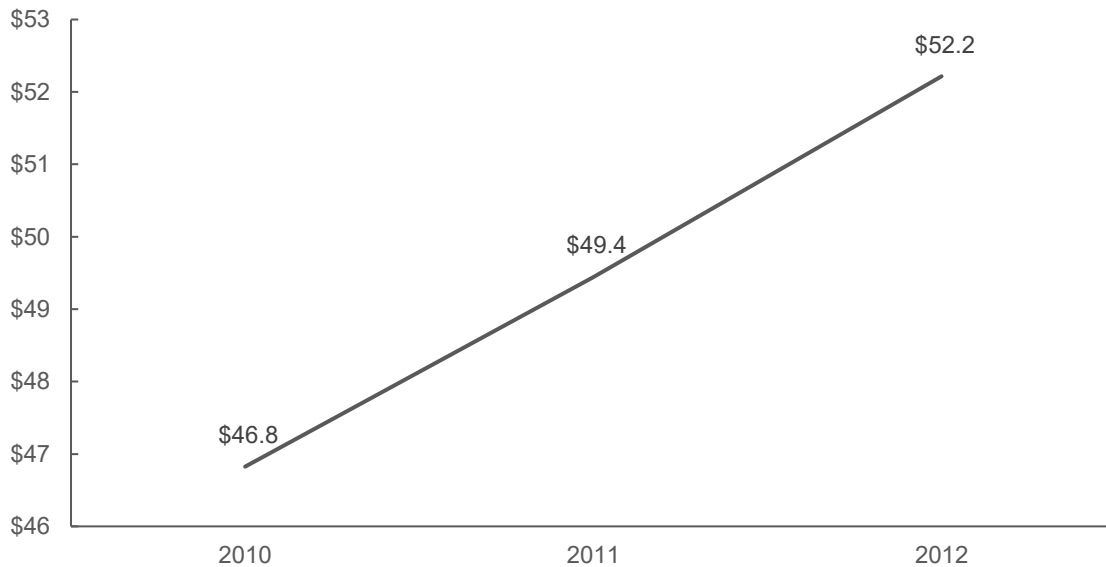
**Gráfica 12. Presupuesto aprobado FONE
(millones de pesos)
2006-2012**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2006-2012.

Por otra parte, en términos per cápita por día se aprecia en la gráfica 13, el incremento fue de \$5.39 pesos del 2010 al 2012, no considerando el aumento en la población estudiantil de manera que este monto no alcanzaría a cubrir las necesidades de la educación básica en un periodo determinado.

**Gráfico 13. Gasto per capita por día FONE
(pesos)
2006-2012**



Fuente: Elaboración y cálculo propio con datos del PEF 2010-2012.

Análisis del FASSA

Por lo que se refiere a el sector salud en el PND 2007-2012 se estableció avanzar hacia la universalidad en el acceso a servicios médicos de calidad a través de una integración funcional y programática de las instituciones públicas bajo la rectoría de la Secretaría de Salud. El programa sectorial de la salud se relaciona íntegramente con los 10 objetivos nacionales del PND. Esta relación se da de forma directa con algunos objetivos como es el caso de los objetivos 4, 5, 6, 7 y 8 del eje 3 del PND.

Los objetivos, metas estratégicas, estrategias, líneas de acción y actividades corresponden a las prioridades del sector salud para contribuir al logro de los objetivos que se describen en el cuadro 15.

Cuadro 15. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND 2007-2012 y con las metas de la visión 2030

Objetivos del Programa Sectorial de salud 2007-2012

Objetivo 4

Mejorar las condiciones de salud de la población.

Objetivo 5

Brindar servicios de salud eficientes con calidad, calidez y seguridad para el paciente.

Objetivo 6

Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables

Objetivo 7

Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

Objetivo 8

Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país.

Fuente: Elaboración propia con base al Programa sectorial de la salud 2007-2012

Por lo que se refiere a los objetivos del programa sectorial de la salud, su relación con el FASSA es directa ya que en su mayoría los objetivos son establecidos de manera distributiva para los estados y el alcance es nacional, en ambos se relacionan con base a sus objetivos. En primer lugar, el FASSA de acuerdo con el aseguramiento universal de la salud, se relaciona con el PND en la manera de reducir las desigualdades en los servicios de salud, es decir, objetivo 6. En segunda instancia se relaciona con mejorar la calidad en los servicios de salud, objetivo 5 y finalmente en el abastecimiento de medicamentos se relaciona con el objetivo 4 del PND.

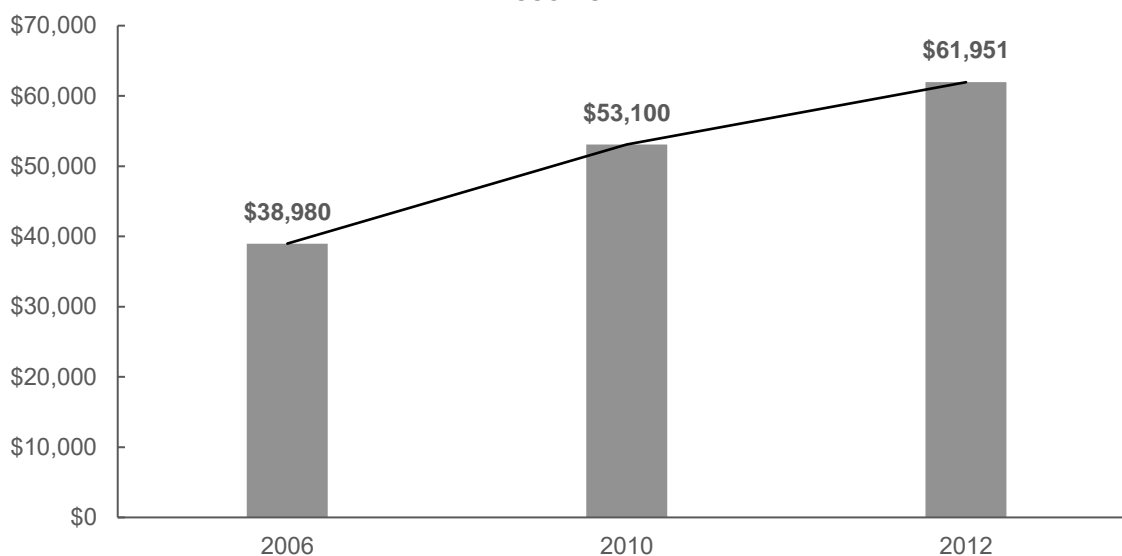
Los problemas de salud en el siglo pasado se han reducido en mayor medida, sin embargo, la población más vulnerable es más susceptible a contraer enfermedades o padecimientos ligados a la mala alimentación, en México las principales enfermedades están determinadas por el efecto de agentes específicos tales como:

1. Factores ambientales.
2. Sociales.
3. Conductuales (estilo de vida).

De acuerdo con FUNSALUD (2012), las infecciones comunes y los padecimientos ligados a la desnutrición y a la reproducción, que ocupaban los primeros sitios entre las causas de muerte de los habitantes, fueron desplazados por las enfermedades no transmisibles (enfermedades cardio y cerebrovasculares, diabetes, cáncer, enfermedades mentales y adicciones) y las lesiones accidentales e intencionales.

Por lo que es urgente reasignar el presupuesto del FASSA para atender las principales enfermedades que se padecen actualmente y de igual manera abastecer de medicamentos para combatir, controlar y prevenir enfermedades. En cuanto a el presupuesto para el FASSA, en el periodo 2006 al 2012 la gráfica 14, muestra un incremento de \$22,970.9 miles de millones de pesos, si bien es un incremento significativo, aún es insuficiente si se compara en términos per cápita.

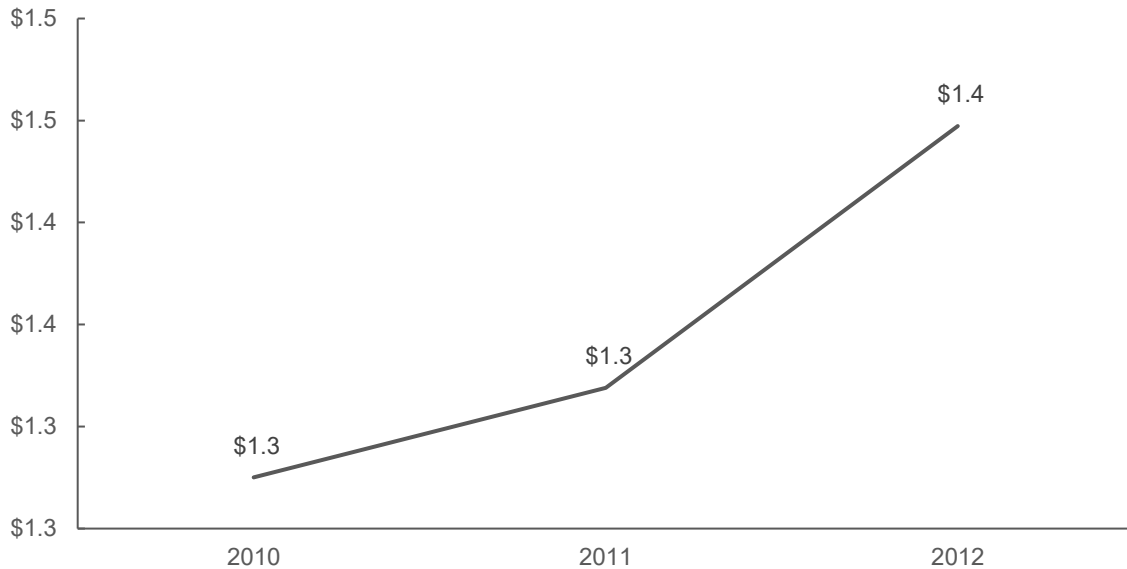
**Gráfica 14. Presupuesto aprobado para el FASSA
(Millones de pesos)
2006-2012**



Fuente: Elaboración y cálculo propio con datos del PEF 2006-2012.

En cuanto al gasto per cápita por día por habitante, la gráfica 15, muestra un incremento de \$0.17 centavos del 2010 al 2012, sin embargo, es evidente que no alcanzaría para cubrir el gasto que realizan los estados y municipios en cuanto al destino de los recursos en servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario.

**Gráfica 15. Gasto per capita por día FASSA
(pesos)
2006- 2012**



Fuente: Elaboración y cálculo propio con datos del PEF 2010-2012.

Ahora bien, el comportamiento del gasto en salud se enfocó más en el seguro popular durante el sexenio comprendido, fue redirigido desde las estrategias pactadas en el sexenio anterior, abarcando en atacar el problema de las personas que no cuentan con seguridad social. Estas estrategias se enfocaron en incidir en la reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil a través del programa de embarazo saludable y seguro médico para una nueva generación.

El gasto en salud tiene varias vertientes, por un lado, el crecimiento en este rubro ha sido constante, y por el otro no se ha logrado una mejora en los servicios de atención, compra de equipo tecnológico, y ampliación de cobertura a zonas marginadas. En cierta medida siguen prevaleciendo obstáculos que afectan en mayor medida a sectores de la población que no cuentan con seguro médico, esto es en cuanto a los gastos catastróficos, calidad en la atención, insuficiencia de equipo médico y abastecimiento de medicamentos en centros de salud de varias partes del país.

Según CONEVAL (2012), dados los niveles de pobreza predominantes en el país, el 52% de la población está en condición de pobreza patrimonial, cerca de 45% del gasto total en salud es de bolsillo y de los particulares, esto compromete el presupuesto de las familias de bajos ingresos para el pago directo de servicios médicos y la calidad que puedan recibir. De acuerdo con el Programa Nacional de Salud 2007-2012, México destinaba en el año 2000, el 5.6% del PIB al gasto en salud, habiéndose elevado a 6.5% en 2007, apenas un incremento de 9 puntos porcentuales.

Análisis del FASP

En lo que se respecta a la seguridad pública en el PND 2007-2012, se estableció como eje, el de garantizar la seguridad nacional y asegurar la viabilidad del estado y de la democracia. El programa reconoce la transversalidad de estrategias entre dependencias y la corresponsabilidad entre órdenes de gobierno y la sociedad. Como se aprecia en el cuadro 16, es a través de 6 ejes que se describen los objetivos.

Cuadro 16. Objetivos del plan sectorial de Seguridad Pública 2007-2012

Objetivo 1

Alienar las capacidades del estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de reestablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.

Objetivo 2

Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar a la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.

Objetivo 3

Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.

Objetivo 4

Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.

Objetivo 5

Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con información especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.

Objetivo 6

Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.

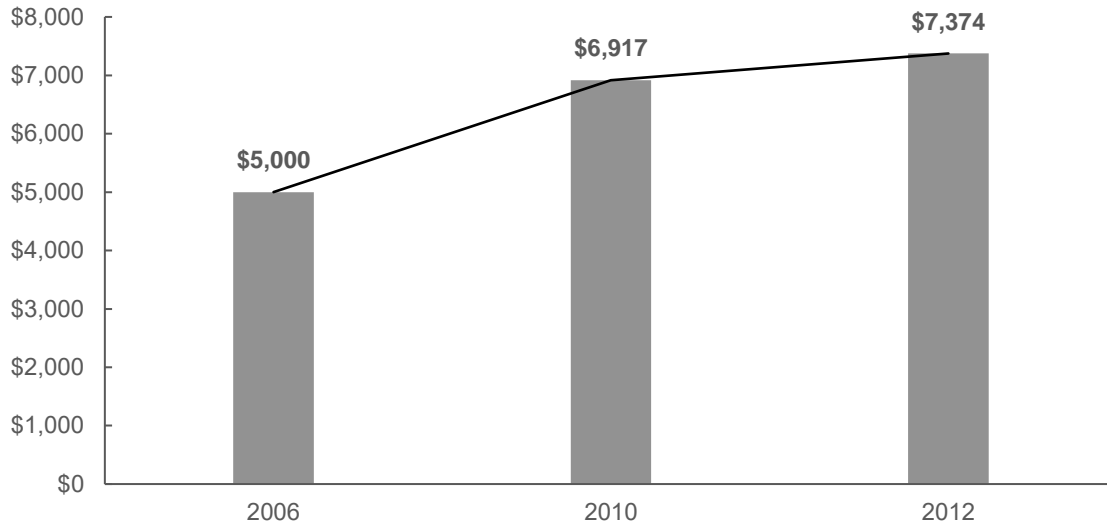
Fuente: Elaboración propia en base al Programa sectorial de seguridad pública 2007-2012

Los objetivos enmarcados en el PND en relación con el FASP responden en su mayor parte a la distribución y destino del fondo, en vista de que estas medidas tomadas en ambos casos son correspondientes a la situación prevaleciente en las distintas entidades del país, sus objetivos en general son complementados con los del FASP. El FASP se relaciona con los artículos 44 y 45 de la LCF, en cuanto a la ejecución de estrategias en seguridad pública necesarias para fortalecer la capacidad institucional y de gestión de las autoridades estatales en la materia, entre ellas, el equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes.

A su vez el sexenio de FCH fue señalado como uno de los más violentos en la historia de México, teniendo altas tasas de homicidios dolosos, pasando de 10,452 homicidios en 2006 a 25,967 en 2012, es decir, un incremento de 15,515 aproximadamente 148%. Esto originado por la estrategia de seguridad nacional durante el inicio del periodo, en vista de que no hubo una respuesta inmediata para contrarrestar estos efectos a corto plazo tuvieron un impacto que continuó con la misma tendencia.

El FASP se encarga del fortalecimiento de la seguridad de los estados y la Ciudad de México, en conjunto con programas para contrarrestar los efectos de la inseguridad e incidencia delictiva. El comportamiento del presupuesto del fondo, en el periodo de estudio, fue de un incremento de 2006 a 2012 de \$2,373.65 millones de pesos, esto fue enmarcado por la estrategia en combate al narcotráfico tal como se aprecia en la gráfica 16.

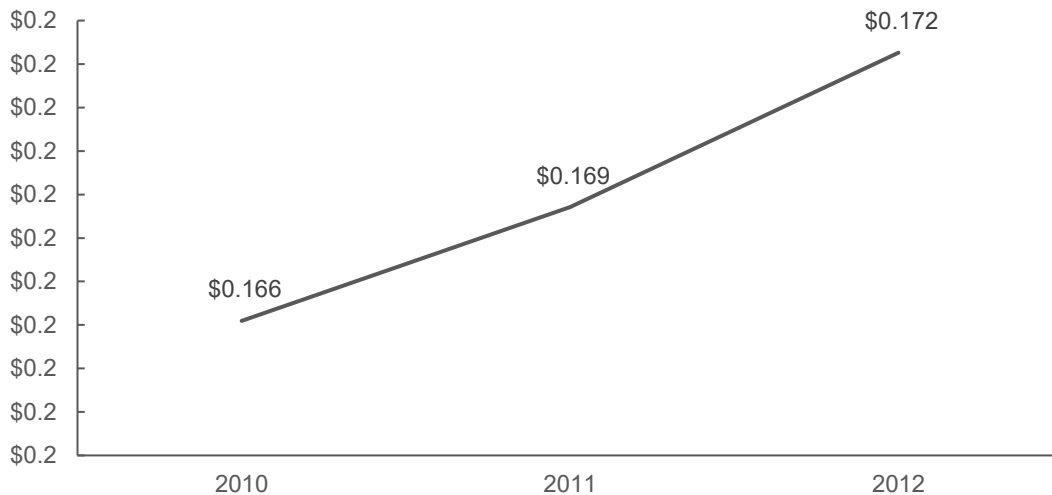
**Gráfica 16. Presupuesto aprobado para el FASP
(Millones de pesos)
2006-2012**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2006-2012.

Sin embargo, en términos per cápita por día como se ve en la gráfica 17, de 2010 a 2012 apenas tuvo un incremento del \$0.01 centavos y dadas las condiciones de inseguridad en el país que fueron escalando conforme pasó el sexenio fue un incremento muy incompatible con las estrategias de seguridad planteadas.

**Gráfica 17. Gasto per capita por día FASP
(pesos)
2006-2012**



Fuente: Elaboración y cálculo propio con datos del PEF 2010-2012.

2.3.2 Indicadores de desempeño y comportamiento

Con el objetivo de ampliar el panorama sobre los fondos seleccionados, se desarrolla un análisis del desempeño de sus principales indicadores que, en su momento, midieron los objetivos prioritarios de cada uno durante la administración de FCH para ver si es que se resolvieron las problemáticas del país en términos de estos sectores seleccionados. La mayor parte de estos indicadores muestran poco o nulo cumplimiento de objetivos, por lo que se necesitan mejores criterios de evaluación para mostrar los rezagos y así mismo poder plantear mejores estrategias para ajustar los montos de las aportaciones a los fondos.

Por otro lado, uno de los factores que limitó cuantificar y medir los resultados de los fondos del Ramo 33 en el mandato de FCH fue la falta de indicadores no definidos que ayudaran a mostrar con claridad el impacto económico, social y regional en el bienestar y calidad de vida de los habitantes del país de los recursos destinados a los fondos.

Para finales del año 2008, la definición de los indicadores para estos fondos quedó concluida y en enero del año 2009, las dependencias coordinadoras de los fondos tuvieron el conocimiento de los indicadores previamente revisados por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y CONEVAL para su implementación y seguimiento a partir del ejercicio fiscal 2009 y en adelante.

Estos indicadores ya definidos por medio de las dependencias federales coordinadoras de los fondos y las secretarías de finanzas estatales a los cuales las entidades federativas daban seguimiento, no se realizaron con una planeación estratégica; en resultado no tuvieron claro cuál fue el objetivo que se estaba midiendo. Es así como el cuadro 17 muestra los objetivos de los tres fondos durante la administración de FCH, así como el enfoque que prevaleció.

Cuadro 17. Objetivos de los fondos de acuerdo con el sexenio de FCH y la normatividad del periodo (2006-2012)

Fondo	Objetivo	Enfoque
FONE ¹	Prestar servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, normal y la formación de maestros. Los niños y niñas del país tienen acceso a los servicios de educación básica y por tanto completan sus estudios en este nivel.	Estratégico
FASSA	Prestar servicios relacionados a salubridad general y contar con personal médico en las entidades del país para mejorar la cobertura de salud.	Estratégico
FASP	Los recursos del fondo van directo a los rubros de gasto que el Sistema Nacional de Seguridad Pública requiera.	Gestión

1/FONE antes FAEB, fondo que se mantuvo con este nombre hasta el año 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LCF y SHCP.

Con base en los objetivos e indicadores vigentes en su momento para los fondos, los enfoques eran de dos tipos.

1. Estratégicos: mediante el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de las políticas públicas.
2. Gestión: mediante el cumplimiento de los procesos, productos o servicios entregados a los habitantes.

Por otra parte, la mayor de los enfoques en los fondos fue de gestión y solo algunos del tipo estratégico teniendo como consecuencia no estar orientados a la obtención de resultados ni medir el impacto económico, social y mejoramiento de calidad de vida de los habitantes en las entidades y municipios. El cuadro 18 permite ver los indicadores de los tres fondos en el sexenio.

Cuadro 18. Indicadores analizados por fondo durante el sexenio de FCH

Fondo	Indicador de desempeño
FONE ¹	Matrícula en educación básica estatal como % del total nacional.
	Población analfabeta como % de la población estatal.
	Tasa de terminación de educación básica.
FASSA	Población sin seguridad social estatal como % de la población total estatal.
	Nacimientos sin seguridad social estatales como % de nacimientos totales.
FASP	Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional.
	Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional (per cápita).

1/FONE antes FAEB, fondo que se mantuvo con este nombre hasta el año 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONEVAL.

Prosiguiendo el análisis, a continuación, se presentan los resultados de los tres fondos del Ramo con sus respectivos indicadores de acuerdo con los objetivos que persiguieron en línea con la información disponible al momento de la elaboración de este trabajo. Conviene mencionar que estos indicadores fueron elaborados por la SHCP y analizados en su momento por CONEVAL, por tanto, han sido obtenidos de estas dos instituciones para la elaboración del análisis tomando como base la información proporcionada. Los indicadores analizados para los fondos se presentan por entidad federativa contemplando el principio, mitad y finalización del sexenio. Dado que el Ramo es dirigido a entidades, es conveniente presentarlos de esta forma a fin de generar una mejor perspectiva de cómo se desempeñaron los fondos durante el periodo de tiempo seleccionado.

2.3.2.1 FONE

La gráfica 18 muestra la relación entre el FONE distribuido a cada entidad federativa y la matrícula de educación básica de cada estado, en este primer indicador, se aprecia que los recursos del fondo y la población estudiantil básica tienen una relación positiva,

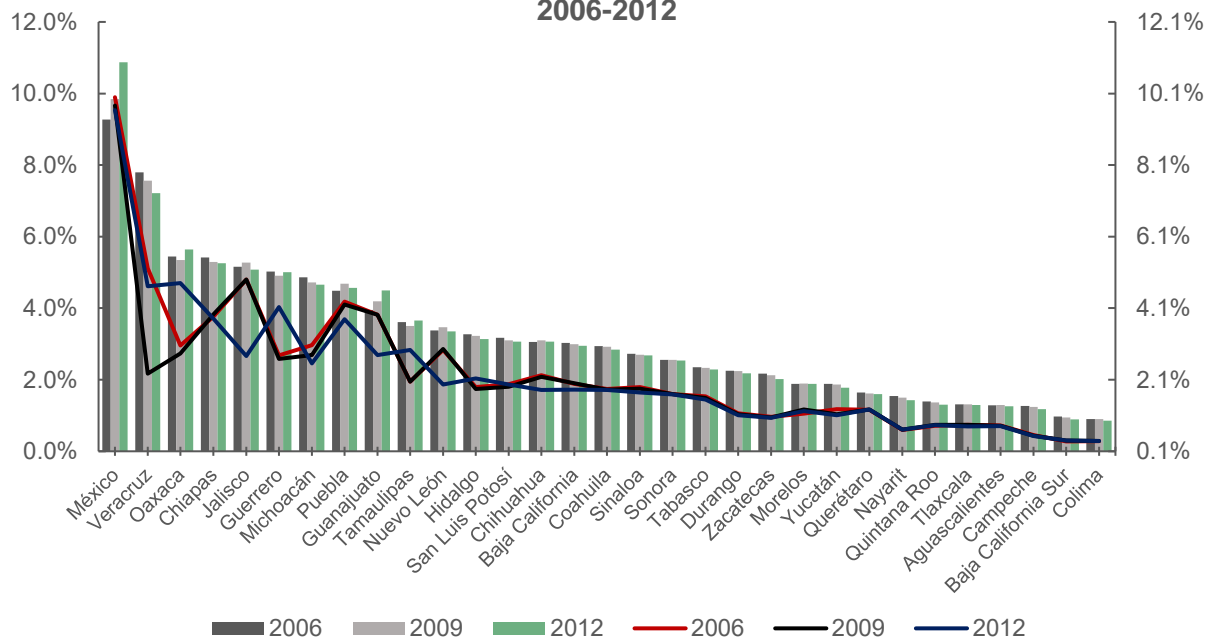
considerando que el monto destinado se asigna conforme a la matrícula de cada entidad. Este primer indicador muestra que el fondo está correctamente enfocado dados sus lineamientos y está relacionado con los coeficientes de correlación positivos de cada año:

Correlación 2006 $\rho = 0.94$

Correlación 2009 $\rho = 0.88$

Correlación 2012 $\rho = 0.97$

Gráfica 18. FONE por entidad federativa¹ y matrícula de educación básica² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/Corresponde al recibido del FONE en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde a la matrícula de cada entidad como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

Por otro lado, la gráfica 19 muestra igualmente la distribución del fondo por entidad y en este caso, el siguiente indicador, el porcentaje de la población analfabeta. Se aprecia una relación débil entre la distribución que va para cada estado y el porcentaje de personas que no sabe leer ni escribir ni poseen el conocimiento del cálculo básico. Este

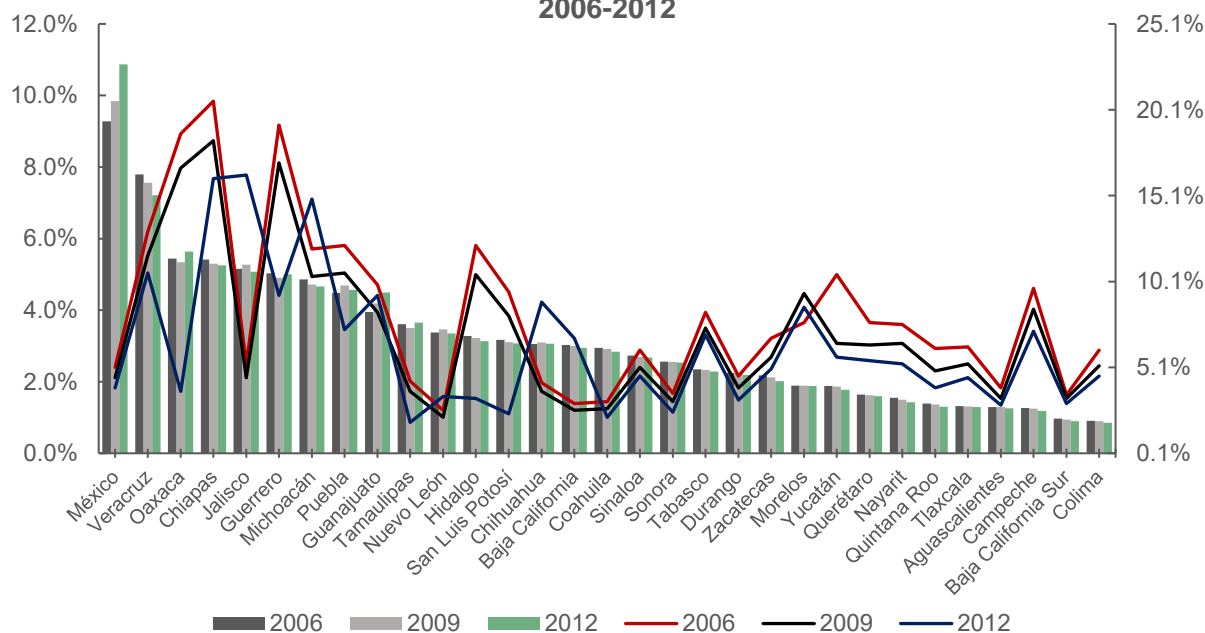
razonamiento indica que el hecho de recibir mayor asignación de recursos en cada entidad no significa que reduzcan su tasa de analfabetismo, predominando otros factores en vez de los rezagos educativos que han persistido. Lo anterior se sustenta a través de los coeficientes de correlación bajos que se obtuvieron para cada año:

Correlación 2006 $\rho = 0.41$

Correlación 2009 $\rho = 0.39$

Correlación 2012 $\rho = 0.34$

Gráfica 19. FONE por entidad federativa¹ y población analfabeta² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/ Corresponde al recibido del FONE en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde a la población analfabeta de cada entidad como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

Para finalizar, la gráfica 20 presenta la tasa de terminación en educación básica de cada entidad y la distribución del fondo, a diferencia de las dos gráficas anteriores, se aprecia una nula relación entre el indicador y los recursos. En contraste con los recursos a cada

entidad, las tasas de terminación son inestables y presentan un desfase a lo largo del sexenio. Como consecuencia de lo anterior, la distribución no es equitativa para cada entidad a favor de que, en el seguimiento del indicador, presentan tasas altas de los estudiantes que finalizan su primera etapa de educación.

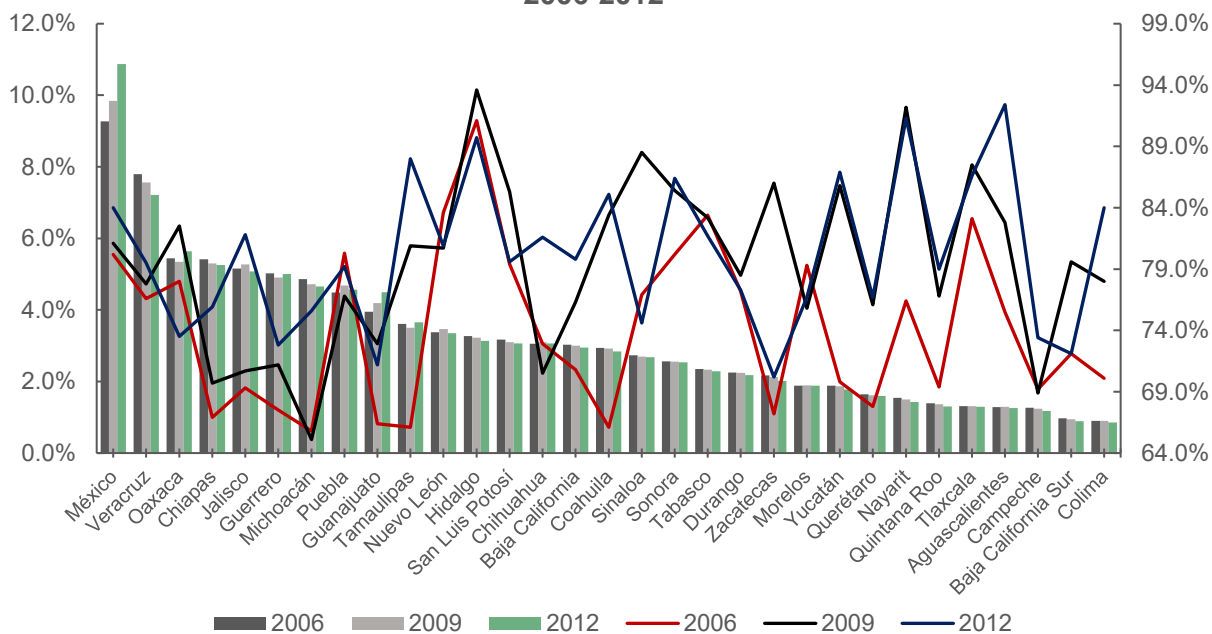
A su vez, la correlación entre el indicador y el porcentaje de los recursos indican una correlación negativa a excepción del 2006 la cual fue positiva, pero baja:

Correlación 2006 $\rho = 0.05$

Correlación 2009 $\rho = -0.25$

Correlación 2012 $\rho = -0.14$

Gráfica 20. FONE por entidad federativa¹ y tasa de terminación educación básica² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/ Corresponde al recibido del FONE en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde al porcentaje de alumnos que terminaron su educación básica en la entidad y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

2.3.2.2 FASSA

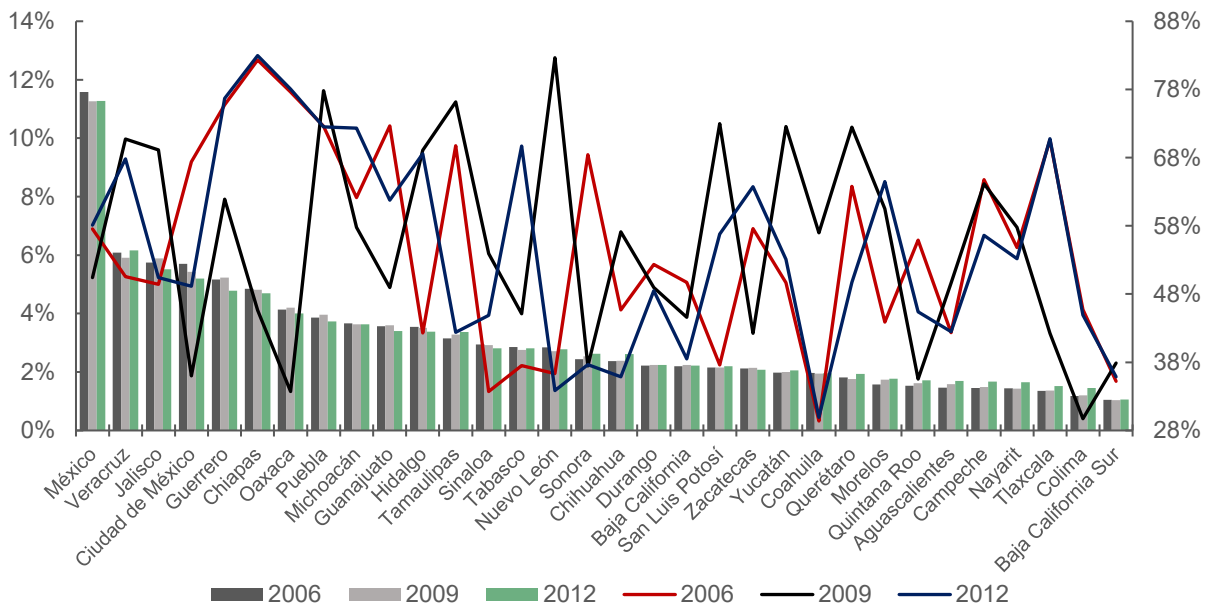
En relación con el FASSA, la gráfica 21 muestra la distribución del fondo por entidad y los nacimientos atendidos en población que no cuenta con seguridad social, tomando en cuenta la población objetivo del fondo, la población sin seguridad social se aprecia que no existe una asociación entre la distribución de los recursos y los nacimientos. Es claro que los recursos no responden a este indicador y por tanto no hay equidad en este servicio para la población objetivo resultando que las entidades recibiendo mayores recursos, no mostraran un avance significativo para el indicador y viceversa. Los coeficientes de correlación calculados son demasiado bajos para el sexenio:

Correlación 2006 $\rho = 0.28$

Correlación 2009 $\rho = 0.09$

Correlación 2012 $\rho = 0.32$

Gráfica 21. FASSA por entidad federativa¹ y porcentaje de nacimientos atendidos sin seguridad social² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/Corresponde al recibido del FASSA en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde al porcentaje de partos atendidos estatales sin seguridad social como porcentaje del total de nacimientos de cada entidad y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Secretaría de Salud y CONEVAL.

En la gráfica 22, se analiza el FASSA per cápita y la población que no posee seguridad social. De igual manera, el vínculo es negativo entre estas dos variables, las entidades con menos recursos asignados por persona son las que poseen la mayor población sin acceso a los servicios de salud, comportamiento que se mantuvo durante todo el sexenio.

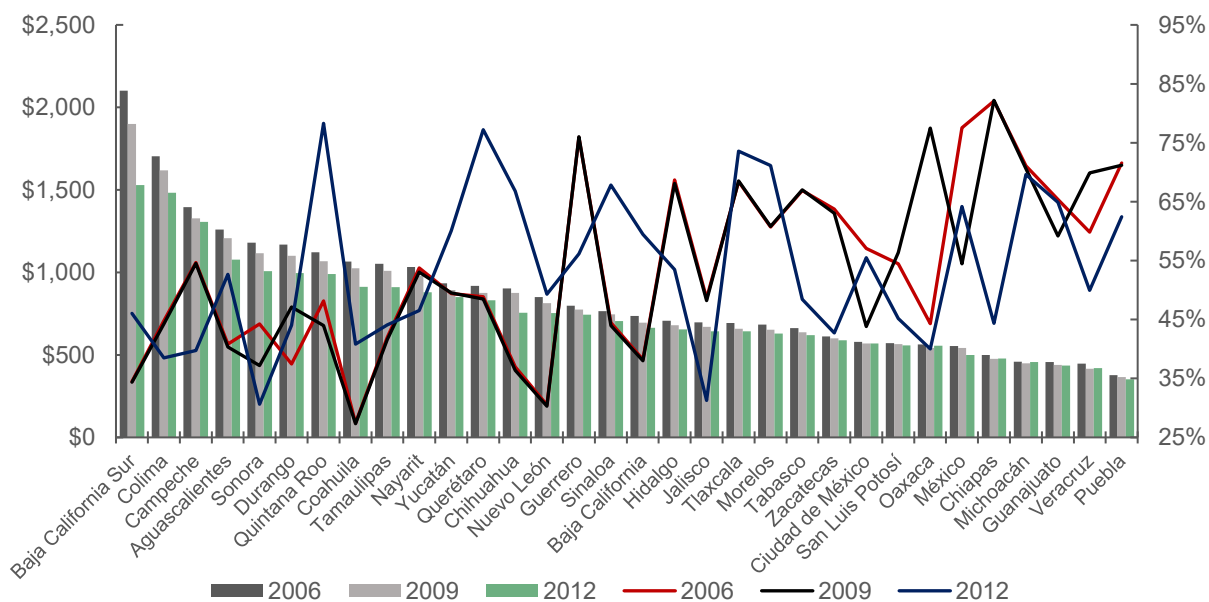
A propósito, los coeficientes de correlación son totalmente negativos, lo cual reafirma lo anterior, la distribución del fondo es inconsistente y responde a factores de infraestructura médica en vez de otros factores inmersos en la salud de la población no derechohabiente:

Correlación 2006 $\rho = -0.59$

Correlación 2009 $\rho = -0.60$

Correlación 2012 $\rho = -0.31$

Gráfica 22. FASSA per cápita estatal¹ y porcentaje de población sin seguridad social² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/Corresponde al recibido del FASSA en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde al porcentaje de la población sin seguridad social estatal como porcentaje del total de la población de cada entidad y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Secretaría de Salud y CONEVAL.

2.3.2.3 FASP

Para el último fondo, la gráfica 23 muestra el FASP recibido por entidad y el número de denuncias presentadas, se nota una clara relación entre estas dos variables y responde a la forma en que son distribuidos los recursos por medio de la fórmula del fondo que considera la incidencia delictiva. Evidentemente, a mayores denuncias presentadas en las entidades, mayor porcentaje de recursos reciben. Este comportamiento se mantuvo altamente correlacionado a lo largo del sexenio, para este indicador, la distribución de los recursos está correctamente enfocada.

Dado que el FASP no es distribuible geográficamente en su monto aprobado, se utilizó el monto ejercido por las entidades para obtener el porcentaje de distribución para cada una mediante las cuentas públicas de la SHCP de cada año correspondiente al fondo. Por medio de los coeficientes de correlación, se puede apreciar la relación existente del indicador y la distribución del fondo:

Correlación 2006 $\rho = 0.87$

Correlación 2009 $\rho = 0.85$

Correlación 2012 $\rho = 0.89$

Con el objetivo de tener una medida más desagregada para el fondo, la gráfica 24 muestra el FASP per cápita estatal y las denuncias presentadas. Contrario a la gráfica anterior, se aprecia una correlación bastante débil en la que resalta claramente que los estados con menor gasto per cápita ejercido en seguridad son los que más denuncias presentaron, comportamiento que se mantuvo evidente a lo largo del sexenio.

Es así como los menores montos ejercidos por persona no parecieron tener alguna incidencia significativa en disminuir la incidencia delictiva. Lo anterior infiere que los per

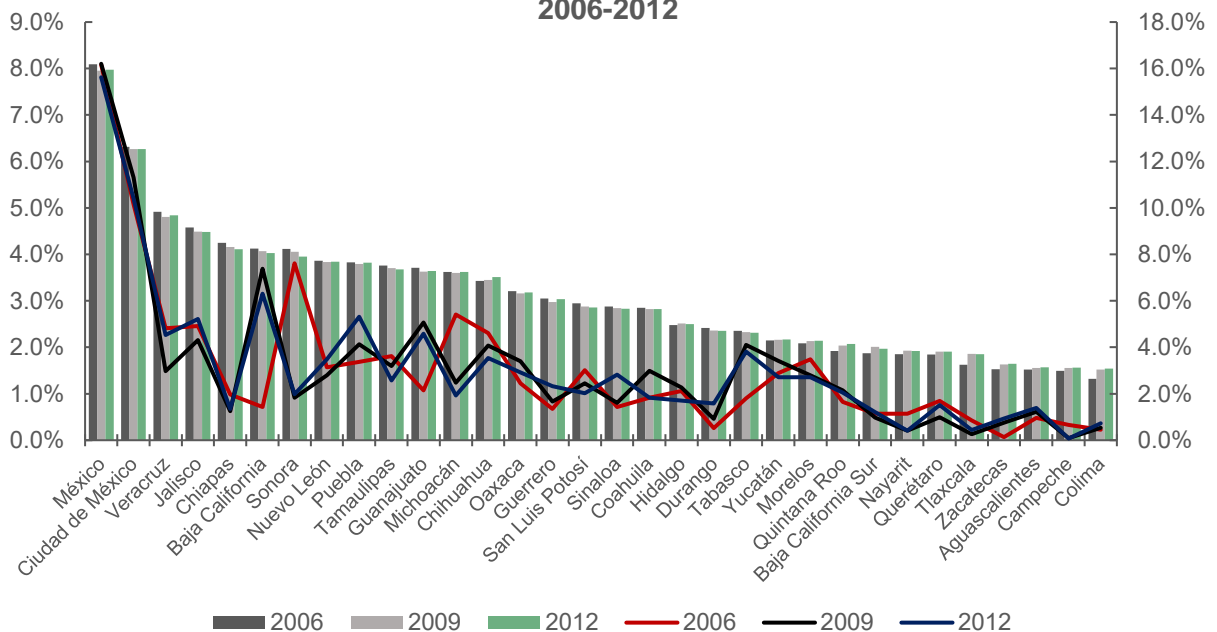
cápita ejercidos debieron ser mayores para haber mejorado los niveles de seguridad y los indicadores de incidencia delictiva y violencia que en el sexenio de FCH tuvo grandes niveles. Finalizando este razonamiento, se presentan los coeficientes de correlación para este indicador y el gasto per cápita del fondo destinado en el sexenio:

Correlación 2006 $\rho = -0.44$

Correlación 2009 $\rho = -0.47$

Correlación 2012 $\rho = -0.51$

Gráfica 23. FASP por entidad federativa¹ y denuncias presentadas ante el ministerio público² durante el sexenio de FCH 2006-2012

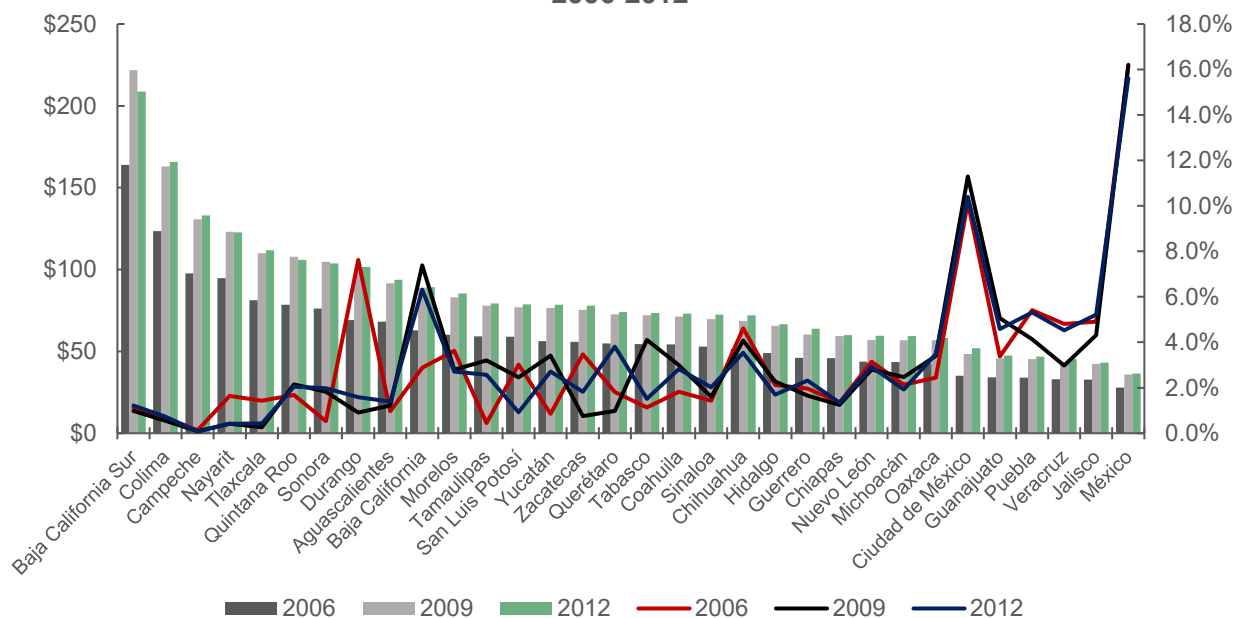


1/Corresponde al FASP en cada entidad ejercido como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública de cada año SHCP, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

Gráfica 24. FASP per cápita estatal (pesos)¹ y denuncias presentadas ante el ministerio público² durante el sexenio de FCH 2006-2012



1/Contempla a la población total de cada entidad y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública de cada año SHCP, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

2.4 EI FONE, FASSA y FASP en la administración de EPN (2012-2018)

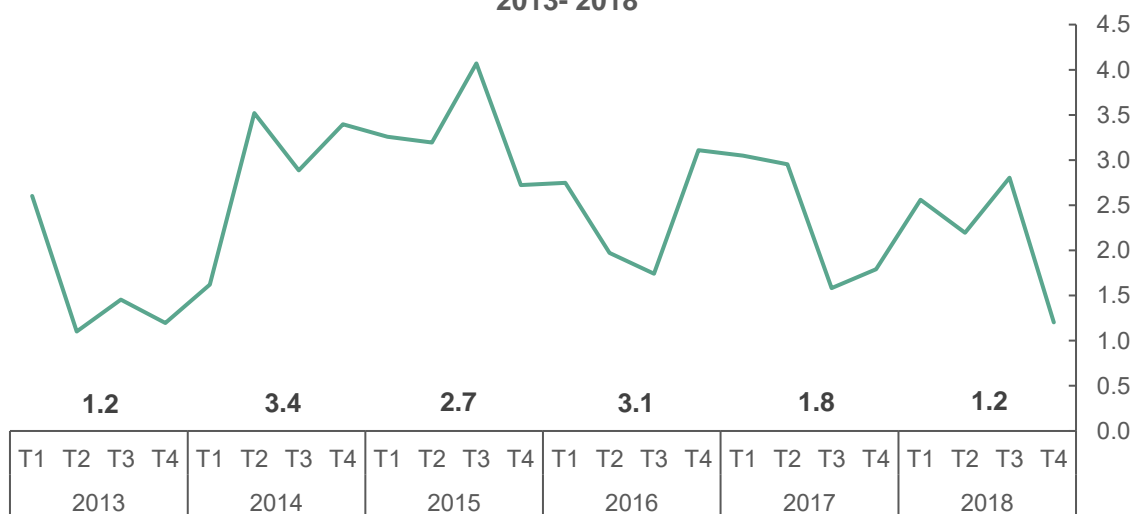
2.4.1 Situación prevaleciente durante el mandato de los fondos

Finalmente, con el objetivo de tener un resumen exhaustivo de la evolución de los fondos seleccionados, se destacan los cambios en materia de presupuestos y normatividad que conllevaron a los resultados alcanzados durante el mandato. El propósito de abarcar estos dos periodos es corroborar si lograron tener resultados eficaces en cuanto a la ejecución y planeación de objetivos, esto debido a que las medidas para la asignación de los recursos para las entidades federativas en general no muestran una relación con la fórmula que se tiene designada, de igual manera que no se puede negociar incrementos en la distribución de recursos.

Puesto que, si se tomaron las mismas líneas de acción al término de un periodo e inicio del posterior, solo se comprobaría la nula coordinación entre la federación y los estados para el uso de los fondos en atención a la población objetivo, en tal sentido se detallarán los sucesos más importantes acontecidos en este periodo. A partir de los análisis en los periodos de mandato para cada fondo en particular se podrá plantear una serie de medidas para mejorar la distribución de recursos y gastar mejor en estos sectores.

En este sentido y siguiendo la línea de acontecimientos que prosiguen, en materia económica durante el mandato presidencial de EPN (2012- 2018) la economía del país creció a una tasa promedio anual del 2.2%, esto se aprecia en la gráfica 25.

Gráfica 25. Producto Interno Bruto trimestral durante el sexenio de EPN
Serie desestacionalizada
Variación % anual
2013- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

De acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre 2012 y 2017 se generaron más de 3.6 millones de nuevos puestos salariales, a su vez en 2017 hubo un total de 19.4 millones de trabajadores formales. No obstante, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez (2018) los empleos formales e informales se hicieron más precarios; en promedio tendieron a ser menor remunerados con lo que la estructura de

salarios tendió a la baja y se elevó el porcentaje de trabajadores con ingresos insuficientes para cubrir el costo de la canasta alimenticia básica.

En cuanto al plan de acción en este periodo se dictaminó el Pacto por México el cual fue un acuerdo político entre los tres principales partidos nacionales (PRI, PAN, PRD), cuyo objetivo fue el de impulsar reformas para resolver los problemas estructurales que viene arrastrando el país desde hace varias décadas, así como posibilitar lo que llaman la gobernabilidad a través de reformas en el campo electoral y en la impartición de justicia.

Es a través de estas medidas que se atacaron los problemas más importantes en los ámbitos de la economía y de la sociedad, por otra parte, este mandato se caracterizó por el incremento desmedido de la violencia a nivel global en varios estados del país, escándalos de corrupción y poca gobernabilidad para tratar asuntos políticos y económicos.

Análisis del FONE

El gobierno de EPN presentó una serie de medidas a través del PND en el que de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Planeación, la formulación del Programa Sectorial de Educación tendría como base la meta nacional México con Educación de Calidad, así como aquellas líneas de acción transversales de las que se encargó el sector educativo.

Los objetivos plasmados en el programa sectorial de la educación conllevaron a una reforma a los artículos 3 y 73 de la CPEUM, la modificación de la LGE, así como la promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. El programa se dividió entre 5 objetivos de las metas nacionales que se aprecian en el cuadro 19.

Cuadro 19. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND 2013-2018
Objetivos del Programa Sectorial de Educación

Objetivo 1

Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

Objetivo 2

Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.

Objetivo 3

Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Objetivo 4

Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.

Objetivo 5

Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares del progreso económico y social sostenible.

Fuente: Elaboración propia en base al programa sectorial de la educación 2013-2018

Por su parte la relación entre el FONE con los objetivos del PND en vista de que la mayoría son delimitados en la educación media superior y superior, de manera que el objetivo 1 y 2 se identifica con el destino de recursos del fondo en la educación básica. Las estrategias que se dictaminaron a partir del objetivo 1, destacan:

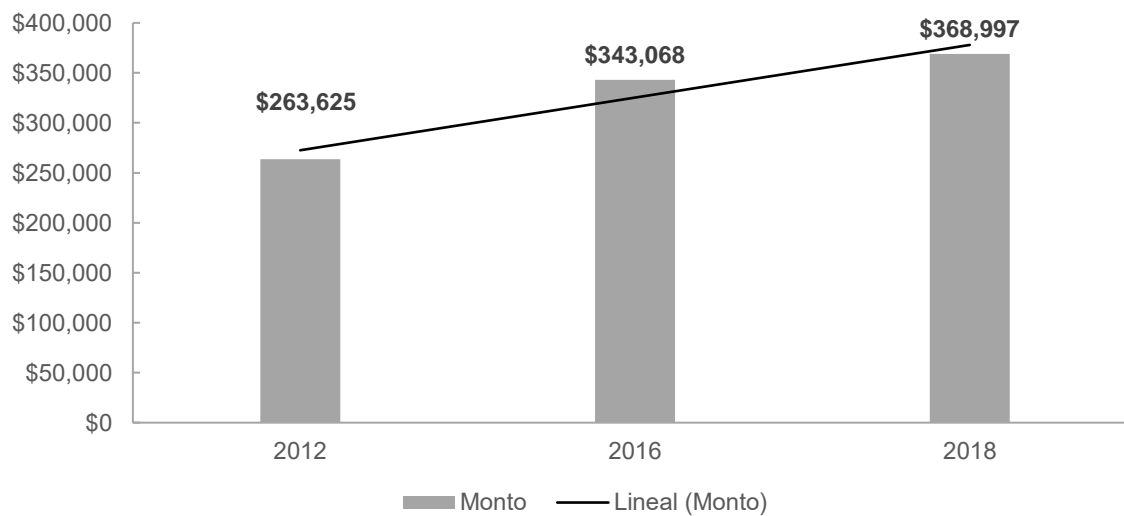
1. La profesionalización del personal docente, desde su selección hasta su actualización y evaluación.
2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.
3. La introducción de nueva tecnología de la información y educación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
4. Garantizar que los planes de estudio sean los pertinentes.
5. Disminuir el abandono escolar, mejorar eficiencia terminal, ampliar cobertura, y aumentar la tasa de transición entre niveles escolares.
6. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones, sectores, a todas las poblaciones incluso aquellas de situación vulnerable.
7. Crear nuevos centros educativos y mejorar los ya existentes

Los principales resultados en materia de educación básica y media superior de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018) para los niveles de preescolar y media superior registraron mayores aumentos de cobertura, sin embargo, esto no fue suficiente para alcanzar la meta (cubrir el 100% de cobertura).

Por otra parte, la tasa neta de escolarización, la cual garantiza la continuidad de estudios al cambiar de nivel educativo, se observaron avances medidos, donde resulta que las tasas de escolarización de secundaria y media superior siguen siendo bajas. Así mismo la eficiencia terminal de educación primaria fue en promedio de 98.5%, el abandono escolar 0.7% y el porcentaje de reprobación pasó de 5.2% en 2015 a 4.9% en 2017, esto como resultado de las reformas educativas.

Dicho lo anterior, en lo que respecta al comportamiento en el FONE durante el periodo 2012-2018, se muestra un incremento de \$105,371.86 millones de pesos, en términos de monto aprobado reflejado en la gráfica 26, este fondo en particular es el que más porcentaje tiene asignado, por lo que su evolución queda a merced de los resultados de los indicadores planteados.

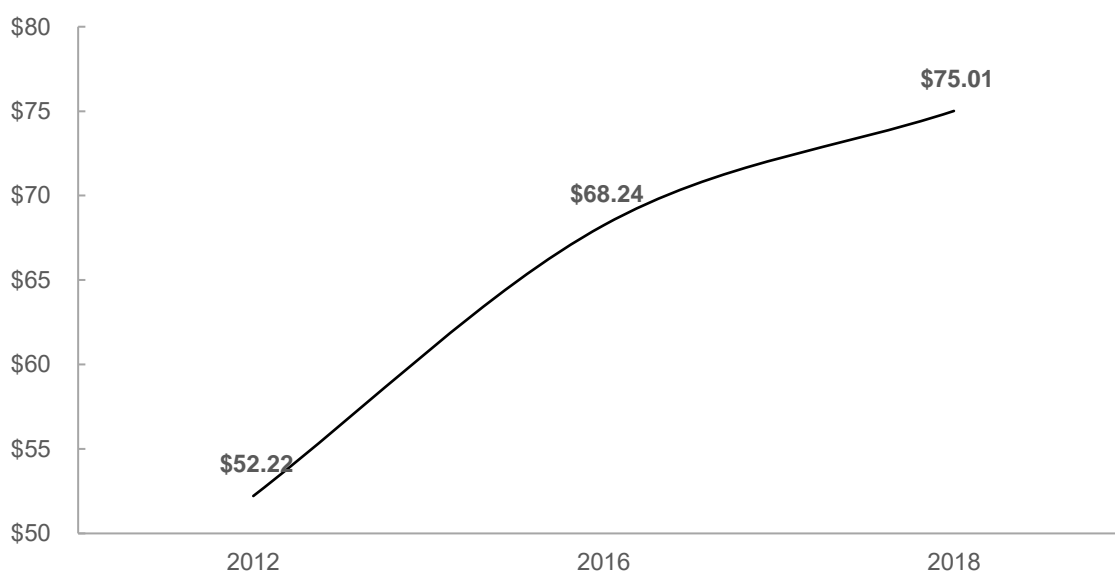
**Gráfica 26. Presupuesto aprobado FONE
(millones de pesos)
2012-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

A su vez el comportamiento en el gasto per cápita por día durante el mandato de EPN, pasó en 2012 de \$52.2 a \$75.01 pesos en 2018, por lo que este aumento es muy bajo y no concuerda con los objetivos del fondo, se concluye que no se tuvieron planes en este mandado en relación con la administración y cumplimiento de metas en el FONE, esto se aprecia en la gráfica 27.

**Gráfica 27. Gasto per cápita por día FONE
(pesos)
2012-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

Análisis FASSA

Como se ha dicho, hasta ahora la salud es un tema primordial en la administración pública, el presupuesto para este ramo define el comportamiento de las condiciones salubres de la población. De acuerdo con Schultz (2005) el nivel de salud desempeña un papel obvio en la determinación de la capacidad física (por ejemplo, fuerza y resistencia) y las capacidades mentales (por ejemplo, funcionamiento cognitivo, capacidad de razonamiento, inteligencia), por tanto, la salud es una forma importante de capital humano.

Para el logro de objetivos a nivel nacional, en el PND se estableció asegurar el acceso a los servicios de salud, mientras que, para el programa sectorial de la educación, su meta era la de avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud. En cuanto al PND 2013-2018, siguiendo las líneas de un México incluyente y un próspero, se dictaminaron los siguientes objetivos, cuadro 20.

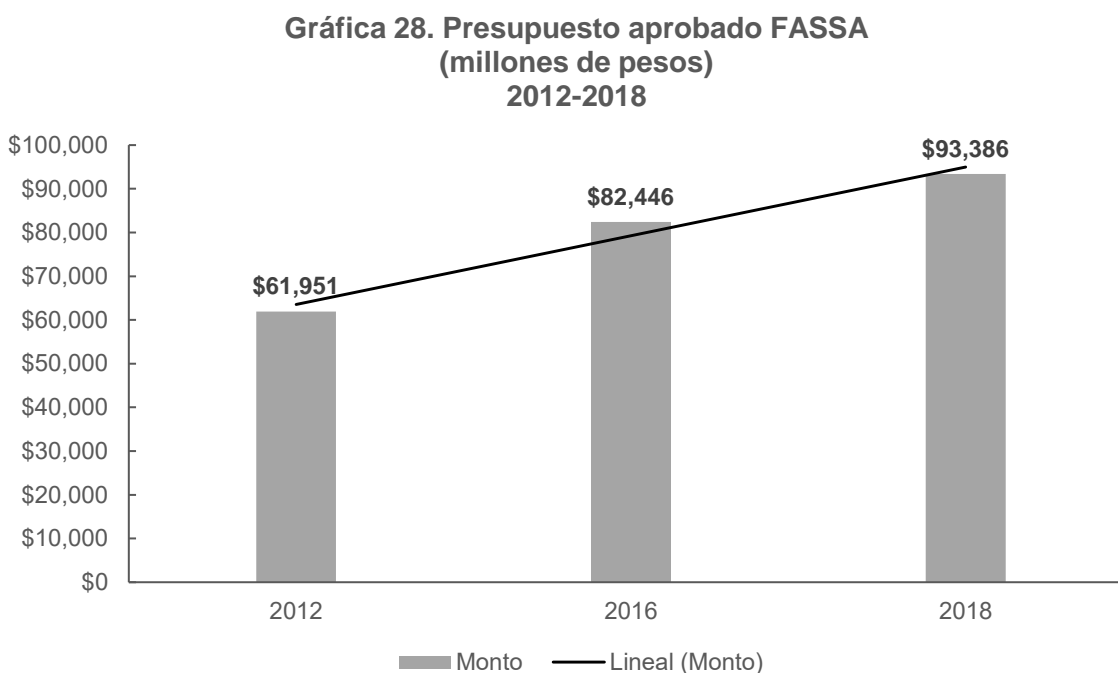
Cuadro 20. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND 2013-2018 Objetivos del Programa Sectorial de la salud
Objetivo 1
Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
Objetivo 2
Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud con calidad
Objetivo 3
Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.
Objetivo 4
Cerrar las brechas a la salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
Objetivo 5
Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos de salud.
Objetivo 6
Avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Salud Universal bajo rectoría de la Secretaría de Salud.
Fuente: Elaboración propia en base al programa sectorial de la Salud 2013-2018

Bajo estas premisas y su relación con el FASSA, se considera que estos objetivos se asociaron al destino y objetivos del fondo durante el periodo considerado. Los principales resultados en materia de salud en el PND 2013-2018, de acuerdo con la Secretaría de Salud, fijados a través de diversos indicadores se ve a continuación.

En cuanto al objetivo 1 el porcentaje de cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año se fijó en un porcentaje de meta del 90%, en el 2012 este era del 48.48% y pasó al 2018 a 64.50%, si bien es un avance, no se cumplió la meta establecida. Para el objetivo 2 en relación con la tasa de mortalidad por cáncer de mama su meta era del 16%, en 2012 era de 17.15% y pasó en 2018 a 18.67%, de igual manera este indicador no se cumplió. Finalmente, para el objetivo 4 en cuanto a la razón de

mortalidad materna su meta era del 30%, en 2012 era de 43.04% y en 2018 paso a 30.56%, cambio bastante notable y positivo.

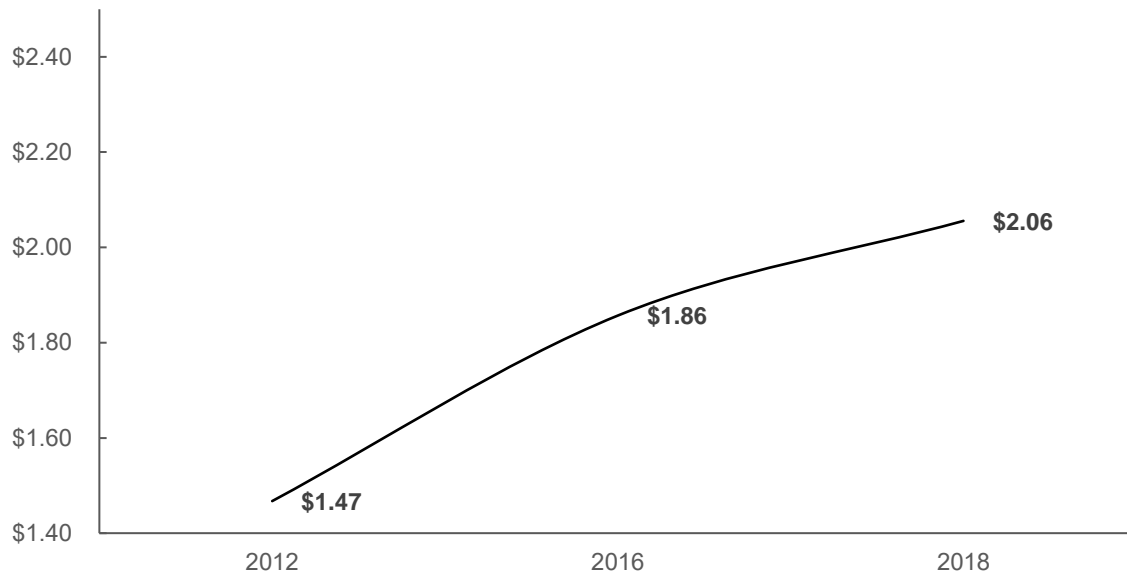
En lo que respecta al comportamiento del FASSA, en la gráfica 28, durante el periodo de estudio en cuanto al presupuesto de este fondo, de 2012 a 2018 tuvo un incremento del 51% pasando de \$61,951.39 a \$93,385.76 millones de pesos, es decir un aumento de \$31,434.7 millones de pesos en términos monetarios.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

El comportamiento en términos per cápita por día del FASSA representó de 2012 a 2018 la cantidad de \$1.47 a \$2.00 pesos, un incremento muy pobre en términos monetarios, si bien este fondo representa lo que se destina a estados y municipios como complemento en este periodo se concluye que fue muy bajo para atender necesidades básicas de salud, esto se aprecia en la gráfica 29.

**Gráfica 29. Gasto per cápita por día FASSA
(pesos)
2012-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

Análisis FASP

La seguridad es un tema primordial en la economía de un país, asegura las condiciones de inversión, estabilidad económica, y bienestar en la población en general. De acuerdo con Huerta (2012) de ella depende si la capacidad productiva se satisface, también incide sobre los requerimientos de entrada de capitales y su impacto en la generación de empleos y sobre la distribución del ingreso.

En relación con los objetivos de seguridad dictaminados por el PND se estableció como meta nacional “Un México en paz” la consecución de objetivos fue encargada por la Secretaría de Gobernación y llevada a cabo a través del programa sectorial de la seguridad. Los objetivos fueron fijados a través de dicho programa que se reflejan en el cuadro 21.

Cuadro 21. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND-2018

Objetivos del Programa Sectorial de Seguridad Pública

Objetivo 1

Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Objetivo 2

Mejorar las condiciones de seguridad pública.

Objetivo 3

Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Objetivo 4

Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

Objetivo 5

Coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores.

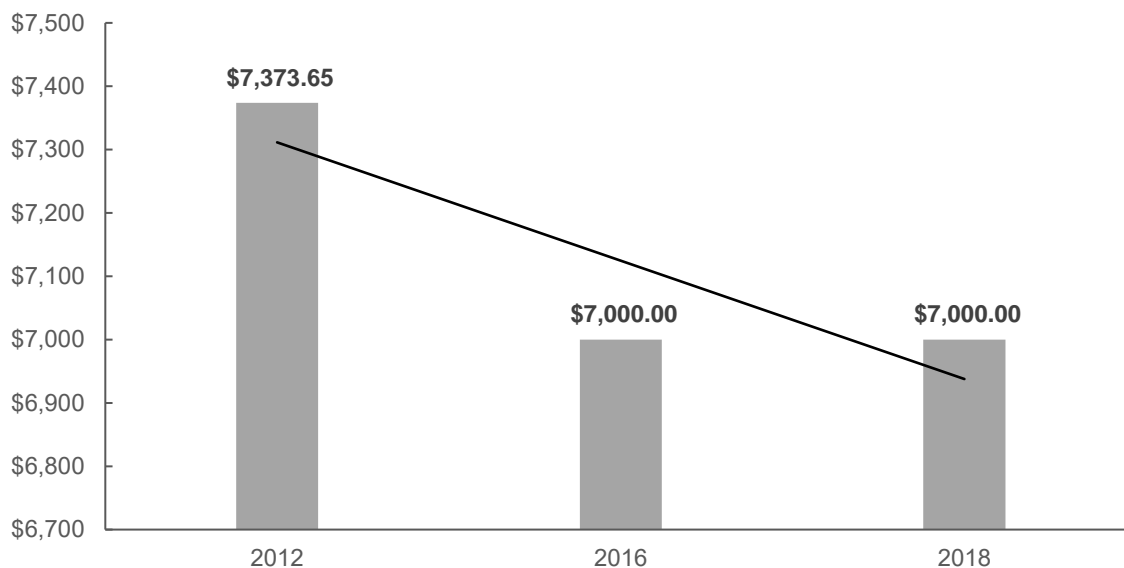
Fuente: Elaboración propia en base al programa sectorial de seguridad pública

La alineación de estos objetivos se explicó a través del uso de los recursos del FASP, en cuanto a la forma de etiquetado del destino, en este caso se utilizó para el Subprograma Participación Ciudadana a través del objetivo 2 del PND, y de igual manera a través de la asignación de recursos para equipamiento, infraestructura y capacitación.

Este fondo en particular fortalece las capacidades de los estados y municipios para atender las condiciones de violencia e inseguridad, igualmente se relacionó para dar cumplimiento a lo establecido en la implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios. En lo que se respecta a los resultados logrados en el programa sectorial de seguridad (2013-2018) entre los que se relacionan con el objetivo 2 son los siguientes.

Para la tasa de delitos del fuero federal a nivel nacional, en 2012 fue de 107.1% y paso en 2017 a 77.7%, sin embargo, la meta nacional era de 43.8%, así mismo para el porcentaje de la población que siente confianza hacia el policía federal en 2013 fue de 55%, y pasó a 2017 a 66.5%. Siguiendo con el análisis del comportamiento del FASP, para este periodo se mostró un decremento en el presupuesto del fondo reflejado en la gráfica 30, de 2012 a 2018 del 5.7%.

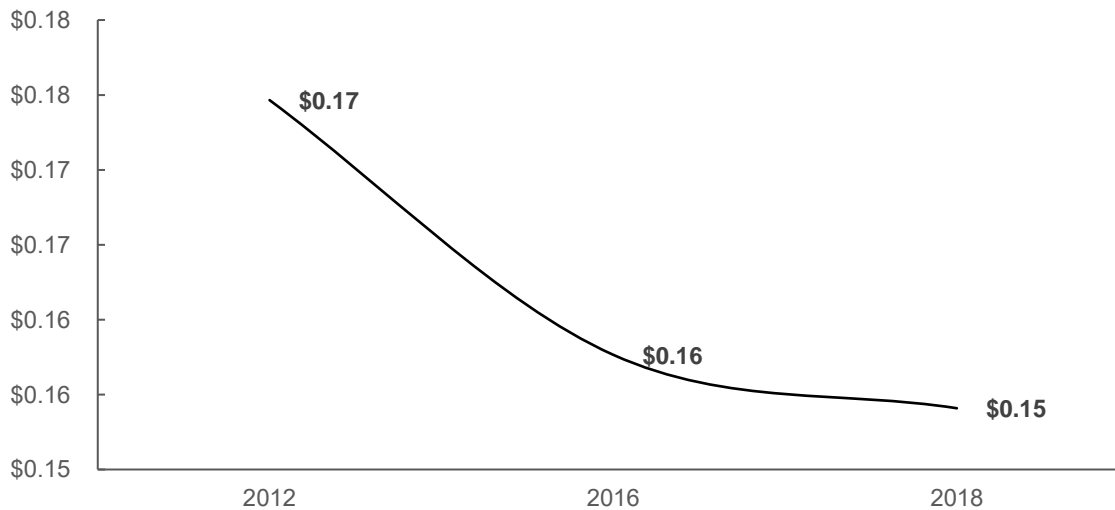
**Gráfica 30. Presupuesto aprobado FASP
(millones de pesos)
2012-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

En lo que respecta al gasto per cápita por día, en la gráfica 31, es evidente el cambio en la tendencia del crecimiento, este mismo solo fue atendido por factores políticos y no fue distribuido en concordancia con su destino y uso para los estados y municipios del país.

**Gráfica 31. Gasto per cápita por día FASP
(pesos)
2012-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

Finalmente, el sector de la seguridad pública en el periodo comprendido y dadas las condiciones de violencia prevalecientes e incluso mayores a las del periodo anterior, no concuerdan con el uso eficaz de los fondos de aportaciones de seguridad pública.

2.4.2 Indicadores de desempeño y comportamiento

Tal como se realizó con el sexenio de FCH, toca analizar los principales indicadores establecidos para los fondos durante el sexenio de EPN con base en los objetivos dados a fin de dar continuidad a la evaluación de los fondos. A diferencia del sexenio anterior, los objetivos e indicadores para este periodo no mostraron tener algún cambio sustancial salvo algunas modificaciones mínimas.

Con esto se quiere decir que los objetivos e indicadores de los fondos en el sexenio carecieron de un adecuado planteamiento para dar información útil y relevante a fin de haber producido un cambio verdadero en el bienestar de las poblaciones objetivo. Es por esto que la revisión sobre el desempeño de los fondos sea una prioridad para determinar qué puntos de mejora se pueden establecer a fin de proporcionar un mejor desarrollo de los fondos en el bienestar de los habitantes.

El cuadro 19 muestra los objetivos del FONE, FASSA y FASP para el sexenio de EPN con el enfoque otorgado a cada uno. A diferencia de los objetivos en el mandato de FCH, para este periodo se realizó un replanteamiento en cada uno.

Para los enfoques que mantuvieron los objetivos de los fondos, se realizó un cambio en el FONE de uno estratégico a uno de resultados y del FASSA de un enfoque estratégico a uno de gestión mientras que el FASP quedó sin cambio alguno. Es así como los enfoques quedaron de la siguiente manera:

1. Resultados: Midieron el nivel de cumplimiento de las políticas públicas establecidas y se encontraron a nivel fin y propósito.
2. Gestión: Hace referencia a indicadores de actividades, el enfoque mide el progreso y logro de procesos y actividades del fondo.

Cuadro 22. Objetivos de los fondos de acuerdo con el sexenio de EPN y la normatividad del periodo (2012-2018)		
Fondo	Objetivo	Enfoque
FONE	La población que posee la edad de asistir a la escuela tiene el acceso y termina sus estudios de educación básica, incluye la educación indígena y especial.	Resultados
FASSA	La población sin seguridad social cuenta con la posibilidad de acceder a los servicios de salud por parte de profesionales en las entidades federativas a través de los servicios estatales de salud.	Gestión
FASP	En las instituciones de seguridad pública, estas se fortalecen en rubros de profesionalización.	Gestión

Fuente: Elaboración propia con datos de la LCF, CONEVAL y SHCP.

Dicho lo anterior, el cuadro 23 muestra los indicadores a ser analizados para este sexenio por cada fondo, en ellos se aprecian cambios mínimos a comparación con los indicadores mostrados durante FCH.

Cuadro 23. Indicadores analizados por fondo durante el sexenio	
Fondo	Indicador de desempeño
FONE	Eficiencia terminal en educación primaria.
	Eficiencia terminal en educación secundaria.
FASSA	Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico.
FASP	Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional.

Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional (per cápita)

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y CONEVAL

De igual forma, como se realizó con la parte correspondiente a FCH, se presentan los resultados de los tres fondos del Ramo con sus respectivos indicadores de acuerdo con los objetivos dados en línea con la información disponible al momento de la elaboración de este trabajo.

Conviene mencionar que los indicadores fueron obtenidos de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) mediante CONEVAL y analizados en su momento por esta institución. Siguiendo la línea de análisis, los indicadores para los fondos se presentan por entidad federativa contemplando el principio, mitad y finalización del sexenio.

2.4.2.1 FONE

La gráfica 32 muestra el fondo distribuido de forma estatal y el primer indicador de desempeño, la eficiencia terminal en el nivel primaria. La eficiencia terminal según la SEP (2020) es definida como el porcentaje de alumnos que finalizan un nivel educativo determinado, respecto al número de alumnos que ingresaron a dicho nivel. A diferencia del indicador tasa de terminación empleado durante el mandato de FCH, la eficiencia terminal es una medida más concentrada en sólo los alumnos que ingresan al nivel y no contempla a todos los alumnos en edad de terminar una etapa de su educación básica.

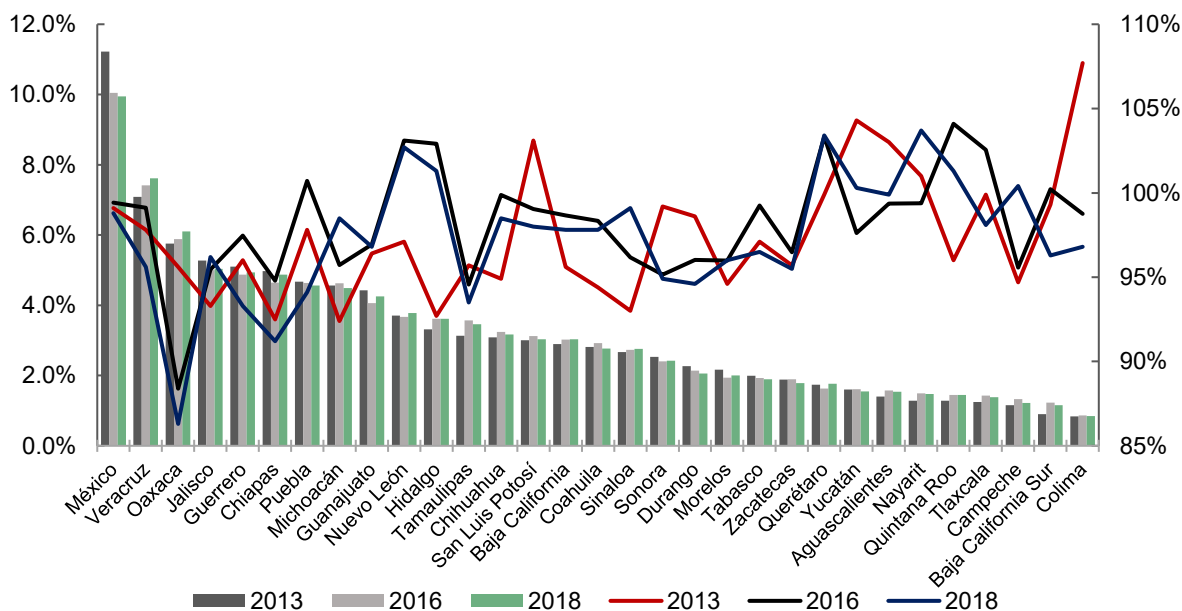
En la gráfica, se puede apreciar una asociación bastante inestable y no equitativa de la eficiencia terminal en primaria respecto a la asignación de los recursos en cada entidad comportamiento que se extiende a través del sexenio. Aunque la mayor parte de las entidades mostraron una tasa de eficiencia en primaria bastante alta dada la medida del indicador, los recursos del fondo siguieron un carácter distributivo sin equidad, respondiendo a otros factores. Los coeficientes de correlación para cada año muestran esta nula relación de variables:

Correlación 2013 $\rho = -0.28$

Correlación 2016 $\rho = -0.22$

Correlación 2018 $\rho = -0.36$

Gráfica 32. FONE por entidad federativa¹ y eficiencia terminal en primaria² durante el sexenio de EPN 2013-2018



1/Corresponde al recibido del FONE en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a la tasa de terminación de los alumnos en el nivel primaria y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

Para el siguiente indicador, la gráfica 33 muestra la relación entre la eficiencia terminal en el nivel secundaria y el fondo de igual forma en su distribución estatal. En el nivel secundaria, el cual se considera como la etapa final de la educación básica, el desfase a través del sexenio se aprecia aún más en las entidades. Los recursos distribuidos parecen no haber respondido a la finalización de este nivel educativo, mismos que se aprecian en las entidades con mayor asignación del fondo; esto indica una relación nula

de las variables. Los coeficientes de correlación que confirman esta relación negativa de las variables son los siguientes:

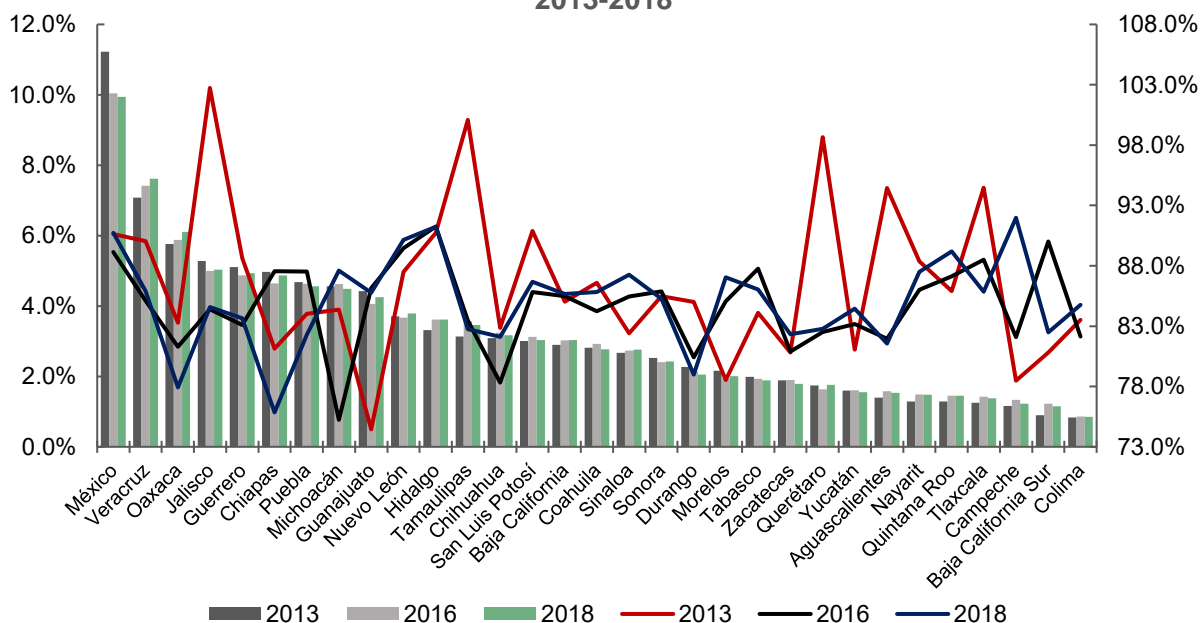
Correlación 2013 $\rho = 0.15$

Correlación 2016 $\rho = 0.10$

Correlación 2018 $\rho = 0.01$

Con esto se puede finalizar que el fondo siguió respondiendo en su distribución durante el periodo comprendido a la matrícula pública aunado a otros factores distributivos y no al cumplimiento de las políticas públicas en materia de educación que siguieron un fin y propósito para esta población objetivo.

Gráfica 33. FONE por entidad federativa¹ y eficiencia terminal en secundaria² durante el sexenio de EPN 2013-2018



1/Corresponde al recibido del FONE en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a la tasa de terminación de los alumnos en el nivel secundaria y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

2.4.2.2 FASSA

A diferencia de los indicadores de desempeño atendidos en el periodo de FCH, para el mandato en cuestión, el fondo solo considero un indicador a nivel de propósito de la MIR mismo que CONEVAL (2018) definió como un resultado que se refleja directamente en la población objetivo. Sin embargo, el enfoque del objetivo dado al FASSA durante el sexenio fue uno de gestión que como se definió, se concentraba en la entrega de algún bien y servicio y no el de la solución a la problemática, en este caso, otorgar seguridad social a la población que no la poseía.

Continuando con este razonamiento, la gráfica 34 muestra la relación del FASSA por entidad y los nacimientos atendidos sin seguridad social. Aunque se puede captar una relación un tanto más alto, los recursos y los partos atendidos en madres sin seguridad social siguen mostrando un desfase para la mayor parte de las entidades.

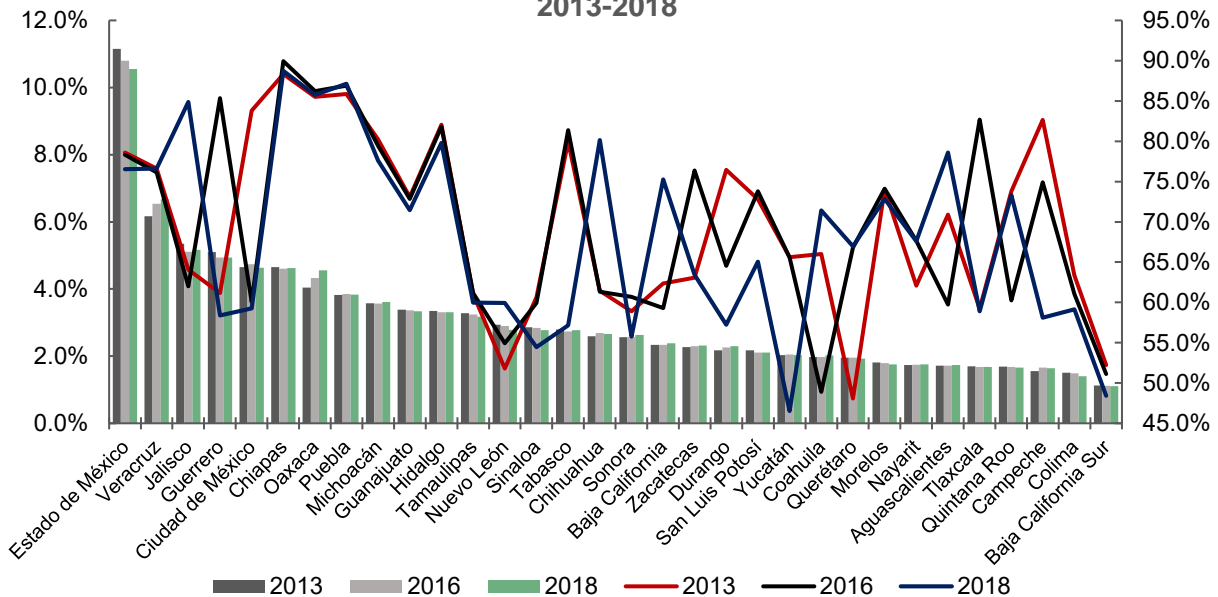
De igual forma, se puede explicar que los recursos del fondo en su distribución siguen otros criterios, los cuales están totalmente alineados con el enfoque otorgado de gestión; proporcionar un servicio de salud y no una vez más el de resolver un problema inmerso en la población. Los coeficientes de correlación muestran un resultado positivo, aunque demasiado bajo:

Correlación 2013 $\rho = 0.36$

Correlación 2016 $\rho = 0.38$

Correlación 2018 $\rho = 0.40$

Gráfica 34. FASSA por entidad federativa¹ y porcentaje de nacimientos atendidos sin seguridad social² durante el sexenio de de EPN 2013-2018



1/Corresponde al recibido del FASSA en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde al porcentaje de partos atendidos estatales sin seguridad social como porcentaje del total de nacimientos de cada entidad y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Secretaría de Salud y CONEVAL.

2.4.2.3 FASP

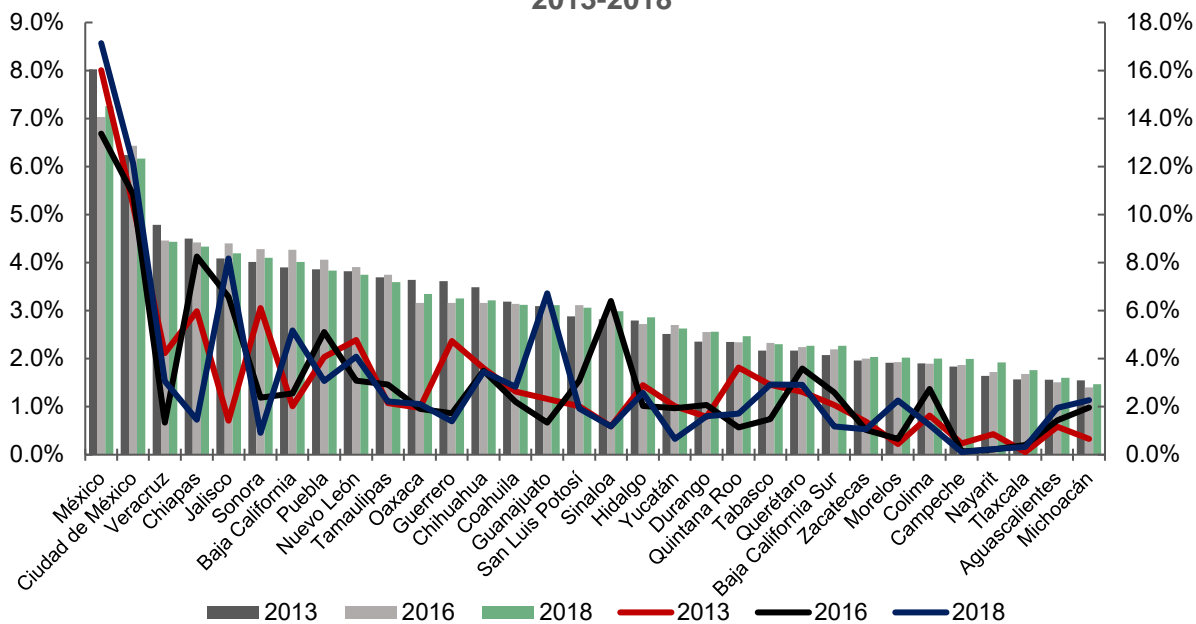
Para finalizar este análisis de desempeño en los fondos por sexenio, la gráfica 35 muestra el FASP por entidad federativa y la incidencia delictiva de cada estado, definida por el SESNSP (2020) como la ocurrencia de delitos registradas en carpetas de investigación en los estados. Se puede observar la incidencia por delitos responde a los recursos distribuidos en las entidades, a mayor incidencia en la entidad, se espera reciba mayor porcentaje del fondo, aunque este no haya sido el objetivo principal. Afirmando lo anterior, resulta una fuerte correlación para las variables analizadas:

Correlación 2013 $\rho = 0.89$

Correlación 2016 $\rho = 0.81$

Correlación 2018 $\rho = 0.81$

Gráfica 35. FASP por entidad federativa¹ e incidencia delictiva² durante el sexenio de de EPN 2013-2018



1/Corresponde al FASP ejercido en cada entidad como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública de cada año SHCP, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

La gráfica 36 igualmente que el mandato de FCH, muestra el FASP per cápita y la incidencia delictiva, la correlación que se observa resulta demasiado baja. Se puede observar que las entidades con menor gasto per cápita en la seguridad pública mostraron la incidencia delictiva más alta durante el periodo abarcado.

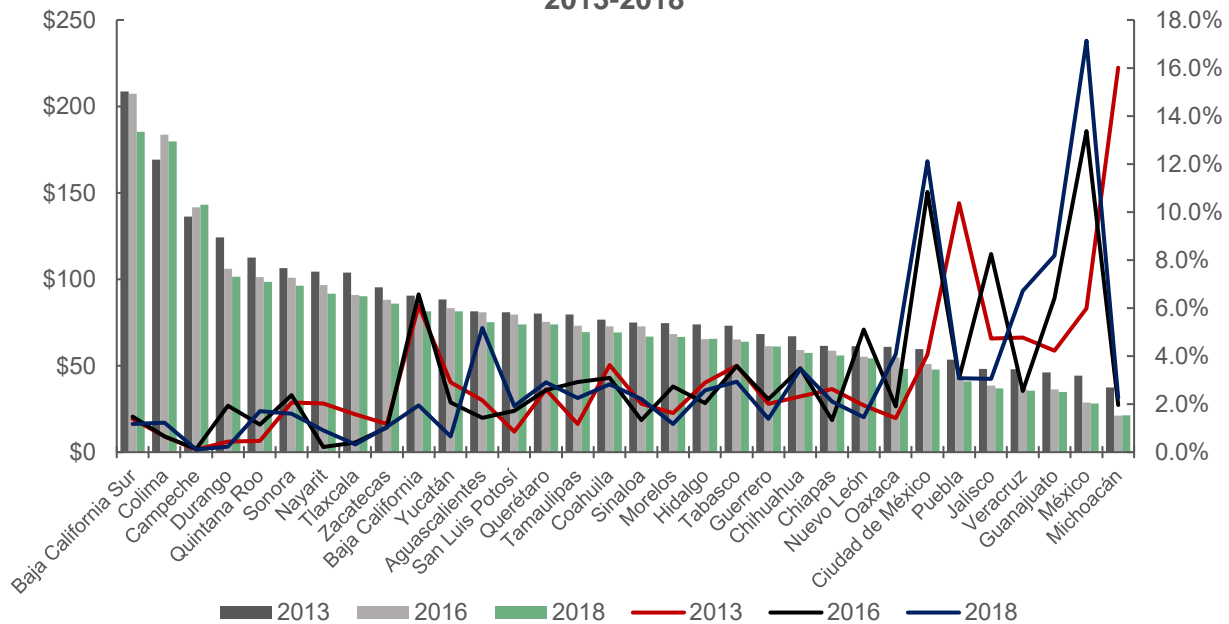
Incluso resalta que, para este periodo de tiempo, la incidencia delictiva pareció haber aumentado a diferencia del antecesor de EPN sobre entidades que no habían mostrado este comportamiento; en esta línea, resulta evidente que los estados del país de forma históricamente han mostrado la necesidad de obtener más recursos para este fondo. Concluyendo, los coeficientes de correlación asociados a estas variables son los siguientes:

Correlación 2013 $\rho = -0.51$

Correlación 2016 $\rho = -0.47$

Correlación 2018 $\rho = -0.48$

Gráfica 36. FASP per cápita estatal (pesos)¹ e incidencia delictiva² durante el sexenio de EPN 2013-2018



1/Contempla a la población total de cada entidad y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública de cada año SHCP, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

Capítulo 3

El reto de la nueva administración inmerso en los sectores prioritarios dejado por los mandatos pasados y la crisis económica por COVID-19, análisis para una nueva estrategia encaminada al bienio 2019-2020

3.1 Características generales sobre los alcances del capítulo

Llegados a este punto del trabajo, la línea a seguir de análisis para esta parte será relativamente parecida a la del capítulo anterior considerando la administración de AMLO para los dos primeros años su mandato (bienio 2019-2020) en línea con la disponibilidad de datos.

En la primera parte, se analiza el impacto económico en el país ante la entrada de la nueva administración considerando la evolución de la economía mexicana, la nueva política económica, los nuevos lineamientos de Política Fiscal, de las finanzas públicas en lo que respecta a la nueva política de gasto neto presupuestario y el impacto que han tenido los efectos de la pandemia por la enfermedad COVID-19 y el virus que la causa (SARS-CoV2).

En especial, en esta última parte relacionada a la pandemia, ha obligado que ante la grave crisis económica en el país, se considere la imperiosa necesidad de un Programa de Reactivación Económica Nacional que incluya a los tres instrumentos de la Política Económica: Política Monetaria, Política de Sector Externo y especialmente, Política Fiscal en la que esta última actúe como parte esencial añadiendo la propuesta de creación de un Programa de Reactivación para las MIPyMES, que será retomado y explicado a detalle como propuesta final en el capítulo 4.

En la segunda parte, se realiza el análisis en relación con el comportamiento de los fondos, entiéndase lo anterior por análisis de la evolución del presupuesto asignado en cada PEF (2018-2020), el gasto per cápita de cada fondo y el gasto per cápita por día de cada fondo con el fin de ver la evolución desde el fin de la administración de EPN hasta el primer bienio de AMLO.

Finalmente, en la tercera parte se analizan los resultados mostrados por los indicadores seleccionados para la evaluación de cada fondo ante el bienio lo cual dará como resultado nuevos criterios y nuevas medidas para reorientar el gasto en los sectores prioritarios que deben atacarse para mejorar el nivel de bienestar de la población.

El capítulo hace hincapié en el planteamiento del uso de los recursos públicos y su evaluación para esta nueva administración respecto a los fondos seleccionados; considerando que los problemas en materia de educación, salud y seguridad pública continuaron acentuándose, es necesario dar mejores criterios para gastar mejor en estos rubros.

Los principales ajustes en materia de egresos públicos suponen un cambio radical a lo que otros periodos presidenciales habían presentado, es decir un esquema de austeridad, pero estos cambios debieron responder al componente histórico asignado y con mayor medida a los problemas socioeconómicos prevaletes que siguieron acelerándose.

Los sectores inmersos en este análisis son esenciales para combatir los rezagos en los diferentes estados del país, por lo que es importante destacar los cambios que se plantearon para el nuevo periodo presidencial y corroborar si existió un cambio significativo en términos tanto cualitativos como cuantitativos.

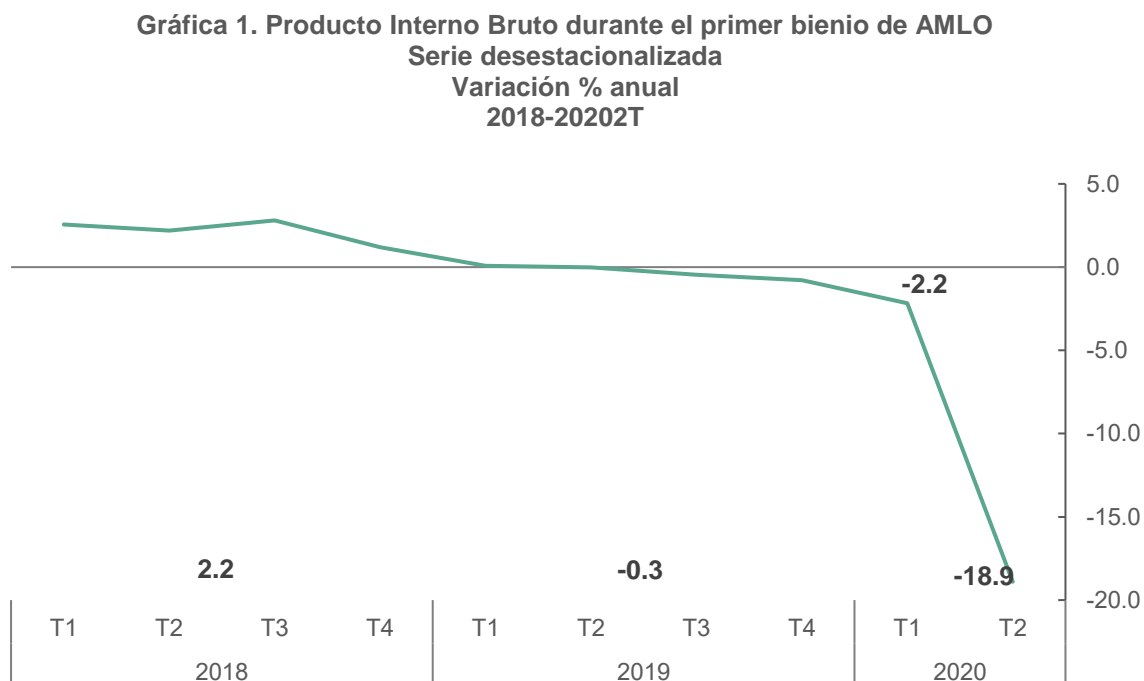
3.2 Situación prevaletes durante el bienio

Previo al inicio de la nueva administración, la economía de México se encontraba en una fase de desaceleración, acompañada de problemas sociales que se venían acentuando gravemente. El triunfo del partido político Morena cuyo eje central se basó en los habitantes con menos ingresos, se encargaría junto con el nuevo presidente y su gabinete de las medidas de austeridad republicana.

De acuerdo con Levy (2019), las estrategias de Política Económica para el nuevo mandato se centraron en el combate a la corrupción, la reorganización del gasto público en favor de los sectores excluidos (jóvenes, adultos mayores e indígenas) una reorganización económica vía desarrollo regional, gasto en infraestructura y tres

proyectos económicos centrales (la Refinería Dos Bocas, el aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya) con una clara rectoría del Gobierno Federal en las actividades económicas.

Los resultados del año 2019 fueron poco alentadores para el inicio de esta nueva administración, cuyas decisiones tomadas afectaron las condiciones de incertidumbre financiera y desconcierto en la inversión privada afectando finalmente a la economía del país. La gráfica 1 muestra el comportamiento trimestral del PIB en el sexenio de EPN y durante el primer bienio de AMLO.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Como se aprecia en la gráfica 1, la tendencia del crecimiento del PIB en 2018 fue desacelerándose paulatinamente, observándose un crecimiento anual promedio del 2.2%, en cambio el comportamiento del 2019 a simple vista parece que obedece las condiciones del ciclo económico, teniendo un crecimiento promedio de -0.3%, sin embargo, la caída fue más pronunciada en 2020, durante el primer trimestre de este año, el PIB cayó -2.2% y en el segundo trimestre, a consecuencia de los graves efectos de la crisis económica, decreció -18.9%. Se esperaban cambios en la Política Económica que pudieran responder a esta caída drástica.

De igual manera la inseguridad en el país se incrementó de manera drástica, esto debido al comportamiento inestable de la economía del país, en vista de que el año 2020 ha sido de los más violentos en la historia reciente. De acuerdo con Cerrillo (2020), el promedio diario de víctimas de homicidio doloso subió 2% entre enero y mayo del año 2020 contra el mismo periodo de 2019 y las cifras continuaron al alza de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Lejos de considerar que estas estrategias de Política Económica antes mencionadas hayan impactado en el crecimiento inicial, el año 2020 ha sobrepasado las capacidades de actuar de los gobiernos en el mundo derivadas de la pandemia asociada a la enfermedad denominada COVID-19 y el virus que la produce (SARS-CoV2) que impactó en mayor medida en el corto plazo, extendiéndose en la mayor parte de los países, afectando severamente las condiciones de los mercados financieros, caída en el precio de las materias primas, caída de ingresos por turismo, exportaciones, pérdida de millones de empleos y afectaciones a las cadenas globales de valor dando como resultado una crisis económica global incluso 30 veces peor que la crisis inmobiliaria del 2008-2009 según el FMI (2020).

En cuanto al país, la pandemia por el COVID-19 ha causado un alto grado de incertidumbre para cualquier tipo de pronóstico ante el crecimiento. Por otro lado, aun no se tiene una previsión sobre cuál sea la duración de la pandemia. Diversos científicos dedicados a analizarla han mencionado que podría durar dos o incluso tres años mientras la existencia de una vacuna no sea realidad.

3.2.1 Lineamientos de política fiscal

La ejecución del gasto público se ha priorizado en el gasto social durante el primer bienio de AMLO, este se acentuó en el año inicial de la gestión. Estas acciones fueron trazadas en la política de bienestar del gobierno, la cual define como estrategia dirigir directamente los apoyos al beneficiario sin intermediarios, previo a que haya cumplido los requisitos para acreditar al programa al cual ingresarán; en todos ellos se enfatiza la prioridad de focalización a las zonas más vulnerables del país.

El conjunto de programas que son el eje central del ejecutivo federal para la consecución de objetivos, el programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, el programa pensión para el bienestar de las personas con discapacidad, el programa jóvenes construyendo el futuro, programa nacional de becas para el bienestar Benito Juárez y el programa sembrando vida tienen como objetivo común mejorar el ingreso y facilitar el acceso a mínimos indispensables básicos dirigidos a la niñez, los jóvenes y adultos mayores.

Los retrasos en proyectos prioritarios del Gobierno Federal como el aeropuerto de Santa Lucía, el Tren Maya y la Refinería Dos Bocas sumado a la situación de la crisis económica por el paso del COVID-19; pobreza, desempleo y prácticamente nulo crecimiento de la economía nacional, ha llevado a calificadoras como Standard & Poor's, Moody's y organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el propio Banco de México a que hayan reajustado a la baja sus expectativas de crecimiento.

Los ingresos presupuestarios más deteriorados han sido los petroleros, de acuerdo con México Evalúa (2020), de enero a abril del año 2020 la participación se redujo más de la mitad con 55%, la más baja de los ingresos petroleros observada en los últimos 20 años. Esta menor recaudación a su vez generó una reducción en las participaciones a estados y municipios, en vista de que se les compensaron parcialmente por la mayor erogación en gasto programable, derivado de la demanda de recursos adicionales para enfrentar la emergencia sanitaria del COVID-19.

Sin embargo, a diferencia de las participaciones federales, las aportaciones federales son parte del gasto programable y no dependen de la recaudación observada. Es así como, durante el año 2020 las medidas primordiales ante la crisis de COVID-19 se enfocaron en atender la salud pública.

De acuerdo con la OCDE (2020), para enfrentar este contexto es necesario contar con recursos presupuestarios disponibles que eviten barreras financieras para los ciudadanos, desde el acceso para enfrentar a la enfermedad hasta el tratamiento, con dos propósitos inmediatos:

1. Garantizar el acceso al diagnóstico y tratamiento para todos.
2. Impulsar y optimizar la capacidad del sistema de salud.

De acuerdo a los Precriterios Generales de Política Económica (2021), las diferentes medidas para enfrentar la contingencia sanitaria se realizaron a través de la implementación de diferentes medidas de política pública, paquetes adicionales de acciones que ayudaron a mitigar los efectos de los choques externos e internos sobre la economía, la liquidez internacional y las finanzas públicas; esto para enfrentar los retos en materia de salud, empleo y liquidez de las empresas y los hogares en el corto plazo, protegiendo los ingresos y el bienestar de los grupos más vulnerables de la población a la par de fortalecer la demanda agregada con el fin de reactivar la economía en el mediano plazo.

3.3 Análisis y situación de los fondos prioritarios que integran el Ramo 33 durante el primer bienio de AMLO (2019-2020)

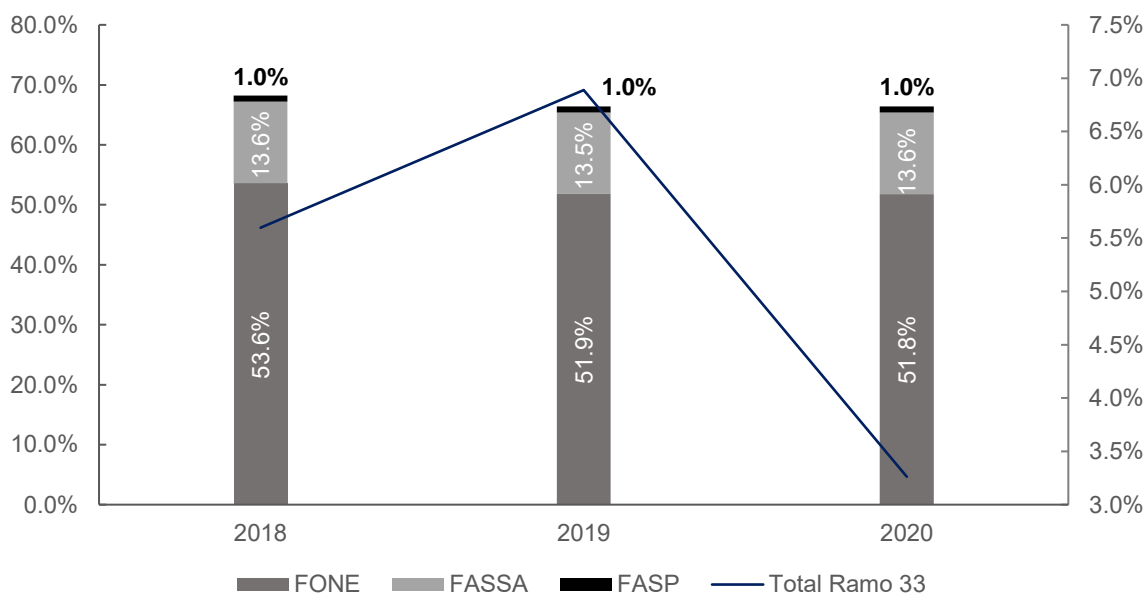
Dadas las premisas anteriores en relación con la situación prevaleciente para el bienio y teniendo un panorama esclarecido sobre el cambio que ha tenido el país en la nueva administración y los efectos ante la pandemia de COVID-19, esta parte consta del análisis respecto a la situación general de los tres fondos que indicará si las medidas tomadas para la consecución de metas y objetivos de los fondos mostró un avance, bajo un enfoque de tres indicadores:

1. Sobre la evolución del presupuesto asignado en cada PEF.
2. El presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal 2019.
3. En el gasto per cápita de cada fondo.
4. En el gasto per cápita por día de cada fondo.

Tal como se presentó en el capítulo anterior, este análisis dará parte a uno más profundo con el fin de construir una completa evaluación con las características esenciales de cada PEF y cuenta pública a través de los recursos ejercidos de cada fondo seleccionado.

Avanzando en este razonamiento, tal como se aprecia en la gráfica 2, para el 2019 el FONE, FASSA y FASP representaron 51.9%, 13.5% y 1% del presupuesto total del Ramo 33 mientras que para el 2020 los fondos representaron 51.8%, 13.6% y 1% respectivamente. Si bien desde los sexenios anteriores se apreciaba una tendencia al alza respecto a las representaciones porcentuales de cada fondo en el total del Ramo, para el bienio en estudio se aprecia un crecimiento bastante modesto a excepción del FASP que ha roto su estancamiento en cuanto a la asignación de recursos que desde el 2016 no tenía aumentos, creciendo su asignación presupuestal para el 2020 en 3.2%.

**Gráfica 2. Ramo 33¹ y sus principales fondos²
2018-2020**



1/ Total Ramo 33: Variación porcentual anual del presupuesto total del Ramo 33 correspondiente a los años indicados graficado en el eje secundario.

2/ Representación porcentual de cada fondo en el Ramo 33 graficado en el eje principal.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020.

Ante el choque drástico que ha vivido el país por la pandemia de la enfermedad COVID-19, la autoridad hacendaria no modificó los recursos asignados a las entidades federativas y municipios de los ocho fondos que componen al Ramo 33 para el enfrentamiento ante la pandemia. De tal forma que para el bienio en cuestión no se aprecian modificaciones en los recursos asignados a los fondos seleccionados; el cambio

propriadamente se podrá apreciar hasta el año 2021 mismo que ha sido ya establecido en el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Precriterios 2021 o también llamado Precriterios Generales de Política Económica 2021. Dada esta aclaración, se da paso a la situación general de cada uno de los fondos prioritarios.

3.3.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

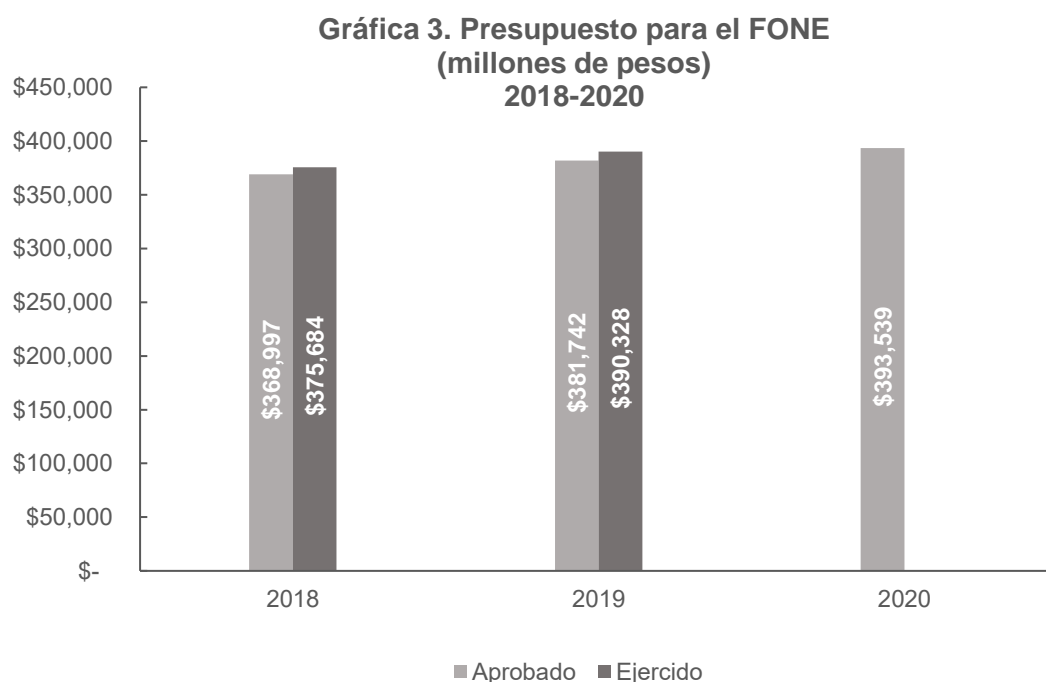
Para el bienio, se establece que el FONE en su aplicación de recursos se adhiera al eje 2 de política social del PND 2019-2024 y cumpla las acciones del objetivo de desarrollo sostenible 4 el cual en su propósito busca otorgar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje para la población objetivo del fondo.

De acuerdo con el CEFP (2019), este eje reconoce la existencia y la identificación de ineficiencias y riesgos en los procesos de la gestión pública, así como los amplios márgenes de discrecionalidad que propicia la arbitrariedad en la toma de decisiones, el uso y apropiación inadecuados de los recursos públicos y la distorsión de los espacios de interacción.

Para el cumplimiento de objetivos en el punto 2.2 del PND se busca garantizar el derecho a la educación para todas las personas de forma laica, gratuita, incluyente, pertinente y de calidad en todos los tipos y niveles de las modalidades del Sistema Educativo Nacional.

En el caso del Programa Sectorial de la Educación 2020-2024, define seis objetivos prioritarios, 30 estrategias prioritarias y 274 acciones puntuales para transformar el Sistema Educativo Nacional, así como seis metas para el bienestar y 12 parámetros para su seguimiento. Con lo anterior, las previsiones dadas por la SHCP es proporcionar educación básica a aproximadamente 22.4 millones de niños logrando elevar la eficiencia terminal secundaria en 96.5% y 87.2% en primaria.

En la gráfica 3 se presenta el comportamiento del FONE del 2018-2020 en términos de su presupuesto aprobado y ejercido. Para el año 2019, el FONE representó 51.9% del Ramo 33 mientras que para el 2020 fue 51.8%. A pesar de recibir la mayor asignación en el Ramo, el crecimiento porcentual del fondo indica que no ha habido un aumento significativo pues pasó de un crecimiento del 3.7% en 2018 al 3.1% en el 2020 con datos del monto aprobado.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2018-2019, SHCP.

La TCMA del fondo del 2010-2020 con datos de los montos aprobados fue del 5.3% mientras que con datos del monto ejercido fue de 5.1% tomando en consideración los años 2010-2019 toda vez que los montos ejercidos del año 2020 aún no están disponibles. En consideración, la TCMA sí ha presentado un decrecimiento leve si se toma a comparación los datos de los montos aprobados pues del 2010-2018 esta tasa fue de 5.8%. El cuadro 1 muestra los presupuestos asignados y ejercidos, así como los crecimientos porcentuales del FONE para el bienio.

Cuadro 1. Presupuesto aprobado y ejercido para el FONE (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2018-2020					
Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33²
2018	\$368,997.0	3.7%	\$375,683.6	3.4%	53.6%
2019	\$ 381,742.5	3.5%	\$390,328.2	3.9%	51.9%
2020	\$ 393,539.2	3.1%	-	-	51.8%

TCMA³ 2010 - 2020 = 5.3%

TCMA⁴ 2010 - 2019 = 5.1%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

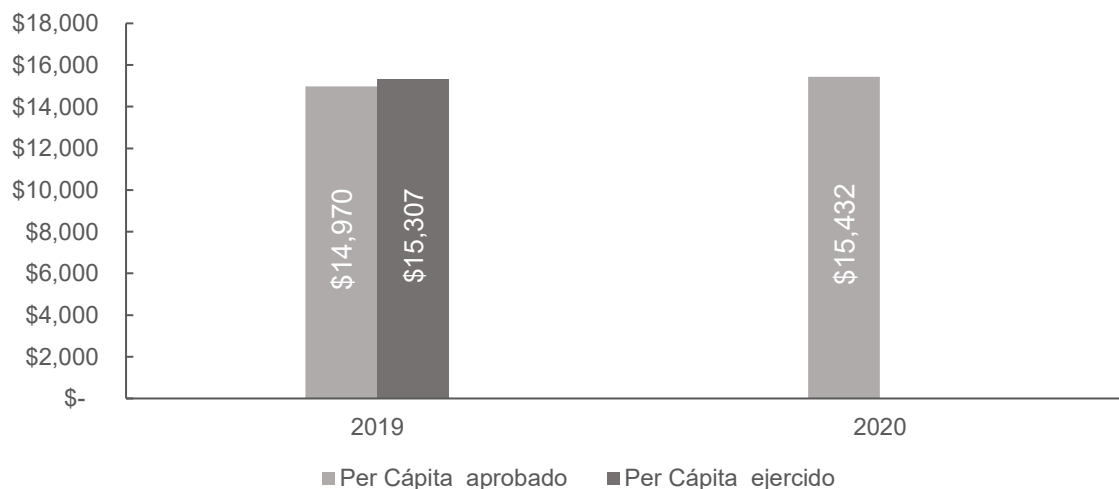
3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2018-2019, SHCP.

Pasando al gasto per cápita, tal como se ha mostrado en el capítulo anterior, se ha considerado a la matrícula estudiantil básica para comparar el comportamiento entre el gasto aprobado y ejercido. Como se aprecia en la gráfica 4, el gasto per cápita para los estudiantes de educación básica en el país muestra leves incrementos.

Gráfica 4. FONE: Gasto per cápita aprobado y ejercido (miles de pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Durante los sexenios de FCH y EPN el gasto per cápita crecía con tasas por arriba del 4.5%, con la entrada de la nueva administración, para el 2019 creció en 2.3% y para el 2020 en 3.1%. El fondo en su gasto per cápita aprobado durante el 2019 fue de \$14,970 pesos y en 2020 de \$15,432 pesos. Es así como la TCMA para el FONE per cápita aprobado del 2010 al 2020 fue de 5.4% mientras que de forma ejercida la TCMA considerando del 2010 al 2019 fue de 5.2% tal como se ve en el cuadro 2.

Cuadro 2. FONE: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (miles de pesos) y crecimiento en por ciento 2018-2020					
Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)	Matrícula estudiantil básica
2018	\$14,627.3	4.6%	\$15,214.5	4.4%	25,226,664
2019	\$14,969.9	2.3%	\$15,306.6	0.6%	25,500,723
2020	\$15,432.5	3.1%	-	-	25,471,960
TCMA² 2010 - 2020 = 5.4%					
TCMA³ 2010 - 2019 = 5.2%					

1/Comprende a la matrícula estudiantil básica (preescolar+primaria+secundaria).

2/Corresponde al gasto per cápita aprobado.

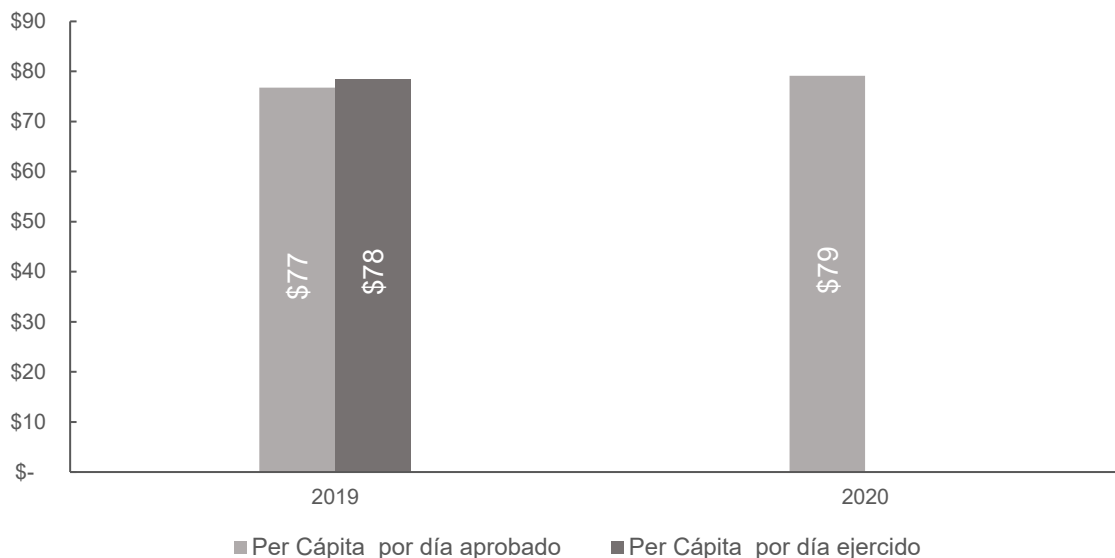
3/Corresponde al per cápita ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2018-2020, cuenta pública 2019, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Profundizando en esta medida, el gasto per cápita ejercido por día para el fondo denota una dinámica parecida al indicador anterior, ligeros incrementos y una tendencia al alza muy modesta a pesar del crecimiento de las asignaciones presupuestales para el fondo durante el bienio. De igual forma, se considera a la matrícula estudiantil básica y los días del ciclo escolar de educación básica establecidos por la SEP que, para efectos de este indicador, se ha considerado un promedio de 195 días escolares.

En la gráfica 5 y cuadro 3 se aprecia el gasto per cápita por día del FONE para el bienio, los incrementos son ligeros continuando con la misma tendencia que se venía mostrando desde los sexenios anteriores. Para el 2019, el gasto per cápita por día fue de \$77 y de \$79 pesos para el 2020. Es así como los montos confirman que para el gasto en educación del país queda por destinar mayor asignación presupuestal.

Gráfica 5. FONE: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019 SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

Cuadro 3. FONE: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos) 2018-2020			
Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia²
2018	\$75.0	\$78.0	\$3.0
2019	\$76.8	\$78.5	\$1.7
2020	\$79.1	-	-

1/Comprende a la matrícula estudiantil básica (preescolar+primaria+secundaria) y un periodo en promedio de 195 días del ciclo escolar.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2018-2020, cuenta pública 2018-2019, SHCP y Sistema Nacional de Información Estadística Educativa SEP.

3.3.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

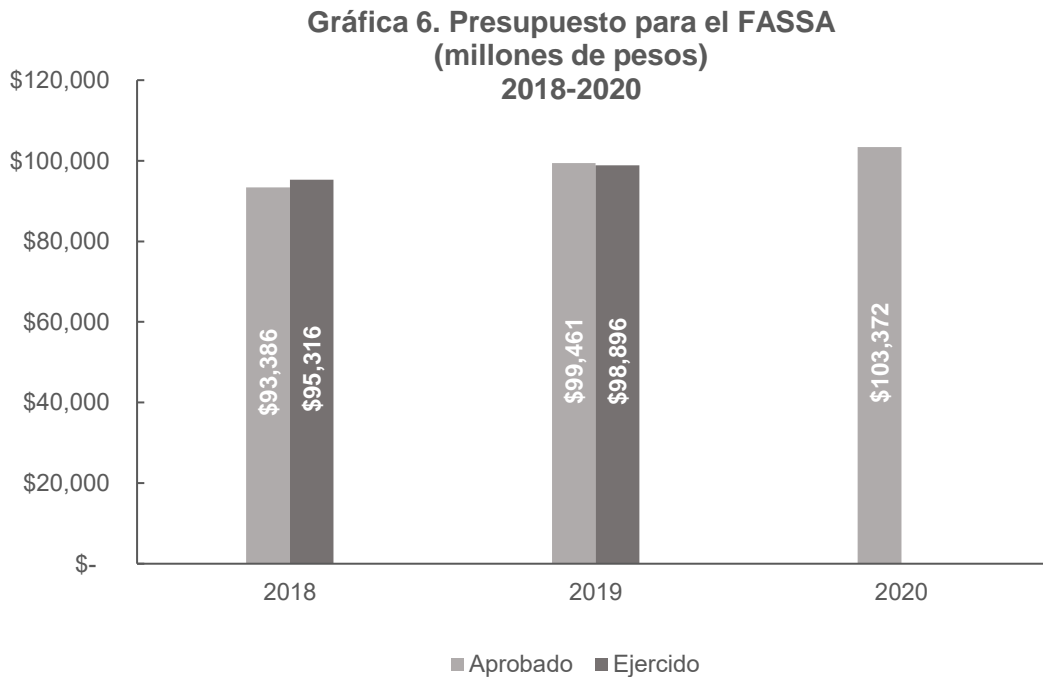
Con el cambio de administración, se estableció que los recursos del fondo se enfocarán a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, atendiendo las necesidades de salud con el fin de mejorar un mejor estilo de vida saludable en todos los ciclos de la vida. La intención del fondo para este periodo se centra en la reducción de las brechas de salud en los grupos sociales y regiones del país dando mayor importancia a los grupos más vulnerables. Es así como el fondo se adhiere al eje 2 de política social del PND 2019-2024.

El planteamiento de objetivos en el PND se detalla en el punto 2.4, el cual busca promover y garantizar el acceso efectivo, universal y gratuito de la población a los servicios de salud, la asistencia social y los medicamentos, bajo los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural y trato no discriminatorio. Por su parte el programa sectorial de salud se compone por cinco objetivos prioritarios, 26 estrategias prioritarias y 204 acciones puntuales con una serie de estrategias para asegurar estos resultados como se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro 4. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del PND 2020-2024
Objetivos del Programa Sectorial de Salud
Objetivo 1 Acceso efectivo, universal y gratuito
Objetivo 2 Mejora continua del Sistema Nacional de Salud
Objetivo 3 Capacidad y calidad del Sistema Nacional de Salud
Objetivo 4 Vigilancia Epidemiológica
Objetivo 5 Salud y bienestar

Fuente: Secretaría de Salud

La gráfica 6 refleja la asignación presupuestal del fondo de 2018-2020 en forma aprobada y ejercida. En 2019, el FASSA representó 13.5% del Ramo 33 y 13.6% en el 2020. Aunque en los sexenios anteriores el fondo mantuvo un crecimiento porcentual un tanto inestable, para el bienio ha sufrido una caída; en 2019 el fondo creció 6.5% mientras que en el 2020 pasó a 3.5%.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2018-2019, SHCP

Siguiendo esta línea, la TCMA del fondo de los años 2010 al 2020 resultó de 6.9% con datos de los montos aprobados mientras que del 2010-2019 la tasa fue de 7.2% con los montos ejercidos, el cuadro 5 refleja lo anterior descrito.

Cuadro 5. Presupuesto aprobado y ejercido para el FASSA (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2018-2020

Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33 ²
2018	\$93,385.8	6.5%	\$95,316.0	4.8%	13.6%
2019	\$99,461.3	6.5%	\$98,896.5	3.8%	13.5%
2020	\$103,371.5	3.9%	-	-	13.6%

TCMA³ 2010 - 2020 = 6.9%

TCMA⁴ 2010 - 2019 = 7.2%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

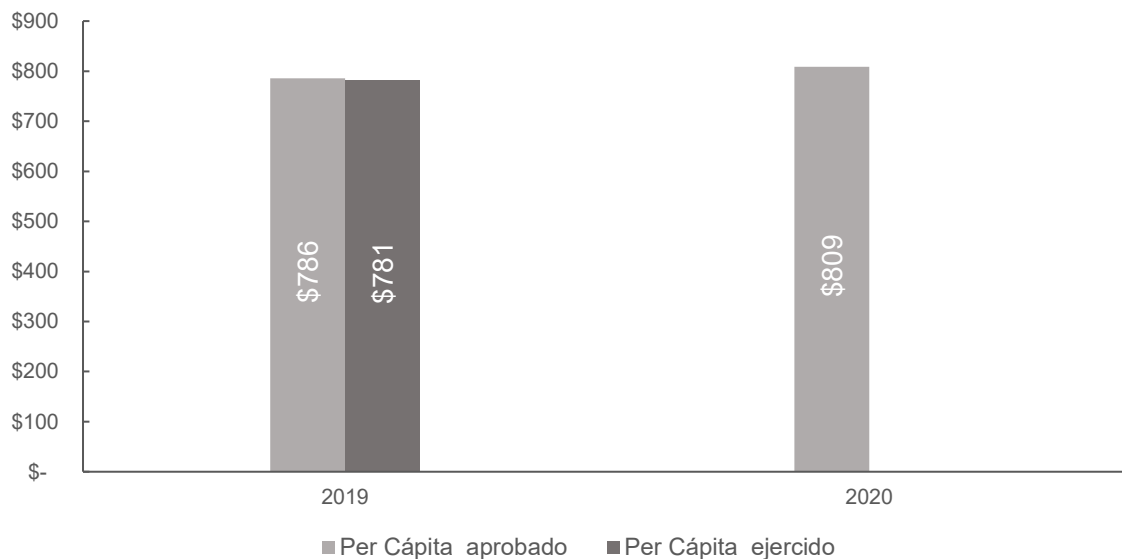
3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2018-2019, SHCP.

Siguiendo la línea de indicadores, para el per cápita del FASSA los resultados arrojados son parecidos a los de los sexenios anteriores, incrementos ligeros y casi nulos, el FASSA per cápita en 2019 fue de \$786 pesos mientras que en 2020 fue de \$809 pesos tal como se aprecia en la gráfica 7.

Gráfica 7. FASSA: Gasto per cápita aprobado y ejercido (pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019, SHCP e INEGI.

El crecimiento porcentual del per cápita para el bienio arroja un decrecimiento a pesar de que en los sexenios anteriores analizados creció moderadamente. Para el 2019, el crecimiento fue de 6.2% y para el 2020 se confirma esta caída con un crecimiento de 2.9%, considerando la TCMA para el 2010-2020 resultó en 5.7% con montos aprobados mientras que para el 2010-2019 fue de 5.9% con las cantidades ejercidas tal como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6. FASSA: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (miles de pesos) y crecimiento en por ciento				
2018-2020				
Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)
2018	\$740.0	5.3%	\$755.3	3.6%
2019	\$785.8	6.2%	\$781.3	3.4%
2020	\$808.9	2.9%	-	-

TCMA² 2010 - 2020 = 5.7%

TCMA³ 2010 - 2019 = 5.9%

1/Los datos se muestran en pesos correspondientes a cada año.

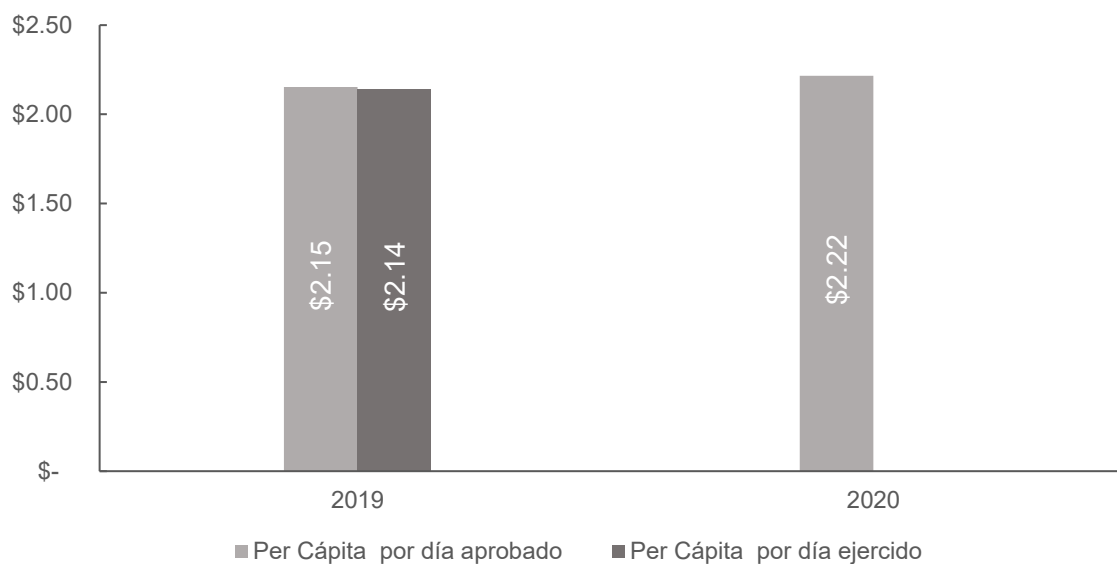
2/Tasa de crecimiento medio anual, corresponde al gasto per cápita aprobado.

3/Corresponde al per cápita ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2009-2020, cuenta pública 2010-2019 SHCP e INEGI.

Respecto al per cápita por día del fondo, la gráfica 8 permite ver los montos gastados en las personas vulnerables ante la atención médica, se vuelve a afirmar que los montos calculados son insuficientes, dinámica que continúa como en los mandatos pasados.

Gráfica 8. FASSA: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019 SHCP e INEGI.

El cuadro 7 muestra las cantidades de los per cápita por día para el fondo. En los sexenios anteriores se gastaba por debajo de los \$2 pesos al día mientras que para el bienio este gasto se ubica por arriba pues para el 2019 el per cápita al día fue de \$2.15 mientras que para el 2020 de \$2.22 pesos. A pesar de lo anterior, los incrementos siguen siendo demasiado bajos ante la gran demanda de salud que sigue persistiendo.

Cuadro 7. FASSA: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos) 2018-2020			
Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia²
2018	\$2.0	\$2.1	\$0.04
2019	\$2.2	\$2.1	-\$0.01
2020	\$2.2	-	-

1/Comprende los 365 días.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019 SHCP e INEGI.

3.3.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Finalmente, para el fondo sobre seguridad pública, se establece que durante el bienio los recursos serán destinados a las prioridades nacionales de seguridad determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal.

Primordialmente, el fondo tiene por objetivo el fortalecimiento de los policías estatales y municipales y establecer una relación efectiva con la nueva Guardia Nacional para la prevención del delito, el fortalecimiento de la investigación, la disminución de la incidencia delictiva, el mejoramiento de la percepción de seguridad e incrementar la confianza en todas las instituciones de seguridad pública alineado al eje 1 política y Gobierno del PND 2019-2024.

Este eje general Justicia y Estado de Derecho tiene como objetivo garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del estado mexicano. En el PND 2019-2014 se plantean nueve objetivos, para cada objetivo se presenta un diagnóstico y una serie de estrategias que permitirán lograr los resultados.

Es a partir del programa sectorial de seguridad pública (2019-2024), elaborado por la SEDENA donde se detallan seis objetivos prioritarios, cuya obtención se alcanzará a través de 33 estrategias prioritarias, que en su conjunto son tareas que están orientadas para cumplir dichos objetivos, y que requieren para su materialización de 209 acciones puntuales, mismas que mantienen una estrecha relación y son producto del análisis de la situación actual de esta dependencia del Ejecutivo Federal como se aprecia en el cuadro 8.

Cuadro 8. Alineación de objetivos sectoriales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024

Objetivos del programa sectorial de Seguridad pública

Objetivo 1

Impulsar un auténtico liderazgo en todos los niveles jerárquicos, que priorice la disciplina militar y privilegie la moral del personal y el bienestar de sus familias.

Objetivo 2

Aplicar una política integral de austeridad y erradicar la corrupción, a través del ejercicio de honestidad y transparencia con los recursos asignados a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Objetivo 3

Contribuir a preservar la Seguridad Nacional y garantizar la Seguridad Interior.

Objetivo 4

Apoyar las acciones gubernamentales en materia de Seguridad Pública, Bienestar Social y Desarrollo Económico en beneficio de la población del país

Objetivo 5

Hacer más eficiente la operatividad de las Fuerzas Armadas de tierra y aire.

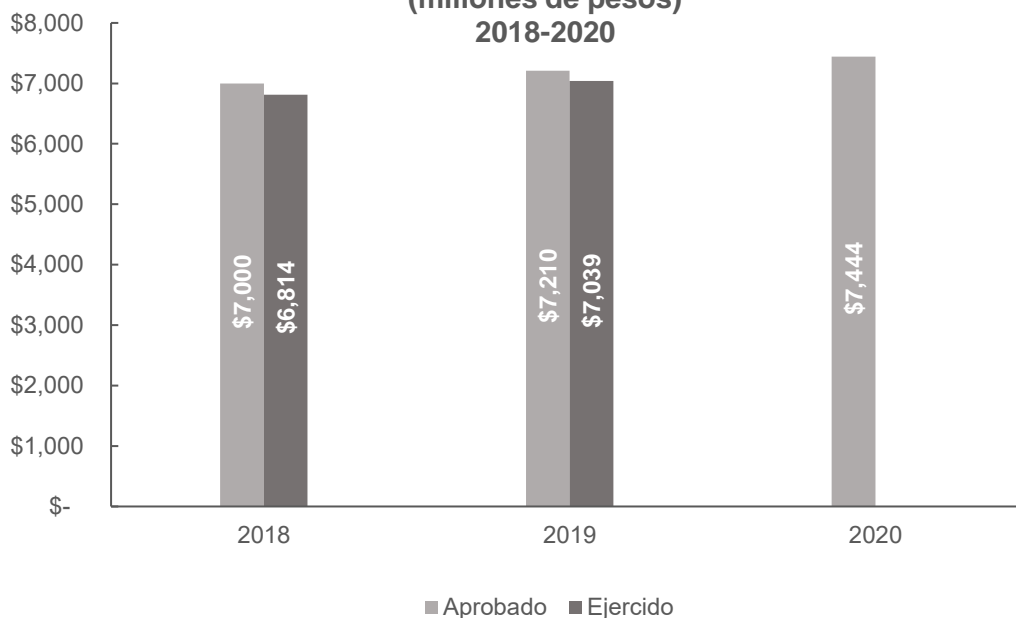
Objetivo 6

Fortalecer las relaciones civiles-militares basadas en el diálogo, apertura, transparencia y respeto

Fuente: Diario Oficial de la Federación 25/06/2020.

En la gráfica 9 se puede observar los montos del FASP para el bienio. Si bien en los sexenios anteriores, este fondo presentaba asignaciones presupuestales que no tienen variación alguna, para los años 2019 y 2020 se puede apreciar un cambio positivo y con incrementos notables, así se rompe con la inercia que el fondo venía experimentando a través de los años analizados.

**Gráfica 9. Presupuesto para el FASP
(millones de pesos)
2018-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2019, SHCP.

Para el 2019 y 2020 el fondo representó 1% del Ramo 33. Durante el 2019 el FASP creció 3.0% y en 2020 3.2% que como se había mencionado, rompió el estancamiento que venía mostrando desde el 2018 cuando su crecimiento fue de 0%. La TCMA del 2010-2020 con los datos aprobados fue de 0.7% mientras que del 2010-2019 con las cantidades ejercidas resultó en 0.5%, dando un ligero incremento pues en el sexenio de FCH y EPN mostraba un crecimiento de apenas 0.15%. Lo anterior se aprecia en el cuadro 9.

Cuadro 9. Presupuesto aprobado y ejercido para el FASP (millones de pesos)¹ y crecimiento en por ciento 2018-2020					
Año	Presupuesto aprobado	Crecimiento porcentual (presupuesto aprobado)	Presupuesto ejercido	Crecimiento porcentual (presupuesto ejercido)	Participación porcentual en Ramo 33²
2018	\$7,000	0.0%	\$6,813.9	-0.7%	1.0%
2019	\$7,210	3.0%	\$7,039.1	3.3%	1.0%
2020	\$7,444	3.2%	-	-	1.0%

TCMA³ 2010 - 2020 = 0.7%

TCMA⁴ 2010 - 2019 = 0.5%

1/Los datos en millones de pesos corresponden a los obtenidos de cada PEF.

2/La participación porcentual del fondo en el Ramo 33 se obtuvo del PEF.

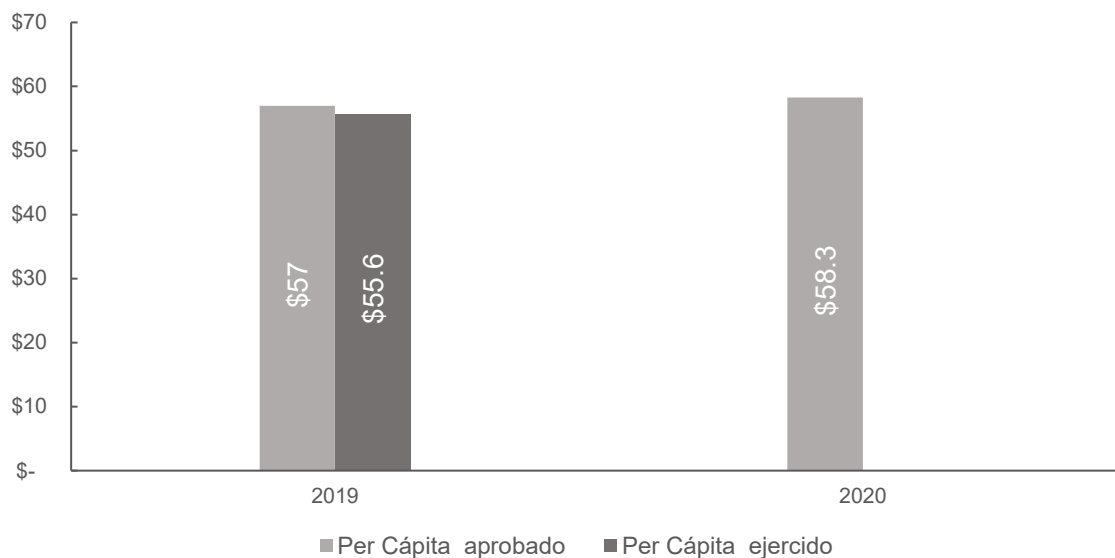
3/ Corresponde al presupuesto aprobado.

4/ Corresponde al ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018-2020 y cuenta pública 2018-2019, SHCP.

Respecto al gasto per cápita del fondo, tal como se realizó en el análisis de los sexenios anteriores, se ha considerado para su construcción a toda la población del país, toda vez que esta va en aumento y es vital que los habitantes gocen de seguridad pública de calidad. La gráfica 10 muestra el gasto per cápita para el bienio; aunque la asignación presupuestal del fondo haya crecido, los per cápita aún continúan con el mismo comportamiento, modestos incrementos para los años de estudio sin cambios significativos.

Gráfica 10. FASP: Gasto per cápita aprobado y ejercido (pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019 SHCP e INEGI.

El FASP per cápita para el 2019 resultó en \$57 pesos mientras que para el 2020 en \$58 pesos, creciendo 2.7% en 2019 y 2.3% en 2020, si bien a finales del sexenio de EPN el indicador mostraba crecimientos porcentuales negativos, para el bienio de AMLO esta dinámica se rompe. Por tanto, la TCMA del 2010-2020 con montos per cápita aprobados

fue de -0.4% y comprendiendo los años 2010-2019 de -1.0% con los per cápita ejercidos tal como se aprecia en el cuadro 10.

Cuadro 10. FASP: Gasto per cápita aprobado y ejercido¹ (pesos) y crecimiento en por ciento				
2018-2020				
Año	Gasto per cápita aprobado	Crecimiento porcentual (per cápita aprobado)	Gasto per cápita ejercido	Crecimiento porcentual (per cápita ejercido)
2018	\$55.5	-1.1%	\$55.5	-1.1%
2019	\$57.0	2.7%	\$55.6	0.3%
2020	\$58.3	2.3%	-	-
TCMA² 2010 - 2020 = -0.4%				
TCMA³ 2010 - 2019 = -1.0%				

1/Los datos se muestran en pesos correspondientes a cada año. Comprende a la población total del país.

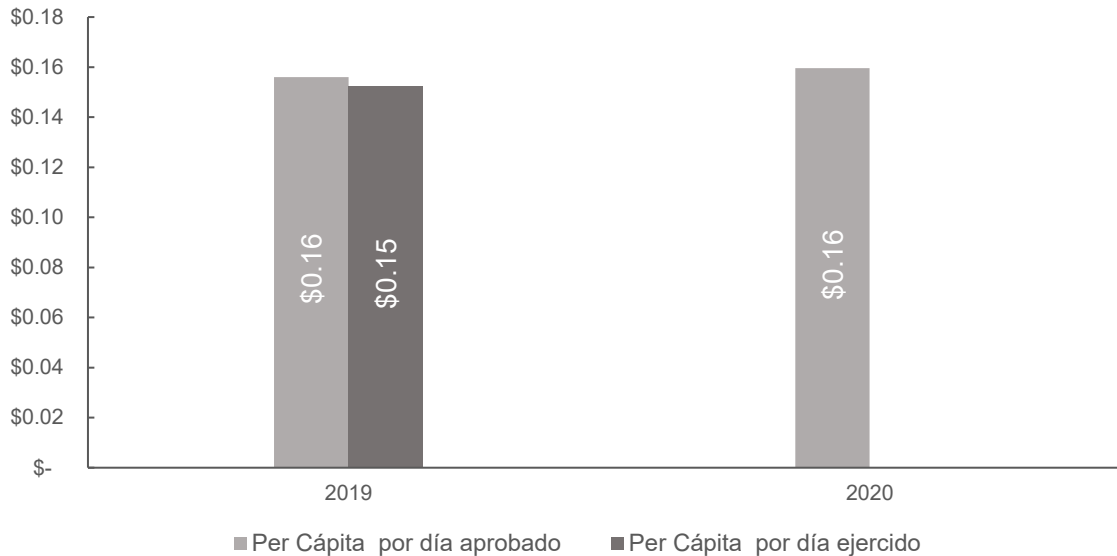
2/Corresponde al gasto per cápita aprobado.

3/Corresponde al per cápita ejercido toda vez que la cuenta pública de la SHCP llega al 2019.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2010-2020, cuenta pública 2010-2019, SHCP e INEGI.

Finalizando con el gasto per cápita por día del FASP, en la gráfica 11 se pueden apreciar los montos calculados. Se puede destacar que el gasto en cada habitante al día para su seguridad pública sigue siendo demasiado bajo con la característica de que este gasto per cápita ha sido de los tres fondos analizados el único que no ha variado, manteniéndose casi igual. En el año 2019 y 2020 fue de \$0.16, montos que desde el 2010 no han variado, el cuadro 11 refleja lo anterior.

Gráfica 11. FASP: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido (pesos) 2019-2020



Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2019-2020, cuenta pública 2019, SHCP e INEGI.

Es importante tener en cuenta que aun con los cambios dados en los lineamientos de política fiscal y los esquemas de austeridad implantados por la nueva administración, parece no haber cambio alguno para el bienio analizado respecto a los per cápita y claro ejemplo de ello es el fondo destinado a la seguridad pública de las entidades federativas como se aprecia en el cuadro.

Cuadro 11. FASP: Gasto per cápita por día aprobado y ejercido¹ (pesos)			
2010 - 2018			
Año	Gasto per cápita por día aprobado	Gasto per cápita por día ejercido	Diferencia²
2018	\$ 0.15	\$0.15	-
2019	\$ 0.16	\$0.15	-
2020	\$ 0.16		

1/Comprende la población total y los 365 días.

2/Corresponde al gasto per cápita por día ejercido menos aprobado

Nota: En este fondo, los montos aprobados y ejercidos son casi idénticos según la cuenta pública de cada año, por

tanto, el rubro “Diferencia” no muestra datos.

Fuente: Cálculos per cápita propios y elaboración propia con datos del PEF 2018-2020, cuenta pública 2019, SHCP e INEGI.

3.4 Indicadores de desempeño y comportamiento

Para el bienio, los fondos no sufrieron modificaciones sustanciales de acuerdo con sus indicadores. Se podría esperar que para este nuevo periodo que enfrenta el Ramo 33 y con todos los nuevos cambios, los fondos estudiados hasta el momento mostraran mejores resultados. CONEVAL (2019), menciona que los fondos deben tener un enfoque de resultados (EdR) en el que el objetivo en el nivel propósito de las MIR de cada fondo proporcione una solución a alguna problemática para la población objetivo en vez de proporcionar algún bien o servicio.

De los tres fondos estudiados para el bienio, ninguno posee el enfoque de resultados, es decir, el FONE, FASSA y FASP se exponen como un acceso a servicio, pero no identifican un resultado sobre los habitantes. Cabe señalar que los objetivos a nivel propósito y enfoques de los fondos en las MIR para el bienio son casi idénticos a los que se presentaron durante el sexenio de EPN sin recibir algún cambio que sea importante destacar a excepción del FONE que tenía un enfoque de resultados. Es así como los enfoques son los siguientes:

1. Resultados: El objetivo del fondo identifica a la población objetivo y la solución a un problema público, solución a una problemática central y logro directo sobre los habitantes.
2. Gestión: Entrega de bienes o servicios, pero no implican un resultado que impacte directamente a la población.

En el cuadro 12 se aprecian los objetivos de los fondos dentro del nivel propósito de la MIR que es el más importante y el enfoque que mantienen para la evaluación.

Cuadro 12. Objetivos de los fondos de acuerdo al bienio de AMLO y la normatividad del periodo (2019-2020)		
Fondo	Objetivo	Enfoque
FONE	La población en edad de asistir a la escuela tiene acceso y concluye sus estudios de educación básica, incluyendo la indígena y especial, derivado de la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Gestión
FASSA	La población sin seguridad social cuenta con acceso a atención médica de profesionales de la salud en los Servicios Estatales de Salud.	Gestión
FASP	Las instituciones de seguridad pública se fortalecen en materia de profesionalización	Gestión

Fuente: Elaboración propia con datos de la LCF, CONEVAL y SHCP.

A partir de lo anterior, con información de las MIR de cada fondo (SHCP, 2019 y 2020) se procedió a seleccionar los indicadores en el bienio. Es importante mencionar que incluso en la nueva administración, los indicadores no sufrieron cambio alguno desde el sexenio de EPN. Derivado de esto en el cuadro 13 se muestran los indicadores a ser analizados obtenidos del nivel propósito de las MIR.

Cuadro 13. Indicadores analizados por fondo durante el bienio	
Fondo	Indicador de desempeño
FONE	Eficiencia terminal en educación primaria.
	Eficiencia terminal en educación secundaria.
FASSA	Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico
FASP	Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional.
	Denuncias presentadas ante el ministerio público estatales como % del total nacional (per cápita)

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y CONEVAL

El nivel propósito para los indicadores pretende un resultado concreto en el que, a partir de la intervención pública, se espera ver en la población objetivo. Por lo anterior, los indicadores seleccionados y analizados en la parte correspondiente a FCH, EPN y AMLO han sido elegidos en este nivel. A continuación, se presenta el análisis respectivo a cada fondo e indicador por entidad federativa para los dos primeros años de la nueva administración a fin de ver el desempeño de los fondos.

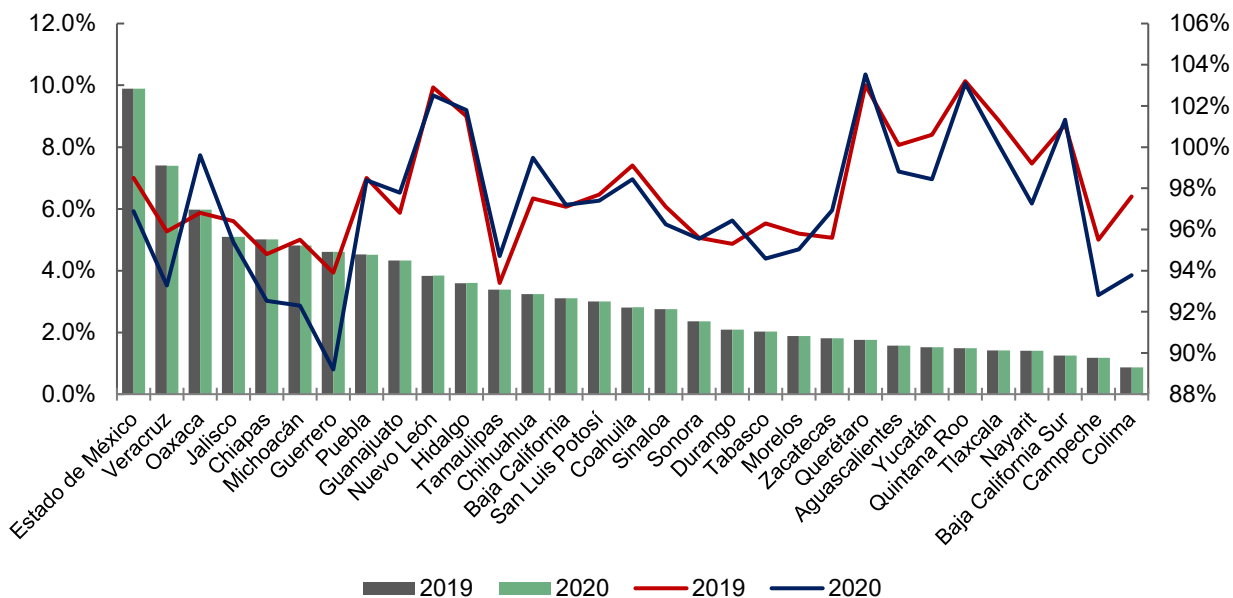
3.4.1 FONE

La gráfica 12 ilustra el fondo repartido por entidad federativa y el primer indicador a nivel propósito, la eficiencia terminal en educación primaria. Cabe mencionar que, para el bienio, este indicador se mantuvo como evaluador del desempeño sin ser cambiado desde el sexenio de EPN. En la gráfica, se puede ver una asociación nula entre los recursos asignados a cada entidad federativa y la eficiencia terminal en primaria. Aunque la mayoría de los estados mantuvieron una eficiencia terminal alta, se puede apreciar que las entidades con menores recursos recibidos resultaron con las tasas más altas en terminación de la educación primaria. Los coeficientes de correlación para cada año muestran una nula relación de las variables:

Correlación 2019 $\rho = -0.26$

Correlación 2020 $\rho = -0.23$

Gráfica 12. FONE por entidad federativa¹ y eficiencia terminal en primaria² durante el primer bienio de AMLO 2019-2020



1/Corresponde al recibido del FONE como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a la tasa de terminación de los alumnos en el nivel primaria y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

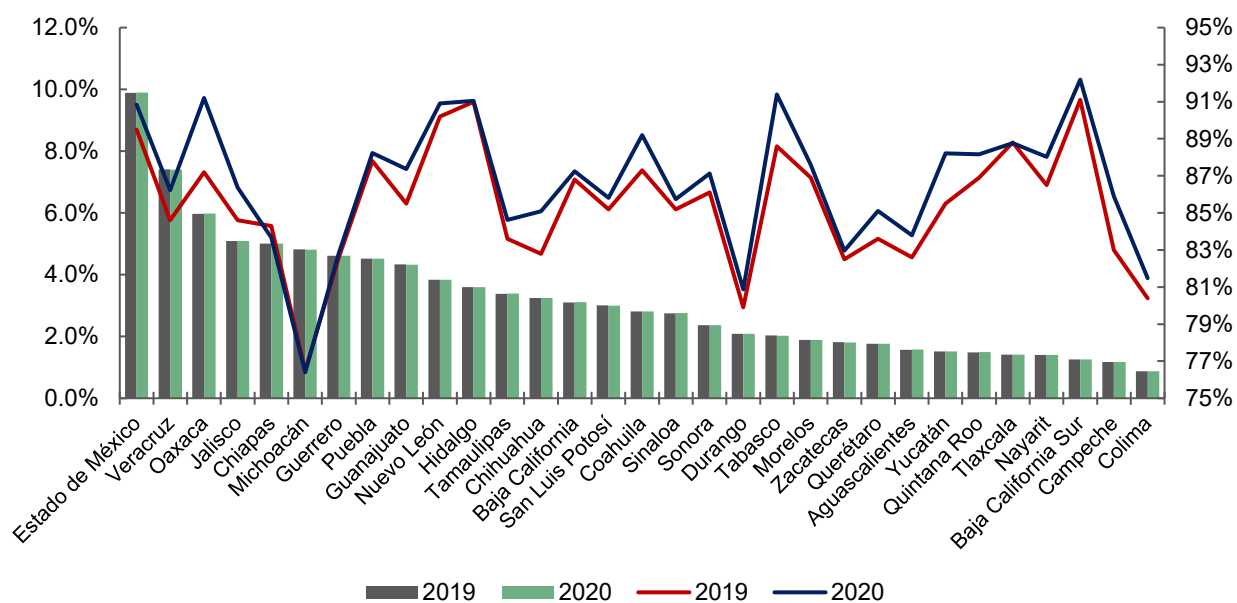
Por otra parte, la gráfica 13 muestra el siguiente indicador, la eficiencia terminal en educación secundaria y el fondo distribuido por cada entidad federativa. Se aprecia un comportamiento parecido al indicador anterior; las entidades muestran tasas más bajas de terminación y un comportamiento totalmente desfasado respecto a la asignación de recursos a la par que las entidades con menos recursos recibidos presentan mayores tasas de terminación. La correlación para dichas variables es la siguiente:

Correlación 2019 $\rho = 0.10$

Correlación 2020 $\rho = 0.09$

Esto indica que no hay asociación fuerte entre el indicador y los recursos del fondo distribuidos, el desequilibrio se puede ver claramente en los dos indicadores analizados. Esto es grave ya que para cumplir con eficiencias terminales más altas en la educación básica se necesitan de más recursos asignados.

Gráfica 13. FONE por entidad federativa¹ y eficiencia terminal en secundaria² durante el primer bienio de AMLO 2019-2020



1/Corresponde al recibido del FONE como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a la tasa de terminación de los alumnos en el nivel secundaria y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP y CONEVAL.

3.4.2 FASSA

Respecto al desempeño de este fondo y su indicador, porcentaje de nacimientos atendidos sin seguridad social, no tuvo cambio por algún otro desde el sexenio de EPN para el bienio. Tomando en cuenta que el fondo tiene un enfoque de gestión y no uno de resultados, se analiza este indicador en la gráfica 14 con la distribución de recursos por cada entidad federativa. Es importante volver a recalcar que este enfoque del indicador

solo otorga un servicio y no se enfoca en resolver una problemática impactando en la población objetivo.

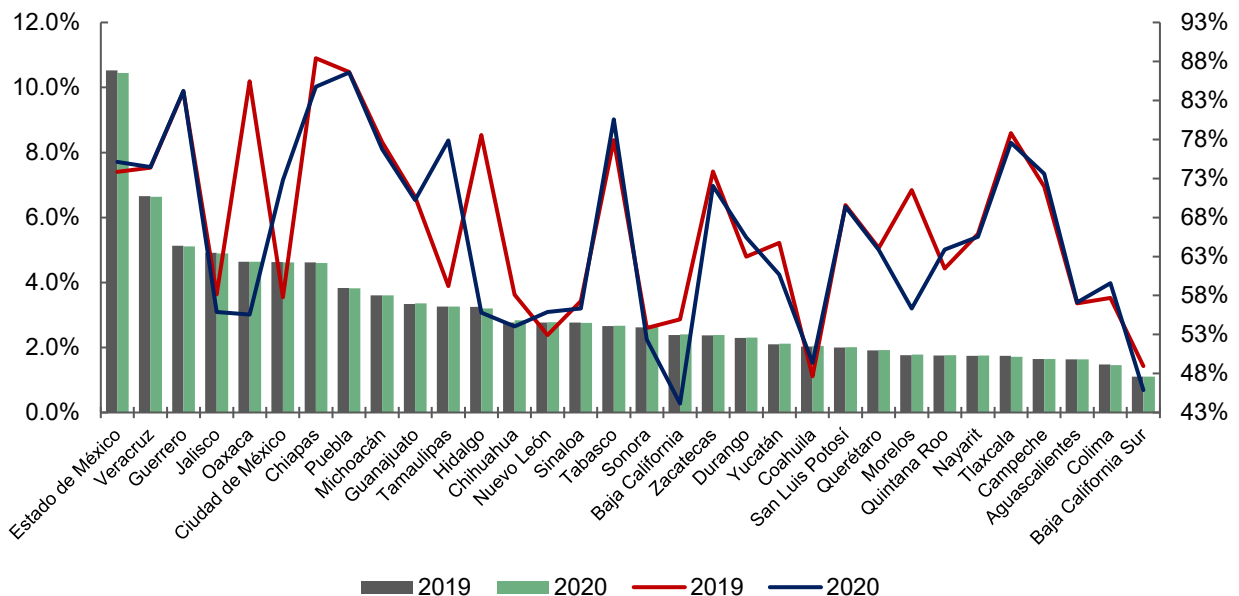
En la gráfica se aprecia una relación baja entre las variables, sin embargo, aún persiste el desequilibrio entre los recursos asignados y los partos atendidos de cada entidad, que se puede ver claramente entre los estados que más recibieron recursos y los que menos los obtienen, este mismo comportamiento se vio con el indicador analizado durante el sexenio de EPN.

La correlación para dichas variables, que resultó baja afirma lo anterior pues no se aprecia mucha relación, esto quiere decir que el indicador no es el adecuado para evaluar el desempeño del fondo ni su enfoque.

Correlación 2019 $\rho = 0.28$

Correlación 2020 $\rho = 0.28$

Gráfica 14. FASSA por entidad federativa¹ y porcentaje de nacimientos atendidos sin seguridad social² durante el primer bienio de AMLO 2019-2020



1/Corresponde al recibido del FASSA como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/Corresponde al porcentaje de partos atendidos estatales sin seguridad social como porcentaje del total de

nacimientos de cada entidad y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF aprobado de cada año, Secretaría de Salud y CONEVAL.

3.4.3 FASP

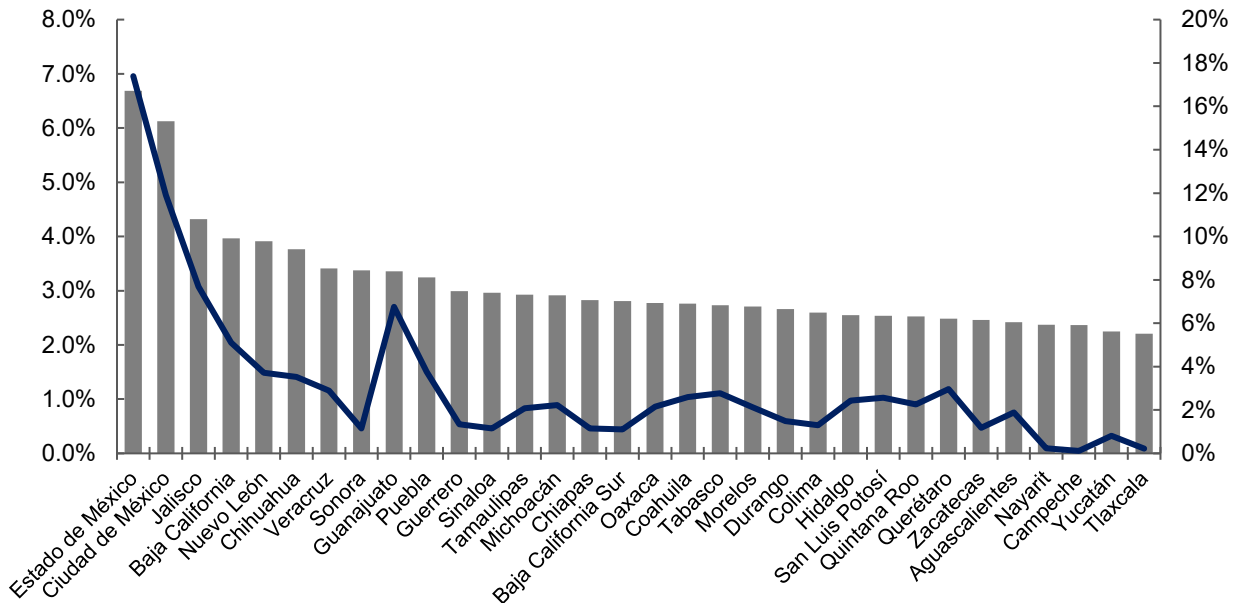
Para concluir con el último análisis de desempeño y antes de pasar a la parte final de este trabajo, en la gráfica 15 se aprecia el FASP y la incidencia delictiva distribuido por entidad federativa. Es necesario mencionar que, el análisis solo se presenta para el año 2019, inicio de la administración de AMLO en virtud de que el FASP en el presupuesto aprobado no está distribuido geográficamente y la única forma de verlo así es en los montos de la cuenta pública, es decir, en el ejercicio de los recursos de cada año.

Lo anterior quiere decir que, a la fecha de elaboración de este trabajo, la cuenta pública del año 2020 aún no se encuentra disponible sino hasta un año después del ejercicio de los recursos, es decir, para el año 2020, el ejercicio de los fondos que componen el Ramo 33 en la Cuenta Pública estará disponible para el año 2021.

En la gráfica se pueden observar las dos variables que, a diferencia de los indicadores anteriores de los fondos analizados, están mejor relacionadas. Las entidades con mayor incidencia delictiva recibieron un mayor recurso del FASP en términos de contribuir al fortalecimiento de la seguridad pública. Sin embargo, esto no significa que la inseguridad haya disminuido o los habitantes se sientan más seguros durante el bienio. La correlación entre las variables es la siguiente:

Correlación 2019 $\rho = 0.93$

Gráfica 15. FASP por entidad federativa¹ e incidencia delictiva² durante el primer bienio de AMLO 2019



1/Corresponde al FASP ejercido como porcentaje del total y se representa por las barras graficadas en el eje principal.
 2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública de cada año SHCP, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

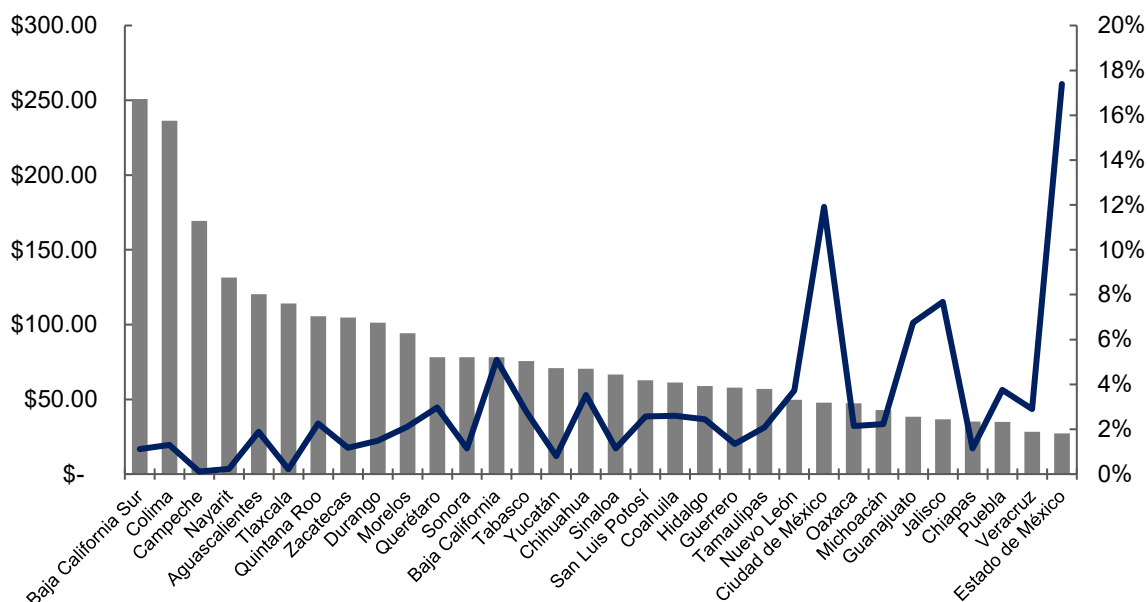
De igual forma que en el sexenio de EPN, la gráfica 16 muestra el FASP per cápita estatal y la incidencia delictiva. El porqué de presentar este indicador es de gran ayuda para visualizar si es que las entidades gastan lo suficiente en cada habitante para su seguridad y relacionando este gasto per cápita con la incidencia delictiva, da un panorama sobre si en verdad el fondo está teniendo un adecuado desempeño y cumpliendo con sus objetivos.

Sin embargo, se observa en la gráfica que las entidades federativas que menos gastaron en la seguridad de cada habitante durante el primer año de la nueva administración presentaron los mayores niveles de incidencia delictiva. Esto indica que en cuanto a seguridad pública el país, no ha mostrado un cambio significativo ni positivo en disminuir

los niveles de inseguridad con los recursos asignados a cada entidad federativa ni mucho menos gastados en cada habitante haciendo que el primer año de la nueva administración haya sido uno de los más violentos en los últimos cuatro sexenios. La correlación de las variables es como sigue:

Correlación 2019 $\rho = -0.42$

Gráfica 16. FASP per cápita estatal (pesos)¹ e incidencia delictiva² durante el primer bienio de AMLO 2019



1/Contempla a la población total de cada entidad y se representa por las barras graficadas en el eje principal.

2/ Corresponde a las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público estatales como porcentaje del total nacional y se representa por las líneas sólidas graficadas en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública del año 2019, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONEVAL.

Dado este panorama de estudio de los tres fondos, toca pasar a la parte final de este trabajo que, como se explicó al inicio de este capítulo consta de un urgente **Programa de Reactivación Económica Nacional** con especial enfoque en la Política Fiscal y en el Ramo 33 que, han sido parte esencial de todo este trabajo. El principal motivo que obliga a reorientar la propuesta final se debe a la crisis económica que ha dejado la pandemia de COVID-19 que, si no se hubiera presentado, la propuesta final de esta tesis tomaría otro camino. Sin embargo, dadas las graves condiciones por las que ha atravesado el país, se considera necesario hacer esta modificación a la parte final.

Capítulo 4

Programa de Reactivación Económica Nacional derivado de la pandemia COVID-19 en el que la Política Fiscal y el Ramo 33 actúen como elemento fundamental

4.1 Un Programa de Reactivación Económica Nacional, inaplazable

Como se observó en los capítulos anteriores, los fondos estudiados conformaron parte importante de este trabajo en los cuales persistió un gran deterioro en los indicadores de desempeño y comportamiento, los presupuestos aprobados, los gastos per cápita y per cápita por día en educación, salud y seguridad pública de las tres administraciones.

Sin embargo, al tomar en cuenta la desaceleración que experimentó el país a finales del año 2018, todo el año 2019 con la entrada de AMLO y los efectos que esto implicó junto con el impacto drástico de la crisis económica derivada de la pandemia COVID-19 y considerando que al inicio de la elaboración de este trabajo no existía ni se pensaba una coyuntura tan grave como la que ha experimentado el país, se decidió finalmente por dar un rumbo alternativo a la propuesta final de esta tesis.

La parte final se dirige a la imperiosa necesidad de un Programa de Reactivación Económica Nacional en el que deben converger los instrumentos de Política Económica, es decir, la Política Monetaria, Política del Sector Externo y principalmente la Política Fiscal en la que el Ramo 33 actúe de manera especial como parte fundamental del Programa y de crecimiento económico.

La previsión para el crecimiento económico del país a causa de la crisis económica por el COVID-19 es grave, el PIB ha caído alrededor de 18.9%. Esta crisis podría ser la peor desde la gran depresión de los años 30 en la que el mercado laboral y sector empresarial han sido de los más afectados. De acuerdo con Heath (2020), durante los dos meses en los que la pandemia impactó más al país, abril y mayo, en México se perdieron 12 millones 180 mil empleos. Sin embargo, se perdieron 20 millones 140 mil empleos de tiempo completo de los que 12 millones 180 mil quedaron desempleados y 7 millones

960 mil se mantuvieron como subempleados, trabajando menos horas y con menos remuneración como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1. Empleos perdidos en México abril-mayo 2020			
millones de personas			
	Abril	Mayo	Acumulado
Empleos perdidos	-12.46	0.28	-12.18
Empleos formales perdidos	-2.08	-1.64	-3.72
Empleos IMSS perdidos	-0.56	-0.34	-0.90
Empleos no IMSS perdidos	-1.52	-1.30	-2.82
Empleos informales perdidos	-10.38	1.93	-8.46
Empleos de tiempo completo perdidos	-18.38	-1.76	-20.14
Empleos menor a tiempo completo	5.92	2.04	7.96

Fuente: Elaboración propia con datos de Jonathan Heath con base en INEGI.

La crisis ocurre en el que millones de habitantes han perdido su empleo en un periodo relativamente corto en el que los apoyos tienden a ser insuficientes.

4.1.1 El papel de la Política Fiscal en la Reactivación Económica

Luego de lo planteado en el capítulo anterior y considerando que esta tesis es un aporte al análisis económico con enfoque en la Política Fiscal y especialmente al Ramo 33, es importante tener en cuenta el gasto que se ejerce en sectores esenciales y el impacto que este tiene sobre las entidades del país.

En este sentido, la Política Económica deberá ajustarse a las necesidades sociales y económicas para garantizar mejores condiciones de vida para la población e impulsar el crecimiento sostenido de la economía. De acuerdo con Moya (2012), la Política Económica debe estar orientada a promover el empleo de los factores productivos para lograr la producción potencial plena.

Si bien se busca lograr un crecimiento estable y sostenido en un periodo de tiempo prolongado, se deben generar las condiciones necesarias para la acumulación de capital, a través de la participación del estado en sectores prioritarios que beneficien a los segmentos de la población.

Por su parte las decisiones en materia de gasto se relacionan directamente con los criterios generales de Política Económica, estas medidas impactan en los agentes económicos, en el caso del gasto público genera aumentos en la demanda agregada al impulsar sectores productivos de la economía, en el contexto actual es necesario replantear las condiciones para aumentar el empleo en el país. Por lo tanto, es a través de diferentes instrumentos que se ancla la Política Económica para el funcionamiento clave y la manipulación de variables macroeconómicas para la obtención de resultados a corto, mediano y largo plazo, para mitigar los efectos que ha dejado la crisis.

4.1.2 Política Monetaria

La Política Monetaria comprende el conjunto de acciones a través de las cuales la autoridad monetaria determina las condiciones bajo las cuales proporciona el dinero que circula en la economía, con lo cual influye en el comportamiento de la tasa de interés de corto plazo. La autoridad encargada de llevar a cabo estas acciones es el Banco de México, el cual actúa directamente en el mercado de dinero a través de reportos, subastas de crédito o de depósito y compra o venta de títulos gubernamentales.

Su contribución más importante en la Política Económica es la de fomentar el crecimiento económico sostenido, procurando la estabilidad de precios a través de metas de inflación. La inflación es susceptible a manipularse a través de los cambios en la tasa de interés, es decir disminuyendo o aumentando el circulante en la economía, por lo cual es una herramienta esencial de acuerdo con los objetivos de crecimiento y empleo.

Por otra parte, ante la drástica caída en los niveles de inversión y actividades que son fuentes de divisas, el tipo de cambio mostrará altos niveles de volatilidad y se mantendrá la tendencia a la depreciación, por lo que la tarea de las autoridades monetarias será la de mantener un tipo de cambio estable.

4.1.3 Política de Sector Externo

La política del sector externo se lleva a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores en conjunto con el presidente de la República bajo la guía de los principios constitucionales y con la orientación de los objetivos estratégicos planteados en el PND.

De acuerdo con González (1996), la apertura comercial ofrece innumerables beneficios: fortalece la oferta de exportaciones al permitir que se importen al mínimo costo bienes de capital e insumos de calidad que hacen viables las ventas al exterior, contribuye a que los factores de la producción se combinen de manera óptima y en consecuencia a que ésta se eleve al máximo, permite explotar las ventajas comparativas y las economías de escala, propicia la rápida adopción de tecnologías de punta y es un factor importante para atraer Inversión Extranjera Directa (IED) la cual, además de complementar el ahorro interno, favorece la transferencia de tecnología.

Chávez (2019) menciona que la manera de ejecutar la Política de Sector Externo de México está íntimamente relacionada con los cambios de la economía internacional en los últimos 30 años que el país entrevió en 1986 cuando ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y culminó en 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), renombrado ahora como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), reconocido como el proceso de integración económica más exitoso en la historia del país.

Es así como los beneficios de mantener una buena Política de Sector Externo para mitigar los efectos de la crisis económica deben ser importantes para el país a fin de obtener mejores recursos externos.

4.2 Política Fiscal y Ramo 33 como parte esencial del Programa de Reactivación Económica Nacional

La Política Fiscal está constituida por el presupuesto del estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, o promover el crecimiento económico, dependiendo de los lineamientos de Política Económica, así como por el ingreso y la deuda ya sea interna o externa.

Estos lineamientos se adecuan a la situación financiera de la economía, y se manejan por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Los objetivos primordiales de la Política Fiscal son:

1. Es el instrumento de desarrollo para crear el ahorro público suficiente para incentivar el nivel de inversión pública nacional.
2. Absorber de la economía privada (por los medios más equitativos) los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.
3. Estabilización de la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico.
4. Redistribución del ingreso.

Para lograr todos estos resultados, la Política Fiscal se apoya de los siguientes instrumentos: política tributaria, política de gasto público, política de endeudamiento y política financiera. Su relación con el Ramo 33 según Nexos (2020), se manifiesta en la política de gasto público, cuyo objetivo es el de fortalecer la capacidad de respuesta de los estados y municipios para atender demandas de gobierno en materia de educación, salud, infraestructura básica y educativa, fortalecimiento financiero, seguridad pública y asistencia social.

Por ende, la Política Fiscal de acuerdo con Coyec (2020), en conjunto con el Ramo 33, es más que necesaria para reactivar la economía del país, por lo que la única vía para solventar la crisis es a través de la intervención del estado, tanto por la vía de su gasto como por el camino monetario, para recuperar tan pronto como sea posible los niveles de demanda efectiva, e incluso superarlos, y así devolver la certidumbre perdida tanto al sector productivo como a los consumidores.

Por otra parte, se necesita una reformulación actualización y adaptación de la metodología para el otorgamiento de recursos en los fondos del Ramo 33 en especial los fondos FASSA y FASP en función de las condiciones económicas actuales con el fin de mejorar el gasto per cápita y per cápita por día, así como los presupuestos destinados. La pandemia de COVID-19 ha dejado muy en claro que ante una emergencia de crisis económica y de salud nunca observada, se necesitan más recursos para atender de mejor forma estos dos sectores.

El gasto en salud y seguridad pública hasta antes de la pandemia como se vio en el análisis ya realizado ha sido insuficiente para los habitantes. Por lo tanto, aumentar definitivamente el gasto en salud y seguridad pública debe ser esencial ante las condiciones que atraviesa el país para salir lo más rápido posible de la gran crisis. Ante esto, si los recursos fiscales no son suficientes por parte de la federación para mitigar este gran impacto, una gran alternativa que se puede implementar es el uso de la deuda externa como más adelante se propone.

Es decir, se necesitan nuevas prioridades en el uso de recursos, gastar más y mejor para la reactivación económica en entidades federativas tanto en salud como en seguridad, un Programa de Reactivación Económica con la participación del sector privado y gubernamental para la consecución de objetivos.

Es necesario replantear medidas urgentes para la reactivación de la economía a través de los diversos órdenes de gobierno y sector privado, para discutir nuevos mecanismos

de eficacia como estímulos fiscales para hacer frente a la disminución de costos fijos de las empresas.

Los acuerdos y propuestas deben ser determinadas según las potestades impositivas, es decir a quién corresponda legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, para establecer las facultades recurrentes o exclusivas para realizar cada acción. De igual manera estas nuevas medidas deben estar acompañadas de la revisión del marco institucional, normas jurídicas y las políticas vigentes para llevar a cabo este conjunto de propuestas.

Finalmente, los resultados obtenidos deben ser formalizados a través de iniciativas de Ley presentadas por el ejecutivo federal, los gobiernos de los estados, los legisladores federales y estatales al Congreso de la Unión o a los Congresos Locales, dependiendo de quién tenga la competencia para realizar la reforma de Ley. En un contexto de desestimación de impactos en la economía originado por el cierre de actividades no esenciales, y luego de una reapertura desmesurada, se proponen diversos temas a discutir y una serie de propuestas para mitigar los efectos:

1. Afrontar la crisis de salud de manera coordinada y con información confiable.
2. Revisar el pacto fiscal en materia de recaudación y distribución de los ingresos y de las responsabilidades de gasto.
3. Paquete de estímulos fiscales para micro, pequeñas y medianas empresas.
4. Programa de inversión para activar la demanda, impulsar la capacidad productiva, competitividad y empleo.
5. Nuevas oportunidades T-MEC búsqueda de nuevos mercados: Asia, Europa y Brasil.
6. Política de Endeudamiento Responsable: 10% 15% del PIB.
7. Creación de un Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MIPyMES que se vieron afectadas por la pandemia.

A continuación, se exponen cada uno de los puntos.

4.2.1 Afrontar la crisis de salud de manera coordinada y con información confiable

Luego de la estrategia afrontada por el Gobierno Federal al inicio de la crisis sanitaria, se buscó la mínima saturación hospitalaria, aunado de las medidas de confinamiento irregular por parte de la población dada la vulnerabilidad por altos niveles de informalidad, urbanización, pobreza y desigualdad, acompañadas de un sistema de salud frágil y protección social escasa.

En el caso actual se necesitan adoptar normas y reglas con carácter disciplinario y obligatorio para la reactivación económica ordenada y efectiva, de igual manera buscar el consenso nacional y proponer medidas generales para disminuir la curva de contagios en las regiones con altos niveles de casos.

Como afirma la CEPAL (2020), no es posible pensar en una reactivación económica sin políticas de control y mitigación en materia de salud cuya alineación debe estar en conjunto con la Política Económica. Por lo que se necesita la participación conjunta de la sociedad liderada por el gobierno nacional y subnacional, con las recomendaciones específicas de medidas de salud pública para el control, detección, aislamiento y el tratamiento rápido de los casos, para suprimir la transmisión comunitaria y reducir la mortalidad, garantizando la continuidad de servicios de salud esenciales en otras enfermedades de alta mortalidad, para proteger a los trabajadores en primera línea y a las poblaciones vulnerables. Las medidas a implementarse propuestas para este punto son:

1. Uso obligatorio de cubrebocas en espacios públicos y área de trabajo.
2. Aumentar la capacidad efectiva de vigilancia de nuevos casos, disponibilidad de pruebas, seguimiento de contactos y monitoreo continuo.
3. Aumentar el gasto priorizando al sector salud: 30% del gasto público recomendado, en el que el FASSA debe ser prioridad.

4. Liderazgo y comunicación directa con estados y municipios para disminuir la curva de contagios.
5. Monitoreo de Movilidad Urbana.

4.2.2 Revisar el pacto fiscal en materia de recaudación y distribución de los ingresos y de las responsabilidades de gasto

De acuerdo con el CEFP (2018), las entidades federativas son parte de la federación debido a los beneficios que obtienen sobre los costos de ser parte de esta, bajo los enfoques de solidaridad y resarcitoriedad, lo que significa que los estados, además de disminuir las diferencias que existen, reciben de la federación una retribución equiparable a lo otorgado. Actualmente se necesita innovar y renovar el federalismo fiscal a partir de una distribución adecuada de transferencias, facultades y asignación eficiente de recursos.

Los estados del país obtienen mayores recursos de acuerdo con su actividad económica, el argumento inmerso es que en el actual mecanismo de distribución de participaciones no es justo ni equitativo, al dotar de más recursos fiscales a entidades del centro y sur del país.

Por otra parte, el destino de los impuestos recaudados es responsabilidad de la federación, por ende, se debe discutir las prioridades en el gasto para disminuir la desigualdad en las regiones de los estados del país. De igual manera existen áreas de oportunidad para disponer de más recursos en las entidades, esto fortaleciendo las capacidades recaudatorias, y reduciendo la dependencia de los gobiernos locales por los recursos federalizados. Las propuestas a dar seguimiento en este punto son las siguientes:

1. Promover la recaudación local: incentivar a estados con menor recaudación a mejorar los mecanismos de recaudación de impuestos.

2. Mejorar los mecanismos para la fiscalización de recursos subnacionales: evitar que recursos se desperdicien en destinos para los cuales no fueron etiquetados.
3. Determinar una nueva fórmula del egreso mejorando el reparto del gasto federalizado a través de nuevos criterios de distribución y añadiendo un sentido de justicia a la repartición de los recursos fiscales.
4. Generar un círculo virtuoso entre el gobierno y los ciudadanos: de acuerdo con el origen y destino de recursos para generar confianza entre los ciudadanos.

4.2.3 Paquete de estímulos Fiscales para micro, pequeñas y medianas empresas

Según Morales (2020), las medidas fiscales adoptadas por el gobierno para aminorar los efectos de la crisis económica han sido insuficientes para evitar el cierre de empresas y el despido masivo de trabajadores, en vista de que la respuesta del gobierno para aplicar medidas de contención ha sido de apenas el 0.7% del PIB.

Las acciones tomadas por parte del gobierno tendrán repercusiones para 2021, sin embargo, estas acciones deben plantearse de manera inmediata en el corto plazo y no esperar a que la situación empeore en sectores económicos donde bien se pudo contener una caída más drástica. Estos estímulos fiscales deben tener carácter global para atender a las entidades federativas del país, como medida para aliviar la liquidez financiera de las empresas. Este paquete fiscal se propone tenga efectos para aminorar el impacto en los ingresos de las empresas y creación de empleos:

- 1.- Deducción en el ISR (ampliar el plazo para declaración).
- 2.- Disminuir impuesto por contratación de nuevos trabajadores.
- 3.- Programa para aplazar pagos de impuestos a empresas con problemas de liquidez.
- 4.- Eliminación de alzas a tasas por parte de CFE a negocios y familias.
- 5.- Apoyo en la creación de negocio: mayor cantidad de dinero en crédito, tasa de interés cero y plazos flexibles (6 meses).

4.2.4 Programa de inversión para activar la demanda, impulsar la capacidad productiva, competitividad y empleo

La inversión es la suma de los recursos que se utilizan para adquirir capital fijo con el fin de aumentar producción y/o la productividad. La inversión pública es una medida para contrarrestar la tendencia decreciente de la economía y es a través de una política contracíclica en inversión de obras de infraestructura que se puede llegar a disminuir los efectos de la crisis, esto si se destinan los recursos en obras a mediano y largo plazo.

Por otra parte, la inversión privada se alinea al comportamiento de la inversión bruta fija, la cual alienta a las empresas constructoras al gasto y al adelanto en el comportamiento futuro de la economía. Es importante tener en cuenta que el sector de la construcción genera fuentes de empleo y arrastra a otros sectores, por ende, es importante discutir nuevas alternativas para la inversión en México. Para lo cual se mencionan diversos puntos para la gestión de proyectos nacionales y la ampliación de regionales.

1. Discusión de proyectos regionales para generación de ingresos para el turismo.
2. Emisión de bonos cupón cero para entidades federativas.
3. Inversión en infraestructura en zonas con alto nivel de desempleo.

4.2.5 Nuevas oportunidades T-MEC búsqueda de nuevos mercados: Asia, Europa y Brasil

El nuevo tratado comercial T-MEC (México - Estados Unidos - Canadá) representa grandes oportunidades de crecimiento y entrelazamiento de sectores en la economía mexicana. Si bien el mercado norteamericano representa la mayor parte de exportaciones, se necesitan buscar opciones para la obtención de beneficios, siempre y cuando las condiciones de valor agregado se cumplan. La implementación de medidas para impulsar el sector primario en vista de ser el sector con menor impacto de la crisis representa mejores oportunidades a corto plazo para reducir la crisis de desempleo.

Por sus amplias ventajas comparativas, México es proveedor de productos de calidad para Estados Unidos y Canadá, pero es importante conocer y entender las diferencias de los mercados a nivel local. El seguimiento de temas para este punto se focaliza en trazar nuevas estrategias para acceder a mercados en donde la logística operativa muestra retos y discusiones en materia normativa, por lo tanto, se requieren ampliar el porcentaje de participación de empresas mexicanas en el comercio internacional y facilitar los requerimientos y capacitaciones en normas de calidad para ofrecer mejores productos y un alineamiento a la política industrial para reducir los déficits comerciales. Los temas propuestos a dar seguimiento son:

1. La Política Industrial en México.
2. Ventajas comparativas de México (sectores con mayor valor comercial).
3. Empresas transnacionales y exportaciones.
4. Ventajas regionales.
5. Estrategias para aumentar el porcentaje de empresas mexicanas exportadoras.

4.2.6 Creación de un Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MIPyMES que se vieron afectadas por la pandemia

Como propuesta final, se propone la creación de un Programa Especial de Reactivación Económica para apoyar financieramente a las pequeñas empresas en las entidades federativas. Como se ha dejado en claro, el tema central del trabajo ha sido el Ramo 33 junto con sus tres fondos más importantes FONE, FASSA y FASP para los cuales los gastos per cápita y asignaciones presupuestales deben aumentar; sin embargo, ante la importancia que significa ahora la crisis económica en términos de la recuperación económica de México, es necesario proponer una medida adicional que pueda mitigar el gran impacto que ha dejado la crisis económica fundamentalmente en las MIPyMES y en la pérdida de millones de empleos.

Ante las condiciones dadas de crisis, la reorientación del gasto público financiado para este Programa mediante deuda externa no podría estar muy alejado de ser una realidad, las pequeñas empresas necesitan fortalecerse económicamente para continuar con la reactivación, dinamización, generación y conservación de empleos y principalmente fomentar el crecimiento de la economía del país que se ha perdido por la pandemia. En vista de lo anterior, es necesario un Programa de esta naturaleza por parte del Gobierno Federal y estatal para las MiPyMES.

A continuación, se explica esta propuesta de creación del Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MiPyMES que se vieron afectadas por la pandemia dentro del cual la Política Fiscal actúa como instrumento esencial.

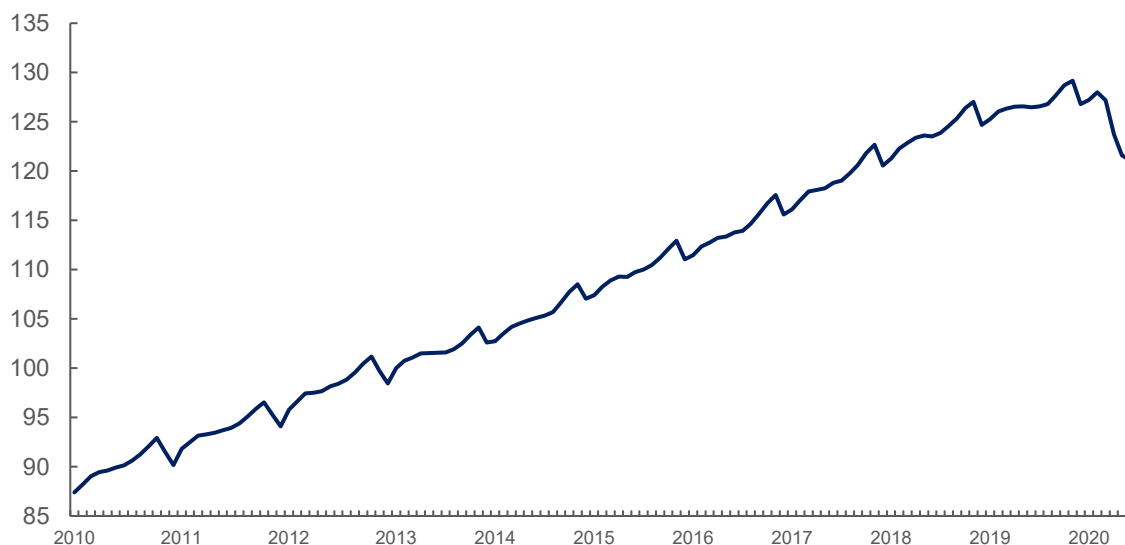
4.3 Programa Especial de Reactivación Económica para ayudar a las MiPyMES

4.3.1 Consideraciones iniciales ante el impacto de la pandemia COVID-19

Se identificó que uno de los grandes choques económicos que ha generado el COVID-19 ha sido en las MiPyMES del país y por consiguiente en la pérdida de millones de empleos formales afectando a gran parte de los habitantes, de la economía y en el ingreso de millones de personas como se aprecia en la gráfica 1. Derivado de lo anterior, se decidió finalmente por la creación de un Programa Especial de Reactivación Económica para las MiPyMES. Esta propuesta de creación implica también el hecho de reorientar el gasto público, propósito inicial del trabajo.

Ante esto, es esencial y hasta de forma urgente identificar esquemas con estrategias factibles instrumentadas debidamente con el fin de ser propuestas para hacer frente a la situación coyuntural prevaleciente y esta identificación no es más que una propuesta de recuperación económica; a través de la reorientación del gasto público se dé la creación de dicho Programa que, debido al impacto de la pandemia en el país pueda reactivar una nueva gran meta que debe ser retomada, alcanzada y rebasada: la creación de empleo.

Gráfica 1. Empleos afiliados al IMSS
Indice base 2013 = 100
2010 - mitad 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la STPS, empleos afiliados al IMSS.

Con lo anterior, se trata de dar un esquema para que el país genere más puestos de trabajo y si esto se vuelve una realidad, la generación de empleo resultaría en un mayor poder adquisitivo, consumo y ganancia pues también se suma la iniciativa privada. Las condiciones para un financiamiento externo existen y son propias para que se haga realidad, es decir, un Programa de Reactivación para las MIPyMES que sea financiado mediante un instrumento que no es nocivo sino complementario de los ingresos: deuda externa.

De tal forma que utilizar la política fiscal en condiciones de crisis es importante para generar apoyos y estímulos a fin de conservar y generar el empleo para crear el mayor bienestar factible en los habitantes a fin de regresar lo más rápido posible a un crecimiento económico. Es importante que, para la creación del Programa, se tenga en cuenta la certeza de un esquema normativo de seguimiento y ejecución bajo una estrategia totalmente coordinada de la asignación de ese recurso con la completa identificación del esquema de distribuciones a ser planteado que esté en línea con la

medida que se propone aclarando que, el gasto no se debe reducir en ningún momento y, al contrario, aún con estas condiciones drásticas se debe gastar más y mejor.

Con todo lo anterior, es importante aclarar que no se deja de lado la importancia que mantienen también el FONE, FASSA y FASP para este trabajo pues su estudio en los capítulos anteriores a través de las tres administraciones arroja consideraciones finales que deben ser retomadas a fin de que cumplan con sus objetivos y mejoren sus resultados dentro de las entidades federativas para generar un bienestar mucho mayor en la población y obtengan un mejor acceso a la educación, salud y seguridad pública; sin embargo, las condiciones drásticas que se experimentan a causa de la crisis económica por el COVID-19 obligan a dar este rumbo final al trabajo.

4.3.2 Justificación y el impacto del COVID-19 en la MIPyMES de México

La creación de este Programa tiene como objetivo específico generar empleos como una manera de apaciguar los estragos que ha dejado la pandemia en las MIPyMES y sus trabajadores mediante el otorgamiento de capital de trabajo. Es evidente que las MIPyMES requieren la presencia de personas en los puestos de trabajo para su funcionamiento, sin embargo, las medidas de confinamiento establecidas y la cancelación de gran parte de actividades no esenciales dieron como resultado el cierre de muchos establecimientos que provocaron la disminución de consumidores que afectaron gravemente los ingresos de las pequeñas empresas.

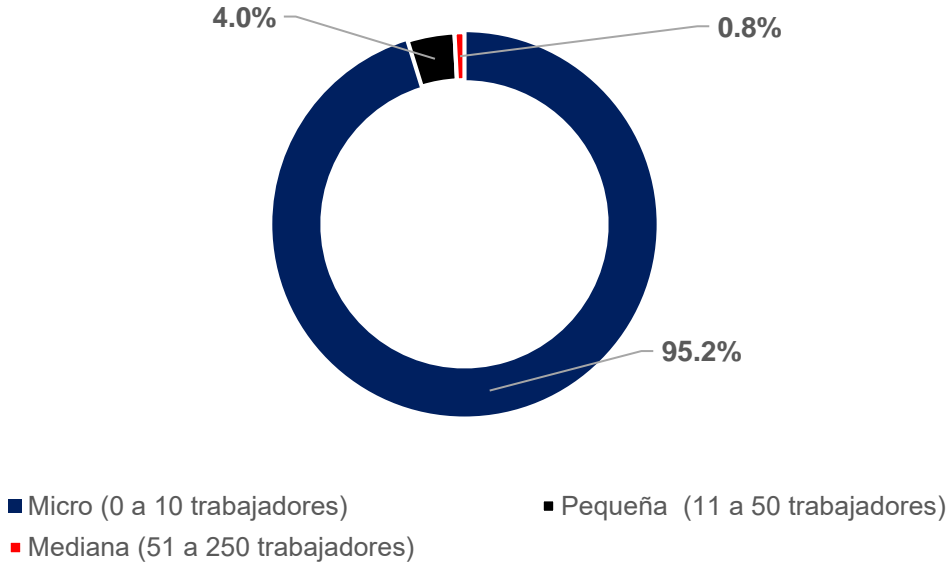
Santaella (2019) afirma que, en el país, la mayoría de las empresas son de índole micro, pequeña y mediana a la par de que casi toda la actividad económica y empleo nacional se relaciona a ellas. Según datos del INEGI, en el año 2018 existían 4.8 millones de MIPyMES dentro de los sectores manufacturero, comercio y servicios privados no financieros como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2. MIPyMES de México en 2018 por tamaño		
Tamaño de empresa	Número de empresas	Participación en %
Micro (0 a 10 trabajadores)	4,535,210	95.2%
Pequeña (11 a 50 trabajadores)	188,371	4.0%
Mediana (51 a 250 trabajadores)	39,614	0.8%
Total	4,763,195	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI.

Del total de las MIPyMES en el país, el 95.2% se conforman por microempresas, 4.0% por pequeñas empresas y 0.8% por medianas empresas como se aprecia en la gráfica 2. Las microempresas que contemplan no más de 10 empleados han sido las que resintieron en mayor medida el impacto de la pandemia en el país.

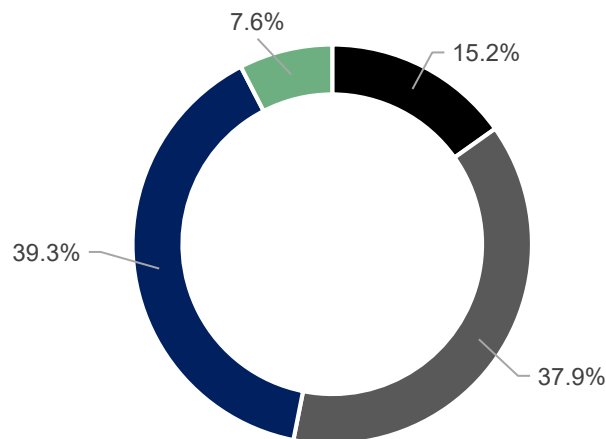
Gráfica 2. Composición de las MIPyMES en México durante 2018 en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI.

Lo anterior significa que, las MIPyMES generan el 68.4% del empleo en México ya que mantienen el 80.1% del total de los establecimientos en el país. De tal forma que la mayoría de las personas empleadas en las MIPyMES se ubican en resto de actividades económicas con 7.6%, manufacturas con 15.2%, comercio con 37.9% y servicios privados no financieros con 39.3% de empleados como se observa en la gráfica 3.

Gráfica 3. Empleados en MIPyMES por sector de actividad económica durante 2018 en porcentaje del gráfico



- Manufacturas
- Comercio
- Servicios privados no financieros
- Resto de actividades económicas

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI.

Esto deja en claro la gran importancia que tienen estas pequeñas empresas pues son uno de los grandes motores económicos del país a la par de que generan gran parte del empleo y, por tanto, tienen a la mayor parte de personas ocupadas en el país como se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro 3. Empleados en MIPyMES durante 2018

Tamaño de empresa	Número de empleados	Participación en %
Micro (0 a 10 trabajadores)	10,034,398	55.2%
Pequeña (11 a 50 trabajadores)	3,912,930	21.5%
Mediana (51 a 250 trabajadores)	4,216,428	23.2%
Total	18,163,756	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico 2019, INEGI.

El impacto en las MIPyMES del país ha sido inevitable, la Asociación de Emprendedores de México (2020) menciona que los emprendedores y las pequeñas empresas son el empleador más importante del país dado que constituyen un gran motor para la economía. A causa de la pandemia de COVID-19, los retos que venían enfrentando se hicieron más difíciles.

El choque generado por la pandemia podría hacer que el 77% de las MIPyMES dejen de operar, 87% perderá ventas y clientes, el 31% enfrentará problemas para pagar sus préstamos o créditos, 40% tendrá dificultades para pagar impuestos y aproximadamente el 25% despedirá a sus empleados.

4.4 Mecanismos para su creación

4.4.1 Objetivos del Programa

Como se expuso en la parte inicial del capítulo y dadas las condiciones actuales, se identifica de vital importancia un Programa de apoyo a las MIPyMES, en el cual se destinen recursos para la atención del empleo y capital de trabajo en México distribuido a las entidades federativas. Es así como su creación se plantea como un mecanismo adicional dentro del Programa de Reactivación Económica Nacional pues ante la crisis económica se esperaría pueda cumplir los siguientes objetivos que se proponen:

Objetivo general:

Generar mayor estancia para las MIPyMES afectadas en la crisis económica provocada por el virus SARS CoV-2 contribuyendo a su actividad económica y generación de empleo a fin de mejorar el bienestar de las familias a través de las entidades federativas.

Objetivos específicos:

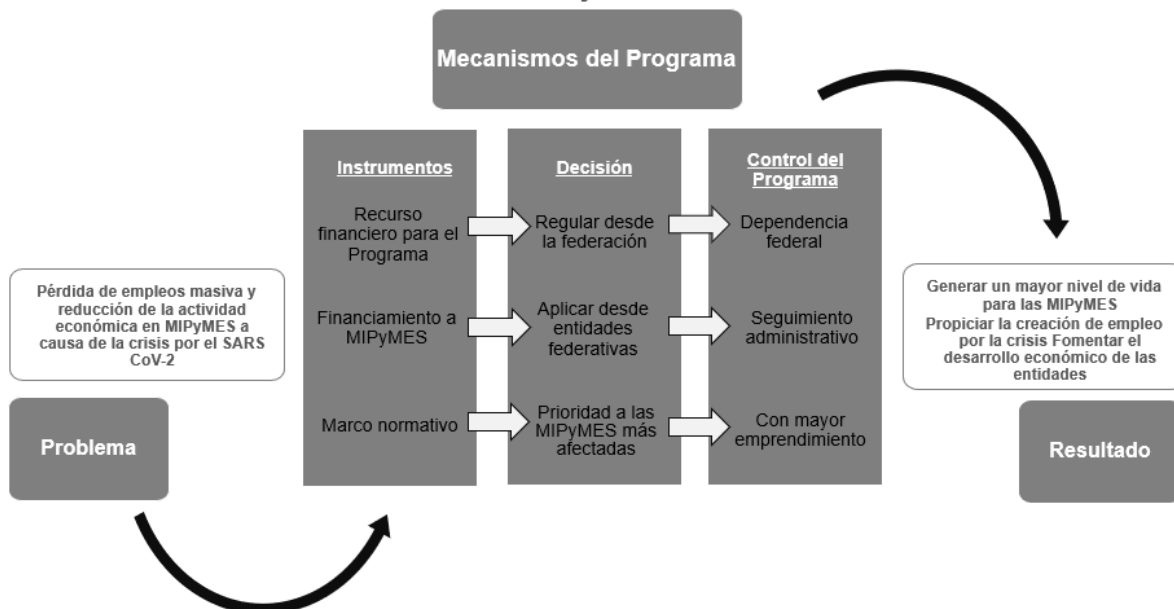
Dotar de capital de trabajo a través de las entidades federativas a las MIPyMES más afectadas por la crisis económica que generen mayor nivel de actividad económica y presenten mayor emprendimiento.

Fomentar la creación de mayores empleos formales en el corto plazo a través del financiamiento otorgado.

Fortalecer a las MIPyMES para que tengan mayores alternativas productivas de emprendimiento y estimulen el desarrollo económico de las entidades federativas.

Siguiendo esta línea, a partir del problema identificado se propone en la figura 1 un desarrollo para la creación del Programa con la identificación de un problema, la forma de resolverlo y el resultado esperado a través de una teoría causal que de acuerdo con Lorente (2018) deriva de una simetría a partir de fuerzas que se mantienen implícitas en el análisis de equilibrio económico resultando en una relación funcional de variables definidas que interpretan roles de la misma magnitud con sentido contrario.

Figura 1. Teoría causal del Programa de Reactivación Económica para las MIPyMES



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL.

Es importante que ante el reto de lograr lo anterior, alguna dependencia federal se encargue del Programa, es decir, genere un marco normativo claro y lineamientos de operación precisos pero que claramente, el ejercicio de los recursos se dirija a las entidades donde se encuentran las MIPyMEs considerando sus características particulares para cumplir con los objetivos propuestos. Adicionalmente, debe ser controlado de forma administrativa dentro de las entidades federativas que puedan tomar una decisión acertada ante la aplicación de los recursos.

Finalmente, el Programa propuesto debe contar con un enfoque de resultados e indicadores de desempeño. El enfoque de resultados es el más importante pues identifica a la población objetivo en este caso las MIPyMES y la solución a un problema público, solución a una problemática central y logró directo sobre el objetivo. Para el monitoreo del Programa, se deben establecer indicadores de desempeño a nivel propósito pues a partir de una intervención pública, el objetivo es observar un resultado positivo para las MIPyMES.

4.4.2 Marco normativo-regulatorio

Se propone la adición de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa la cual tiene por objetivo la del desarrollo económico nacional mediante la creación de las MIPyMES otorgándoles apoyo para su viabilidad, su productividad, competitividad y sustentabilidad a la par de incrementar su presencia en los mercados.

Tal como sucede con el FONE y FASSA que se rigen por la Ley General de Educación y de Salud para el cumplimiento de las atribuciones que les corresponden, para efectos del Programa, se propone se adhiera al artículo 7 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa en el que se menciona la Secretaría de Economía debe diseñar promover y fomentar la creación de instrumentos y mecanismos a la par de otros esquemas que den facilidad al financiamiento de las MIPyMES.

Bajo esta línea, tres dependencias son las encargadas del control, la evaluación y la fiscalización de los recursos: la Secretaría de la Función Pública (SFP), las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales, y la ASF. De la misma manera se tendrá la obligación de evaluar los recursos federales que ejerzan las instancias ejecutoras a través de indicadores estratégicos y de gestión ya antes mencionados.

4.5 Forma de financiamiento del Programa

4.5.1 Deuda Externa

Finalmente, para que la federación obtenga el financiamiento con el fin de otorgar ayuda a las MIPyMES y que sea distribuida en las entidades federativas para que las pequeñas empresas puedan beneficiarse y reactivarse económicamente, se propone que el financiamiento del Programa sea obtenido mediante deuda externa a largo plazo. La deuda externa no es un instrumento nocivo como se tiende a creer y, por el contrario, es complementario de los ingresos ya que puede reducir la vulnerabilidad de los países ante un choque drástico como lo es una pandemia.

Empleando las palabras de Ávila (2004), la deuda externa se conforma de todas las obligaciones públicas o privadas que son contratadas por el Gobierno Federal a través de extranjeros y son pagadas en el exterior ya sea en moneda nacional o extranjera pues es evidente que la deuda tiende a aumentar en tiempos de crisis y depresión ya que implica el logro de recursos adicionales que el gobierno central no obtendría de forma ordinaria y por el plazo de amortización, a largo plazo se hace pagadera en ejercicios posteriores.

El CEFP (2016) menciona que la deuda externa se clasifica por plazo, estructura de usuario, y fuentes de financiamiento, estas últimas se componen de:

1. Mercado de capitales: Colocaciones públicas efectuadas en los mercados internacionales de capital.
2. Organismos financieros internacionales (OFIs): Financiamiento contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
3. Comercio exterior: Préstamos otorgados entre los gobiernos a través de sus bancos oficiales o contratados mediante la banca comercial.

4. Mercado Bancario: Recursos que son obtenidos de forma directa mediante la Banca Comercial.
5. Reestructurados: Financiamiento ya negociado en diversos programas para reducir el saldo de la deuda.
6. PIDIREGAS: Movimientos de deuda directa, ligados a Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

De acuerdo con Loeza (2015), la deuda es una herramienta poderosa y eficaz que si se maneja adecuadamente conlleva a enfrentar gastos que no podrían financiarse con ingresos propios o de forma ordinaria, utilizándose para hacer frente a determinadas prioridades.

Bajo esta línea, de forma jurídica el CEFP (2016) menciona que el concepto de la deuda pública se basa en la CPEUM y la Ley Federal de Deuda Pública pues establece que el Gobierno Federal puede contratar deuda para la ejecución de proyectos que generen incremento en los ingresos públicos. Los montos de endeudamiento deben incluirse anualmente en la LIF que requiera el Gobierno Federal, así como las entidades del sector público.

Al respecto, en los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Deuda Pública se definen el concepto de deuda pública y de financiamiento. En el artículo 1 se establece que la deuda se compone de la obligación de pasivos, directos o contingentes que se derivan de financiamientos a cargo del ejecutivo federal, dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones financieras como la banca de desarrollo, las instituciones de seguros y fianzas, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal así como las empresas productivas del estado y sus empresas productivas subsidiarias.

En el artículo 2, se establece que por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o

emisión de títulos de crédito, la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios y los pasivos contingentes.

Por otra parte, en el artículo 6 de la Ley Federal de Deuda Pública se menciona que el Congreso de la Unión es el encargado de autorizar los montos de endeudamiento directo tanto interno como externo que sea necesario para financiar al Gobierno Federal y a las entidades del Sector Público Federal que se incluyen en la LIF y el PEF.

Para efectos de los límites de endeudamiento público de forma interna y externa tanto para la federación como las empresas productivas del estado, el artículo 2 de la LIF correspondiente al ejercicio fiscal 2020 establece que el ejecutivo federal puede obtener un monto de endeudamiento neto externo hasta por \$5,300 millones de dólares que incluye el monto de endeudamiento neto externo que se podría ejercer con organismos financieros internacionales. Para efectos de esta propuesta, se hace evidente mostrar el panorama de la deuda pública externa del país al primer trimestre del 2020 para tener en cuenta la situación que guarda y cómo es que se podría usar para el financiamiento del Programa propuesto.

4.5.2 Estado de la deuda externa en México

Según el CEFP (2020), la política de deuda pública en el país a causa de la pandemia por COVID-19 se encuentra en dos desafíos: el primero, satisfacer en forma oportuna y eficiente las necesidades que el Gobierno Federal tiene en financiamiento, esto conservando el acceso al crédito para que se pueda contar con los recursos con el fin de atender las necesidades de infraestructura, salud y de a poco a la economía del país. El segundo se impulsa por mantener una estructura sólida y favorable de la deuda pública.

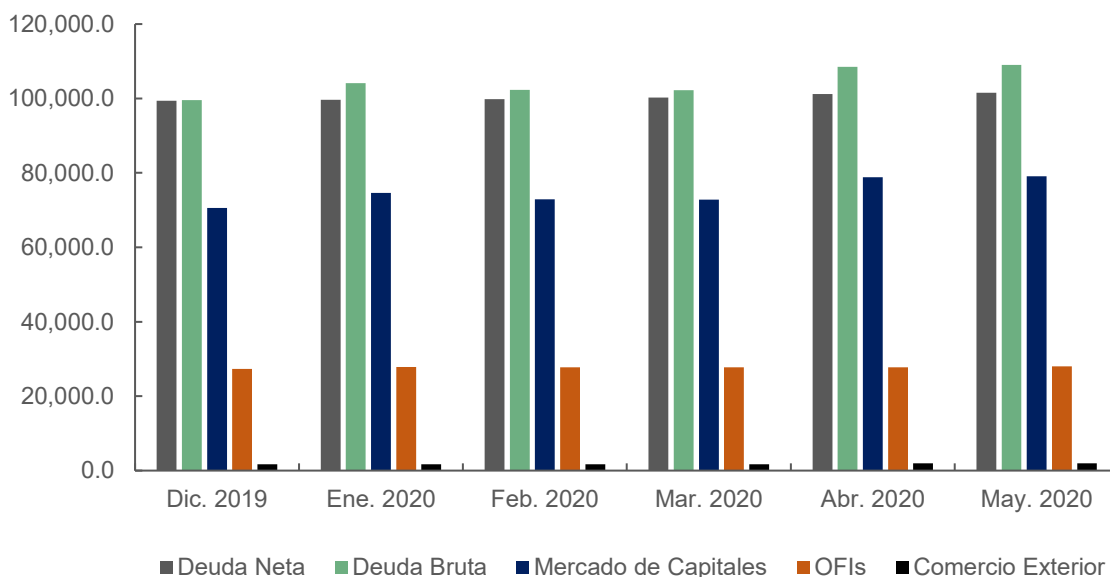
Lo anterior está en línea con el principio de garantizar la sostenibilidad de la deuda, así como cubrir las necesidades de financiamiento que el Gobierno Federal tiene a un nivel y costo de riesgos totalmente bajos. En términos de deuda externa, la SHCP (2020) afirma que el país cuenta con liquidez suficiente para afrontar las obligaciones de pago

externas y una línea de crédito flexible con el Fondo Monetario Internacional por \$44.6 mil millones de Derechos Especiales de Giro.

A principios del 2020, el saldo de la deuda neta externa del Gobierno Federal fue de \$100 mil 277.2 millones de dólares equivalente al 9.7% del PIB que resultó de varios factores como se aprecia en la gráfica 4:

1. Endeudamiento externo neto de \$3 mil 117.1 millones de dólares
2. Incremento de los activos internacionales del gobierno federal que se asocian a la deuda externa por \$1 mil 723.9 millones de dólares respecto al cierre de 2019
3. Ajustes contables negativos por \$485.9 millones de dólares que resultaron de la variación del dólar respecto a otras divisas en que se encuentra contratada la deuda.

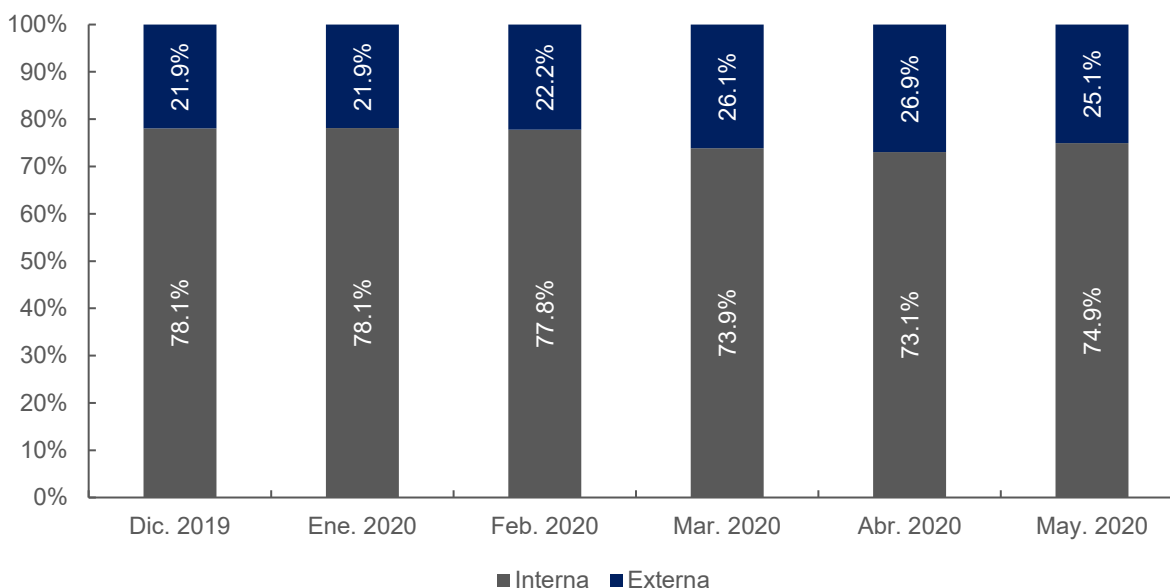
Gráfica 4. Deuda externa neta del Gobierno Federal por fuente de financiamiento 2020 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Por otro lado, se puede observar en la gráfica 5 que la mayor parte de la deuda del Gobierno Federal se compone de forma interna y en menor medida de externa. A mediados del año 2020, la deuda interna del Gobierno Federal representó el 79.4% mientras que la externa 20.6% respecto al total de la deuda neta. Como tal, la contratación de deuda se encuentra en el marco establecido por la SHCP ante la crisis por COVID-19 de mantener una deuda sólida, sin embargo, ante las condiciones que se presentan por los choques de la pandemia en las MIPyMES, es de vital importancia la contratación de deuda externa que se mantenga bajo este mismo marco establecido por la SHCP.

Gráfica 5. Deuda neta del Gobierno Federal compuesta por interna y externa participación en % del saldo



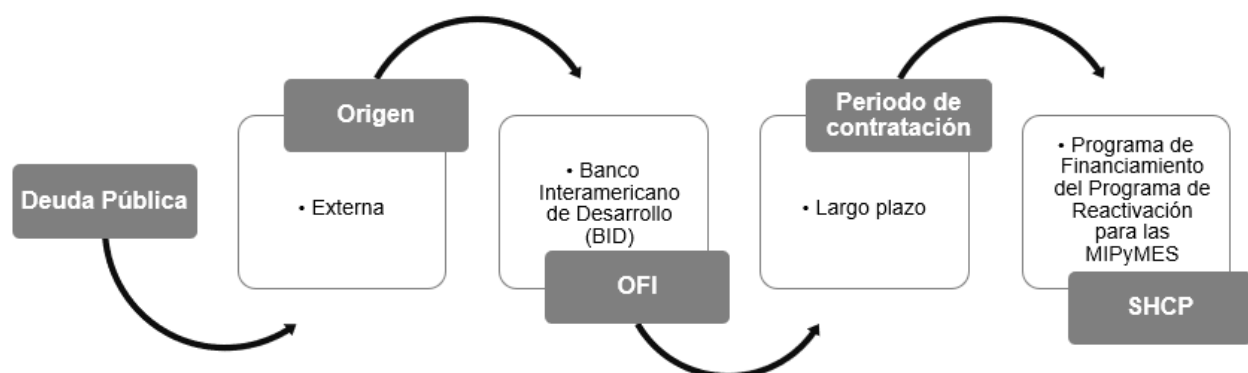
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

4.5.3 Contratación de deuda para el financiamiento del Programa propuesto

Dado el panorama que guarda el estado de la deuda externa en el país en la mayor parte del 2020 durante la pandemia de COVID-19 y tomando en cuenta las principales fuentes de financiamiento externas para el Gobierno Federal, se identifica que la fuente para financiar el Programa sería un Organismo Financiero Internacional (OFI), en este caso el BID. El Programa propuesto estaría adherido al programa de financiamiento de la

deuda externa que establece la SHCP. Por medio de la clasificación de la deuda se puede apreciar en la figura 2 lo anterior.

Figura 2. Forma de adquirir el financiamiento para el Programa



Fuente: Elaboración propia.

México es país miembro prestatario del BID, esto significa que puede recibir un volumen del préstamo total que el Banco proporciona. El BID es la principal fuente de financiamiento para América Latina ya que brinda soluciones financieras mediante préstamos, donaciones, garantías e inversiones. En este caso de propuesta, se identifica la necesidad de un préstamo para financiar el Programa. Para hacer realidad un préstamo, el BID considera que el prestatario debe tener capacidad para cumplir con las obligaciones impuestas en el préstamo. Los objetivos son los siguientes:

1. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones del dinero efectivo del préstamo que incluyen las amortizaciones de capital, pago de intereses y comisiones y el aporte local requerido.
2. Asegurar el cumplimiento de los objetivos y propósitos que se contemplan al proporcionar el préstamo; en ciertos casos el país prestatario está facultado legalmente para el cumplimiento de las directrices básicas de política nacional que se relacionan con el destino del préstamo, en tal caso el logro de los objetivos del préstamo escapa de las facultades que posee el país miembro prestatario.

Para los préstamos a favor del gobierno de un país, el BID establece que la garantía se constituye por la responsabilidad en calidad de país prestatario, para la cual no se exige fianza de terceros, a esto se suma que el Banco prevé un nivel indicativo de aprobaciones anuales con garantía soberana por \$10 mil 250 millones de dólares para el sexenio de AMLO que equivale a un programa anual de \$1,700 millones de dólares al año. Como tal, el financiamiento del Programa propuesto se daría mediante la adquisición de deuda externa para la federación que para efectos de esta propuesta y como lo establece el BID, hay dos tipos que el banco otorga:

1. Préstamos de Garantía Soberana: En el que ofrece financiamiento a los gobiernos y otras instituciones del gobierno para apoyar el desarrollo.
2. Préstamos sin Garantía Soberana: En los cuales ofrece financiamiento para proyectos del sector privado que contribuyan al desarrollo.

Es así como el tipo de préstamo que aplicaría para la consecución del financiamiento del Programa es el referente al de garantía soberana. Este préstamo se refiere a los que hace el BID al sector público, otorgados a los países miembros para impulsar el desarrollo.

En el cuadro 4 se pueden apreciar los programas y el destino de los recursos de la deuda externa que México contrata con OFI's a principios del 2020, para el caso del BID, se aprecian tres programas. Dentro de estos tres, se propone adherir el Programa de Reactivación para las MIPyMES. Por la naturaleza de los que el Gobierno Federal tiene con el BID, el Programa propuesto podría adecuarse en buena medida a los ya existentes. De tal forma que así se conforma el mecanismo para el financiamiento de la propuesta.

Cuadro 4. Deuda Externa del Gobierno Federal, Avance del Programa de Financiamiento Primer trimestre de 2020 (millones de dólares)		
Concepto Organismos Financieros Int. (OFI's)	Acumulado	Programa/Destino
	615.1	
BID	602.4	
	1.6	Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias PROFORHCOM
	0.8	Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Políticas de Promoción al Empleo
	600	Programa de Fortalecimiento para la Reforma del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial II
BIRF	10.3	
	0.3	Proyecto de Eficiencia y Sustentabilidad Energética en Municipios (PRESEM)
	2.6	Proyecto para el Fortalecimiento del Acceso a la Vivienda Social
	6.8	Proyecto de Fortalecimiento Empresarial en Paisajes Productivos Forestales
	0.6	Proyecto de Almacenamiento de Granos y Servicios de Información para la Competitividad Agrícola
(Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)		
FIDA	2.4	
(Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)	2.4	Proyecto Economía Social: Territorio e Inclusión

Fuente: SHCP.

El panorama dado intenta dar una propuesta alternativa para ayudar a las MIPyMES del país que han sido afectadas por el COVID-19, con este esquema alternativo se podría mitigar el impacto económico que están experimentando las principales fuentes de trabajo en el país que son los pequeños negocios. Si bien es concreta, reúne los elementos para que, en conjunto con la Política Fiscal, se sume a un Programa de Reactivación Económica Nacional junto con la Política Monetaria y de Sector Externo pues en estas condiciones tan graves que atraviesa el país, es un deber imperioso su elaboración y puesta en marcha por el Gobierno Federal.

4.6 Consideraciones finales del trabajo

Retomando a CONEVAL (2019) la descentralización iniciada en México hace ya más de 20 años tomó rumbos distintos en los sectores de las Políticas Públicas. Es por esto que el análisis del gasto federalizado se convierte en uno de los principales instrumentos de la descentralización pues necesariamente incluye el estudio del Ramo 33 y sus fondos que lo componen.

El Ramo 33 junto con sus fondos seleccionados como se ha dejado claro, funciona bajo la normatividad de la LCF, pues indica el destino de los recursos que al ser ejercidos desde las entidades suponen resolver los problemas locales. Por lo anterior, los fondos seleccionados no han logrado del todo atender las principales inquietudes que le dieron origen: el uso discrecional de los recursos asignados y los mecanismos de asignación de cada fondo no estuvieran sujetos a negociaciones políticas.

Sin embargo, los fondos seleccionados están hechos para resolver problemas muy específicos; no son del todo un instrumento para beneficiar a la población ni afectar a las Políticas Públicas de cada sector positivamente, es decir, no constituyen la solución a un problema público pues dejan de lado la consideración de que, en las entidades, la igualdad de capacidades en los gobiernos no es la misma. Esto significa que los instrumentos de descentralización están fragmentados y no permiten que ocurra lo que la descentralización se propone: dar recursos a las entidades para que puedan ejercerlos acorde a sus necesidades particulares.

Respecto a la evaluación de los fondos, se deja en claro que los tres fondos estudiados logran identificar a la población objetivo, pero ninguno identifica el cambio que se pretende lograr. Es decir, los enfoques de cada uno son de gestión y no de resultados. Un fondo que tiene un enfoque de resultados debe cumplir las características de identificar a la población objetivo, solucionar un problema público, los indicadores tienen criterios mínimos de calidad y los bienes y servicios que entregan deben ser suficientes para cumplir con el objetivo. A diferencia de lo anterior, el FONE, FASSA y FASP tienen

un enfoque de gestión mediante el cual solo se impulsan por entregar bienes o servicios, pero no implican un resultado directo sobre la población, es decir, el objetivo se limita a solamente un proceso de gestión.

Por otro lado, los indicadores analizados y los fondos dejan ver el gran desfase que existe entre estos. Tal como se apreció mediante los coeficientes de correlación, muchos de los indicadores y la distribución porcentual de cada fondo en las entidades, resultaba prácticamente nula, dando como resultado poca asociación sobre los indicadores que se aprecian en el nivel propósito de cada MIR correspondiente a la distribución de los fondos en las entidades. Esto quiere decir que los fondos no persiguen un resultado sobre la población objetivo, un cambio sustancial, por el contrario, el FONE FASSA y FASP solo buscan servir más que el pago de acciones del gobierno.

En relación con los gastos per cápita y per cápita por día, se aprecia que el destino del recurso para cada habitante en cada uno de los fondos seleccionados aún es insuficiente para satisfacer la gran demanda de estos servicios. Desde el año inicial de estudio, 2010 hasta el año final 2020 que corresponde a este trabajo, el gasto per cápita y per cápita por día tanto en educación, salud y seguridad pública continúa siendo insuficiente.

Por tanto, estos destinos deben aumentar tal como se afirmó anteriormente, se necesita de un incremento sustantivo del gasto en educación, salud y seguridad pública dejando en claro que son dos de los esquemas prioritarios, aclarando que siempre se debe gastar más y mejor.

Finalmente, y más allá de todas estas consideraciones finales para el estudio del Ramo 33 junto con sus tres fondos seleccionados, es importante retomar que la pandemia por COVID-19 no estaba prevista antes de la elaboración de este trabajo. Sin embargo, ha obligado inclusive a la necesidad de considerarla para la parte final. Es por esto que en la última parte se ha incluido la propuesta de un Programa de Reactivación Económica Nacional en el que deben actuar los tres instrumentos de la Política Económica, la Política Monetaria, Política de Sector Externo y Política Fiscal en la que esta última tenga

un papel preponderante para el Programa propuesto. Tal como se ha visto, la pandemia ha generado un gran impacto económico en las MIPyMES del país las cuales han perdido capital de trabajo a la par de millones de empleos.

De tal forma, se generó la propuesta de un Programa de Reactivación Económica para las pequeñas empresas en las entidades, financiado por deuda externa para las cuales, ante la grave situación que han experimentado, llegue a mitigar el gran impacto propiciando el financiamiento con el fin de evitar su cierre permanente y la conservación y generación de empleo dejando en claro que el objetivo con esta propuesta es también la reorientación del gasto público a fin de que las MIPyMES continúen fomentando la actividad económica.

La situación por la pandemia es bastante compleja, los siguientes años a partir del 2020 tienen que formar parte de la prioridad de Política Económica en términos de restaurar capitales de trabajo, restaurar la actividad económica y lo más fundamental, restituir y generar empleo. Por consiguiente, la Política Fiscal debe ser utilizada como un instrumento fundamental para generar lo anterior.

La reactivación económica del país evidentemente forma parte de un Ramo General 33 que debe ser actualizado y modernizado, la vigencia del ejercicio del gasto público y la generación de nuevas condiciones por la vía de la Política Fiscal para que en un Programa de Reactivación Económica Nacional se pueda estimular el crecimiento económico y el mayor bienestar factible para los mexicanos.

Referencias

Ávila, J. (2004). *Introducción a la economía*. UNAM FES Aragón.

Asociación de Emprendedores de México (ASEM). (2 de abril del 2020). *Propuestas para mitigar el impacto económico del COVID-19*. <https://asem.mx/noticias/detalle/137/propuestas-para-mitigar-el-impacto-economico-del-covid-19>

Astudillo Moya, M. y Ballinas Paniagua, F.J (2012). *Fundamentos de Economía*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Armendares, P. (2018). *Salarios en México: avances pendientes y opciones de política hacia un desarrollo económico y social sostenido*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4099>

Banco de México. (2020). *Informe Trimestral: Enero-marzo 2020*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B23C2DCA8-4AD3-FBE0-B0BF-4D30C8066B84%7D.pdf>

Barceinas, J. y Luna, R. (s/f). *Origen y funcionamiento del Ramo 33*.

BID. (2020). *Préstamos*. <https://www.iadb.org/es/prestamos>

BID. (2020). *Garantías*. <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/garantias>

BID. (2013). *Propuesta de política para un instrumento de garantía flexible aplicable a operaciones con garantía soberana*. BID.

BID. (2020). *Glosario del ciclo de proyectos del BID*. <https://www.iadb.org/es/projects/glosario-del-ciclo-de-proyectos>

BID. (2020). *Garantías requeridas al prestatario*. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/garantias-requeridas-al-prestatario-%2C6708.html>

BID. (2000). *La Estructura de la Deuda Pública en México: Lecciones y Perspectivas*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-estructura-de-la-deuda-p%C3%BAblica-en-M%C3%A9xico-Lecciones-y-perspectivas.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2004). *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. CIDE.

- Conchas, E. (2001). *Finanzas Públicas de México*. IPN.
- CEPAL. (2020). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Informe COVID-19.
- Cervantes González, J.A (1996). Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana. *Revista de comercio exterior*, (46), 1-18.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2006). *Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- CEFP. (18 de mayo de 2020). *Análisis del Informe sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2020*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0152020.pdf>
- CEFP. (21 de junio del 2016). *Análisis y evolución de la deuda pública*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0122016.pdf>
- CEFP. (2018). *Calidad Educativa y Evolución de los Recursos Presupuestales en Educación, 2013-2018. Nota informativa*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0062018.pdf>
- CEFP. (2018). *Retos del Federalismo Hacendario. Estudio CEFP*. <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0013-270718.pdf>
- CONEVAL. y UNAM. (2018). *Pobreza y derechos sociales en México*. UNAM.
- CONEVAL. (2012). *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación, Reporte Técnico, Secretaría de Desarrollo Social. CONEVAL.
- CONEVAL. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2010). *Estudios del Ramo 33*. CONEVAL.

- CONEVAL. (2018). *Análisis de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2019). *Informe de Enfoque de Resultados de los Fondos Sociales del Ramo 33*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2019). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México, 1997-2017*. CONEVAL.
- Chávez Campirano. A.A (6 de marzo de 2019). La actual política exterior de México. *Revista Foreign affairs Latinoamérica*.<http://revistafal.com/la-actual-politica-externa-de-mexico/>
- Díaz, A., Gámir, J. y Sáiz, L. (2006). *Política Económica*. McGraw-Hill.
- Estrada Márquez. J.M. (2020). La economía y COVID-19: retos y pronósticos para México. *Coyuntura Económica*. (2), 1-40
- FUNSALUD. (2012). La salud en México: 2006/2012: visión de FUNSAUD. <https://clea.edu.mx/biblioteca/La%20salud%20en%20Mexico%202006-2012.pdf>
- FMI. (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2020*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- García, A. (2018). *Impacto de los Fondos Federales de Aportaciones del Ramo General 33 en el Desarrollo Social de los Estados y Municipios de México (2000-2015)*. [Tesis de doctorado, UNAM]. <http://132.248.9.195/ptd2018/julio/0776961/Index.html>
- González, Huerta. A. (2012). *Los problemas económicos y su impacto en la seguridad nacional*. Facultad de Economía, UNAM.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Antoni Bosch, editor.
- Gutiérrez, A. (2015). Gasto público y Presupuesto Base Cero en México. *El Cotidiano*, núm. 192,13-32. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883003>

- Gómez, M. (2016). Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón. *El Cotidiano*, núm. 105, 53-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32543454007>
- Harvey, S. (2008). *Hacienda Pública*. McGraw-Hill.
- Heath, J. (13 de julio del 2020). *La Crisis del Desempleo*. <https://jonathanheath.net/la-crisis-del-desempleo/>
- Heath, J. (9 de junio del 2020). *El Desempleo en Tiempos de CoronaVirus*. <https://jonathanheath.net/el-desempleo-en-tiempos-de-coronavirus/>
- INEGI. (2020). *Censos Económicos 2019*. https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Informacion_general
- INEGI (2020). Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2012). Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México. *Revista de administración pública*, núm. 127, 11-139. <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap127.pdf>
- Jonathan Heath [@JonathanHeath54]. (9 de julio del 2020). Acabo de dar una plática en el FES Acatlán mediante el enlace universitario Banxico. Hablé sobre el mercado laboral en tiempos de pandemia. Aquí reproduzco la última lámina: [Tweet, imagen]. Twitter. twitter.com/JonathanHeath54/status/1281375994218082304
- Levy Orlik, N. (2019). *La viabilidad de la política económica de la 4T: primer año de gobierno*. Facultad de Economía, UNAM. Proyecto Papiit IN305217.
- Lorente S.-B., L. (2018). La explicación causal en economía. *Revista de Economía Institucional*, núm. 39, 9-51. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.02>.
- Loeza Manzanero, C. (2015). *Lecturas sobre tópicos hacendarios*. UNAM FES Aragón.
- Ley de Coordinación Fiscal (Última reforma publicada DOF 30-01-2018). (15 de febrero de 2020). diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf
- Ley General de Educación. (30 de septiembre del 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

- Ley General de Salud. (Última reforma publicada DOF 29-11-2019). (1 de julio de 2020). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020. (25 de noviembre de 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2020_251119.pdf
- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (Última reforma publicada DOF 13-08-2019). (13 de agosto del 2020). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_130819.pdf
- México Evalúa. (4 de junio de 2020). *Números de Erario: abril de 2020*. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/numeros-de-erario-abril-de-2020/>
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teoría y Aplicada*. McGraw-Hill.
- Michel, C. y Damián, L. (18 de febrero de 2020). El ramo 33 y la descentralización: vieja solución, viejos problemas. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/02/el-ramo-33-y-la-descentralizacion-vieja-solucion-viejos-problemas/>
- Morales, Y. (18 de mayo de 2020). *Tibio estímulo fiscal de México en crisis por Covid-19 profundizará recesión: Fitch. El economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Tibio-estimulo-fiscal-de-Mexico-en-crisis-por-Covid-19-profundizara-recesion-Fitch-20200518-0098.html>
- OCDE (2020). *ELS Policy Brief on the Policy Response to the COVID-19 Crisis. Health systems responses to COVID-19 in the OECD*. https://oecd.dambroadcast.com/pm_7379_119_119689-ud5comtf84.pdf.
- Pinilla-Rodríguez, E., Aguilera, J. y Montero-Granados, R. (2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. *Investigación Económica*, núm. 289, 79-110. <https://www.jstor.org/stable/24431066>
- Serrillo, S. (22 de junio de 2020). *El gasto público en Seguridad y Protección Ciudadana no está cumpliendo su misión. Cuestione*. <https://cuestione.com/detalle/a-fondo/el-gasto-publico-en-seguridad-y-proteccion-ciudadana-no-esta-cumpliendo-su-mision>

Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, (51). 1.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Incidencia delictiva del Fuero Común, nueva metodología*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Datos abiertos de incidencia delictiva*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

Secretaría de Salud. (2020). *Dirección General de Información en Salud*. <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-informacion-en-salud-dgis>

Secretaría de Educación Pública. (2020). *Estadística Educativas*. <https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)., INAP. y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s/f). *Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*.

SHCP. (2009). *Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33*. SHCP.

SHCP. (2020). *Cuentas públicas 2006-2019*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

SHCP. (2020). *Estrategias Programáticas del Ramo 33, 2010-2020*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

SHCP. (s/f). *Deuda pública. Metodología tradicional*. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ESTOPOR/metodologias/eo_am03.pdf

- SHCP. (2020). *Paquete Económico y Presupuesto*.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP. (2020). Informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública. Primer trimestre 2020.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2020/it/01inf/itindc_202001.pdf
- SHCP. (2020). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*.
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- SHCP. (2020). *PreCriterios Generales de Política Económica 2021*.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf