



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS
Y LOS IMPUESTOS (IVA E ISR) EN MÉXICO: UNA
ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE
MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y
2020”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO**

PRESENTA:

Mtra. María del Coral Reyes Ronquillo

COMITÉ TUTORIAL:

*** DR. ALBERTO CASTAÑÓN HERRERA
(DIRECTOR DE TESIS)**

*** DRA. ADA CELSA CABRERA GARCÍA**

*** DRA. BEATRIZ MARTÍNEZ CARREÑO**

PUEBLA, PUE. OCTUBRE 2025

Agradecimientos

Expreso mi más sincero agradecimiento al Doctorado en Economía Política del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), por brindarme la oportunidad de integrarme a su comunidad académica y formarme en un espacio de diálogo crítico y de investigación.

Agradezco de manera especial a mi comité académico por la dispensa de cuotas de reinscripción durante el decreto de emergencia sanitaria por COVID-19, gesto solidario que permitió la continuidad de mis estudios en un contexto de alta complejidad. Reconozco igualmente al Programa de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) —hoy Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnologías e Innovación (SECIHTI)— por el invaluable respaldo otorgado a través de la beca que me acompañó durante los cuatro años de formación doctoral.

Expreso mi gratitud al Dr. Alberto Castañón Herrera, director de esta tesis, por su tiempo y orientación a lo largo del proceso de investigación. Extiendo también un especial reconocimiento a la Dra. Ada Celsa Cabrera García y a la Dra. Beatriz Martínez Carreño, cuyas valiosas observaciones y lecturas enriquecieron el desarrollo de este trabajo. Asimismo, agradezco las aportaciones del Doctor Fabián Alejandro Gerónimo Castillo y el Doctor Eduardo Ortiz-Juárez, quienes contribuyeron con sus comentarios al fortalecimiento de esta investigación.

A mis amigas Yessika Mabel Cepeda y Maru Ochoa, gracias por su compañía, su alegría y por convertir los momentos desafiantes en recuerdos luminosos. De manera muy especial, agradezco a mi familia. Aunque pequeña, ha sido el pilar fundamental de este recorrido. A mi hermana Aney y a mis sobrinos, por su apoyo incondicional, y en particular a mi hijo Diego, por caminar siempre a mi lado. Compartir contigo nuestras respectivas salidas de clase —tú de la preparatoria y yo del doctorado— constituye uno de los recuerdos más entrañables de esta etapa.

Finalmente, extiendo mi gratitud a todas y todos mis amigos economistas y politólogos, con quienes compartí aprendizajes, desafíos y vivencias que hicieron de este camino uno más humano, crítico y enriquecedor.

Resumen de tesis

Esta investigación estima el impacto redistributivo de las transferencias monetarias y los impuestos (IVA e ISR) en México durante 2018 y 2020, mediante un modelo de microsimulación aritmético basado en datos de la ENIGH. El objetivo es evaluar si estos instrumentos fiscales y sociales contribuyen a reducir la desigualdad del ingreso. Se parte de la hipótesis de que el sistema fiscal mexicano y sus programas de transferencia carecen de progresividad suficiente, lo que limita su capacidad para corregir las brechas estructurales de desigualdad. En un contexto marcado por crisis económicas y la pandemia de COVID-19, se pone a prueba la efectividad redistributiva del Estado como garante del bienestar social.

Desde una perspectiva teórica y normativa, se reconoce que la desigualdad es un problema no solo económico, sino también político y ético, dado que afecta la capacidad efectiva de los ciudadanos para ejercer sus derechos. Se emplean indicadores como el índice de Gini, Kakwani y Reynolds-Smolensky para medir la progresividad de impuestos y transferencias. Además del análisis cuantitativo, se incluye una revisión histórica e institucional de las reformas fiscales y sociales recientes, prestando atención especial al cambio en la tasa del IVA en la frontera norte en 2020.

Los hallazgos permiten valorar la coherencia del sistema con principios como la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad, y aportar evidencia para el rediseño de políticas públicas orientadas a la justicia distributiva.

Abstract

This research estimates the redistributive impact of public transfers and taxes (VAT and income tax) in Mexico during 2018 and 2020 using an arithmetic microsimulation model based on ENIGH household survey data. The main objective is to assess whether these fiscal and social instruments help reduce income inequality. The study is based on the hypothesis that the Mexican tax system and its transfer programs lack sufficient progressivity, limiting their ability to correct structural inequality gaps. In a context marked by recurring economic crises and the COVID-19 pandemic, the effectiveness of the State as a guarantor of social welfare is critically examined.

Theoretically and normatively, the study acknowledges that inequality is not only an economic issue but also a political and ethical one, as it affects citizens' ability to exercise their rights. Inequality is measured through indicators such as the Gini index, index, Kakwani index, and Reynolds-Smolensky index to evaluate the progressivity of taxes and the incidence of transfers.

In addition to empirical estimation, the study includes a historical and institutional review of fiscal and social reforms, focusing particularly on the VAT rate change in Mexico's northern border in 2020.

The findings contribute to evaluating the coherence of the fiscal system with principles such as equity, efficiency, and sustainability, and aim to inform the public debate on fiscal and social policy reform in Mexico. In times of growing inequality, robust technical diagnoses are essential for designing policies oriented toward distributive justice.

Contenido

Agradecimientos.....	2
Resumen de tesis	3
Abstract.....	4
Introducción.....	8
Capítulo I.	12
1.1 Teorías generales	13
1.1.1 Teoría de Justicia Rawls	13
1.1.2 Óptimo de Pareto	15
1.1.3 Óptimo social de Sen	17
1.3 Enfoques sobre la desigualdad.....	18
1.4.1 Mediciones de desigualdad	21
1.5 Fundamentos teóricos de los programas de transferencia	25
1.5.1 Universalismo.....	28
1.5.2 Focalización.....	28
1.6 Enfoques teóricos sobre el diseño y la función de los impuestos.....	29
1.6.1 Impuestos directos	35
1.6.2 Impuestos indirectos	36
Capítulo II. Leyes y normas de las políticas de transferencia y los impuestos en México .	38
2.1 Normas y lineamientos de las transferencias en México.....	40
2.2 Marco normativo que regulan la política fiscal en materia de impuestos.....	53
Capítulo III. Transformación de las políticas de transferencias y de los impuestos en México	61
3.1 Políticas de transferencia en México	62
3.1.1 Política pública desde un enfoque de focalización.....	64
3.1.2 Transformaciones en el marco del gobierno en los años 2020	71
3.2 Transformaciones en la política impositiva en México	74
3.2.1 Evolución del IVA	74
3. 2. 3 Relación entre impuestos y transferencias	84
Capítulo IV. Modelo de microsimulación aritmético e indicadores distributivos.....	87
4.1 Modelos de microsimulación herramientas para la estimación distributiva.....	87
4.1.1 Modelos de microsimulación implementados para el análisis de políticas públicas y políticas fiscales	88
4.2 Metodología	92
4.2.1 Definición de poblaciones.....	94

4.3. Análisis de marco teórico y normativo	95
4.4 Armado de base de datos	95
4.4. 1 Bases de datos para el análisis.....	95
4.5 Microsimulador.....	97
4.5.1 Microsimulador IVA.....	97
4.5.2 Microsimulador ISR y seguridad social.....	101
4.6 Indicadores distributivos: instrumentos de medición de la progresividad y la redistribución de los PTM.....	112
4.6.1. Índice de Gini.....	112
4.6.2 Índice de Reynolds-Smolensky.....	115
4.6.3 Índice de Kakwani.....	116
Capítulo V. Hallazgos y resultados	118
5.1 Resultados: Análisis de progresividad y redistribución de las políticas de transferencias monetarias.....	118
5.2 Resultados: El impacto del cambio de IVA en México en el año 2018	121
5.2.1 Estimación de la evasión del IVA según lugar de compra.....	122
5.3 Resultados: El impacto del cambio de IVA en la frontera de México en el año 2020	126
5.3.1 Evasión.....	130
5.4 Resultados microsimulador ISR 2018	136
5.4.1 ISR 2018.....	136
5.4.2 Análisis de la cuota de seguridad social pagada por el trabajador (2018)	137
5.5 Análisis del Impuesto Sobre la Renta (ISR) pagado por los trabajadores por entidad federativa (2018).....	139
5.6 Resultados microsimulador ISR 2020	140
5.6.1 ISR 2020.....	140
5.6.1 Comparación de la cuota social por decil (año 2020).....	141
5.6.2 Distribución territorial del ISR: análisis por entidad federativa 2020	142
5.6.3 Contribuciones a la seguridad social por entidad federativa 2020.....	144
Conclusiones.....	145
Bibliografía.....	148
ANEXOS	154
Anexo 1.....	154
Anexo 2.....	156

Contenido de Tablas

Tabla 1 Medidas de desigualdad económica	22
Tabla 2 Características de los programas de transferencias monetarias.....	73
Tabla 3 Evolución del IVA en México.....	77
Tabla 4 Regiones fronterizas	80
Tabla 5 Tabla de valores del ISR 2020	83
Tabla 6 Tabla de valores del ISR 2021	84
Tabla 7 Comparativa modelo CEQ y microsimulador IVA_ISR.....	93
Tabla 8 Descripción de variables ENIGH	96
Tabla 9 Descripción de variables ENIGH	97
Tabla 10 Lugar de compra	98
Tabla 11 Diferentes escenarios	98
Tabla 12 ISR 2018.....	103
Tabla 13 ISR 2021	103
Tabla 14 Subsidio al empleo anual original	104
Tabla 15 Subsidio al empleo anual modificado.....	104
Tabla 16 Criterios de la Ley del ISSSTE	107
Tabla 17 Cambios ISR 2020.....	110
Tabla 18 Ajuste de tabla ISR 2020.....	111
Tabla 19 Características de la ENIGH	113
Tabla 20 Clave y nombre de los programas	114
Tabla 4 Diferentes tipos de ingreso con las encuestas 2018 y 2020.....	115
Tabla 19 Resultados de Gini e IRS con y sin transferencias en los programas analizados en el año 2018 y 2020	118
Tabla 20 índice de Kakwani para el año 2018.....	119
Tabla 21 índice de Kakwani para el año 2020.....	120
Tabla 25 Escenarios IVA 2018.....	122
Tabla 26 Categorías y el monto estimado de evasión asociada 2018.....	123
Tabla 27 Estimación del IVA por decil, 2018	124
Tabla 28 Recaudación de IVA en 2020.....	126
Tabla 29 Categorización.....	133
Tabla 30 Simulación ISR 2018.....	136
Tabla 31 ISR por Decil 2020	138
Tabla 32 ISR Ex ante y Ex post.....	141
Tabla 33 Comparación de simulación cuota Social 2020.....	142
Tabla 34 Diferencias entre la ENIGH 2012 y la ENIGH 2020	154
Tabla 32 Dato trimestral.....	156
Tabla 36 Dato mensual.....	158
Tabla 37 Gasto anual sin impuestos	160

Introducción

La presente investigación, titulada “Impacto distributivo de las transferencias y los impuestos (IVA e ISR) en México: una estimación a través de un modelo de microsimulación aritmético para 2018 y 2020”, tiene como objetivo central estimar la efectividad del sistema fiscal y de los programas de transferencia como mecanismos redistributivos del ingreso y reductores de la desigualdad en México. Se parte de la hipótesis de que la política de gasto social en el país no es suficientemente progresiva ni genera un efecto redistributivo significativo, lo que ha contribuido al ensanchamiento de las brechas estructurales de desigualdad.

El rol del Estado, en su calidad de garante del bienestar social, se articula en funciones fundamentales: regulación, redistribución y garantía de derechos humanos. Sin embargo, las crisis económicas recurrentes, intensificadas por la pandemia de COVID-19, han evidenciado las limitaciones estructurales del sistema fiscal y social mexicano, exacerbando los niveles de pobreza, exclusión y desigualdad. Esta coyuntura complejiza el papel del Estado y exige repensar la efectividad de sus instrumentos fiscales y sociales a través de herramientas empíricas.

En este contexto, el análisis de las políticas de transferencias y de los impuestos se vuelve prioritario para comprender hasta qué punto estas logran compensar las desigualdades. Esta investigación se sustenta en la estimación empírica del impacto distributivo de ambos instrumentos mediante un modelo de microsimulación aritmético con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), lo que permite simular sus efectos sobre la desigualdad del ingreso. La evaluación se centra en los años 2018 y 2020, dos momentos clave en los cambios entre administraciones federales, con cambios sustantivos tanto en la política social como en la tributaria.

La elección de los años 2018 y 2020 obedece a dos consideraciones metodológicas y contextuales. En primer lugar, la investigación inició en 2021, momento en el cual la ENIGH 2022 aún no estaba publicada. Por ello, el uso de la ENIGH 2020 representaba la fuente oficial más reciente y confiable disponible. En segundo lugar, la comparación entre 2018 y 2020 resulta analíticamente pertinente para identificar el tránsito entre dos modelos de gobierno: el de Enrique Peña Nieto (2012–2018) y el de Andrés Manuel López Obrador (a partir de 2018). Este contraste permite aproximarse a los posibles efectos iniciales de la

política social e implementadas por la nueva administración, lo cual añade valor interpretativo al estudio, más allá del análisis estadístico.

A nivel teórico, el estudio reconoce que la desigualdad no es solo una cuestión económica, sino también política y ética. Autores como Piketty (2015) ubican la redistribución fiscal en el centro del conflicto político contemporáneo, mientras que Przeworski (2015) advierte que las diferencias económicas generan asimetrías en la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos. El análisis de la desigualdad se conduce de un enfoque que recurre a mediciones como el índice de Gini, el índice de Atkinson, la entropía generalizada y los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky, los cuales permiten cuantificar el grado de progresividad de los impuestos y de incidencia de las transferencias.

El análisis también recupera una revisión histórica y normativa de las políticas de transferencias e impuestos en México, considerando tanto sus fundamentos legales como su evolución institucional. La investigación examina el tránsito de políticas asistencialistas a modelos de transferencias directas universales, así como las reformas fiscales y las tensiones de un sistema tributario históricamente regresivo. Estas transformaciones son evaluadas desde la perspectiva de su efectividad redistributiva y su coherencia con los principios de equidad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad.

En el Capítulo I se presenta el análisis de la incidencia de las transferencias y los impuestos sobre los hogares, abordando las principales teorías económicas sobre la desigualdad y la redistribución, y refiriendo a una serie de indicadores cuantitativos para medirla. El Capítulo II revisa el marco legal que rige las políticas de transferencia y la política fiscal, con énfasis en la articulación normativa entre los niveles de gobierno y la adecuación de las políticas a los principios de justicia social. En el Capítulo III se expone la transformación de las políticas sociales y fiscales, destacando los cambios estructurales ocurridos en las últimas décadas y sus efectos sobre la equidad del sistema. El Capítulo IV describe la metodología del modelo de microsimulación aritmético, así como la aplicación de los indicadores de desigualdad y su implementación, destacando su utilidad para identificar la contribución de los instrumentos fiscales a la redistribución. Finalmente, el Capítulo V presenta los hallazgos empíricos más relevantes sobre el grado de progresividad de los impuestos y la efectividad redistributiva de las transferencias, incluyendo un análisis

particular sobre el impacto del cambio en la tasa del IVA en la frontera norte del país durante 2020.

Esta investigación no solo pretende generar evidencia empírica rigurosa, sino también contribuir al debate público sobre el rediseño de las reformas en materia de impuestos y de transferencias en México. En un contexto de profundización de las desigualdades, se vuelve imprescindible contar con diagnósticos técnicos que permitan formular propuestas de política pública orientadas a una mayor equidad y justicia distributiva, inspiradas en principios normativos como la equidad vertical, el Óptimo de Pareto y la justicia como equidad planteada por Rawls.

Capítulo I. Incidencia de las transferencias e impuestos en los hogares

Capítulo I.

Incidencia de las transferencias e impuestos en los hogares

El rol del Estado como regulador y administrador de los recursos, ha sido puesto en cuestión a lo largo de la historia. Ayala señala cuatro funciones esenciales del Estado: 1) asignación eficiente de recursos en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y corrección de externalidades; 2) coordinación macroeconómica cuyo propósito es mantener altos niveles de empleo en un contexto de estabilidad y crecimiento económico; 3) regulación económica mediante leyes e instituciones; y 4) distribución del ingreso y la riqueza para alcanzar un nivel mínimo de justicia social (Ayala, 1992).

Estas funciones son fundamentales en aquellos casos donde el mercado, por sí solo, no es capaz de proporcionar condiciones equitativas para la población. En ausencia de justicia social, emergen fenómenos como la desigualdad, que requieren la intervención del Estado mediante políticas públicas efectivas.

En este capítulo se plantea como objetivo “identificar los enfoques y corrientes teóricas que estudian la atención de la desigualdad, así como examinar las disposiciones teóricas y normativas de la política social y fiscal como mecanismos compensatorios en la redistribución del gasto”.

Derivado de lo expuesto, se especifican las características de las teorías generales de esta investigación: la teoría de justicia, el óptimo de Pareto y el óptimo de Sen, siendo fundamentales para el análisis de la política social desde un enfoque universal y focalizado.

En una segunda instancia, se exploran los enfoques teóricos de la desigualdad y los métodos más utilizados para su medición. Posteriormente, se revisan teorías económicas de los impuestos y las corrientes que sustentan el diseño de la política social. Por último, se analiza la normativa que regula a la política fiscal y social en México, con el propósito de fundamentar posibles modificaciones a estas políticas en función del objetivo cuatro de esta investigación.

1.1 Teorías generales

1.1.1 Teoría de Justicia Rawls

Rawls (1971) sostiene que la justicia es la virtud fundamental de las instituciones sociales en una sociedad justa. En esta sociedad, las libertades vinculadas a la igualdad de ciudadanía están garantizadas y no pueden ser objeto de negociaciones e intereses políticas.

El enfoque central de la justicia, según Rawls, es la estructura básica de la sociedad: cómo las grandes instituciones sociales distribuyen derechos y deberes fundamentales. Así, las instituciones tienden a favorecer ciertas posiciones iniciales sobre otras, generando desigualdades significativas.

La propuesta de Rawls retoma elementos del contractualismo, enfatizando el fortalecimiento de las instituciones y otorgándoles un papel central en la administración de la justicia. Por tanto, su enfoque se basa en las contribuciones de pensadores como Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, y se enmarca en el denominado institucionalismo trascendental (Sen, 2010).

Rawls desarrolla una concepción de la justicia que expande y refina la teoría del contrato social. En su planteamiento, las decisiones sobre principios de justicia deben tomarse detrás de un velo de ignorancia, es decir, sin que los individuos conozcan su posición social, clase, estatus o capacidades, garantizando así imparcialidad en la elección de dichos principios (Rawls, 2006).

El autor propone la "justicia como imparcialidad" lo cual implica que los miembros de la sociedad, en esta situación inicial, son racionales y no buscan su propio beneficio a expensas de los demás. Esta idea se estructura en dos partes, en primera instancia una interpretación de la situación inicial y el problema de elección que surge en ella, y segundo, un conjunto de principios en los que se espera alcanzar un acuerdo. Es posible aceptar una parte de esta teoría sin necesariamente aceptar la otra.

Además de la visión de justicia centrada en reglas institucionales, existe otra vía que se apoya en el comportamiento del individuo. Para Rawls los principios de justicia si están estrechamente relacionados a instituciones justas, sin embargo, no descarta la inclusión del comportamiento correcto de las personas en los ámbitos social y político.

Sin embargo, Sen (2010) señala que esta visión exige que la conducta de las personas se ajuste al funcionamiento de estas instituciones sin considerar plenamente las necesidades individuales. Siguiendo a Rawls, la naturaleza de estas instituciones básicas no está en absoluto influida por necesidades especiales, sino que se fundamenta en la distribución de los bienes primarios, como el ingreso y la riqueza, a través del principio de diferencia, que justifica desigualdades solo si benefician a los más desfavorecidos (Sen, 2010).

Rawls enfatiza que la posición original parte de un ideal de igualdad en el que se desconocen los intereses particulares de la sociedad. En este contexto, las decisiones se toman bajo un velo de ignorancia, lo que evita que los individuos diseñen principios de justicia en función de su posición personal. A esta noción, Rawls la denomina *preferencias comprehensivas* (Rawls, 2006).

Los principios de justicia que propone Rawls son:

- a) Libertades básicas: Cada persona tiene derecho a un esquema de libertades fundamentales plenamente adecuado e igualitario, compatible con el esquema del resto.
- b) Desigualdades justificadas: Las desigualdades sociales y económicas deben cumplir dos condiciones: (1) estar asociadas a cargos y posiciones accesibles para todos bajo condiciones de igualdad equitativa de oportunidades, y (2) beneficiar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad (Rawls, 2006).

La teoría de la justicia de Rawls insta a reflexionar sobre la distribución de recursos y oportunidades en las sociedades modernas, proponiendo una visión normativa que busca no solo la eficiencia económica, sino también la equidad y la justicia social. Un pilar fundamental de su teoría es el uso de la razón, que exige un análisis profundo de lo que constituye lo injusto. Aunque los juicios sobre lo que es justo pueden diferir, debe existir un consenso en torno a lo que se considera injusto. En este sentido, la obra de Rawls plantea un cuestionamiento sobre el concepto de justicia en una sociedad diversa, destacando que, si bien los detalles de la justicia pueden variar, hay un acuerdo moral básico sobre lo que implica la injusticia.

Este enfoque cobra relevancia, cuando las disparidades socioeconómicas y las tensiones sociales siguen siendo desafíos persistentes, y donde la integración de la justicia

en los instrumentos del estado podría ser fundamental para la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas.

1.1.2 Óptimo de Pareto

El óptimo de Pareto tiene como objetivo eliminar la necesidad de emitir juicios sobre la distribución de los recursos. Un cambio representa una mejora de Pareto, si beneficia al menos a un individuo sin perjudicar a otro. Una situación se considera óptima en el sentido de Pareto cuando no existe otra asignación factible que permita una mejora sin afectar negativamente a alguien más (Sen, 2021).

El óptimo de Pareto indica que no es posible realizar un cambio en la asignación de recursos si este perjudica a otra persona. Dicho de otro modo, los intercambios pueden seguir ocurriendo hasta que ya no generen beneficios adicionales.

Desde una perspectiva general, el modelo sugiere que en un sistema donde se cumplen los supuestos del mercado competitivo y no existen externalidades, el bienestar social se maximiza, ya que los bienes escasos se utilizan de manera más eficiente en sus distintos usos. En este contexto, no hay forma de mejorar la situación de alguien sin afectar a los demás (Torres, 2017).

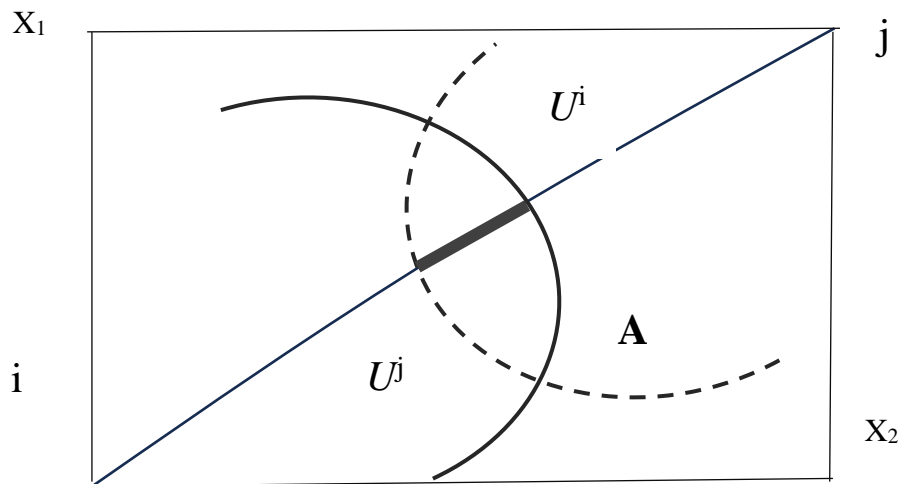
Según (Arrow, 1963) el primer Teorema de Optimalidad establece que, si existe un equilibrio competitivo y si todos los bienes relevantes para la producción y el consumo tienen precios de mercado, dicho equilibrio será necesariamente óptimo en el sentido de Pareto. Es decir, no hay otra asignación de recursos que beneficie a todos los participantes sin perjudicar a ninguno.

Por otro lado, el segundo teorema de la optimalidad sostiene que, si no existen rendimientos crecientes a escala en la producción y se cumplen ciertas condiciones adicionales, entonces cualquier distribución óptima de los recursos puede alcanzarse a través de un equilibrio competitivo, siempre que se realice una redistribución inicial del poder de compra. En términos operativos, esto significa que, si las condiciones del mercado competitivo se cumplen, la política social puede limitarse a modificar la distribución de la riqueza. En consecuencia, cualquier estado óptimo deseado puede alcanzarse mediante ajustes en la distribución del poder adquisitivo, sin comprometer la eficiencia del mercado (Arrow, 1963).

La Caja de Edgeworth es una herramienta gráfica utilizada en economía para ilustrar el intercambio de dos bienes entre dos consumidores, permitiendo visualizar todas las asignaciones posibles de recursos y sus respectivas curvas de indiferencia. Su principal utilidad radica en el análisis de la eficiencia en la distribución de los bienes y la identificación del equilibrio de Pareto.

Los puntos de eficiencia de Pareto en la Caja de Edgeworth corresponden a aquellos ubicados en la frontera de contrato, una curva que conecta los puntos en los que las curvas de indiferencia de ambos consumidores son tangentes. En estos puntos, cualquier cambio en la asignación de bienes mejoraría la situación de un individuo solo a expensas del otro, cumpliendo así con la condición de eficiencia de Pareto como se observa en la ilustración 1.

Ilustración 1 Caja de Edgeworth



Fuente: elaboración propia recuperado de (Torres, 2017).

1.1.3 Óptimo social de Sen

Desde la perspectiva de capacidades, Amartya Sen, establece que toda teoría de la justicia debe definir un criterio de referencia, es decir, determinar qué aspectos de la realidad deben analizarse para valorar una sociedad y establecer si es justa o injusta (Sen, 2010). Su propuesta busca analizar el contexto en su totalidad para comprender las ventajas y desventajas de los individuos. A través de este enfoque, Sen examina problemas sociales como la desigualdad, centrándose en las capacidades y la libertad de las personas.

Cabe señalar que este tipo de enfoques (sustentado en libertad y capacidades) no es coincidente con los principios que se apoyan en la utilidad¹. Esto lo explica Sen (2010, pág. 223): “desde el punto de vista de la oportunidad, la ventaja de una persona se juzga menor que la de otra si tiene menos capacidad —menos oportunidad real— de lograr esas cosas que tiene razón para valorar”. Su propuesta enfatiza la libertad real y efectiva de las personas para llevar a cabo lo que consideran valioso en sus vidas.

Las principales características de la propuesta de Sen (2010) constan de:

- a) Evaluación integral: Se centra en un conjunto de información que permite comparar y juzgar las ventajas generales de los individuos.
- b) Énfasis en la desigualdad de capacidades (*capabilidades*)²: Destaca la importancia de evaluar las disparidades sociales desde la perspectiva de las oportunidades reales y no solo desde la distribución de recursos.
- c) Un enfoque multidimensional: No se limita a aspectos económicos como el ingreso, sino que considera múltiples dimensiones de la vida y las necesidades humanas, proporcionando un marco más amplio para entender la justicia social.

El aporte de Sen, como lo señala (Urquijo, 2014) “no es otro que un desplazamiento de la atención de los bienes primarios a lo que los bienes suponen para las personas, es decir, qué es lo que las personas pueden hacer con esos bienes” (p.63). A diferencia de Rawls, quien

¹ “El utilitarismo propugnado por Jeremy Bentham, por ejemplo, se concentra en la felicidad o el placer del individuo (o cualquier otra interpretación de la «utilidad» individual) como la mejor manera de evaluar cuán aventajada es una persona y cómo se compara con las ventajas de otros” (Sen, 2010, pág. 223).

² En este documento se utiliza el término “capacidades” como traducción funcional de *capabilities*, reconociendo que en la propuesta teórica de Amartya Sen el concepto implica un sentido más amplio: las libertades reales que tiene una persona para hacer y ser aquello que valora. Aunque no existe una traducción unívoca en español, “capacidades” se emplea aquí por su mayor claridad y uso extendido, sin desconocer la riqueza conceptual del término original.

mide el bienestar únicamente a través de los bienes primarios, Sen destaca la diversidad de necesidades, contextos e intereses individuales. Por esta razón, el diseño y evaluación de una política social deben integrar una visión más amplia que considere no solo los recursos disponibles, sino también los contextos, valores y necesidades de la población.

Uno de los principales desafíos del enfoque de capacidades radica en la identificación, combinación y jerarquización de las distintas capacidades. Para realizar comparaciones y evaluaciones efectivas, es necesario contar con criterios que permitan medirlas de manera objetiva, un aspecto que Sen denomina conmensurabilidad.

A pesar de los desafíos, el óptimo de Sen analiza la justicia social desde una perspectiva más inclusiva y dinámica, en la que el desarrollo no se mida únicamente por indicadores macroeconómicos, sino por la ampliación de las libertades sustantivas de la población.

1.3 Enfoques sobre la desigualdad

Los estudios económicos sobre desigualdad, en su mayoría, se sustentan en modelos de preferencias racionales. Como señala la (CEPAL, 2021) los enfoques clásicos y neoclásicos parten del supuesto de un agente racional en sus procesos de toma de decisiones y emplean unidades de medición cuantificables, predominantemente monetarias.

Dentro de este marco, el Óptimo de Pareto apela a la racionalidad individual, argumentando que una asignación de recursos es eficiente si no es posible mejorar la situación de un individuo sin perjudicar a otro. En contraste, el Óptimo de Rawls, introduce un enfoque basado en la equidad, dotando beneficios en función de las necesidades. (Rawls, 1995), afirma que los principios de la justicia se escogen bajo un velo de ignorancia. Desde esta visión Rawls argumentaba la existencia de la desigualdad en el desconocimiento de los bienes originarios y las oportunidades.

Por otro lado, (Gasparini, 2012) concibe la pobreza y la desigualdad como “males” asociados a las disparidades en el ingreso y la riqueza. Este enfoque se alinea con la noción de pobreza relativa, que define la privación no solo en términos de insuficiencia absoluta de recursos, sino también en función de la desigualdad en su distribución dentro de una sociedad.

A pesar de la existencia de mecanismos de redistribución fiscal, como transferencias y sistemas impositivos progresivos, persisten brechas de información que dificultan evaluar con precisión el destino de los gravámenes, los subsidios y el gasto público en términos de equidad y eficiencia. Esta dificultad refleja no solo limitaciones metodológicas para medir la desigualdad, sino también afecta las decisiones políticas que influyen en la distribución del ingreso.

En esa línea, (Piketty, 2015) coloca la desigualdad y la redistribución en el foco del conflicto político, identificando dos posturas contrapuestas. Por un lado, Piketty (2015), plantea la postura liberal de derecha, que sostiene que la única vía sostenible para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos es a través del libre mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad. Desde esta visión, la intervención del Estado en la redistribución debe ser mínima, limitándose a mecanismos que interfieran lo menos posible con el funcionamiento del mercado, como un sistema integrado de retenciones y transferencias (por ejemplo, el impuesto sobre la renta).

Por otra parte, la postura tradicional de izquierda, que argumenta que la pobreza y la desigualdad no pueden reducirse únicamente mediante el mercado, sino que requieren acción política y social. En este marco, las políticas redistributivas deben ir más allá de la tributación y las transferencias fiscales para cuestionar las estructuras de producción y propiedad. Esto puede implicar medidas como la nacionalización de sectores estratégicos, la fijación de escalas salariales o la regulación más estricta de la acumulación de capital (Piketty, 2015).

El debate que plantea Piketty no se centra en definir qué es la justicia social, sino en analizar los mecanismos que producen las desigualdades. Las teorías contemporáneas de la justicia social retoman esta discusión a través de la *regla maximin*, el cual establece que la sociedad debe buscar maximizar las oportunidades y condiciones mínimas ofrecidas a los sectores más vulnerables (Piketty, 2015).

En este contexto, el debate sobre la desigualdad no puede reducirse únicamente a cuestiones técnicas sobre impuestos o transferencias, sino que debe abordar las estructuras de poder que determinan cómo se crean, distribuyen y acumulan los recursos en la sociedad. El sistema político y el sistema económico se encuentran en constante tensión debido a dos factores clave. Por un lado, las decisiones políticas, influenciadas por diversos intereses, moldean los mecanismos para atender las desigualdades, como señala Piketty. Por otro lado,

el sistema económico opera bajo la lógica de las fuerzas del mercado, lo que muchas veces entra en conflicto con los objetivos de redistribución.

Desde esta perspectiva, Przeworski (2015) afirma que “los ciudadanos no son políticamente iguales en sociedades económicamente desiguales”. Su análisis refleja que la redistribución a través de impuestos y transferencias no solamente no es suficiente, cuando la influencia política está fuertemente vinculada al nivel de ingresos, ya que el nivel de redistribución tiende a disminuir a medida que aumenta la desigualdad. (Przeworski, 2015).

Por su parte, la (CEPAL, 2018) define la desigualdad como un fenómeno que genera ineficiencias estructurales. Desde 2010, su agenda ha privilegiado la igualdad como un valor fundamental del desarrollo y un pilar ético, cimentado en una construcción histórica que respalda políticas basadas en un enfoque de derechos (CEPAL, 2021).

En este contexto, el poder político tiende a concentrarse en los sectores de mayores ingresos, lo que favorece la formación de coaliciones dominadas por actores económicos con recursos superiores al promedio. Asimismo, el legado de instituciones políticas autoritarias ha contribuido a la persistencia de la desigualdad, dificultando la consolidación de democracias sólidas. La CEPAL (2018) advierte que la "cultura del privilegio" sigue siendo un obstáculo para articular desarrollo e igualdad, pues normaliza la relación entre la posición social y el acceso desigual a derechos fundamentales como la educación, la salud, el empleo, la seguridad y la calidad de vida.

Definir la desigualdad bajo un rubro sería erróneo, ya que es un fenómeno multidimensional que atraviesa diversas áreas, como la educación, la salud, el acceso a servicios públicos, la participación política y la justicia social. Del mismo modo, los efectos de este fenómeno son tanto intersectoriales como intergeneracionales, ya que no solo afectan a distintos ámbitos de la vida social, sino que también se transmiten de generación en generación. Desde esta perspectiva, la desigualdad no es solo el resultado de decisiones individuales, sino de estructuras que perpetúan la exclusión y la marginación.

Si bien la desigualdad puede abordarse desde múltiples perspectivas —como la interseccional, la horizontal o la territorial—, los enfoques económicos y de ingresos han recibido una atención particularmente amplia en la literatura. En las últimas décadas, las brechas de ingreso y riqueza han aumentado de manera considerable en todas las regiones

del mundo desde la década de 1980, exacerbando los desafíos estructurales que enfrentan la sociedad, las instituciones y el desarrollo.

1.4 Medición de la desigualdad

1.4.1 Mediciones de desigualdad

Las primeras investigaciones sobre los ingresos y gastos de los hogares en México iniciaron en la década de 1960. Sin embargo, el análisis sistemático de la desigualdad se consolidó con la implementación periódica de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), lo que permitió profundizar en el estudio de las dinámicas distributivas del país (Santillán, 2023).

En el marco del análisis de la desigualdad, se utilizan diversas herramientas conceptuales y metodológicas. Por ejemplo, la razón I/X que compara los ingresos del decil más pobre (decil I) con los del más rico (decil X), proporcionando información sobre las diferencias entre los extremos de la distribución del ingreso. Otra métrica relevante es el índice de Atkinson, que evalúa la desigualdad desde la perspectiva de la pérdida de bienestar social derivada de la dispersión en los ingresos. Este índice toma valores entre 0 y 1, donde valores más cercanos a 0 indican una mayor equidad.

Las medidas de desigualdad económica son herramientas clave para evaluar cómo se distribuye el ingreso en una sociedad, destacando distintos aspectos según el enfoque teórico o metodológico adoptado. La estimación de la desigualdad ha evolucionado al incorporar diversas variables para su medición y conceptualización, siendo el ingreso o el consumo la principal de ellas.

En la práctica, la comparación de desigualdad se realiza generalmente a través del coeficiente de Gini. En el libro de (Santillán, 2023) se identifica otra importante métrica, la curva de Lorenz, la cual ofrece una representación gráfica de la distribución del ingreso en una población. A partir de su trazado se deriva el coeficiente de Gini, ampliamente reconocido como una medida de la desigualdad. La tabla 1 Medidas de desigualdad económica presenta una variedad de parámetros utilizados para cuantificar la desigualdad, proporcionando una visión integral de sus diferentes dimensiones.

Tabla 1 Medidas de desigualdad económica

Medidas de desigualdad económica	Características
Coeficiente de Gini	Cumple con criterios clave para evaluar la desigualdad: independencia de la media y del tamaño poblacional, simetría ante el intercambio de ingresos y sensibilidad a transferencias de ricos a pobres. Sin embargo, su principal limitación es que no es <i>subgroup decomposable</i> , lo que lo pone en desventaja frente a medidas como el Theil o el MLD. Es más sensible a la moda de la distribución y menos a los extremos.
Coeficiente de Pareto	Describe la distribución de ingresos, indicando que, a partir de un umbral, los ingresos superiores disminuyen proporcionalmente. Usualmente, su coeficiente es menor a 2, reflejando una distribución con varianza infinita en muchos casos.
Coeficiente de variación (CV)	Relaciona la desviación estándar de los ingresos con la media, mostrando menores valores en sociedades más igualitarias. Sin embargo, carece de un límite superior y es muy sensible a valores extremos, lo que dificulta su aplicación si los datos no siguen una distribución normal.
Índice de Atkinson	Permite analizar desigualdades en diferentes segmentos de la distribución. Es explícitamente sensible a la parte baja: cuanto mayor es el parámetro de aversión a la desigualdad, mayor el énfasis en los ingresos bajos (a diferencia del Gini, que se centra en la parte media).
Índice de entropía generalizada (GE)	Incorpora un parámetro de sensibilidad (α), que permite enfatizar diferentes partes de la distribución (cola baja, media o alta). A diferencia del Gini, es completamente descomponible (<i>subgroup decomposable</i>), lo que posibilita analizar desigualdades <i>within</i> y <i>between groups</i> .
En términos de polarización, el índice de Wolfson	Mide la polarización de los ingresos a partir de la curva de Lorenz ajustada por la mediana de ingresos, capturando la dinámica de concentración hacia los extremos.
La distribución funcional del ingreso (DFI)	Descompone los ingresos en laborales y de capital, lo que facilita análisis macroeconómicos de largo plazo y el seguimiento de cambios en la participación factorial de los ingresos.
Índice de Reynolds–Smolensky	Mide el cambio en la desigualdad del ingreso provocado por la acción redistributiva del sistema fiscal (impuestos y transferencias). Se calcula como la diferencia entre el índice de Gini del ingreso de mercado (prefiscal) y el índice de Gini del ingreso disponible (postfiscal)
el índice de igualdad de oportunidades (IIO)	Distingue entre desigualdades derivadas de esfuerzos individuales y aquellas explicadas por circunstancias estructurales (origen socioeconómico, género, etnia, etc.). La CEPAL subraya que, en América Latina, la desigualdad de riqueza —especialmente en activos productivos y financieros— supera la de ingresos, evidenciando un carácter estructural y persistente incluso en períodos de crecimiento económico.

Fuente: elaboración propia con base en (Stezano, 2021).

El índice de Gini, al igual que el de Atkinson, oscila entre 0 y 1, siendo los valores cercanos a 0 indicativos de una distribución más equitativa del ingreso, mientras que los valores próximos a 1 reflejan altos niveles de desigualdad. El Gini satisface cuatro criterios de medición de la desigualdad [(Banco Mundial, 2005) en (CEPAL, 2021)]:

- Independencia de la media: si todos los ingresos se duplicaran, la medida de desigualdad permanecería inalterada.
- Independencia del tamaño de la población: si el tamaño de la población cambiara, la medida de la desigualdad no debería cambiar, *ceteris paribus*. Es decir, si todas las demás condiciones permanecen constantes.
- Simetría: si dos individuos A y B intercambian ingresos, no debe haber ningún cambio en la medida de la desigualdad, y
- Sensibilidad de transferencia: esta propiedad establece que cualquier transferencia de ingreso de una persona más rica a una persona más pobre debería reducir la desigualdad, ya que la medida responde a las alteraciones en los ingresos.

El coeficiente de Gini se puede complementar con la función de Pareto, que sugiere que la desigualdad de ingresos disminuye cuando la proporción de personas con rentas inferiores a una cantidad dada “x” es menor en relación con aquellas que tienen rentas superiores a la misma cantidad (CEPAL, 2021).

La CEPAL (2021) también utiliza el Coeficiente de variación (CV) para realizar los estudios de desigualdad. Este coeficiente mantiene un valor constante, lo que le permite reflejar diferentes esquemas de distribución del ingreso dependiendo de los mecanismos de movilidad, oportunidad y vulnerabilidad. Como se observa en la tabla anterior, el Índice de Atkinson (IA) es otra herramienta útil para estas estimaciones, ya que calcula la proporción del ingreso que debe ser redistribuido para lograr un nivel igualitario de ingresos en la sociedad, considerando el porcentaje de población más rica contra la más pobre.

Otro indicador es el índice de Theil mide la concentración de ingresos tomado como referencia la proporción que diferentes grupos representan dentro del total analizado. Como los indicadores previos, un valor cercano a 0 en este índice refleja un menor grado de concentración y, por ende, una menor desigualdad.

En los últimos diez años, la investigación sobre la desigualdad de ingresos ha evolucionado, incorporando no solo el análisis de los ingresos laborales, sino también los derivados del capital, así se observa en el estudio realizado por (Stezano, 2021).

En economía, el problema de desigualdad se aborda comúnmente a través de una función de bienestar social (FBS). Este tipo de funciones engloba diversos ítems de la vida en un solo valor numérico, lo cual permite comparar sociedades a lo largo del tiempo o entre distintos grupos con mayor precisión y coherencia (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2012).

Gasparini, Cicowiez y Sosa (2012) destacan que la función de bienestar social no es una simple agregación de las preferencias individuales, sino una construcción basada en los juicios de valor del analista. En otras palabras, no refleja lo que la sociedad en su conjunto percibe como bienestar, sino la manera en que el evaluador elige medirlo. Esta herramienta facilita el análisis normativo y permite sintetizar grandes volúmenes de datos, sin embargo, su aplicación no está exenta de desafíos, teóricos, metodológicos y prácticos.

Otra de las funciones de bienestar es la formulada por el filósofo John Rawls. Su enfoque parte de un principio fundamental: el bienestar de una sociedad solo puede considerarse mejorado si la situación del miembro más desfavorecido también mejora. Es decir, un gobierno que adopte esta FBS debería enfocarse en maximizar el ingreso mínimo dentro de la sociedad. Por esta razón, también se conoce como criterio maximin (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2012). Matemáticamente, se expresa como:

$$W(x) = \min\{x_1, x_2 \dots x_n\}$$

Donde x_1 representa los ingresos de cada individuo en la sociedad.

Rawls en su obra *A Theory of Justice* (1971) plantea que la política redistributiva debe basarse en un contrato social firmado por todos los individuos "detrás del velo de la ignorancia" (Rawls, Teoría de la justicia, 2006). Esto significa que las reglas de distribución están diseñadas sin que nadie conozca su posición en la sociedad.

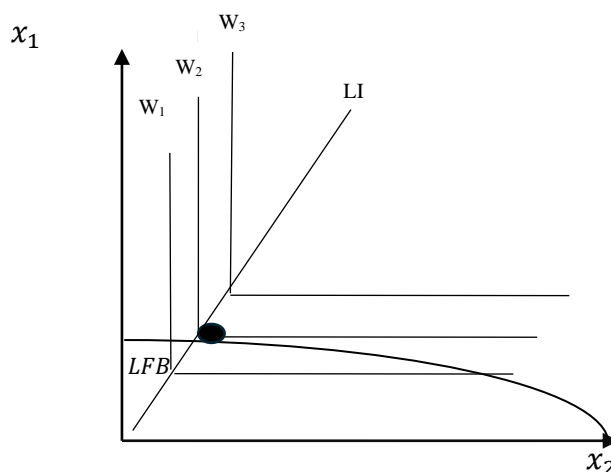
Desde un punto de vista gráfico, la FBS rawlsiana se representa mediante curvas de indiferencia en forma de L, lo que implica una fuerte preferencia por la equidad. Sin embargo, en el texto de Leonardo Gasparini, Martín Cicowiez y Walter Sosa, 2012 se expresa como:

$$W(x) = \sum_i g(x_i)$$

donde $g(x_i)$ es una función creciente y cóncava, es decir:

- $g'(x) > 0$: La concavidad se ve a medida que aumenta el ingreso, el bienestar también crece. La función se incrementa ante transferencias igualadoras.
- $g''(x) \leq 0$: La función es cóncava, lo que significa que el bienestar adicional generado por un aumento del ingreso es mayor cuando se beneficia a quienes tienen menos.

Gráfica 1 Curva de indiferencia de la FBS de Rawls



Fuente: elaboración propia con base en (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2012).

Donde:

FFB: Frontera de posibilidades de bienestar

W: curvas de indiferencia social

LI: Línea de igualdad

1.5 Fundamentos teóricos de los programas de transferencia

La política social y las políticas de transferencias han sido eje nodal en la estrategia de contención y atención a la pobreza y la desigualdad en AL. Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016) apuntan que, si bien la articulación entre el empleo y la política industrial pueden mejorar la productividad y empleo a largo plazo estos mecanismos por sí solos no bastan para enfrentar los cambios estructurales. Para garantizar pisos mínimos de bienestar, es imprescindible una política social que no solo complemente las dinámicas del mercado

laboral, sino que también brinde protección y oportunidades a los sectores que quedan excluidos del empleo formal.

Vilas (2021) señala que las estrategias de política social suelen estar vinculadas de manera estrecha a los enfoques de acumulación de capital y desarrollo económico. Desde esta perspectiva, su análisis destaca los siguientes aspectos:

- La política social no solo cumplió una función redistributiva, sino que también potenció la expansión del mercado de consumo, de manera particular en el marco de una estrategia de acumulación extensiva impulsada por el crecimiento de la demanda.
- Se consolidó una complementariedad entre una estrategia de desarrollo usualmente denominada keynesiano-fordista y un enfoque universalista en la política social.
- Lejos de ser considerada como un gasto, la política social fue entendida como inversión. La apuesta por la política social al igual que la económica, reflejaron un sesgo anticíclico.
- El elemento gobernabilidad fue un factor presente en la óptica de los gobiernos, adquirió un peso importante en la articulación de estrategias.

Vilas describe a la política social como “[...] tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” [(Cardozo, p. 153) en (Cardozo, et al, 2012)].

En síntesis, Vilas exhibe cómo la política social, más allá de ser un mecanismo del desarrollo económico, se entrelaza con las estructuras de acumulación y las estrategias estatales, funcionando como un pilar tanto de estabilidad como de expansión económica y social.

En este marco, la política social potencialmente puede generar resultados positivos en torno a la desigualdad en el corto plazo, especialmente al proteger a poblaciones vulnerables, frente a los efectos de los cambios estructural y los choques externos. Cabe señalar, que el financiamiento de los programas que engloban a la política social no ha sido un proceso aislado, ha estado acompañado por una serie de recomendaciones. Estas recomendaciones colocaron como mecanismos de referencias a los Objetivos de Desarrollo

del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), impulsando a los gobiernos a diseñar y planear sus políticas alineando sus ejes y metas con estos marcos internacionales.

El papel del Estado en la atención del bienestar social no ha sido estático; se ha ido configurado y reconfigurando a lo largo del tiempo. Oscilando entre intervenciones robustas y delegando funciones a otros actores. A raíz de crisis económicas y transformaciones estructurales, su rol ha pasado de ser un arquitecto de estrategias de bienestar a un mero regulador del acceso a bienes y servicios. En este vaivén, la política social ha sido un pilar estratégico para mejorar las condiciones de vida como las oportunidades económicas de la población.

Es importante destacar que las políticas de transferencia están estrechamente vinculadas con la política social, ya que constituyen un mecanismo clave para reducir la pobreza y la desigualdad a través de la redistribución del ingreso. No obstante, conviene precisar que las transferencias forman parte de la asistencia social, la cual se integra dentro del marco más amplio de la protección social.

Esta última se compone de tres grandes áreas: i) la protección social contributiva (por ejemplo, pensiones y seguros sociales), ii) las políticas de mercado laboral (orientadas a generar empleo y mejorar condiciones laborales), y iii) la asistencia social, dirigida a la población que queda fuera del alcance de los dos componentes anteriores. En este sentido, las transferencias —ya sean directas, como los apoyos monetarios a hogares en situación de pobreza, o indirectas, a través de subsidios que faciliten el acceso a bienes y servicios esenciales— constituyen uno de los principales instrumentos de la asistencia social y, por tanto, un pilar de la protección social en su conjunto.

En esa línea, la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, marcó un punto de inflexión. Estos programas marcaron un cambio en la política social al sustituir el suministro en especie—vales para leche, tortillas o pan—para dar paso a las transferencias monetarias directas, con el propósito de dinamizar el consumo y fortalecer la capacidad de gasto de los hogares. Pero estas transferencias no fueron solo un mecanismo de alivio inmediato; su diseño evolucionó hacia una lógica más compleja: garantizar ingresos en el presente como

un medio para potenciar la acumulación de capital humano y mejorar la generación de ingresos futuros (Ibarrarán, et al, 2017).

La transformación en la política social trajo consigo un debate de fondo: universalismo vs focalización. Mientras que la focalización responde a la lógica de “estado de necesidad” dirigiendo los subsidios a los más vulnerables, el universalismo se fundamenta en el concepto de ciudadanía (Cardozo, et al, 2012). Si bien, existen distinciones entre estos cortes, cabe aclarar han surgido modelos intermedios, donde la política mantiene un objetivo focalizado en la atención de un problema específico, pero con una cobertura universal.

1.5.1 Universalismo

Este enfoque consiste en poner al alcance de toda la población un conjunto de satisfactores básicos (Lomelí, 2010). La política bajo esta óptica no se limita a dirigirse a un sector aislado de la población; la ciudadanía se instituye como el único criterio, y su objetivo no es solamente erradicar la pobreza extrema, sino transformar las estructuras de desigualdad social, removiendo las barreras que perpetúan la marginación (Cardozo, et al, 2012). En este escenario, el combate a la desigualdad es el objetivo principal, impulsando no solo la eliminación de la pobreza, sino la construcción de un sistema de bienestar donde la equidad en la distribución del ingreso sea la piedra angular.

1.5.2 Focalización

La focalización, por otro lado, surge como la respuesta a las imperfecciones del mercado, proponiendo una intervención directa y especializada en los sectores más vulnerables. Tal como lo describe Cardozo (et al., 2012), estas políticas van dirigidas a asistir o compensar a los más necesitados accedan a un nivel mínimo de satisfacción de sus derechos fundamentales (nivel de satisfacción). Este enfoque, inspirado en la visión de Sen sobre las capacidades, tiene un foco exclusivo: no se trata solo de paliar la pobreza, sino de potenciar las capacidades humanas, abriendo un espacio mínimo de dignidad (Sen, 1999).

Estas políticas funcionan bajo el principio de eficiencia, guiadas por la lógica de maximizar el impacto con una mínima distorsión en los mercados y una estrategia de equidad estricta, donde los recursos se destinan solo a quienes lo requieren (Lomelí, 2010). El papel del Estado es de subsidiario como paliativo a las fallas del mercado. Parte de sus características es mantener la austeridad en el gasto mediante la definición de poblaciones

potencial y objetivo, mecanismo que excluye al resto de la población de recibir los subsidios, consolidando así una visión limitada de lo que significa la justicia distributiva.

1.6 Enfoques teóricos sobre el diseño y la función de los impuestos

La política económica comprende al conjunto de acciones que los gobiernos implementan para gestionar la economía de un país. Este ámbito incluye diversas áreas interrelacionadas: la política monetaria, la fiscal y la social con el objetivo de contener las crisis y garantizar la estabilidad económica, política y social. La política monetaria, encargada del control de la oferta de dinero y las tasas de interés; la política cambiaria, que regula el tipo de cambio; y la política comercial, relacionada con el comercio exterior. El objetivo principal de la política económica es equilibrar el crecimiento económico, la estabilidad de precios, el pleno empleo y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En paralelo, la política social se centra en el bienestar de la población, buscando reducir desigualdades y garantizando derechos fundamentales como la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. Estas acciones suelen dirigirse a los sectores más vulnerables de la sociedad, promoviendo la inclusión y la equidad.

Dentro de este marco, la política fiscal juega un papel fundamental, ya que constituye una herramienta del gobierno para obtener ingresos y redistribuir la riqueza. A través de los impuestos y el gasto público, la política fiscal busca mantener la estabilidad económica y fomentar el crecimiento. Según su enfoque, puede ser expansiva, incrementando el gasto o reduciendo impuestos para estimular la economía, o contractiva, reduciendo el gasto o aumentando impuestos para controlar la inflación o el endeudamiento.

Los impuestos, como parte esencial de la política fiscal, cumplen un rol coercitivo (Caballero, 2009), ya que su pago es obligatorio para financiar los bienes y servicios públicos. Existe una exigencia social de que el gobierno utilice los recursos recaudados de manera eficiente y justa. Desde la *Teoría Económica*, los impuestos no solo son evaluados por su capacidad recaudatoria, sino también por los efectos que generan en las decisiones de los individuos y las empresas. Aunque generalmente se acepta que los impuestos deben ser progresivos, es decir, que quienes tienen mayores ingresos contribuyan más, la *Teoría de los Impuestos* –propuesta por (Stiglitz, 2000)– se enfoca en analizar los pros y contras de cada tipo de impuesto, dejando en segundo plano las consideraciones de justicia y equidad.

En la práctica, las reformas tributarias suelen estar fundamentadas en enfoques neoclásicos, que priorizan la eficiencia económica (Caballero, 2009). Estas reformas buscan optimizar la recaudación fiscal y minimizar las distorsiones en la economía, aunque a menudo enfrentan tensiones entre los objetivos de equidad y crecimiento.

Es importante destacar que la literatura coincide en que un sistema fiscal debe ser suficientemente claro y accesible para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Caballero, 2009). Para ello, este sistema debe incorporar al menos las siguientes características:

- **Justicia:** Este principio se divide en dos aspectos esenciales. Por un lado, la equidad horizontal establece que los individuos que tienen condiciones económicas similares contribuyan de manera proporcionalmente equivalente. Por otro lado, la equidad vertical plantea que las personas con mayores ingresos deben contribuir proporcionalmente más que aquellas con menores recursos, esta postura hace un llamado a la progresividad del sistema, exigiendo que los ciudadanos con mayores ingresos asuman una proporción más elevada de impuestos que aquellos con menores recursos.
- **Eficiencia:** Un sistema fiscal eficiente es aquel que no altera significativamente las decisiones económicas de la sociedad, permitiendo que los recursos se asignen de forma óptima dentro del mercado. En su lugar, debe funcionar como un engranaje invisible, cuyo impacto sobre las decisiones de consumo, ahorro y trabajo sea mínimo, pero cuya capacidad para asignar recursos de manera óptima garantice el bienestar colectivo y la estabilidad económica.
- **Simplicidad administrativa:** La eficiencia administrativa es crucial para que un sistema tributario no se convierta en una carga. Para ser efectivo, el sistema debe minimizar los costos y esfuerzos tanto para el gobierno al momento de recaudar los impuestos como para los ciudadanos al cumplir con sus pagos.
- **Flexibilidad:** El sistema tributario debe ser adaptable a las variaciones del contexto social y las condiciones económicas, permitiendo ajustes en las tasas o tipos de impuestos cuando cambian las circunstancias que motivaron su diseño original. Esta flexibilidad no solo implica la capacidad de ajustar las tasas impositivas, sino

también de transformar los tipos de impuestos para responder a los desafíos emergentes de la economía global, las crisis o las transformaciones demográficas.

- **Transparencia:** Este es el principio que establece un vínculo entre el poder público y la ciudadanía. Los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se utilizan los recursos recaudados, en qué se invierten, con qué fines y a beneficio de quiénes, asegurando así un mayor nivel de confianza en la gestión pública.

El impacto de los impuestos sobre las decisiones económicas de los individuos es incuestionable, ya que afectan tanto su comportamiento como el funcionamiento general de la economía. Cuando se introduce un impuesto, el bienestar social es alterado, ya que influye en el consumo, el trabajo y el ahorro de las personas. Este fenómeno, conocido como "efecto ingreso", surge porque los impuestos alteran las preferencias de consumo y las decisiones laborales, al reducir la capacidad adquisitiva de los individuos (Caballero, 2009). Por ejemplo, las personas pueden disminuir la demanda de ciertos bienes o aumentar las horas de trabajo para compensar la disminución relativa de sus ingresos.

En el caso de los impuestos sobre el ingreso, particularmente aquellos provenientes del salario, su impacto puede ir más allá de la recaudación, desincentivando la oferta de trabajo, mientras que los impuestos que gravan los ingresos derivados del capital tienden a desincentivar el ahorro o la inversión, promoviendo un mayor gasto en consumo.

Este tipo de comportamiento se explica por el "efecto sustitución", que implica un cambio en las elecciones de los individuos ante la presión fiscal. En este caso, un mayor impuesto sobre el ingreso laboral reduce el incentivo para trabajar más horas, al igual que un mayor impuesto sobre el capital vuelve al ahorro menos atractivo frente al consumo inmediato. Dicho efecto se puede analizar matemáticamente mediante la restricción presupuestaria, que establece que el gasto total en bienes no puede superar el ingreso disponible.

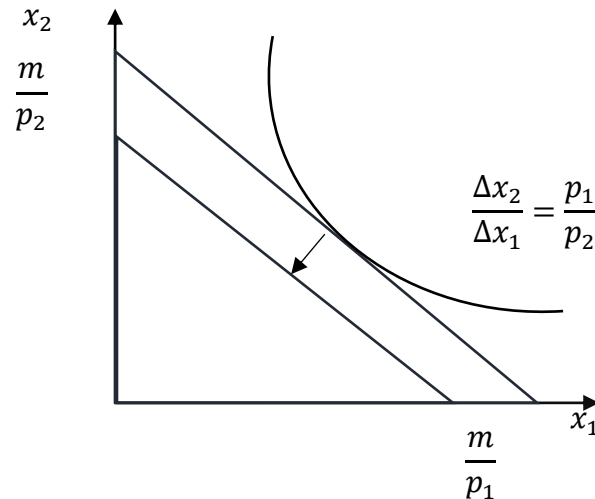
$$p_1x_1 + p_2x_2 \leq m$$

Donde:

(p_1, p_2) : Vector de precios
 (x_1, x_2) : Vector de cantidad
 m : Cantidad

Se observa que, p_1x_1 es el monto que gasta el consumidor en el *bien 1* y p_2x_2 es la que gasta en el *bien 2*. La restricción presupuestaria requiere que la cantidad gastada en los bienes no sea superior a la cantidad total que tiene para gastar (m). Tal como muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2 Curva de restricción presupuestaria



Fuente: elaboración propia recuperado de (Varian, 2005).

En este contexto, algunos impuestos generan distorsiones más pronunciadas en el comportamiento económico. Por ejemplo, los impuestos sobre el consumo y las mercancías suelen provocar tanto una reducción del ingreso real del consumidor como un cambio en sus patrones de consumo, al sustituir bienes gravados por aquellos libres de impuestos. El caso más sencillo es aquel en el que el consumidor está dispuesto a sustituir un bien por otro a una tasa igual a 1 (Varian, 2005).

Sin embargo, existe un tipo de impuesto que minimiza estas distorsiones: el impuesto de cuantía fija o no distorsionador³ (Caballero, 2009). Este gravamen, al ser ineludible e independiente de las decisiones económicas de los individuos, no genera efecto sustitución, lo que significa que su efecto sobre la conducta de los contribuyentes es mínimo. En términos teóricos, este tipo de impuesto es óptimo desde el punto de vista de la eficiencia, ya que no altera las decisiones de consumo, ahorro o inversión.

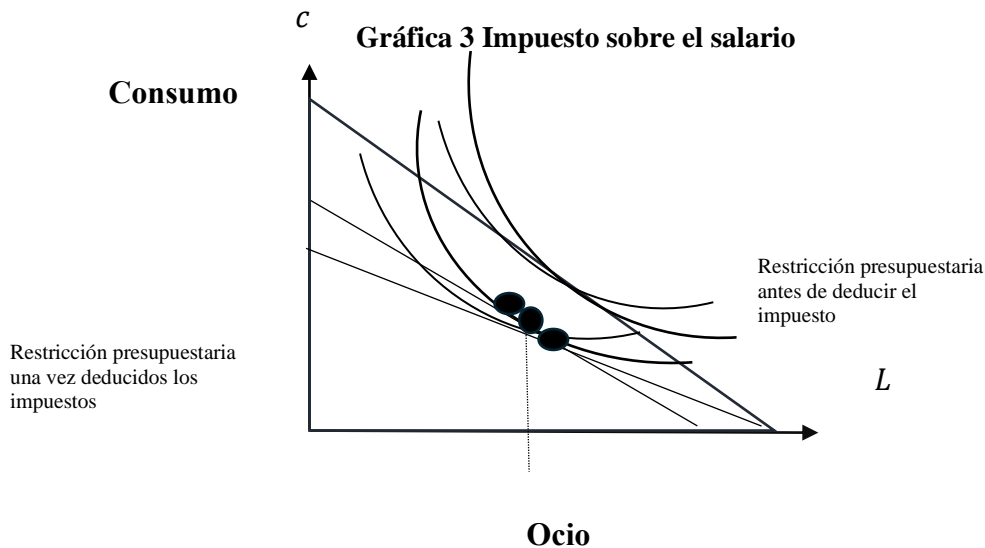
³ Se le denomina también impuesto no distorsionador, porque es capaz de recaudar más ingresos tributarios para un mismo nivel de pérdida de bienestar de los contribuyentes (Caballero, 2009).

Caballero concluye que los impuestos progresivos sobre el ingreso, aunque persiguen fines redistributivos, tiende a generar mayores repercusiones sobre la actividad económica y el bienestar de los contribuyentes en comparación con los impuestos de cuantía fija. En este sentido, el diseño de una política fiscal efectiva implica un equilibrio entre recaudar ingresos suficientes para financiar el gasto público y minimizar las distorsiones económicas que afectan tanto al crecimiento como al bienestar social.

Por otra parte, (Stiglitz, 2000) señala que impuesto es no distorsionador únicamente en el caso donde el individuo no puede modificar su conducta para alterar sus obligaciones fiscales. En otras palabras, cualquier impuesto que permita al ciudadano cambiar su comportamiento para reducir el pago de un impuesto introduce una distorsión en el sistema. Los economistas denominan a este tipo de impuestos de cuantía fija, tal como se menciona en Caballero (2009).

Stiglitz (2000) expone otro efecto que los impuestos sobre los salarios, siendo estos una influencia directa sobre la decisión de los individuos de participar en el mercado laboral, dado que modifican los incentivos económicos asociados al trabajo. En este contexto, se desencadenan dos fuerzas opuestas: por un lado, el efecto sustitución, que impulsa a los trabajadores a reducir su oferta de trabajo y optar por mayor de ocio. Por otro lado, el efecto ingreso actúa en sentido contrario, empujando a los individuos a incrementar su participación laboral para contrarrestar el gasto adicional y el impacto en su capacidad adquisitiva generada por los impuestos.

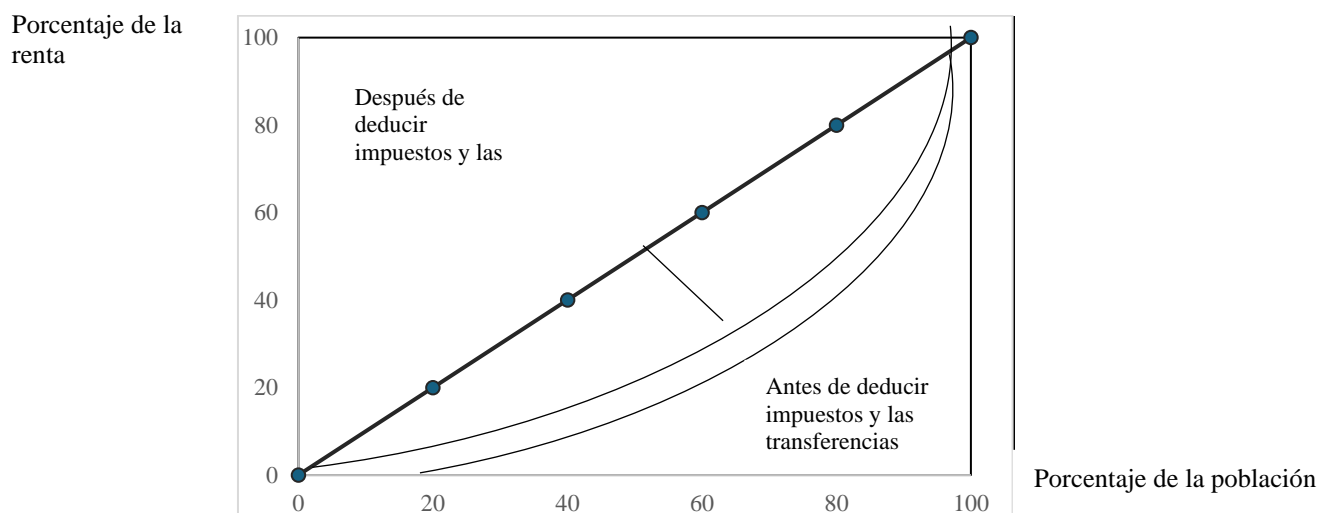
Estos dos efectos no operan de manera aislada se contraponen dinámicamente, generando un equilibrio cuyo resultado depende de la magnitud relativa de cada uno. Esta interacción y el efecto sustitución se plasma en la gráfica 3 Impuesto sobre salario, donde se observa cómo el tributo sobre el trabajo cambia las decisiones económicas de los individuos, influyendo no solo en la distribución del ingreso, sino en la estructura misma del mercado laboral y en la dinámica macroeconómica.



Fuente: elaboración propia recuperado de (Stiglitz, 2000).

En el texto elaborado por Stiglitz (2000), muestra los efectos, no sólo de los impuestos sino también de las transferencias. En términos gráficos, este efecto puede analizarse a través de la curva de Lorenz, que representa la concentración del ingreso en una sociedad. Stiglitz coloca dos curvas antes y después de deducir impuestos y las transferencias como se observa en la gráfica 4. La comparación entre ambas muestra un desplazamiento de la curva hacia una posición que indica mayor equidad, lo que indica que los mecanismos fiscales lograron atenuar en cierto grado las disparidades económicas.

Gráfica 4 Ejemplo de la Curva de Lorenz, antes y después de deducir transferencias e impuestos



Fuente: elaboración propia recuperado de (Stiglitz, 2000).

Ejemplo ilustrativo del caso de Estados Unidos en 1955, donde se observan dos curvas de Lorenz: una basada en la distribución del ingreso antes de la aplicación de impuestos y

transferencias, y otra que refleja el ingreso después de estos ajustes fiscales tomado de (Stiglitz, 2000). Este ejemplo evidencia la capacidad del Estado para modificar la desigualdad a través de mecanismos tributarios y de gasto social. No obstante, la magnitud de esta redistribución depende de diversos factores, como la progresividad del sistema impositivo, la eficiencia en la asignación de transferencias y el impacto de la carga fiscal. De tal modo, que la relación entre impuestos, subsidios y desigualdad no es proceso simple, sino que responde a un sistema político que pueden moldear las condiciones socioeconómicas de un país.

1.6.1 Impuestos directos

Los impuestos constituyen un instrumento fundamental para asegurar los recursos financieros del Estado. Su clasificación versa en dos sentidos: directos e indirectos, lo cual facilita el análisis de su incidencia en los diferentes sectores de la población y en las decisiones económicas de los contribuyentes. Los impuestos directos se caracterizan por no ser transferibles, ya que recaen de forma inmediata sobre el contribuyente sin la intervención de intermediarios entre este y la Administración Tributaria (Gobierno de la República, 2021).

Un ejemplo claro de este tipo de tributos en México es el Impuesto sobre la Renta (ISR). Este impuesto obliga tanto a personas físicas como morales a contribuir al fisco bajo distintas condiciones. Las personas residentes en México deben pagar este impuesto sobre la totalidad de sus ingresos, sin importar el lugar de origen de estos recursos. Asimismo, los residentes en el extranjero están obligados a contribuir cuando tienen un establecimiento permanente en el país, limitándose a los ingresos atribuibles a dicho establecimiento. Incluso, aquellos residentes extranjeros sin establecimiento permanente en México deben pagar el ISR si sus ingresos proceden de fuentes de riqueza ubicadas en territorio nacional (DOF, Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2021).

Este impuesto cumple un rol fundamental en la redistribución de los recursos, especialmente cuando se aplica de manera progresiva, es decir, aumentando la tasa conforme crecen los ingresos del contribuyente. A pesar de que estos impuestos tienen un enfoque de equidad, los impuestos directos pueden generar ciertas controversias, como la percepción de una mayor carga administrativa y la posibilidad de desincentivar actividades económicas como el trabajo o la inversión.

1.6.2 Impuestos indirectos

Por otro lado, los impuestos indirectos tienen la particularidad de ser transferibles, lo que implica que no gravan directamente a quien soporta el costo del tributo. En estos casos, existe un intermediario que actúa como enlace entre el consumidor final y la Administración Tributaria (Gobierno de la República, 2021). Entre los principales impuestos indirectos en México se encuentran el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). El IVA, por ejemplo, se aplica al consumo de productos y servicios con una tasa general del 16%. En el caso del IEPS, este gravamen afecta la venta, producción o importación de bienes específicos como alcohol, cerveza, gasolinas y tabacos, con cuotas que se actualizan de manera anual.

La distinción entre impuestos directos e indirectos no solo es conceptual, sino que tiene implicaciones prácticas en la economía. Mientras los impuestos directos buscan gravar la capacidad contributiva de los ciudadanos, los indirectos tienden a influir en los patrones de consumo. Esta dualidad permite al Estado diversificar sus fuentes de ingresos, ajustando su política fiscal a los objetivos específicos del momento, como fomentar la equidad, incentivar la inversión o estabilizar el gasto público.

En conclusión, la clasificación de los impuestos en directos e indirectos refleja distintas estrategias fiscales para asegurar los recursos del Estado, diferenciándose principalmente en la forma en que afectan al contribuyente y en su incidencia dentro del sistema económico.

Capítulo II. Leyes y normas de las políticas de transferencia y los impuestos en México

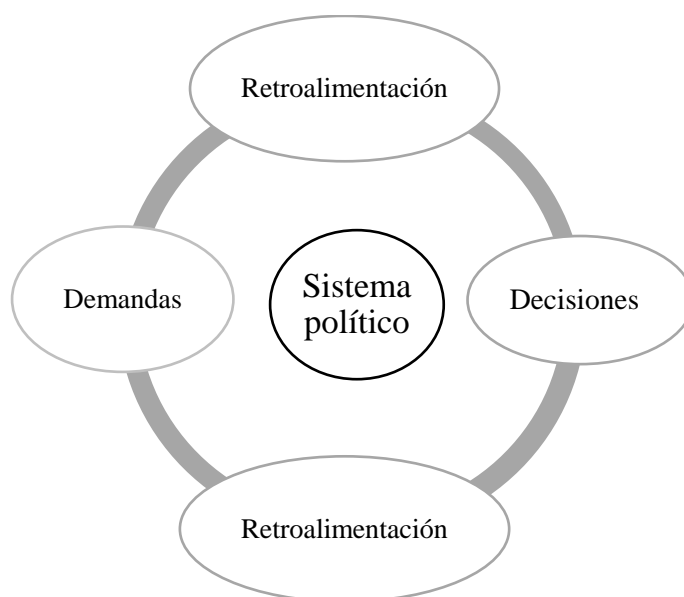
Capítulo II. Leyes y normas de las políticas de transferencia y los impuestos en México

El análisis del federalismo en México y las reformas que marcaron el tránsito hacia la democracia pueden abordarse desde el enfoque sistémico de Easton. Esta perspectiva permite analizar cómo los sistemas políticos, independientemente de su forma de gobierno, persisten en contextos de estabilidad o cambio, centrándose en los "procesos vitales" que garantizan su continuidad (Easton, 2006). En este marco conceptual los principales elementos que conforma a un sistema son:

- Entorno: Representa el contexto externo al sistema político, incluyendo factores sociales, económicos, culturales y ambientales que influyen en el sistema.
- Entradas: Se dividen en dos componentes principales. Por un lado, están las demandas, que reflejan las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad hacia el sistema político, como la solicitud de servicios públicos, seguridad, justicia, entre otros. Por otro lado, se encuentran los apoyos, manifestados a través de actitudes y comportamientos de la ciudadanía y de otras instituciones que legitiman y sostienen al sistema, como el respeto a las leyes, el cumplimiento de obligaciones fiscales o la participación en procesos electorales.
- Proceso político: Constituye el mecanismo interno del sistema donde las entradas son analizadas, evaluadas y jerarquizadas para convertirlas en decisiones políticas. Esto involucra a las instituciones políticas, al gobierno, así como los mecanismos que permiten transformar las demandas sociales en políticas públicas y acciones concretas.
- Salidas: Representan las decisiones, políticas públicas y acciones adoptadas por el sistema político en respuesta a las demandas.
- Retroalimentación: Es el flujo de información que permite ajustar y mejorar el funcionamiento del sistema político en función de sus resultados. Las salidas del sistema generan reacciones en el entorno o en la sociedad, que a su vez influyen en nuevas entradas (nuevas demandas o apoyos).

Este enfoque facilita el análisis de la estabilidad y adaptación de los sistemas políticos frente a las demandas y cambios sociales. De manera esquemática se expresa de la siguiente forma.

Ilustración 2 Esquema sistemático de Easton



Fuente: elaboración propia con base en (Easton, 2006).

En ese sentido, un sistema político es un conjunto interrelacionado de instituciones y procesos políticos que interactúan para tomar decisiones políticas y asignar recursos en una sociedad (Casar, 2015). En el caso mexicano, la transición hacia un modelo neoliberal impulsado por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, junto con las reformas electorales, modificaron profundamente las entradas del sistema político (Velasco, 2024). Estas transformaciones redefinieron el papel del Estado, debilitando su capacidad para fungir como garante del bienestar social.

Como consecuencia, el sistema político experimentó alteraciones tanto en sus mecanismos de recepción de demandas (entradas) como en su capacidad de respuesta y materialización de políticas públicas (salidas). En este marco, los esfuerzos de descentralización administrativa y las reformas al federalismo buscaron redefinir la redistribución de recursos y responsabilidades, transfiriéndolas hacia estados y municipios como una estrategia para hacer eficiente la gestión pública.

De manera que el sistema político mexicano, se caracteriza por tener una estructura federal y democrática, mediante la cual establece las bases para el diseño y operación de políticas públicas y fiscales. En este contexto, el avance en materia de política pública no solo ha significado una mayor institucionalización de las fases del ciclo de políticas pública—desde la construcción de la agenda hasta la evaluación—sino que también ha

propiciado la integración de marcos normativos que delimitan con mayor precisión las responsabilidades del Estado y de los diversos actores que interactúan en el sistema político.

En el ámbito fiscal, la evolución del marco normativo ha sido reflejo de los intentos del Estado mexicano por fortalecer su capacidad de recaudación y, al mismo tiempo mejorar la redistribución del gasto público. No obstante, la viabilidad de estas disposiciones sigue siendo objeto de debate, ya que los criterios impositivos y de progresividad limitada, no han sido suficientes para reducir de manera significativa las brechas de desigualdad. En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar las disposiciones normativas de la política social y los impuestos como mecanismos compensatorios en la redistribución del gasto, en el contexto del sistema político mexicano.

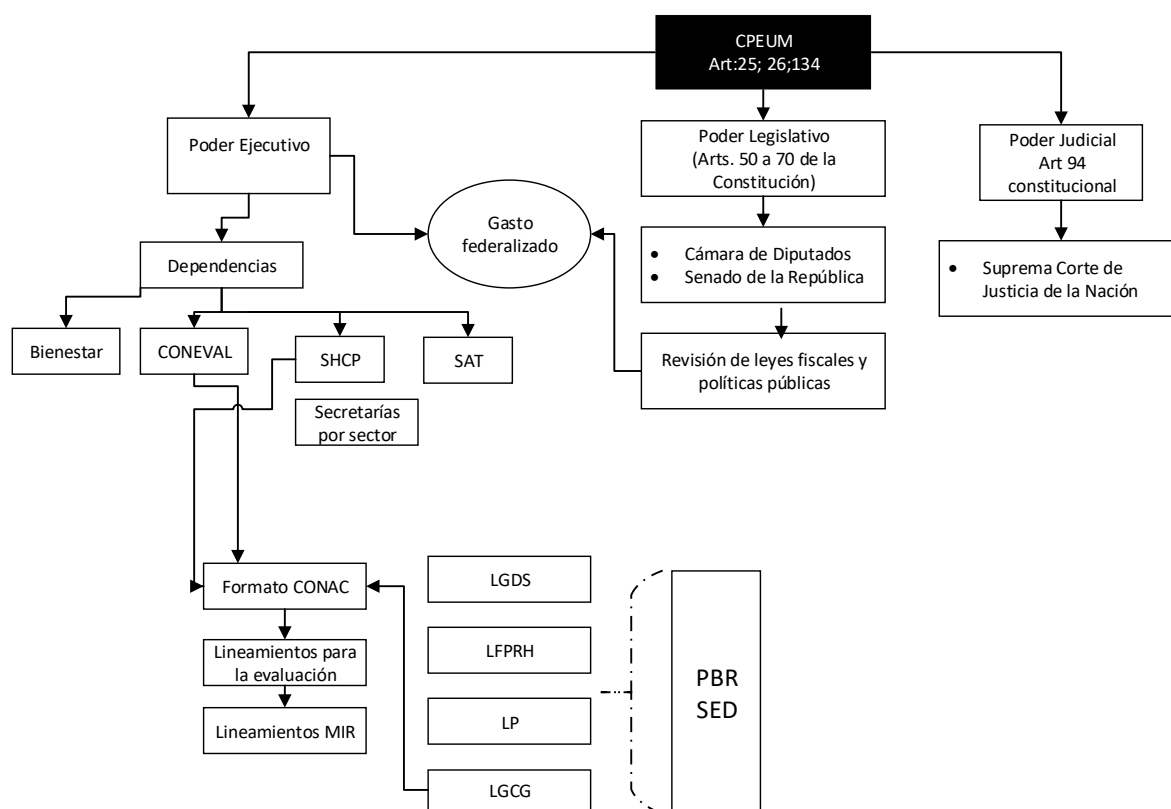
La revisión normativa da la pauta a valorar hasta qué punto las políticas implementadas responden a los principios de equidad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad en un Estado que, aunque expresamente federal y democrático, enfrenta importantes carencias en términos de bienestar social.

Por ello, este apartado se organiza en dos secciones. En un primer momento se aborda el marco normativo de las transferencias en el marco de la política social, explorando sus fundamentos legales, regulaciones y directrices. Posteriormente se examinan las normas que regulan a los gravámenes, desde sus disposiciones generales hasta los mecanismos específicos que acompañan y dan operatividad a los ordenamientos. Este análisis permite no solo identificar las fortalezas y debilidades del sistema normativo vigente, sino también reflexionar sobre sus implicaciones en la lucha contra la desigualdad.

2.1 Normas y lineamientos de las transferencias en México

Considerando el enfoque del sistema político, el análisis normativo sitúa como eje central a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las disposiciones legales que de ella se derivan. Este marco legal actúa como el nodo principal que estructura y regula las dinámicas del sistema político, tal como se esquematiza en la ilustración 3 del marco normativo y transferencias.

Ilustración 3 Esquema de marco normativo de las transferencias



Fuente: elaboración propia.

La CPEUM como principal ordenamiento normativo, a través de los artículos 25 y 26 coloca que al Estado le corresponden las responsabilidades de planear, orientar y ejecutar los recursos garantizando el bienestar de la población. Esta facultad no solo responde a una función administrativa, sino que se instituye como el mecanismo esencial para articular el desarrollo nacional bajo principios de equidad y sustentabilidad.

En particular, el artículo 25 establece que el Estado ostenta la rectoría del desarrollo nacional, un mandato que trasciende la gestión gubernamental y se configura como la columna vertebral de un modelo que busca la integración del crecimiento económico con la justicia social. Este precepto constitucional, además de fortalecer la soberanía y el régimen democrático, también vincula la competitividad, la generación de empleo y la distribución equitativa del ingreso como ejes indispensables (DOF, 2021).

Por su parte, el artículo 26 estipula que el Estado debe estructurar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Este sistema no solo es un instrumento técnico de gestión, sino un modelo sólido que tiene como finalidad propiciar tanto la

independencia nacional como la democratización de las estructuras políticas, sociales y culturales del país. De modo que, la política social no es un componente aislado dentro del andamiaje institucional, sino el reflejo de un compromiso constitucional por garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, en un entorno de justicia y equidad.

El mismo artículo en su inciso C, refiere al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual es órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. CONEVAL tiene dos objetivos, el primero es medir la pobreza y el segundo la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Este ejercicio de valoración deriva en la emisión de recomendaciones que contribuyan en la mejora de las políticas públicas orientadas al desarrollo social.

No obstante, es importante señalar que en 2024 se aprobó la reforma a la Ley General de Desarrollo Social (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2025) que implica la desaparición y transformación del CONEVAL, transfiriéndose sus funciones principalmente a la Secretaría de Bienestar y al Instituto Nacional de estadística y Geografía (INEGI). Este cambio ha abierto un amplio debate en torno a los retos que implica garantizar que la medición de la pobreza y la evaluación de programas sociales se realicen con plena transparencia, autonomía técnica e imparcialidad.

El CONEVAL hasta 2023 se integraba por un presidente y seis consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocidos en los ámbitos académico y profesional; mismos que serán nombrados bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

La política social que incluye dentro de sus múltiples mecanismos a las transferencias monetarias como una estrategia de atención a la población vulnerable que debe cumplir con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, establecidos en el artículo 134. Este artículo subraya la necesidad de que todas las acciones gubernamentales, incluida la política social, se ejecuten bajo los criterios en mención, garantizando que los recursos públicos se utilicen de manera óptima y en beneficio de quienes más lo requieren.

A partir de los lineamientos marcados por la carta magna, se despliega un entramado normativo que regula de manera integral la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que engloba la política social, tales como:

- Ley General del Desarrollo Social
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Planeación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales
- Lineamientos de la Matriz de Indicadores
- Programa Anual de Evaluación
- Guía para la elaboración de Matriz de Indicadores de Resultados
- Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora

En 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), una legislación que confirió al CONEVAL la responsabilidad de revisar de manera periódica el cumplimiento de los objetivos de los programas, las metas y acciones establecidas en la política social. Esta ley no solo faculta al CONEVAL para coordinar la evaluación externa de las políticas y programas de desarrollo social implementados por las diversas dependencias públicas, sino que le otorga, además, la labor de trazar los lineamientos y criterios necesarios para definir, identificar y medir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

En suma, la LGDS, norma y coordina la evaluación de la política y los programas de desarrollo social mediante la aprobación de indicadores de resultados, gestión y servicios. Estos indicadores son sometidos al escrutinio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, por supuesto, a la Cámara de Diputados, instituciones que deben validar los parámetros establecidos.

En lo que respecta a la política de desarrollo social, el artículo 2 de la LGDS establece que esta debe guiarse por una serie de principios fundamentales que exigen un análisis profundo sobre las estrategias y los fines del desarrollo social en el país. Estos elementos son los siguientes: I. Libertad II. Justicia distributiva III. Solidaridad IV. Integralidad V. Participación social VI. Sustentabilidad VII. Respeto a la diversidad VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades IX. Transparencia X. Perspectiva de género XI. Interés superior de la niñez.

Estos elementos no solo orientan el diseño de políticas incluyentes y sostenibles, sino que también permiten evaluar si los programas sociales cumplen con criterios de equidad, corresponsabilidad y enfoque de derechos. Por ello, resulta pertinente considerar que el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM, establece que es obligación de los mexicanos

contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa conforme a las leyes. Esta disposición refuerza la noción de justicia distributiva y corresponsabilidad fiscal, principios estrechamente vinculados al desarrollo social con perspectiva de equidad y sostenibilidad.

El enfoque multidimensional de la política social fortalece una gestión pública basada en resultados, integrando simultáneamente una perspectiva crítica sobre las dinámicas de exclusión social y garantizando su alineación con los principios de derechos humanos y justicia social.

Esta Ley, incentiva la participación ciudadana en la evaluación de la política de desarrollo social, el artículo 7, enfatiza que “toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa” (DOF, Ley General de Desarrollo Social, 2022).

En términos de planeación, el Capítulo II de la LGDS establece que dicho proceso debe articularse como un engranaje integral dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social. Este diseño no solo debe contemplarse en el ámbito nacional, también se debe incluir en los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales (artículos:12 y 13).

Dentro de este entramado normativo, el artículo 14 de la LGDS instruye que la Política Nacional de Desarrollo Social incorpore, como ejes ineludibles, cinco vertientes fundamentales:

- I. La erradicación de la pobreza mediante estrategias que abarquen educación, salud, acceso a una alimentación nutritiva y de calidad, así como mecanismos para la generación de empleo, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales que fortalezcan el bienestar colectivo;
- III. Impulso al desarrollo regional como fortalecimiento de la equidad territorial;
- IV. Inversión en la infraestructura social básica para garantizar el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales; y
- V. Fomento del sector social de la economía como una vía para fortalecer la participación ciudadana en la producción y distribución de riqueza.

Por otro lado, el artículo 23 de la LGDS sienta las bases para la distribución del gasto social, bajo criterios que buscan no solo la sostenibilidad financiera del desarrollo social, sino también su eficacia y equidad territorial. El gasto deberá cumplir con algunas disposiciones, en primer lugar, el gasto social per cápita no podrá experimentar reducciones en términos reales con respecto al ejercicio fiscal anterior, garantizando así su progresividad y estabilidad presupuestaria.

Asimismo, la asignación de recursos deberá responder a una estrategia que promueva un desarrollo regional equilibrado, evitando la concentración del bienestar en zonas específicas y favoreciendo una distribución más equitativa. Para ello, el presupuesto se fundamentará en indicadores y lineamientos que aseguren tanto la eficacia de las intervenciones como la cantidad y calidad de los servicios sociales prestados. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y los municipios deberán coordinarse con la Administración Pública Federal para definir el destino y los criterios de aplicación del gasto, estableciendo acuerdos a través de convenios de coordinación.

Una parte importante de la política social es el seguimiento y la mejora continua. Para ello, la Ley General de Desarrollo Social establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado (artículo 38).

La misma Ley establece a la Secretaría de Bienestar como dependencia rectora de la política social, la cual contará con diferentes instrumentos para la coordinación de los programas, así como objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social. Entre estas herramientas clave se encuentran la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, organismos que facilitan la toma de decisiones.

La LGDS dedica un capítulo específico a la evaluación, estableciendo los mecanismos y procedimientos que permiten valorar la eficacia de la política social. Según el artículo 72, el CONEVAL⁴ es el organismo encargado de llevar a cabo estas evaluaciones.

⁴ El contexto actual (año 2025) el CONEVAL, ha sufrido algunos cambios. En junio de 2025, el Congreso aprobó la extinción del CONEVAL, transfiriendo sus funciones de medición de pobreza y evaluación de políticas sociales al INEGI, mediante reformas a las leyes respectivas, incluyendo la Ley General de Desarrollo

Además, el artículo 73 señala que en este proceso podrán participar organismos evaluadores independientes, como instituciones de educación superior, centros de investigación científica u organizaciones sin fines de lucro.

Para garantizar un análisis riguroso, el artículo 74 establece que los programas sociales deben incluir indicadores de resultados, gestión y servicios, permitiendo medir su cobertura, calidad e impacto. En esa línea, el artículo 75 enfatiza que dichos indicadores deben reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas, así como sus metas y acciones dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social. Asimismo, el artículo 77 estipula que, antes de aprobar estos indicadores, el CONEVAL deberá someterlos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que consideren pertinentes.

La evaluación de la política social es un ejercicio continuo, realizándose de manera anual conforme al artículo 78. Finalmente, los resultados de estas evaluaciones, según el artículo 79, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión y a la Secretaría correspondiente. Con base en estos hallazgos, el artículo 80 faculta al CONEVAL para emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público, con el fin de mejorar la política de desarrollo social.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene como objetivo promover la planeación del presupuesto federal basado en resultados tomando en cuenta la información generada por las evaluaciones.

En ese sentido, el artículo 25 se establece que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal. Para ello, se toma en cuenta una serie de elementos, entre los que destacan las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, así como las directrices de gasto público definidas por el Ejecutivo Federal.

Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Cámara de Diputados, Comisión de Puntos Constitucionales aprobó dictamen que plantea la extinción de siete organismos autónomos, 2024)

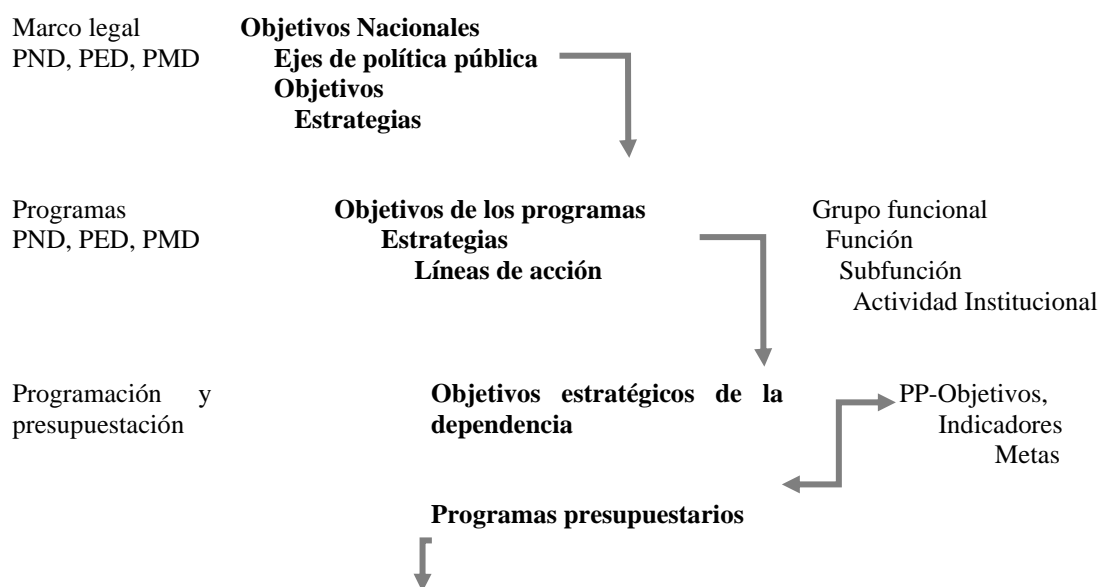
Parte de estos elementos es la fase de evaluación, donde se valoran los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como en los indicadores físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y las proyecciones para el siguiente. También se integra el marco macroeconómico de mediano plazo, de acuerdo con los criterios generales de política económica definidos en el artículo 16 de la ley, junto con el programa financiero del sector público elaborado por la Secretaría. Finalmente, se contempla la interrelación con acuerdos de concertación con los sectores privado y social, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales (DOF, 2022).

Por otra parte, en los artículos 110 y 111 párrafo segundo de la LFPRH; establecen que la evaluación económica de los ingresos y egresos debe realizarse en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

La Ley enmarca elementos dentro de la Gestión para Resultados, incorporando dos aspectos sustantivos en el proceso de monitoreo y seguimiento de la ejecución de los recursos públicos: el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

En la LFRH artículo 2º, se señala que el SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión. Cabe señalar que los indicadores de desempeño formaran parte del Presupuesto de Egresos. Lo establecido en la LFPRH se representa en la ilustración4, que ilustra la vinculación entre los objetivos y la planeación estratégica desde un enfoque de PbR.

Ilustración 4 Planeación y programación presupuestaria



Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)				
FIN	Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
PRPÓSITO				
COMPONENTE				
ACTIVIDAD				

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, 2021.

Otra de las leyes que regula la política social y por ende las transferencias monetarias es la Ley de Planeación, a través del artículo 13 establece que el proceso de planeación está sujeto a las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas. Enfatiza que el sistema de planeación debe realizarse mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 9º de la misma ley menciona que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible (DOF, 2018).

Así mismo, en su artículo 15 asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad de participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia. Asimismo, le otorga la responsabilidad de proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, tomando en cuenta las necesidades de financiamiento y el uso del crédito público para la ejecución del Plan y sus programas.

Por su parte, el artículo 26 Bis establece que los programas derivados del Plan deben incluir, al menos, un diagnóstico general sobre la problemática a atender y su perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan. También deben contener objetivos específicos alineados a sus estrategias, así como las acciones y líneas de trabajo necesarias para su cumplimiento, indicando las dependencias o entidades responsables de su ejecución. Además, se requiere la definición de indicadores estratégicos que permitan evaluar el avance en el logro de los objetivos, junto con otros elementos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) dispone que los entes públicos deben dar a conocer en sus portales oficiales su programa anual de evaluaciones, junto con las metodologías e indicadores de desempeño empleados, así como los resultados obtenidos. En particular, establece que la información presupuestaria y programática incluida en la cuenta pública debe estar alineada con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, debe incorporar los resultados de las evaluaciones del desempeño de los programas federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Para ello, se requiere el uso de indicadores que permitan medir el cumplimiento de metas y objetivos, asegurando su vinculación con la planeación del desarrollo (DOF, 2018).

La LGCG designa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al CONEVAL la responsabilidad de establecer los criterios de evaluación de los recursos federales otorgados a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos. Por otro lado, la LGCC, define la armonización contable, a la par, establece indicadores para valorar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, así mismo, da seguimiento al informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y demarcaciones de la Ciudad de México, del PbR y al SED, en cuanto a los recursos federales transferidos.

Una vez revisadas las leyes que enmarcan la ejecución de recursos, diseño y valoración de la política social y las políticas de transferencias, se enlistan a continuación los lineamientos y mecanismos que delinear la operación, seguimiento y monitoreo:

- Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas
- Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales
- Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores

- Programa Anual de Evaluación
- Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora

La Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas tiene como objetivo estandarizar y sistematizar la publicación de estos resultados mediante estructuras y formatos armonizados. Para ello, establece la utilización de la ficha CONAC, un formato que organiza la información en distintos apartados, incluyendo la descripción de la evaluación, los principales hallazgos, las conclusiones y recomendaciones, así como los datos de la instancia evaluadora. Además, la ficha identifica los programas evaluados y proporciona información sobre la contratación de la evaluación, asegurando así la transparencia y la comparabilidad de los datos publicados (DOF, 2013).

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estos lineamientos contribuyen a la orientación de los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal (APF) y el impacto del gasto social público.

En esa línea los Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores (MIR) son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF responsables de los Pp sujetos a Reglas de Operación. Es un mecanismo que vincula los objetivos de los programas con las Reglas de Operación de los programas y con la MIR.

En suma, a los Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores (MIR) es fundamental la Guía para la elaboración de Matriz de Indicadores de Resultados, documento que como su nombre lo describe es una brújula en el diseño de las MIRs y de las políticas públicas.

El diseño de las políticas públicas se realiza con base en la Metodología del Marco Lógico (MML). En la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)* se detallan, paso a paso, los elementos esenciales que debe incluir un programa o

política pública nueva. Entre estos se encuentran la definición y evolución del problema público, la construcción del árbol de problemas y el árbol de objetivos, así como su alineación con los instrumentos de planeación. También se abordan la justificación teórica y empírica de la intervención, la elaboración de fichas técnicas de indicadores y la estructura de la MIR, considerando su lógica vertical y horizontal.

La *Guía MIR* proporciona un marco metodológico para el diseño de programas y políticas públicas, como fin último deriva en la Matriz de Indicadores de Resultados. Esta herramienta facilita la planeación, organización y seguimiento de los programas, permitiendo una visión estructurada de sus objetivos y resultados. La MIR se presenta como una matriz de cuatro filas por cuatro columnas, la cual se muestra en la ilustración 5 a continuación.

Ilustración 5 MIR
Lógica horizontal

Lógica vertical	Valores	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	Nivel de objetivos	Comunicación	Gestión	Transparencia	Relación con el medio
	Fin	Ámbito político, económico y social ¿Para qué realizar el programa?			
	Propósito				
	Componentes	Ámbito político gerencia pública ¿Cómo realizar el programa?			
	Actividades				

Fuente: elaboración propia con base en la Guía MIR.

En el año 2007 se instrumentó el Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Términos de Referencia (TdR) para realizar evaluaciones, así como la instauración normativa para realizar los Pp con base en la MML, los TdR contienen las características de las evaluaciones a realizar, así como las actividades, metodología y resultados esperados.

El PAE y los TdR se instauraron bajo un enfoque orientado a resultados, considerando los elementos de la Nueva Gestión Pública. En ese marco, en 2008 con la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con lo cual se hizo obligatorio la implantación del PbR-SED en todos los niveles de gobierno.

Una vez concluidas las evaluaciones establecidas en el PAE, el proceso no termina ahí. Cada una de las dependencias encargadas de ejecutar los recursos de los programas se dan a la tarea de atender las recomendaciones realizadas a las políticas públicas, apoyándose en el *Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)*.

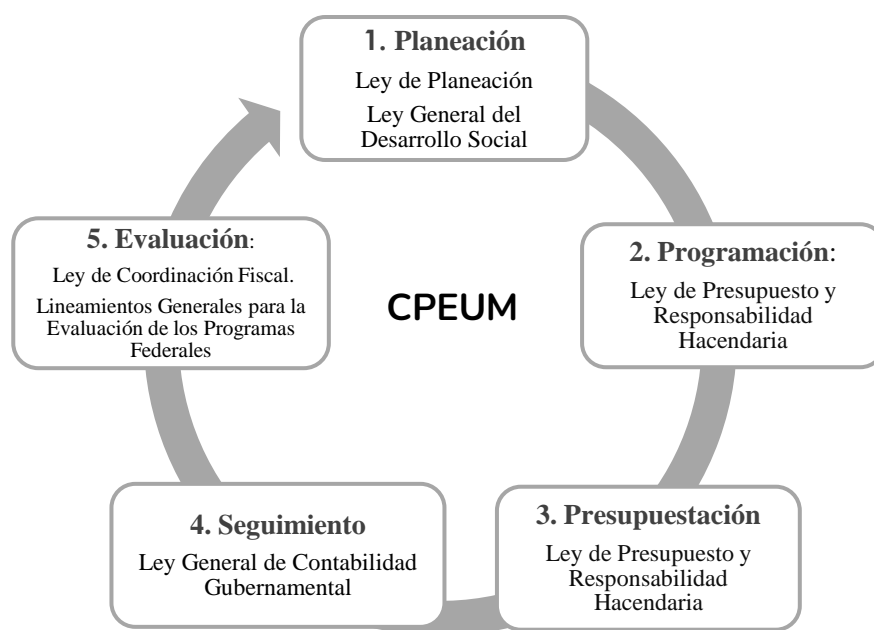
Este documento establece que los ASM deben cumplir con ciertas características: claridad, expresándose de forma precisa; relevancia, aportando valor específico para el logro de los objetivos del programa; justificación, sustentándose en la identificación de un problema, debilidad, oportunidad o amenaza; y factibilidad, garantizando su viabilidad dentro de un plazo establecido y bajo la responsabilidad de una o varias instancias gubernamentales.

Al mismo tiempo se establece que debe existir un orden de prioridad para la atención de los aspectos susceptibles de mejora, clasificándolos en alto, medio y bajo. Asimismo, se identifica el tipo de actores involucrados en su solución, los cuales se agrupan en las siguientes categorías:

- Aspectos específicos: Cuya solución corresponde a las unidades responsables.
- Aspectos institucionales: Aquellos que requieren la intervención de una o varias áreas de la dependencia o entidad para su solución.
- Aspectos interinstitucionales: Aquellos para cuya solución se deberá contar con la participación de más de una dependencia o entidad.
- Aspectos intergubernamentales: Aquellos que demandan la intervención de gobiernos municipales.

De manera esquemática la ilustración 6 muestra las leyes en el diseño, seguimiento y evaluación de la política social se observan a continuación.

Ilustración 6 Esquema normativo de políticas públicas en México



Fuente: elaboración propia.

2.2 Marco normativo que regulan la política fiscal en materia de impuestos

Tal como señala (Caballero, 2009) los aspectos fiscales, para la obtención y uso de los recursos financieros del sector público (impuestos), son quizá el instrumento más poderoso del que dispone el Gobierno para llevar a cabo la política económica de cualquier país.

El análisis de los efectos de los impuestos resulta importante ya que impuestos al ingreso de tipo progresivo pueden interferir sobre la actividad económica de un país y afectar el bienestar de los individuos, respecto de otros impuestos como los de cuantía fija (Caballero, 2009).

La CPEUM, enmarca que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, en el artículo 73, fracción VII, así mismo que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

En México, la política fiscal está regulada por diversos lineamientos normativos. El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 5, establece que las disposiciones fiscales que imponen cargas a los particulares, así como aquellas que establecen excepciones, infracciones y sanciones, deben aplicarse de manera estricta. Dichas disposiciones incluyen las normas que determinan el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de los impuestos (DOF,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021). De manera particular establece las características de la recaudación por tipo de impuesto en las siguientes leyes:

- La Ley de Ingresos que el Ejecutivo Federal cada ejercicio fiscal pone a consideración del Congreso de la Unión.
- Ley del Impuesto sobre la Renta
- La Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IEPS

Estos ordenamientos establecen que los ingresos recaudados por el Estado constituyen una obligación ciudadana y, a través de ellos, se financia el gasto público con el propósito de garantizar derechos y seguridad social. La Ley de Ingresos, en su artículo primero, detalla los tipos de impuestos existentes y los sujetos obligados a su cumplimiento.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, señala que el ISR es un impuesto directo que, desde su artículo 1, establece de manera explícita la obligación de pago tanto para personas físicas como morales. En este sentido, determina que están sujetas al impuesto: las personas residentes en México, sin importar la ubicación de la fuente de sus ingresos; los residentes en el extranjero con un establecimiento permanente en el país, en relación con los ingresos atribuibles a dicho establecimiento; y aquellos residentes en el extranjero que perciban ingresos provenientes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, incluso si no cuentan con un establecimiento permanente en México, o si los ingresos no son atribuibles a este (DOF, Ley del Impuesto sobre la Renta, 2021).

Asimismo, la ley distingue entre la tributación de personas físicas y morales. En particular, el artículo 9 señala que las personas morales deben calcular el impuesto sobre la renta aplicando una tasa del 30% sobre el resultado fiscal obtenido en el ejercicio.

Para efectos del artículo 16, los ingresos se consideran obtenidos bajo ciertos criterios, dependiendo de si provienen de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios. Entonces, se toma en cuenta el primer evento que ocurra entre la emisión del comprobante fiscal que respalde el precio o la contraprestación pactada, la entrega material del bien o la prestación del servicio, o el momento en que el pago se haga exigible, incluso si proviene de anticipos.

Por otro lado, el artículo 18 establece qué ingresos deben considerarse acumulables. Entre ellos se encuentran los ingresos determinados, la ganancia derivada de la transmisión de propiedad de bienes mediante pago en especie, así como aquellos generados por construcciones, instalaciones o mejoras permanentes en bienes inmuebles que, conforme a los contratos de uso o goce, beneficien al propietario. También se incluyen las ganancias provenientes de la venta de activos fijos, terrenos, títulos valor, acciones y certificados de aportación patrimonial, así como las derivadas de fusiones, escisiones, reducción de capital o liquidación de sociedades mercantiles en el extranjero donde el contribuyente sea socio o accionista.

Asimismo, se consideran ingresos acumulables los pagos recibidos por la recuperación de créditos previamente deducidos como incobrables, las compensaciones por seguros, fianzas o responsabilidades de terceros en casos de pérdidas de bienes, y las indemnizaciones destinadas a resarcir la reducción de productividad causada por la muerte, accidente o enfermedad de técnicos o dirigentes. También entran en esta categoría las cantidades percibidas para cubrir gastos a nombre de terceros, salvo que dichos gastos estén debidamente respaldados con comprobantes fiscales a nombre de la persona en cuyo beneficio se efectúan.

Otros conceptos acumulables incluyen los intereses devengados durante el ejercicio, el ajuste anual por inflación determinado conforme al artículo 44 de la ley, y las cantidades recibidas en efectivo, en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital o aumentos de capital superiores a 600 mil pesos moneda nacional, cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 76, fracción XVI. También se incorpora la consolidación de la nuda propiedad y el usufructo de un bien como ingreso acumulable.

El artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece los casos en los que el impuesto es gravable y las erogaciones que no serán deducibles. Entre estas se incluyen los pagos del propio impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente o de terceros, así como las contribuciones subsidiadas o que correspondan originalmente a terceros, salvo las aportaciones patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social y las previstas en la Ley del Seguro de Desempleo.

Asimismo, no serán deducibles los gastos e inversiones en proporción a los ingresos exentos del contribuyente, los obsequios y atenciones, salvo que estén directamente relacionados con la enajenación de productos o prestación de servicios y sean ofrecidos a clientes en general. También se excluyen los gastos de representación y los viáticos o gastos de viaje cuando no se destinen a hospedaje, alimentación, transporte, uso o goce temporal de automóviles o pago de kilometraje, o cuando se realicen dentro de un radio de 50 kilómetros del establecimiento del contribuyente. Para ser deducibles, las personas beneficiarias de los viáticos deben tener una relación de trabajo con el contribuyente o estar prestando servicios profesionales.

En cuanto a los gastos de hospedaje en el extranjero, solo serán deducibles hasta por un monto de \$3 mil 850.00 diarios, siempre que se acompañe la documentación comprobatoria, incluyendo la del transporte. Otras partidas no deducibles incluyen sanciones, indemnizaciones por daños y perjuicios, penas convencionales, intereses devengados por préstamos o adquisición de valores gubernamentales, pérdidas por caso fortuito o fuerza mayor cuando el valor de adquisición de los bienes no corresponda al de mercado, y el crédito comercial, aun cuando sea adquirido de terceros.

Por su parte, el Título IV de la ley aborda las disposiciones aplicables a las personas físicas, quienes están obligadas al pago del impuesto cuando sean residentes en México y obtengan ingresos en efectivo o en bienes. También se incluyen las personas físicas residentes en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes en el país, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste (artículo 90) (DOF, Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2021).

El artículo 90 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece las obligaciones de las personas físicas en relación con el pago del impuesto. Sin embargo, el mismo artículo aclara que ciertos ingresos no se consideran obtenidos por los contribuyentes. Entre estos se incluyen los rendimientos de bienes entregados en fideicomiso, siempre que dichos rendimientos se destinen exclusivamente a fines científicos, políticos o religiosos, o a establecimientos de enseñanza e instituciones de asistencia o beneficencia, conforme a la Fracción III del artículo 151 de la ley. También están exentos los rendimientos destinados a financiar la educación de descendientes en línea recta hasta nivel licenciatura, siempre que los estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial.

Asimismo, no se consideran ingresos los apoyos económicos o monetarios que los contribuyentes reciban a través de programas previstos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las Entidades Federativas.

Por otro lado, el artículo 91 es clave, ya que establece el procedimiento de discrepancia fiscal. Este procedimiento aplica cuando la autoridad fiscal detecta que las erogaciones de una persona física en un año calendario son superiores a los ingresos declarados o a los que le hubiere correspondido declarar. En estos casos, el contribuyente podría ser sujeto de revisión para justificar la diferencia detectada.

No se pagará el Impuesto sobre la Renta por la obtención de ciertos ingresos, según el artículo 93 de la Ley del ISR. Entre estos se encuentran las prestaciones distintas del salario que reciben los trabajadores del salario mínimo, así como el 50% de las remuneraciones por tiempo extraordinario o servicios prestados en días de descanso para otros trabajadores, siempre que no excedan cinco veces el salario mínimo semanal.

Así mismo están exentas las indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades, las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro hasta un monto diario de quince veces el salario mínimo, así como los beneficios de la Ley de Pensión Universal. Se incluyen los reembolsos de gastos médicos, dentales, hospitalarios y funerarios otorgados conforme a leyes o contratos de trabajo, así como las prestaciones de seguridad social de instituciones públicas.

Además, no se consideran ingresos gravables los subsidios por incapacidad, becas educacionales, guarderías, actividades culturales y deportivas, y otras prestaciones de previsión social. También están exentos los rendimientos de subcuentas de vivienda del sistema de ahorro para el retiro, los recursos provenientes de cajas de ahorro de trabajadores, las cuotas de seguridad social pagadas por patrones, las primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones por separación laboral y ciertas gratificaciones otorgadas en el año. Se excluyen las remuneraciones de extranjeros por servicios personales subordinados, la enajenación de casa habitación hasta un límite de 700 mil unidades de inversión, la venta de bienes muebles bajo ciertos criterios, así como los ingresos por herencias, legados y donativos.

También están exentos los premios de concursos científicos, artísticos o literarios abiertos al público, indemnizaciones por daños hasta el valor de mercado del bien afectado, alimentos percibidos por acreedores alimentarios, la enajenación de derechos parcelarios y los ingresos de hasta veinte salarios mínimos anuales por la publicación de obras.

El artículo 96 establece que quienes están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales deben realizarlos como pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. Sin embargo, no se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo general correspondiente a su área geográfica.

Adicionalmente, el artículo 100 dispone que las personas físicas que perciban ingresos derivados de actividades empresariales o de la prestación de servicios profesionales están obligadas al pago del impuesto. No obstante, el artículo 103 permite que quienes obtengan ingresos por estas actividades puedan efectuar deducciones, entre las que se incluyen: devoluciones recibidas, descuentos o bonificaciones aplicadas, adquisiciones de mercancías y materias primas utilizadas en la prestación de servicios o fabricación de bienes, así como gastos e inversiones relacionados con su actividad.

Así mismo, se podrán deducir los intereses pagados por capitales tomados en préstamo siempre que se destinen a la actividad empresarial o profesional y se cuente con el comprobante fiscal correspondiente. Asimismo, serán deducibles las cuotas patronales pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social y los pagos realizados por concepto de impuesto local sobre ingresos generados por actividades empresariales o servicios profesionales. No serán deducibles los activos fijos, terrenos, valores mobiliarios, títulos representativos de propiedad de bienes, moneda extranjera ni piezas de oro o plata con carácter de moneda nacional o extranjera, salvo certificados de depósito de bienes o mercancías.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un gravamen que impacta a toda la sociedad, ya que se aplica a la enajenación de bienes y la prestación de servicios. Publicada en México en 1978, esta ley establece en su artículo 1o que están obligados al pago del impuesto quienes realicen ciertas actividades dentro del territorio nacional, tales como la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes o servicios.

El artículo 1o-A establece que ciertos contribuyentes, como instituciones de crédito y personas morales que reciban servicios de personas físicas o adquieran productos o servicios específicos, están obligados a efectuar la retención del impuesto trasladado en casos específicos, como servicios personales independientes o la adquisición de desperdicios para su uso industrial.

Un aspecto clave de la legislación es la tasa cero, definida en el artículo 2o-A, que se aplica a ciertos bienes y servicios, como la enajenación de productos no industrializados como animales y vegetales, medicamentos, alimentos para animales, entre otros. Además, se incluye en la lista de productos con tasa cero artículos como tractores y equipos agrícolas, fertilizantes y plaguicidas destinados a la agricultura, libros, periódicos y revistas, e incluso productos como toallas sanitarias, tampones y copas para la gestión menstrual, que se incluyeron en esta categoría a partir de 2021, pero con efectos retroactivos hasta el año 2020.

Esta legislación busca garantizar la equidad en el gravamen a ciertos productos esenciales y sectores específicos, promoviendo el desarrollo económico y garantizando que actividades clave estén exentas de un impuesto directo que podría impactar a los consumidores de forma negativa.

Capítulo III. Transformación de las políticas de transferencias y de los impuestos en México

Capítulo III. Transformación de las políticas de transferencias y de los impuestos en México

El Estado, como garante del bienestar y equidad en la población, implementa diversas estrategias para reducir la desigualdad, entre ellas las políticas de transferencias y los impuestos. En México, el diseño y evolución de estas políticas han sido elementos clave en la administración pública para promover la redistribución del ingreso y el desarrollo económico. A lo largo de las últimas décadas, el país ha experimentado transformaciones significativas en ambos ámbitos, impulsadas por modelos de política económica, reformas fiscales y una continua redefinición del papel del Estado en la equidad social.

Por un lado, las transferencias gubernamentales en México han transitado desde enfoques asistencialistas hasta modelos focalizados en el combate a la pobreza, con programas emblemáticos como Progresa, Oportunidades y Prospera. La administración de 2020 optó por un esquema de transferencias directas de carácter universal, eliminando intermediarios en su distribución y modificando los criterios de selección. Esta transformación no solo ha suscitado debate en torno a su efectividad técnica —en términos de focalización, sostenibilidad e impacto en la reducción de la desigualdad—, sino que también refleja un cambio normativo relevante.

A diferencia de las políticas anteriores, justificadas en gran medida por criterios de eficiencia en el uso de recursos escasos, la apuesta por la universalidad responde a un principio de justicia distributiva, en el cual el acceso a las transferencias se concibe como un derecho social más que como un mecanismo focalizado para mitigar carencias. Este viraje obliga a replantear la discusión en el marco de la tensión entre justicia y eficiencia, resaltando que la definición de la política social no es solo un problema técnico de diseño institucional, sino también una decisión normativa sobre el papel del Estado en la reducción de la desigualdad y la garantía de derechos.

Por otro lado, la política impositiva en México se ha caracterizado por una estructura tributaria históricamente regresiva, con una baja capacidad recaudatoria en comparación con otros países de la región. A pesar de diversas reformas encaminadas a fortalecer la fiscalización y mejorar la progresividad del sistema, los cambios implementados no han representado necesariamente una mayor carga tributaria para los sectores de mayores ingresos. En este contexto, la relación entre los ingresos fiscales y el gasto en transferencias

cobra especial relevancia, pues determina la capacidad del Estado para llevar a cabo una redistribución efectiva del ingreso y reducir las brechas de desigualdad socioeconómica.

Este capítulo tiene como objetivo revisar las transformaciones en las políticas de transferencias e impuestos en México, explorando su evolución y los principales desafíos que enfrenta el país en materia de política fiscal y bienestar social. Para ello, se abordará un marco conceptual sobre el papel de las transferencias e impuestos en la redistribución del ingreso, seguido de un análisis de los cambios en ambos rubros desde finales del siglo XX hasta la actualidad.

3.1 Políticas de transferencia en México

En México como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el combate a la desigualdad ha sido una constante en la agenda pública. La crisis económica de los años ochenta intensificó la atención sobre esta problemática, lo que llevó al Estado a reestructurar sus estrategias de intervención. Como parte de este proceso, se adoptó un modelo de desarrollo que redujo la intervención del Estado como responsable del bienestar social, incorporando medidas impulsadas por organismos multilaterales y principios del Consenso de Washington⁵.

La intervención del Estado desempeña un papel crucial en la configuración del bienestar social. En ese sentido, Caballero (2009) señala que, con los procesos de apertura y la globalización económica, existe una tendencia a la reducción de la participación del Estado en la economía. En México, “dos fenómenos dan cuenta de lo anterior: la tendencia a la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), y la reducción del déficit público” (Caballero, 2009, pág. 9).

En este contexto, el Estado emprendió la reconfiguración de la política social. Como parte de los ajustes económicos, se redujo el gasto social, lo que, sumado a la caída del

⁵ 1. Disciplina presupuestaria, 2. Reorientación del gasto público desde los subsidios indiscriminados a actividades ineficientes hacia la sanidad, la enseñanza primaria y las infraestructuras, 3. Reforma fiscal encaminada a ampliar la base imponible y a mantener tipos marginales moderados, 4. Liberalización financiera (sobre todo en lo relativo a los tipos de interés), 5. Tipo de cambio competitivo, 6. Apertura comercial, 7. Liberalización de la inversión directa extranjera, 8. Privatización de empresas públicas, 9. Desregulación (eliminación de barreras a la entrada y salida en los mercados de trabajo y de productos) y 10. Derechos de propiedad garantizado (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020, 2020).

ingreso real de los asalariados, contribuyó a una ampliación significativa de los rezagos sociales (Cordero y Lomelí, 2003).

Para contener estos rezagos sociales, entre 1973 a 1982, se implementaron estrategias como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Estos programas marcaron un hito, al ser los primeros en considerar a las poblaciones indígenas y más pobres del país.

Tomando como base el esquema de bienestar con los programas previamente mencionados, en 1989 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), marcando un cambio significativo en las estrategias de atención a la pobreza. Su objetivo era llegar a sectores de la población que anteriormente no habían sido beneficiados por otros programas, incluyendo niñas, niños, mujeres, indígenas, jóvenes y pequeños productores rurales. Pronasol adoptó un enfoque multidimensional para combatir la pobreza a través de tres ejes principales: bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional (Cordera y Lomelí, 2003). El programa estaba a cargo de Subsecretaría de Desarrollo Regional que formaba parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, año donde se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Para focalizar a los beneficiarios, Pronasol se basó en la identificación de las zonas con mayor grado de marginación.

El Pronasol sentó un precedente en el diseño de las políticas públicas, al fomentar el trabajo interinstitucional. Incorporó diversas líneas de acción e instituciones clave, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y DICONSA, encargadas de la distribución de alimentos, así como las instituciones federales del sector salud, fortaleciendo la atención a las poblaciones más vulnerables.

Con la reestructuración del Estado se identificaron vacíos en las funciones y atribuciones de las dependencias. En este contexto, Pronasol contribuyó a mitigar estas brechas institucionales a través de programas como el crédito a la palabra y el apoyo a cultivos específicos. Así mismo, con los Fondos Regionales de Solidaridad incentivaron de algún modo a las comunidades, mediante apoyos adaptados a las potencialidades de cada región (Cordera y Lomelí, 2003).

A diferencia de programas previos, Pronasol fortaleció el carácter público de la política, con la descentralización y un esquema de participación de diversos actores incluidos

beneficiarios y gobierno. Su diseño incorporó comités de acción municipal, incentivando la participación comunitaria. Sin embargo, no todo resultó favorable, ya que el programa se vio afectado por procesos de politización. En la segunda mitad del sexenio (1991-1994), estos comités fueron vinculados con afiliaciones partidistas, lo que generó críticas y debilitó su legitimidad. Esta imagen negativa propició no sólo que la oposición lo atacara cada vez más, sino que perdiera apoyo dentro del propio partido gobernante (Cordera y Lomelí, 2003).

De modo que, en la década de los noventa la política social tomó un enfoque centrado en el desarrollo social, lo que impulsó la implementación de programas de transferencias monetarias como herramienta clave. La estructura de esta política se fundamentaba en mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y, de manera complementaria, en introducir un componente de equidad redistributiva.

No obstante, este diseño estuvo anclado en una mirada neoclásica, en la que la eficiencia constituía el eje rector y la noción de justicia se incorporaba como un medio para incentivar la acumulación de capital humano y, en última instancia, aumentar la productividad agregada de la sociedad. Como señala Levy (2008), “el desafío [...] no es eliminar estos programas, sino reformarlos para que vayan de la mano con el aumento de la productividad y un crecimiento más acelerado, y no en contra. Se trata de una cuestión de medios, no de fines” (p. 7). En este marco, la ausencia de productividad era concebida como el problema central a resolver, y la dimensión humana quedaba supeditada al objetivo de mejorar la competitividad económica (Levy, 2007). Este enfoque de transferencias focalizadas, representado por programas como Progresá y Oportunidades, se mantuvo vigente hasta 2018.

3.1.1 Política pública desde un enfoque de focalización

En 1997, se diseñó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), su creación tuvo como fin contribuir a romper con el ciclo de la pobreza intergeneracional mediante un esquema de transferencias condicionadas. El programa brindaba apoyos monetarios a las familias previamente seleccionadas mediante un proceso de focalización. Este enfoque de focalización consistía en generar un sentido de corresponsabilidad con los beneficiarios, incentivando a las familias al cuidado preventivo de la salud y garantizar a los niños el acceso a la educación.

Progresas se integró por tres componentes: educación, salud y alimentación. El primero, incluía becas y útiles escolares, beneficiando a los niños de las familias beneficiarias que asistan del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada (Scott, 2003). Las transferencias por este concepto tenían un techo máximo de 580 pesos al mes en (695 pesos incluyendo el apoyo alimentario). Estos montos fueron diseñados para evitar posibles efectos adversos, como desincentivar decisiones reproductivas o la participación en el mercado laboral.

El componente de salud incluía diversos elementos: a) un paquete básico de servicios de salud con 14 prestaciones, que incluía saneamiento básico; planificación familiar; atención prenatal, del parto y del recién nacido; nutrición, inmunizaciones, y tratamiento antiparasitario y de infecciones respiratorias; 2) prevención y atención de la desnutrición, incorporó un plan de vigilancia nutricional y la dotación de suplementos alimenticios para niños de entre 4 meses y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y para mujeres embarazadas y en lactancia (Scott, 2003).

Progresas se distinguió de Pronasol por dos elementos. En primer lugar, fortaleció la definición de la población objetivo, lo que permitió una mayor focalización más precisa. En segundo lugar, el proceso de selección se realizó en dos etapas: primero se seleccionaban las localidades marginadas, y después se identificaba a los hogares pobres dentro de aquellas. La población rural en condiciones de pobreza extrema se obtenía mediante un método multidimensional.

El principio de focalización en programas como *Progresas* y *Oportunidades* se justificó discursivamente bajo un sentido de justicia redistributiva, en el cual se pretendía asignar recursos a los sectores más necesitados. Sin embargo, desde una mirada crítica, este enfoque resultó paternalista, ya que las políticas de transferencia no solo determinaron cuáles eran las necesidades de los beneficiarios, sino que además condicionaron el acceso a los apoyos a comportamientos específicos, como la asistencia escolar o médica, independientemente de las prioridades reales de los hogares. En contraste, la perspectiva de Rawls (1995) en *Teoría de la justicia* sostiene que los beneficios deben orientarse a los menos aventajados, pero sin imponer condicionalidades externas, pues distribuir recursos de manera uniforme no necesariamente corrige desigualdades estructurales. De este modo, el diseño de las transferencias condicionadas en México se aparta de una visión rawlsiana

estricta y se acerca más a un enfoque normativo de corte paternalista y funcional a la acumulación de capital humano.

Según lo que señala Scott (2003) entre 1998 y 1999, un poco más de 66 % de los recursos entregados por el programa fueron transferencias monetarias; de las cuales 37 % se destinó al componente de apoyo educativo y 31 % al alimentario. Dentro del apoyo educativo, más del 90 % del presupuesto atañó a becas, y el resto a útiles escolares.

El impulso al capital humano fue el eje central del programa, por lo que los montos de las becas aumentaban conforme se avanzaba en el nivel escolar. Se otorgaron incentivos mayores a las niñas a partir de la educación secundaria, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad y fomentar su permanencia escolar.

Además, el diseño del programa buscaba desincentivar la incorporación temprana de los niños al mercado laboral y promover su asistencia a la escuela (Yaschine, 2019). Se observa que el programa ya incluía elementos de género dotando de montos mayores a las niñas por su condición de vulnerabilidad. De este modo, los gobiernos pasaron de un modelo basado en transferencias de ingresos tanto en el presente como en el futuro, a una estrategia centrada en proporcionar recursos hoy para facilitar la generación de ingresos propios en el futuro (Ibarrarán, et al, 2017).

A pesar de ser un referente en América Latina en materia de programas de transferencias monetarias, el programa enfrentó críticas relacionadas con problemas de exclusión e inclusión. Los errores de inclusión se refieren a la entrega de beneficios a personas que no forman parte de la población objetivo, mientras que los errores de exclusión implican dejar sin apoyo a sectores que sí cumplen con los criterios de elegibilidad (Cecchini y Madariaga, 2011). Estas críticas derivaron de los criterios utilizados para medir la pobreza y su profundidad, lo que puso en debate la efectividad de la focalización del programa.

Más allá de estas limitaciones técnicas, el diseño de ProgresA/Oportunidades también fue cuestionado por su incapacidad de articular la inversión en capital humano con oportunidades reales de inserción laboral y de acceso a mejores condiciones económicas. Si bien el programa buscaba mejorar la educación y la salud de los hogares más pobres, no logró garantizar que estos avances se tradujeran en empleos de calidad o en una movilidad social sostenida, lo que evidenció las limitaciones de la estrategia de focalización como mecanismo de superación estructural de la pobreza.

Cecchini y Madariaga (2011, pág. 9), afirman que “estos programas tienen distintos grados de centralidad en los sistemas de protección social y muestran diversos enfoques en los arreglos de la política social”. Si bien los efectos del programa fueron positivos, su implementación no fue un proceso lineal. Es pertinente ubicar a Progresá dentro del marco más amplio de la protección social, entendida como el conjunto de políticas, instituciones y programas orientados a garantizar ingresos, mitigar riesgos y mejorar las condiciones de vida de la población. Dicho marco incluye componentes contributivos, como la seguridad social, y no contributivos, como las transferencias monetarias focalizadas.

Si bien los efectos de Progresá fueron positivos, su implementación no constituyó un proceso lineal. Con el cambio de administración en el año 2000, el programa fue renombrado como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, manteniendo su esencia, pero incorporando ciertos ajustes estratégicos. En este tránsito, se reafirmó el lugar de las transferencias monetarias condicionadas como un pilar de la asistencia social no contributiva dentro del sistema de protección social en México.

Con el gobierno de Vicente Fox Quezada el programa conservó su enfoque focalizado, pero amplió su cobertura hacia zonas semiurbanas. Una de las modificaciones más significativas fue la apertura de 750 mil cuentas de ahorro para los beneficiarios, lo que representó un cambio en la estrategia de inclusión financiera.

Oportunidades dirigía sus apoyos a hogares en condición de pobreza alimentaria y su mecanismo de focalización consideraba tres criterios principales: 1) Geográfico, mediante el Índice de Rezago Social del CONEVAL y el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO); 2) Comprobación de medios indirecta (*proxy means test*), y 3) Comunitario (CEPAL, 2022). La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) continuó siendo la instancia responsable del programa. Cabe destacar que el monto de los apoyos monetarios se ajustaba semestralmente con base en el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, publicado por el Banco de México, con el objetivo de mantener su poder adquisitivo frente a la inflación.

Durante los gobiernos de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el Programa Oportunidades mantuvo su nombre y continuidad, aunque se implementaron diversos ajustes a su operación. Uno de los cambios más significativos tuvo lugar en 2010, cuando el programa estableció una coordinación con el

Programa de Apoyo Alimentario (PAL), con el propósito de fortalecer la entrega de apoyos en materia de alimentación y mejorar su cobertura.

Sin embargo, la implementación del programa también enfrentó diversos desafíos. Por ejemplo, se identificaron áreas de mejora en el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), particularmente en la selección de beneficiarios, la duración de los apoyos, la línea de pobreza utilizada en la evaluación y la idoneidad del mecanismo de focalización. Derivado de lo anterior, se llevaron a cabo ajustes en la metodología de medición de la pobreza.

En 2002, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza estableció tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, todas definidas en función del ingreso. Con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la creación del CONEVAL en 2006, la medición se transformó hacia un enfoque multidimensional sustentado en derechos sociales. En este nuevo esquema, las tres líneas originales desaparecieron y fueron sustituidas por dos umbrales de bienestar económico: la línea de bienestar mínimo (LBM) y la línea de bienestar (LB), ambas asociadas al ingreso. A estas se añadieron seis dimensiones no monetarias (educación, salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación), así como un indicador de cohesión social medido a nivel comunitario. Esta evolución permitió pasar de una medición unidimensional centrada en el ingreso a un enfoque integral de pobreza multidimensional.

En 2008, el CONEVAL llevó a cabo la primera medición multidimensional de la pobreza, la cual considera tanto el ingreso como el acceso a derechos y la presencia de carencias sociales. Estas carencias se definieron en ocho dimensiones: a) ingreso corriente per cápita, medido a partir de las líneas de bienestar mínimo y de bienestar; b) rezago educativo; c) acceso a servicios de salud; d) acceso a seguridad social; e) calidad y espacios de la vivienda; f) acceso a servicios básicos en la vivienda; g) acceso a la alimentación; y h) cohesión social a nivel comunitario. Este cambio representó un avance significativo en la medición de la pobreza en México, al proporcionar una visión más integral de las condiciones de vida de la población.

En el documento realizado por Cecchini y Madariaga (2011) señalan que diversas evaluaciones han demostrado que, tras seis años de participación en el programa, solo el 20 % de las familias lograba superar la línea de elegibilidad. En contraste, aproximadamente el

42 % de los hogares experimentaba un retroceso, volviendo a situarse por debajo de dicha línea. Estos hallazgos también evidenciaron que muchas familias que dejaban de recibir los apoyos mostraban dificultades para adaptarse a crisis económicas, lo que incrementaba su vulnerabilidad y las conducía nuevamente a una situación de pobreza.

No fue sino hasta 2012 cuando la recertificación de las familias beneficiarias comenzó a realizarse cada tres años mediante la EDA. En ese mismo año, se estableció que las familias serían recertificadas tras seis años de recibir los apoyos y posteriormente sometidas al proceso del EDA (CEPAL, 2022). Además, se introdujo un nuevo criterio de selección basado en el Índice de Rezago Social (IRS), el cual se actualizaría cada cinco años para identificar localidades con menores niveles de rezago.

Otro aspecto importante fue la definición de una temporalidad para la permanencia de las familias en el programa, estableciendo un rango de entre 12 y 21 años. Asimismo, se modificó el mecanismo de ajuste de las transferencias económicas: el Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC), publicado por el Banco de México, dejó de utilizarse para actualizar los montos, siendo ajustado por los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo rural y urbano, emitidos por el CONEVAL. Dichas líneas se construyen precisamente a partir del IPC, pero aplicados a las canastas alimentarias y no alimentarias que sirven como referencia para el cálculo de las líneas de pobreza.

En el año 2018, con el cambio de gobierno se transformó el Programa Oportunidades a Prospera. Esta iniciativa articuló diversas acciones de política social orientadas al fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, así como la inclusión financiera y laboral (DOF, 2017). El objetivo principal del programa fue atender a la población en situación de pobreza extrema, incorporando un esquema de corresponsabilidad que involucraba tanto a los beneficiarios como al gobierno. Asimismo, puso en el centro de su diseño la garantía de los derechos sociales, buscando no solo la asistencia inmediata, sino también la construcción de condiciones estructurales para mejorar la calidad de vida de las familias más vulnerables. Para llegar a este objetivo, Prospera se estructuró en torno a cuatro componentes fundamentales, según sus Reglas de Operación (DOF, 2017):

- Alimentación: Consistía en la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, con el propósito de mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

- Salud: Enfocado en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, además de facilitar el acceso a servicios médicos.
- Educación: Buscaba ampliar la cobertura educativa mediante el otorgamiento de becas como incentivo para fomentar la permanencia y el avance escolar de los beneficiarios.
- Vinculación: Destinado a proporcionar asesorías, difundir información y facilitar el acceso de las familias a programas de fomento productivo, generación de ingresos, capacitación y empleo. Asimismo, promovía la educación financiera y el acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida y créditos a través de la coordinación interinstitucional.

Bajo un enfoque de eficiencia, Prospera sistematizó el proceso implementando un Padrón de Beneficiarios del Programa Prospera, el cual se alimentaba a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS). La focalización del programa priorizaba a localidades con hogares registrados en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). Además, utilizaba como referencia el Índice de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Las políticas focalizadas están diseñadas para asistir o compensar a los sectores más pobres o vulnerables, con el objetivo de garantizarles un nivel mínimo de bienestar, ya sea en términos de satisfacción de necesidades básicas, acceso a un piso mínimo de derechos o condiciones esenciales de sobrevivencia (Cardozo, et al, 2012). Este enfoque se vincula con la propuesta de John Rawls desde la perspectiva de la justicia distributiva.

En cuanto a Amartya Sen, si bien su planteamiento de las capacidades no supone una defensa directa de programas focalizados ni condicionados —pues advierte que el verdadero horizonte debe ser la expansión de libertades efectivas—, su marco analítico resulta pertinente para evaluar en qué medida estas políticas contribuyen (o no) a reducir vulnerabilidades y a ampliar funcionamientos básicos. Así, el enfoque de capacidades no se asume como una legitimación de la focalización, sino como una herramienta crítica para analizar su impacto en términos de libertad sustantiva.

En México, las políticas públicas focalizadas que guiaron la política social durante varias décadas llegaron a su fin en 2018, dando paso a un modelo con criterios de universalidad y mayor énfasis en la redistribución de recursos.

3.1.2 Transformaciones en el marco del gobierno en los años 2020

En 2018, la política social en México experimentó un cambio de paradigma significativo. Se abandonó, al menos en el discurso oficial, el enfoque focalizado para dar paso a un modelo con una orientación más universal. Una política universal se define como aquella dirigida a la población en su conjunto, basada en el principio de ciudadanía (Cardozo, et al, 2012). Su propósito central no fue únicamente la reducción de la pobreza extrema, sino también la disminución de la desigualdad social y la prevención de la reincidencia en condiciones de pobreza para quienes han logrado superarla.

Desde esta perspectiva, la desigualdad se posiciona como el problema central a combatir, desplazando la idea de que la erradicación de la pobreza sea el objetivo principal. Así, el nuevo enfoque buscó garantizar condiciones de acceso equitativo a los beneficios sociales, con especial énfasis en la redistribución del ingreso.

Como parte de esta transformación, en 2018 se reconfiguró el esquema de política social vigente hasta ese momento. Prospera, que hasta entonces había sido el programa con mayor asignación presupuestaria dentro de la política social (56.9 %) del total de subsidios, seguido por el programa 65 y Más, que absorbía el 27.3 %. El resto de los recursos se distribuía entre otros programas con orientación social.

Para el año 2019, el programa con la mayor asignación presupuestaria dentro de la política social fue el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con un 56.51 por ciento. Paralelamente, el programa Prospera fue eliminado, y en su lugar se implementaron nuevas estrategias, entre ellas las Becas Benito Juárez, dirigidas a distintos niveles educativos. Además, se llevó a cabo una reestructuración del gasto público, lo que implicó la eliminación y creación de diversos programas presupuestarios.

Con base en el análisis del gasto realizado por (CONEVAL, Análisis de los programas sociales 2019-2020, 2021) en 2019 existían 148 programas sociales federales, de los cuales 103 eran considerados relevantes para la reducción de la pobreza o para la mejora del acceso efectivo a los derechos. Sin embargo, los programas Becas Educación Básica y Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior no contaron con Reglas de

Operación (ROP) hasta el año 2022. Como se mencionó previamente, el programa Becas Benito Juárez adoptó un enfoque menos focalizado, con una cobertura de alcance nacional determinada por la suficiencia y disponibilidad presupuestaria.

Una de sus principales innovaciones fue la eliminación del requisito de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios. Este cambio tiene implicaciones relevantes en términos teóricos: desde la óptica rawlsiana, se acerca a la idea de garantizar un ‘piso mínimo’ de oportunidades educativas como parte de los bienes primarios básicos; mientras que, bajo el enfoque de Sen, la supresión de condicionamientos amplía la libertad efectiva de las familias al reducir restricciones externas que limitaban el acceso, lo que permite evaluar su aporte no solo en términos de transferencia de recursos, sino de expansión de capacidades.

Los becarios que anteriormente formaban parte de Prospera fueron incorporados a los programas Becas Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro. Las reglas de operación, creadas recientemente en 2022 está diseñado para garantizar la cobertura total de estudiantes inscritos en determinadas Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), sin establecer criterios de edad o condición socioeconómica como requisitos de acceso, lo que refleja un cambio en la estrategia de focalización.

Las IPES incluidas en esta cobertura son (DOF, 2022): Universidades Interculturales; Escuelas Normales Indígenas; Escuelas Normales que imparten el modelo de educación intercultural; Escuelas Normales Rurales; Sedes educativas del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García; Universidad de la Salud de la Ciudad de México; Universidad de la Salud del estado de Puebla; y, las IPES ubicadas en alguna localidad prioritaria.

En términos generales, a partir de 2018, con la administración de Andrés Manuel López Obrador, se observa una transformación significativa en la política social. La orientación y características de los programas implementados reflejan un giro en el modelo de intervención estatal, el cual se analiza en la tabla 2 Características de los programas de transferencias monetarias.

Tabla 2 Características de los programas de transferencias monetarias

Programas	Antecedentes	Enfoques	Características
PROGRESA (1997)	PIDER (1973-1982)	Enfoque de derechos humanos Mayor peso presupuestario en un solo programa	<ul style="list-style-type: none"> • Transversal Focalizado • Polietápico • Apuesta por el capital humano • Pobreza intergeneracional
OPORTUNIDADES (2001-2006)	COPLAMAR (1977-1982)	Enfoque de crecimiento económico capital humano. Género.	<ul style="list-style-type: none"> • Transversal focalizado polietápico • Apuesta por el capital humano
(2006-20012)	PRONASOL (1991)	Mayor peso presupuestario en un solo programa	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza extrema y alimentaria
PROSPERA (2012-2018)		Enfoque en derechos humanos incluyentes. Mayor peso presupuestario en un solo programa	<ul style="list-style-type: none"> • Se sustenta en derechos humanos • Focalizado
Becas Benito Juárez/Jóvenes construyendo el futuro (2019-actualmente)	Cambio de paradigma	Austeridad fiscal antes y durante la pandemia de covid-19. Se incrementa el número de programas presupuestarios de la política social.	<ul style="list-style-type: none"> • Universal • Semi focalizado • Pobreza • Desigualdad

Fuente: elaboración propia.

Cada enfoque de política social ya sea la focalización o el universalismo, busca contribuir al bienestar de distintos sectores de la población. No obstante, el debate sobre cuál es el más adecuado para atender a las personas en situación de vulnerabilidad gira en torno a dos factores clave: la escasez de recursos y el incremento de la población vulnerable.

Como se ha señalado, las políticas focalizadas están diseñadas para asistir o compensar a los sectores más pobres y necesitados, garantizando un nivel mínimo de bienestar. De este modo, su propósito es establecer un piso básico de protección para quienes se encuentran en condiciones de mayor precariedad. El cambio de paradigma se produjo en 2018, cuando se redujo la importancia del principal programa de transferencias monetarias, cuya esencia se había mantenido desde 1997. En 2019, el presupuesto se redistribuyó en un mayor número de programas, lo que supuso la desaparición de Prospera y la consolidación de nuevas estrategias, como Becas Benito Juárez y Jóvenes Construyendo el Futuro.

En ambos enfoques—focalizado y universal—se pueden identificar principios compartidos como la búsqueda de igualdad, el acceso a la educación, la libertad y la salud. No obstante, el debate permanece abierto, ya que los recursos públicos son limitados y los avances en la reducción de la pobreza han sido frágiles: mientras entre 2016 y 2018 la proporción de población en pobreza disminuyó, en 2020 volvió a incrementarse, lo que

refleja la vulnerabilidad estructural del país frente a choques externos (CONEVAL, 2021). Así, se podría sostener que una política focalizada puede ser efectiva cuando logra reducir la proporción de la población en pobreza extrema, mientras que una política de carácter universal busca incidir de manera más estructural en la reducción de desigualdades y en la expansión de libertades sustantivas.

3.2 Transformaciones en la política impositiva en México

Un pilar fundamental en la estructura económica de cualquier país es el sistema tributario. Mediante el tributo el Estado tiene mecanismos para financiar el gasto público y redistribuir la riqueza. En México, el ISR y el IVA han sido dos de los principales instrumentos fiscales más utilizados.

El ISR, es considerado un impuesto directo, el cual grava los ingresos de personas físicas y morales, siguiendo un principio de progresividad que busca una mayor contribución por parte de quienes tienen más capacidad económica. Por otro lado, el IVA, como impuesto indirecto, recae sobre el consumo y se caracteriza por su amplitud de recaudación y su regresividad.

Este apartado analiza la evolución histórica de ambos impuestos en México, desde sus orígenes hasta sus reformas más recientes. Comprender la historia del ISR y el IVA permite no solo contextualizar su importancia en el sistema tributario, sino también evaluar su efectividad en la generación de ingresos y su impacto en los diferentes sectores de la población.

3.2.1 Evolución del IVA

En la mayoría de los países previo a la implantación del IVA, los impuestos indirectos se aplicaban a productos específicos, como el alcohol y el tabaco. Su adopción en el marco internacional fue un proceso gradual. Aunque en Francia se propuso su uso en la década de 1920 y en Japón en 1949, no fue hasta 1948 cuando comenzó a aplicarse formalmente en Francia.

Posteriormente, Brasil se convirtió en el primer país de América Latina en establecerlo en 1967, mientras que en ese mismo año Dinamarca marcó el inicio de su expansión en Europa. Con el tiempo, el IVA se extendió por América Latina y otras regiones

en desarrollo, consolidándose como un pilar de los sistemas fiscales modernos (Liam Ebril, 2002).

Desde hace más de tres décadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desempeñado un papel clave en la promoción y asesoramiento de los países miembros en el diseño e implementación del IVA, contribuyendo a su estandarización y adaptación a distintos contextos económicos (Liam Ebril, 2002).

El IVA es un componente esencial dentro de los sistemas fiscales contemporáneos. En el caso mexicano, se aplica de manera generalizada al consumo, lo que lo convierte en una herramienta eficaz para la captación de recursos públicos y, en términos paretianos, en un mecanismo que asegura eficiencia recaudatoria al ampliar la base gravable sin distinciones. Sin embargo, esta misma generalidad lo hace un impuesto de naturaleza regresiva: los hogares de menores ingresos destinan una proporción mayor de su presupuesto a su pago que los hogares con mayores recursos.

Desde la justicia distributiva rawlsiana, ello resulta problemático, pues el principio de diferencia exige que las cargas se diseñen para beneficiar a los más desfavorecidos. Asimismo, desde la perspectiva de las capacidades de Sen, el IVA puede limitar la libertad efectiva de los sectores más pobres al restringir su acceso real a bienes y servicios básicos. Así, mientras el IVA puede considerarse eficiente bajo el criterio de Pareto, su impacto distributivo evidencia tensiones con los principios de equidad y justicia social

La Ley del IVA fue promulgada en diciembre de 1978 durante el mandato del presidente José López Portillo. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación ocurrió el 29 de diciembre del mismo año, y su entrada en vigor se estableció para el 1 de enero de 1980, sustituyendo al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), vigente desde 1948. Este último tenía como propósito centralizar la tributación del comercio y la industria bajo control federal, respondiendo a la necesidad de uniformar el sistema fiscal y evitar la superposición de impuestos entre distintos niveles de gobierno (Molina, 2020).

Desde su instauración, el ISIM buscó eliminar la fragmentación fiscal que caracterizaba a la época, resultado de la imposición simultánea de gravámenes estatales, municipales y federales sobre las transacciones comerciales. Para ello, se suprimieron ciertos impuestos previos, como las fracciones del antiguo impuesto federal del timbre, con el objetivo de establecer un esquema unificado de carácter federal. Este proceso implicó

tensiones en torno a la distribución de facultades tributarias entre la federación y los estados, lo que llevó a la implementación de un mecanismo transitorio de armonización fiscal (Molina, 2020).

A partir de su implementación, el IVA no ha permanecido inmutable; por el contrario, ha experimentado diversas modificaciones en sus tasas a lo largo del tiempo. En 1990, la tasa general se fijó en 15%, mientras que en las ciudades fronterizas se aplicó una tasa reducida de 6%, con el objetivo de evitar la desventaja competitiva frente al comercio de Estados Unidos, donde los precios resultaban más bajos.

A la par, para los artículos de lujo se estableció una tasa diferenciada del 20%, bajo la lógica de que estos bienes no forman parte del consumo básico y que gravarlos más alto contribuía a dotar de progresividad al sistema tributario. Posteriormente, en 1992, la tasa general fue reducida al 10%. Sin embargo, en 1995 se restableció el 15% para la tasa general, mientras que la tasa fronteriza se ajustó al 10%, niveles que permanecieron sin cambios durante los siguientes 15 años.

En 2010, se implementó un nuevo ajuste fiscal que elevó la tasa general al 16% y la tasa en ciudades fronterizas al 11%. Es en el año 2014, donde se llevó a cabo una homologación que unificó la tasa del IVA en todo el país al 16%, eliminando el tratamiento diferenciado para la región fronteriza (García, 2016). La tabla 3 Evolución del IVA en México presenta de manera esquemática la evolución del IVA en México a lo largo de los años.

Tabla 3 Evolución del IVA en México

Período	Tasa General	Características	Presidente
1980-1982	10%	Aplica el 6% en la región fronteriza: alimentos procesados, alimentos y medicinas. Exentos: productos agrícolas, bienes de primera necesidad, educación, libros, periódicos y revistas.	José López Portillo
1983-1990	15%	Se establece una tasa del 20% para bienes de lujo, como caviar, champaña, tarjetas de crédito y televisión por cable. En la región fronteriza, se aplica una tasa del 6%. Únicamente los servicios profesionales médicos permanecen exentos. En 1988, algunos alimentos procesados pasan a estar gravados con una tasa del 0%	Miguel de la Madrid
1991-1994	10%	Se conserva la tasa del 0% y la aplicada en la región fronteriza. Además, se suprime el gravamen del 20% para bienes y servicios de lujo.	Carlos Salinas de Gortari
1995-2009	15%	Se restablece la tasa del 15%. Tasa fronteriza del 10%. En 2002 se introduce el sistema con base en flujo de efectivo.	Ernesto Zedillo (1995-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012)
2010	16%	Se incrementa la tasa al 11% en zona fronteriza.	Felipe Calderón
2014	16%	Se homologa la tasa general del IVA al 16%, incluyendo a las ciudades fronterizas.	Enrique Peña Nieto
2020	16%	Con un estímulo del 50% a las zonas fronterizas	Andrés Manuel López Obrador

Fuente: elaboración propia con base en (Hinojosa, 2010) y (García, 2016).

Como se mencionó en el apartado normativo, el primer artículo de la LIVA establece que tanto las personas físicas como morales están obligadas al pago del IVA cuando, dentro del territorio nacional, enajenan bienes, prestan servicios de manera independiente, otorgan el uso o goce temporal de bienes o importan bienes y servicios.

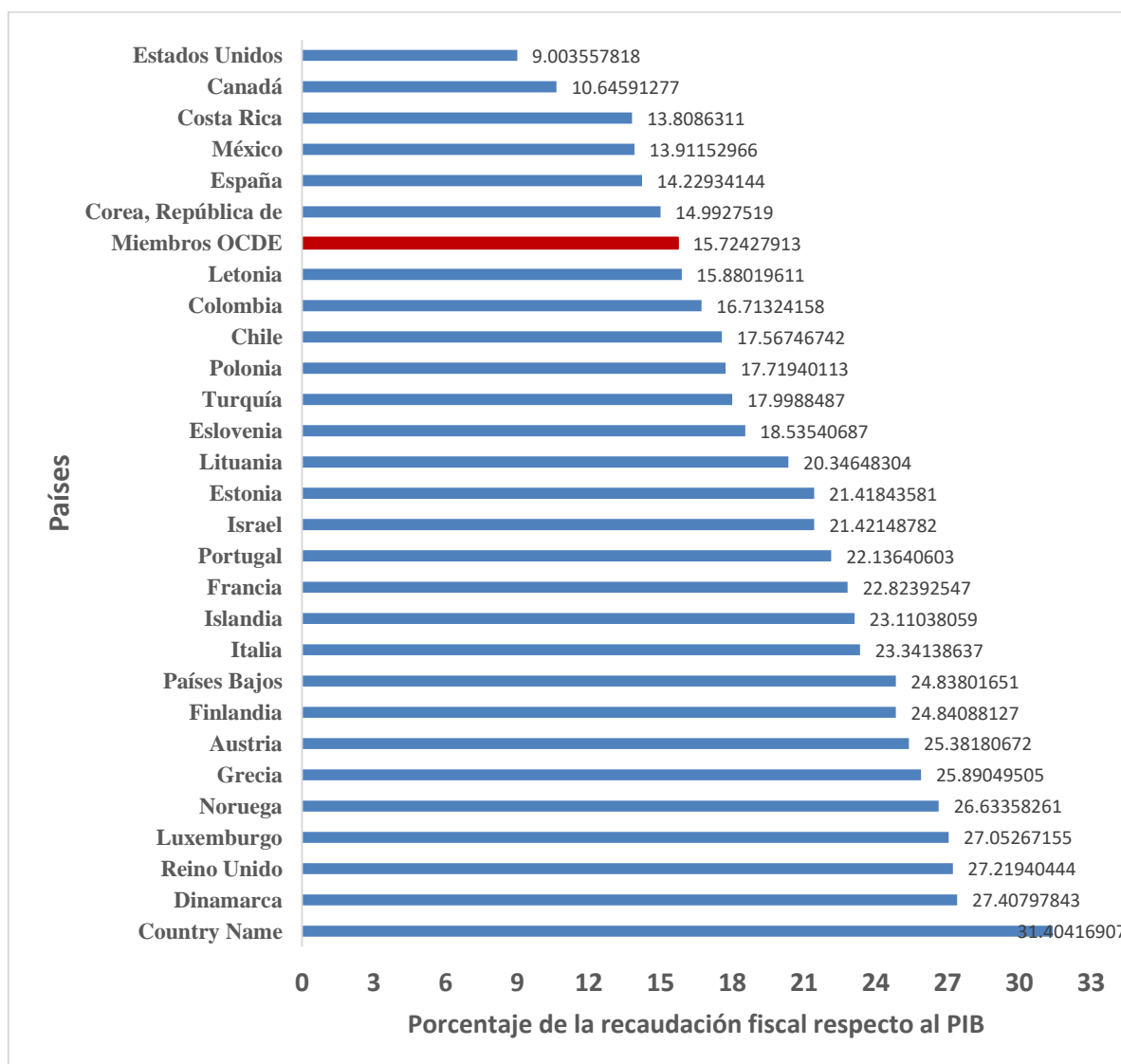
El IVA se ha consolidado como uno de los principales mecanismos de recaudación fiscal en México. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 2020 la recaudación del IVA ascendió a 987.5 mil millones de pesos, lo que representó un aumento de 54.2 mil millones de pesos en comparación con el año anterior (SHCP y SAT, 2021). Asimismo, la SHCP estimó que los ingresos tributarios en 2020 representaron el 14.5% del Producto Interno Bruto (PIB).

No obstante, en 2021 la recaudación tributaria de México como porcentaje del PIB registró una disminución de 1.1 puntos porcentuales, al pasar del 17.8% en 2020 al 16.7%

en 2021. Este porcentaje se mantiene por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se sitúa en 34.1% (OCDE, 2023).

La tendencia posterior confirma este rezago. En 2023, México apenas logró recaudar el equivalente al 14.2% del PIB, un nivel inferior al de otros países latinoamericanos miembros de la OCDE, como Chile (17.7%) y Colombia (17.6%), y solo ligeramente por encima de Costa Rica (13.9%). En contraste, el promedio del bloque se situó en 20.4% del PIB, lo que implica una brecha de más de seis puntos porcentuales respecto a México tal como se observa en la Gráfica 5 Recaudación impositiva como porcentaje del PIB de los países miembros de la OCDE en 2023.

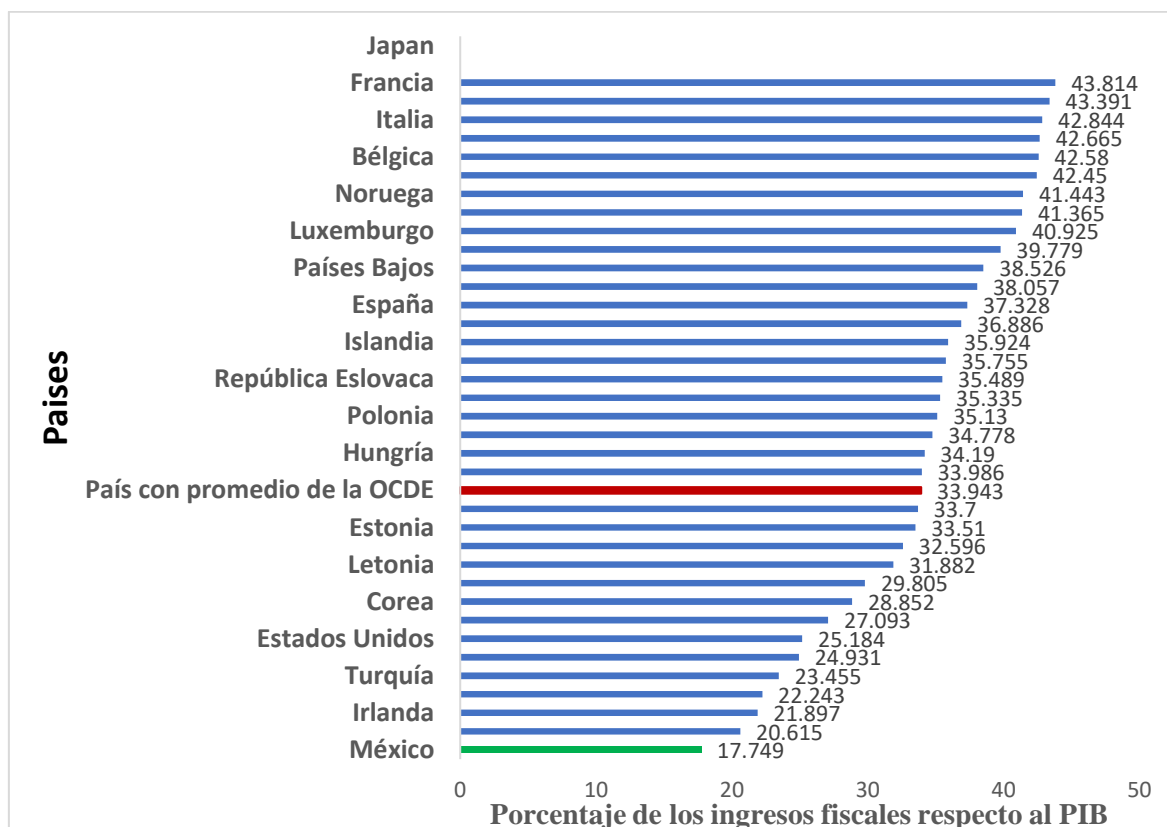
Gráfica 5 Recaudación impositiva como porcentaje del PIB de los países miembros de la OCDE en 2023



Fuente: elaboración propia con base en (OCDE, 2023b).

En suma, aunque la región latinoamericana en su conjunto se caracteriza por una baja recaudación. México sobresale por su limitada capacidad fiscal relativa, lo que restringe de manera estructural las posibilidades de financiamiento público en comparación con la mayoría de los países miembros.

Gráfica 6 Ingresos fiscales totales respecto al PIB de los países de la OCDE en 2023



Fuente: elaboración propia con base en (OCDE, 2023b).

Como se aprecia en la gráfica 6 Ingresos fiscales totales respecto al PIB de los países de la OCDE en 2023, México registró en 2023 una recaudación tributaria equivalente al 17.7% del PIB, posicionándose como el país con menor nivel de ingresos fiscales dentro de la OCDE.

Este porcentaje contrasta fuertemente con el promedio del bloque, que alcanzó alrededor del 34% del PIB, y con los niveles de países latinoamericanos también miembros de la organización, como Chile (20.6%) y Colombia (22.2%). La evidencia confirma la persistente brecha estructural en materia de recaudación fiscal de México, lo que limita significativamente la capacidad del Estado para financiar políticas públicas en comparación con la mayoría de los países de la organización.

Cabe destacar que, en un esfuerzo por incentivar la actividad económica en zonas específicas, el 30 de diciembre de 2020 el Diario Oficial de la Federación publicó medidas que redujeron la carga fiscal vinculada al IVA y al ISR para bienes, servicios y actividades empresariales en regiones fronterizas (Gobierno de México, 2023). Esta iniciativa formó parte de las prioridades del Gobierno de México, con el objetivo de promover la inversión, mejorar la productividad y facilitar la creación de empleo en estas áreas. A pesar de estas medidas, los datos de 2023 muestran que México mantiene niveles de recaudación relativamente bajos, lo que evidencia que los beneficios fiscales recientes no han logrado cerrar la brecha estructural con respecto al promedio de la OCDE.

Este beneficio formó parte de las iniciativas prioritarias del Gobierno de México. Esta estrategia busca promover e incrementar la inversión, mejorar la productividad y facilitar la creación de empleo en estas zonas (Gobierno de México, 2023).

Se entiende por regiones fronterizas a los siguientes municipios que se establecen artículo Primero del Decreto de estímulos fiscales región frontera norte, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2018 y en el mismo artículo del Decreto de estímulos fiscales región frontera sur publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2020. Las regiones se observan en la tabla 4 Regiones fronterizas.

Tabla 4 Regiones fronterizas

	Estados	Municipios
Región fronteriza norte	Baja California	Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali
	Sonora	San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta
	Chihuahua	Janos, Ascensión, Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides
	Coahuila de Zaragoza	Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo
	Nuevo León Tamaulipas	Anáhuac Nuevo Laredo; Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros
Región fronteriza sur	Quintana Roo	Othón P. Blanco
	Chiapas	Palenque, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Maravilla Tenejapa, Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, Mazapa de Madero, Motozintla, Tapachula, Cacahoatán, Unión Juárez, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo y Suchiate
	Campeche	Calakmul y Candelaria
	Tabasco	Balancán y Tenosique

Fuente: elaboración propia con base en (Gobierno de México, 2023)

Este beneficio se traduce en un apoyo fiscal equivalente al 50% del monto del IVA. Este crédito se aplica directamente sobre la tasa estándar del 16%, resultando en una tasa disminuida del 8 %. Cabe destacar que esta reducción se aplica de manera exclusiva para los locales o establecimientos ubicados en las regiones fronterizas norte o sur del país, siempre y cuando la entrega del bien o servicio se realice dentro de dichas áreas.

3.2.2 Evolución del ISR

Según Margáin (2002), el Impuesto sobre la Renta (ISR), al ser un impuesto directo, representa un mecanismo clave de justicia fiscal, ya que su aplicación progresiva permite gravar con mayor precisión la capacidad contributiva de los individuos: a mayores ingresos, mayor carga tributaria. Por ende, se le considera un instrumento fundamental para la redistribución de la riqueza, dado que su cálculo se basa en una tarifa progresiva (Margáin, 2002).

A lo largo de su historia, la legislación en la materia ha experimentado múltiples reformas con el objetivo de reducir la evasión fiscal. Margáin (2002) señala que la evolución de la política tributaria en México muestra cómo el ISR ha transitado de un esquema cedular a un modelo mixto o semi global, combinando elementos del impuesto global con características del cedular.

Un esquema cedular en materia tributaria es un sistema de imposición en el que los distintos tipos de ingresos se gravan de manera separada, aplicando tasas y reglas específicas según la fuente de los ingresos. Es decir, en lugar de considerar el ingreso total de una persona o empresa para calcular el impuesto, se establecen categorías o "cédulas" (por ejemplo, sueldos y salarios, actividades empresariales, intereses, dividendos, etc.), cada una con su propio tratamiento fiscal.

Este sistema permite adaptar la carga tributaria a las particularidades de cada fuente de ingreso; sin embargo, puede generar distorsiones al no reflejar la capacidad contributiva global del individuo o empresa, lo que podría afectar la equidad en la distribución de la carga fiscal. En contraste, un esquema global grava el ingreso total del contribuyente sin importar su origen, aplicando una misma tarifa progresiva. Por su parte, un sistema mixto o semi global, como el aplicado al ISR en México, combina elementos de ambos modelos, buscando un equilibrio entre eficiencia recaudatoria y equidad fiscal (Margáin, 2002).

El impacto de estos esquemas en la recaudación ha sido evidente en distintos periodos. Entre 1990 y 1998, la tasa del ISR para personas morales se mantuvo en 34%, mientras que para personas físicas fue del 35%. En este lapso, el promedio de recaudación del ISR, medido como porcentaje del PIB, fue del 3.7% (García, 2016).%, lo que refleja cómo las decisiones en materia de diseño tributario pueden influir en la capacidad del Estado para generar ingresos.

Entre 2002 y 2005, se llevó a cabo una reducción gradual en las tasas del ISR. Para las personas morales, la tasa disminuyó del 35% al 30%, mientras que para las personas físicas pasó del 40% al 30%. Como consecuencia, la recaudación del ISR como porcentaje del PIB descendió de 4.4% en 2002 a 4.1% en 2005 (García, 2016). Este ajuste coincidió con un periodo de crecimiento moderado del PIB, lo que indica que, aunque los ingresos tributarios aumentaron en términos absolutos, su participación relativa en la economía nacional se redujo.

La tendencia a la baja en las tasas continuó entre 2006 y 2007, situándose en 29% en 2006 y en 28% en 2007 para ambos tipos de contribuyentes. No obstante, la recaudación mostró una evolución favorable, incrementándose al 4.3% del PIB en 2006 y al 4.6% en 2007. Posteriormente, con la Reforma Hacendaria de 2014, la tasa del ISR para personas físicas fue elevada nuevamente al 35% (García, 2016).

Uno de los cambios más significativos en materia fiscal en 2002 fue la reforma al ISR, con la expectativa de que sus contribuciones representaran dos terceras partes de los ingresos tributarios de ese año. Entre las modificaciones más relevantes se incluyeron la reducción gradual de la tasa del ISR, la disminución de los tramos de tarifas para las personas físicas y la eliminación del impuesto del 5% sobre los ingresos por concepto de dividendos (Caballero, 2009).

Caballero (2009), señala que la aprobación de la nueva Ley del ISR en 2002 marcó el fin de un periodo de disposiciones transitorias, derogando las leyes de 1978 y 1988, así como la definitiva de 1989. Cabe destacar que la Ley de 1987 estableció una tasa del 35%, la cual se mantuvo hasta septiembre de 1993, cuando se redujo al 34%. Sin embargo, debido a la caída en la recaudación, se tomó la decisión de incrementarla nuevamente en 1999. Finalmente, la legislación vigente en 2002 sustituyó a la anterior, consolidando estos cambios en el marco tributario.

A pesar de las modificaciones previas en las tasas del ISR, las tablas impositivas se mantuvieron sin cambios significativos entre 2018 y 2020. Sin embargo, en 2021 se realizaron ajustes en los rangos de los límites inferiores y superiores, reflejando actualizaciones derivadas de la inflación y cambios en la política fiscal. Aunque las tasas impositivas permanecieron constantes, los umbrales de ingresos fueron modificados, lo que impactó la base gravable de los contribuyentes.

Tabla 5 Tabla de valores del ISR 2020

ISR 2020			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	6942.20	0	1.92
6942.21	58922.16	133.28	6.40
58922.17	103550.44	3460.01	10.88
103550.45	120372.83	8315.57	16.00
120372.84	144119.23	11007.14	17.92
144119.24	290667.75	15262.49	21.36
290667.76	458132.29	46565.26	23.52
458132.30	874650.00	85952.92	30.00
1166200.01	1166200.00	210908.23	32.00
3498600.01	3498600.00	304204.21	34.00
	En adelante	1097220.21	35.00

Fuente: elaboración propia con base en Ley del ISR.

En la tabla 5 Tablade valores del ISR correspondiente a 2020, el límite inferior para la primera categoría de contribuyentes iniciaba en \$0.01 y se mantenía en 1.92% sobre el excedente hasta ingresos de \$6,942.20. A medida que el ingreso aumentaba, la tasa progresiva alcanzaba hasta un 35% para aquellos que superaban los \$3,498,600.01. En comparación, la tabla de 2021 muestra un ajuste en los rangos de ingresos, iniciando en \$7,735.00 para la primera categoría con la misma tasa del 1.92%, pero ampliando los límites superiores en las demás categorías. Estos cambios reflejan una actualización conforme a la inflación, con el objetivo de evitar que contribuyentes con ingresos constantes sean gravados con tasas más altas debido al efecto inflacionario.

Tabla 6 Tabla de valores del ISR 2021

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente
0.01	7,735.00	0	1.92
7,735.01	65,651.07	148.51	6.4
65,651.08	115,375.90	3,855.14	10.88
115,375.91	134,119.41	9,265.20	16
134,119.42	160,577.65	12,264.16	17.92
160,577.66	323,862.00	17,005.47	21.36
323,862.01	510,451.00	51,883.01	23.52
510,451.01	974,535.03	95,768.74	30
974,535.04	1,299,380.04	234,993.95	32
1,299,380.05	3,898,140.12	338,944.34	34
3,898,140.13	En adelante	1,222,522.76	35

Fuente: elaboración propia con base en Ley del ISR.

Dichas modificaciones muestran la importancia de la actualización periódica de los umbrales impositivos para mantener la equidad en la carga fiscal. Aunque las tasas no cambiaron, el ajuste de los límites contribuyó a una recaudación más progresiva sin afectar de manera abrupta a los contribuyentes.

3. 2. 3 Relación entre impuestos y transferencias

El carácter regresivo del IVA intentaba ser compensado con el gasto público. Se requería eliminar los regímenes especiales y de excepción, tanto del IVA como del ISR. Las transferencias monetarias también fueron mecanismos compensadores, diseñados para mitigar los efectos distributivos de la carga fiscal en los sectores de menores ingresos.

La estructura tributaria en México ha buscado un equilibrio entre eficiencia recaudatoria y equidad fiscal. Sin embargo, la existencia de tratamientos diferenciados en el ISR y las exenciones en el IVA ha generado distorsiones que limitan la capacidad redistributiva del sistema. En este contexto, los programas de transferencias monetarias se introdujeron como una herramienta orientada a mitigar los efectos regresivos de la carga tributaria y con el potencial de reducir la desigualdad y mejorar la progresividad del sistema fiscal.

Si bien las transferencias han permitido amortiguar el impacto de la carga tributaria en los hogares más vulnerables, su efectividad depende de su diseño, financiamiento y sostenibilidad a largo plazo. Un esquema fiscal más equitativo requiere no solo una mejor focalización del gasto social, sino también una base tributaria más amplia y con menor

presencia de privilegios fiscales que erosionen los ingresos públicos. En consecuencia, la interacción entre impuestos y transferencias sigue siendo un tema central en la agenda de política fiscal, con el desafío de garantizar un sistema más justo y eficiente para el desarrollo económico y social del país.

De tal manera, la persistente brecha de recaudación de México frente al promedio de la OCDE y a países pares en América Latina restringe de manera estructural el espacio fiscal para financiar políticas redistributivas. Asimismo, la marcada dependencia de los impuestos indirectos —particularmente IVA e IEPS— frente a una baja captación relativa de impuestos directos como el ISR, limita el potencial redistributivo del sistema. De ahí que sea necesario considerar no solo el papel compensador de las transferencias, sino también un rediseño en la composición de la recaudación, orientado a fortalecer los ingresos por impuestos directos, como un elemento central para lograr mayor progresividad y sostenibilidad en la política fiscal mexicana.

Este escenario justifica incorporar en el análisis de microsimulación un ejercicio contrafactual en el que se explore un rediseño en la composición de la recaudación, orientado a incrementar la participación de los impuestos directos, a fin de evaluar su potencial efecto en la mejora de los resultados redistributivos.

Capítulo IV. Modelo de microsimulación aritmético

Capítulo IV. Modelo de microsimulación aritmético e indicadores distributivos

Este capítulo tiene como objetivo describir la metodología utilizada para el diseño del modelo de microsimulador aritmético. Para ello, se emplearon los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México (ENIGH) correspondientes al año 2020. Derivado de este fin se desprenden dos objetivos específicos:

- Identificar la contribución de las transferencias en la reducción de algunos indicadores de desigualdad y;
- Determinar la progresividad fiscal del ISR e IVA y su impacto en la redistribución de la riqueza.

Este tipo de modelos combina información sobre las características de los hogares y las personas con información sobre los impuestos y las transferencias. Existen diversos mecanismos para modelar la microsimulación. Estos mecanismos varían según el objetivo planteado. En el siguiente apartado se describe La metodología para el desarrollo del microsimulador de esta investigación.

4.1 Modelos de microsimulación herramientas para la estimación distributiva

En adición a las métricas que miden la desigualdad, los modelos de microsimulación representan una herramienta clave en el análisis distributivo. Los modelos de microsimulación aritmética permiten calcular, con gran detalle, los efectos de los impuestos y las transferencias sobre la distribución del ingreso, tomando base en la estructura socioeconómica de los hogares. Estos modelos no solo simulan los impactos directos de los impuestos sobre los hogares, sino también los efectos indirectos derivados de cambios en el comportamiento de consumo o en la capacidad de acceso de los hogares a servicios públicos.

Par analizar el impacto de la política fiscal y la política social es crucial hacer uso de herramientas que permitan generar diversos escenarios. En ese sentido, un microsimulador es una herramienta valiosa, ya que permite simular el efecto que tendrían las transferencias monetarias y los impuestos en diferentes grupos de la población. Por ejemplo, un microsimulador puede analizar cómo un cambio en la tasa impositiva afectaría a los hogares de bajos ingresos en comparación con los hogares de ingresos altos.

Existen diferentes enfoques para la microsimulación, que varían según los objetivos del análisis. En el siguiente apartado se describen algunas de las prácticas de microsimulación más utilizadas en el análisis de políticas públicas y fiscales.

Según (Absalón y Urzúa, 2012) los modelos de microsimulación pueden clasificarse de acuerdo con cinco criterios: cobertura, horizonte temporal, supuestos sobre el comportamiento de los individuos y el uso específico que se les dé.

4.1.1 Modelos de microsimulación implementados para el análisis de políticas públicas y políticas fiscales

LatinMod desarrollado por la CELAG

LatinMod es un microsimulador desarrollado por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), el cual “permite dibujar los escenarios que se crearían según las decisiones que se tomen en materia de impuestos y transferencias públicas” (LATINMOD, 2023). LatinMod tiene dos grandes objetivos: por un lado, contribuir con nuevas metodologías al debate sobre la necesidad de contar con mejores políticas fiscales, con base en la comparación de países latinoamericanos y su actuar para afrontar las crisis sin coste para las políticas de bienestar y, por otra parte, disponer de múltiples escenarios de reformas fiscales con efectos potenciales en variables económicas y sociales desde la perspectiva de la justicia y la eficacia.

Para ello, el microsimulador requiere dos insumos básicos: 1) conocimiento exhaustivo de las legislaciones fiscales que describen el funcionamiento de las políticas públicas en esta materia en cada país, y 2) las encuestas que publican los institutos u organismos encargados de generar estadísticas sobre las condiciones de ingreso y gasto de los hogares.

Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis

En este ejercicio se realizó el análisis de la reforma del bienestar en los países europeos usando un modelo de microsimulación. El objetivo de la investigación fue “estimar el bienestar y el impacto distributivo de dos tipos de reforma del bienestar en los 15 países miembros (previo a la ampliación) de la Unión Europea. Las reformas fueron neutrales respecto de los ingresos y están financiadas por un aumento general y uniforme de las tasas impositivas marginales sobre las ganancias” (Immervoll et al, 2005).

Para ello, construyeron un modelo simple de oferta laboral abarcando respuestas a impuestos y transferencias a lo largo del margen intensivo y extensivo. También utilizaron EUROMOD⁶ para describir los sistemas impositivos y de bienestar en los países de la Unión Europea, utilizando elasticidades de oferta laboral calibradas a lo largo de los márgenes intensivo y extensivo para analizar los efectos de las dos reformas de bienestar.

Se analizaron dos reformas, derivado de ello, se concluyó que, en la mayoría de los países, debido a los grandes programas de bienestar existentes con altas tasas de eliminación gradual, la política de redistribución uniforme no es deseable (Immervoll et al, 2005).

Microsimulation Analysis of the Australian Taxation

Microsimulation Analysis of the Australian Taxation System, es un microsimulador desarrollado para analizar el impacto del sistema tributario de Australia en la distribución del ingreso y la pobreza en el país. El Modelo del Sistema Australiano de Impuestos y Transferencias (MATTS), es un conjunto de comandos de Stata que permite modelar políticas de impuestos y transferencias individuales. Este modelo incluye el modelado de cameo, el modelado distributivo y el modelado económico estructural.

En Australia se aplicó el modelado del impuesto sobre la renta personal y el sistema de seguridad social. El modelo permitió simular diferentes escenarios de reforma tributaria y evaluar su impacto en la distribución del ingreso y la pobreza (Taylor, 2018).

MEXMOD

MEXMOD es un modelo elaborado con base en EUROMOD, simula efectos y escenarios con la aplicación de cambios impositivos y de transferencias monetarias gubernamentales sobre el ingreso de las familias en México (MEXMOD, 2023).

El modelo se alimenta de la ENIGH en los años 2014, 2016 y 2018. Uno de los ejercicios realizados con este modelo fue “El impacto distributivo de la pandemia de la COVID-19 en México”.

⁶ EUROMOD es un modelo de microsimulación utilizado en la Unión Europea, el cual permite estimar el impacto de los impuestos y prestaciones sociales en los hogares y los ingresos y gastos públicos.

Commitment to Equity (CEQ)

El *Commitment to Equity* (CEQ por sus siglas en inglés) es una iniciativa académica y metodológica liderada por el *CEQ* Instituto de la Universidad de Tulane, fundada por Nora Lustig, cuyo propósito es medir el impacto distributivo de los sistemas fiscales en la pobreza y la desigualdad (Commitment to Equity, 2023). Desde su lanzamiento, el CEQ se ha convertido en el marco de referencia utilizado por gobiernos y organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, la CEPAL y el FMI. Su enfoque se basa en un esquema contable estático que construye secuencialmente conceptos de ingreso. El CEQ se sustenta en la construcción de conceptos secuenciales de ingreso que permiten rastrear el efecto neto de cada política fiscal sobre el bienestar de los hogares:

- Ingreso de mercado: ingresos laborales y de capital antes de impuestos y transferencias.
- Ingreso neto de mercado: ingreso de mercado menos contribuciones a la seguridad social.
- Ingreso disponible: ingreso neto de mercado más transferencias monetarias directas, menos impuestos directos.
- Ingreso consumible: ingreso disponible menos impuestos indirectos, más subsidios indirectos.
- Ingreso final: ingreso consumible más transferencias en especie (educación, salud, etc.) (Lustig, 2018, 2022).

El CEQ no se limita al marco teórico, sino que ha impulsado una amplia agenda empírica. Dentro del *Handbook* se incluyen capítulos de aplicación comparativa en distintos países; uno de ellos es el de (Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz-Juárez, E., y Del Carmen, G., 2018), titulado *The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*.

El CEQ llevó a cabo un estudio en Chile que evidencia cómo las intervenciones fiscales generan un efecto neto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, además de favorecer la movilidad económica ascendente, especialmente entre los hogares más pobres. Dentro de estas intervenciones, las transferencias directas destacan por ser progresivas, igualadoras y con un claro impacto en la disminución de la pobreza. En particular, las pensiones no contributivas y los programas de transferencias monetarias — como *Chile Solidario* y el *Ingreso Ético Familiar*— explican buena parte de este efecto, al lograr reducir la incidencia de la pobreza entre 4 y 5 puntos porcentuales, dependiendo de la

línea de pobreza utilizada (Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz-Juárez, E., y Del Carmen, G., 2018). En contraste, los impuestos directos sobre la renta personal son igualadores pero neutros frente a la pobreza, las contribuciones sociales resultan inequitativas y aumentan la pobreza, mientras que los impuestos indirectos, aunque incrementan la pobreza, ejercen un efecto ligeramente igualador en la distribución, en línea con el “enigma de Lambert” (Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz-Juárez, E., y Del Carmen, G., 2018).

Este tipo de resultados ejemplifican la utilidad del CEQ para comparar países y para dimensionar los efectos globales del sistema fiscal, integrando tanto los instrumentos tributarios como el gasto social. En conjunto, el CEQ constituye una referencia integral y comparativa para el estudio de la política fiscal, ya que permite evaluar de manera estandarizada los efectos de los sistemas tributarios y del gasto social sobre la equidad y el bienestar (Lustig, 2018; 2022). Su fortaleza radica en ofrecer un marco común que facilita la comparabilidad internacional y la medición de la incidencia fiscal en distintos contextos. No obstante, su orientación es fundamentalmente hacia el análisis ex-post de los sistemas fiscales, lo que lo convierte en un instrumento particularmente útil para diagnósticos y evaluaciones integrales, más que para la simulación normativa detallada de escenarios paramétricos de corto plazo.

A microsimulation model for Guatemala: the case of direct and indirect taxes (2012)

El trabajo de (Castañón y Romero, 2012) desarrolla un modelo de microsimulación aritmética estática para Guatemala, enfocado en impuestos directos (ISR) e impuestos indirectos (IVA e IEPS). El modelo aplica las reglas tributarias vigentes a los microdatos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), permitiendo estimar el impacto de los tributos sobre los hogares.

Se distingue por reconstruir el ingreso bruto a partir de ingresos netos reportados, aplicar tarifas progresivas y considerar la traslación de impuestos indirectos a los consumidores. Este modelo representa uno de los primeros ejercicios formales de microsimulación fiscal en Centroamérica, con énfasis en transparencia normativa y replicabilidad en Excel.

Distributive effects of the 2010 tax reform in Mexico: a microsimulation análisis

El estudio de (Absalón y Urzúa, 2012) implementó un modelo de microsimulación aritmética estática para México con el objetivo de analizar los efectos distributivos de la reforma fiscal de 2010. El modelo se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y está estructurado en tres módulos principales: (i) impuestos directos, en particular el ISR; (ii) impuestos indirectos como IVA e IEPS; y (iii) medidas de desigualdad y progresividad, incluyendo los índices de Gini, Kakwani y Reynolds–Smolensky.

El microsimulador permitió estimar cómo las modificaciones tributarias afectaban los diferentes deciles de ingreso, concluyendo que las reformas incrementaron la recaudación con efectos limitados en progresividad. Este modelo constituye una referencia clave para el diseño de la investigación, tanto por su enfoque metodológico como por el uso de la ENIGH como base de datos.

El microsimulador implementado en esta investigación toma como referencia la experiencia metodológica previa en la región y tiene como antecedente directo los aportes de Carlos Urzúa en el análisis de microsimulación fiscal en México (Absalón y Urzúa, 2012), donde se establecieron las bases conceptuales para evaluar la progresividad de impuestos y transferencias mediante modelos aritméticos estáticos aplicados a la ENIGH. Sobre estas bases se construyeron trabajos como los de Castañón-Herrera y Romero (2012, Guatemala) y Absalón y Urzúa (2012, México), quienes desarrollaron microsimuladores enfocados en impuestos directos e indirectos, así como en contribuciones a la seguridad social.

4.2 Metodología

Siguiendo esta línea, el modelo aquí propuesto reconstruye el ingreso bruto individual a partir de los microdatos de los hogares, calcula los pasivos de ISR aplicando las tablas oficiales, incorpora el subsidio al empleo, integra las cuotas del IMSS e ISSSTE, y añade un tratamiento diferenciado para el IVA frontera/interior, considerando además el lugar de compra como proxy de evasión fiscal. Esta estructura permite representar de manera precisa la normativa vigente y evaluar modificaciones paramétricas bajo distintos escenarios.

De modo que, mientras el CEQ constituye una herramienta para los análisis comparativos internacionales y para la medición ex-post de la incidencia fiscal agregada — incluyendo impuestos, subsidios y transferencias en especie—, el modelo desarrollado en

esta investigación se orienta a la simulación ex-ante de reformas fiscales, lo que implica la posibilidad de ajustar directamente parámetros normativos (tasas marginales, tramos de ISR, subsidios, topes de seguridad social, escenarios de IVA, entre otros) y observar sus efectos inmediatos tanto en la recaudación como en la distribución del ingreso a nivel micro (individuo, hogar, decil, entidad federativa). Las diferencias se observan la tabla 7.

Tabla 7 Comparativa modelo CEQ y microsimulador IVA_ISR

Característica	CEQ (Commitment to Equity)	Microsimulador de esta tesis
Enfoque	Ex-post: mide el efecto agregado de impuestos, subsidios y transferencias una vez aplicados	Ex-ante: simula reformas fiscales antes de su implementación
Nivel de análisis	Macro y estandarizado: comparación entre países y diagnósticos integrales.	Micro y normativo: hogares, individuos, deciles y entidades federativas
Cobertura	Incluye impuestos directos e indirectos, transferencias monetarias y en especie (educación, salud, subsidios indirectos)	Se centra en impuestos y subsidios: ISR, subsidio al empleo, cuotas IMSS/ISSSTE, IVA interior/frontera, lugar de compra.
Herramientas	CEQ Handbook (Vol. 1 y 2), CEQ Master Workbook, CEQ Stata Package	Microsimulador en Excel con bases de datos ENIGH y parametrización normativa.
Resultados analizados	Cambios en pobreza, desigualdad y progresividad (Gini, Kakwani, empobrecimiento fiscal, ganancias fiscales para los pobres)	Cambios en ingreso disponible, recaudación proyectada y carga fiscal por individuo, hogar, decil y entidad.
Fortalezas	Comparabilidad internacional, visión integral, respaldo institucional y metodológico	Flexibilidad normativa, adaptación al contexto mexicano, evaluación detallada de escenarios
Limitaciones	Menor capacidad de simular cambios paramétricos de corto plazo	No incluye valoración de transferencias en especie ni métricas comparativas internacionales
Antecedentes académicos	Lustig (2018, 2022); Martínez-Aguilar et al. (2018)	Urzúa (2012); Absalón y Urzúa (2012); Castañón-Herrera y Romero (2012)
Complementariedad	Brinda perspectiva estandarizada e integral	Proporciona precisión normativa y contextual

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, ambos enfoques no deben considerarse excluyentes, sino complementarios: el CEQ ofrece una visión macro, estandarizada y comparativa, indispensable para evaluar la política fiscal en un marco internacional y para realizar diagnósticos integrales de equidad, mientras que el presente microsimulador aporta una mirada micro, normativa y contextualizada, particularmente afinada para el análisis puntual de la política fiscal mexicana y para la construcción de escenarios de reforma específicos. Esta complementariedad toma como base los aportes iniciales de Urzúa (2012) y en los desarrollos posteriores de Absalón y Urzúa (2012) y de Castañón-Herrera y Romero (2012)

en Guatemala, constituyendo el punto de partida de la metodología aquí aplicada y perfeccionada.

Este análisis se empleó un modelo de microsimulación aritmético estático. Este tipo de modelos integra información de los hogares con parámetros fiscales (impuestos y transferencias) para estimar de forma ex ante el impacto distributivo de cambios en política pública (Absalón y Urzúa, 2012) (Castañón y Romero, 2012).

A diferencia de los modelos dinámicos o conductuales, los modelos estáticos suponen que el comportamiento de los hogares permanece constante: no se incorporan cambios en oferta laboral, consumo o evasión. Bajo esta lógica, el simulador permite calcular efectos distributivos inmediatos de distintas reformas fiscales sobre el ingreso disponible de los hogares. Para llevar a cabo este análisis, se empleó un modelo de microsimulación aritmético. Este tipo de modelos integran información sobre las características de los hogares y las personas con datos relativos a impuestos y transferencias.

La microsimulación se implementa a través de diversos mecanismos, los cuales varían en función de los objetivos planteados. De acuerdo con (Absalón y Urzúa, 2012), la clasificación de los modelos de microsimulación se basa en cinco criterios: cobertura, horizonte temporal, supuestos sobre el comportamiento de los individuos y el uso específico.

El modelo utilizado es un modelo aritmético estático que se basa en datos detallados para construir un 'micro' universo de hogares representativos de la población. El microsimulador calcula los efectos de los impuestos mediante operaciones matemáticas precisas aplicadas a los datos de los hogares. Su naturaleza dinámica permite capturar las interacciones complejas y las retroalimentaciones dentro de los sistemas político, económico y social, ofreciendo una visión integral y a largo plazo de los efectos de las políticas públicas y los impuestos.

4.2.1 Definición de poblaciones

Como todo análisis de política pública y fiscal, es importante definir el universo de la población objetivo a estudiar. El universo de análisis está compuesto por los hogares potencialmente beneficiarios de los tres programas presupuestarios con mayor presupuesto en cada año de estudio (2018 y 2020). La población se segmenta en deciles de ingreso, estados de la República y condición de afiliación a la seguridad social (IMSS/ISSSTE).

4.3. Análisis de marco teórico y normativo

Para el desarrollo del modelo de microsimulación, fue fundamental la definición del marco teórico, el cual sirvió como base para estructurar el modelo conceptual utilizado. El modelo conceptual parte de la teoría distributiva y de justicia fiscal, integrando aportaciones de Rawls (1971) y Pareto (1906), así como principios de progresividad y equidad tributaria. El marco normativo se construyó con base en la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), la Ley del IVA y la legislación en materia de seguridad social (IMSS e ISSSTE).

Adicionalmente, en el capítulo dos de esta investigación, se realiza un análisis detallado de los principales ordenamientos legales que regulan la política social y fiscal. Este apartado identifica y documenta las modificaciones realizadas en materia de impuestos y subsidios, incluyendo los porcentajes específicos establecidos para cada impuesto, con el objetivo de contextualizar los parámetros utilizados en el modelo. Se documentaron los cambios normativos relevantes entre 2018 y 2020 en tarifas, cuotas y subsidios al empleo, lo que permitió parametrizar las tablas fiscales utilizadas en el microsimulador.

4.4 Armado de base de datos

La base de datos proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) publicada por el INEGI para 2018 y 2020. Los microdatos se organizaron en tres niveles: vivienda, hogar e integrante. Se construyó un identificador único FVH (Folioviv + Foliohog) para vincular la información.

El análisis incorpora el factor de expansión de la ENIGH, que permite proyectar los resultados muestrales a la población nacional. Adicionalmente, se realizó un ajuste comparativo con estadísticas fiscales publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a fin de validar la magnitud de la recaudación estimada frente a las cifras oficiales (en línea con el método de calibración sugerido (Altimir, 1987).

4.4. 1Bases de datos para el análisis

El INEGI es el organismo encargado de recoger sistematizar y publicar información de las principales características de la población en México. Una de las principales encuestas que revelan el perfil de los hogares es la ENIGH.

La ENIGH se ha publicado desde 1984. Desde esa fecha, INEGI se ha dado a la tarea de adecuar la metodología, captura y emisión de los datos que engloba la encuesta. En los años “2016 y 2018 presentaron nueva serie de datos, para lo cual casi se duplica la cantidad de viviendas encuestadas a diferencia de años anteriores, lo que permite entregar resultados a nivel estatal” (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020, 2020).

Para este análisis se consideran los años 2018 y 2020. En la siguiente tabla se observan las diferencias en las bases de datos de cada año. La base de datos de 2020 está conformada por 16 tablas de datos (todos los atributos no llave de una relación dependen solo y exclusivamente de la llave) en las que se distribuye la información. Los microdatos generalmente se estructuran en archivos de datos, en donde cada línea (o registro) contiene información sobre una unidad de observación. (INEGI, 2020).

Las tablas que conforman la base de datos contienen información distribuida en tres niveles o grupos: vivienda, hogar e integrante del hogar. Cada uno de estos grupos proporciona una perspectiva única y detallada sobre la estructura y dinámica de los hogares. Todas las tablas (excepto VIVIENDAS) se relacionan con la tabla de HOGARES mediante los campos llave folioviv y foliohog, por ello se creó la variable FVH que une hogares y viviendas con la concatenación de estas dos variables. La descripción de estos campos se explica en la Tabla 7 Descripción de variables ENIGH (INEGI, 2020).

Tabla 8 Descripción de variables ENIGH

Variable	Descripción
Foliohog (Folio del hogar)	Dígito para identificar a los hogares en la vivienda: se asigna 1 al hogar principal (el que inicialmente atendió la entrevista) o cuando en la vivienda solo habita un hogar; cuando se detecten varios hogares (hogares adicionales) se les asignan dígitos del 2 al 5.
FVH	Concatenación de dos variables: Folioviv y Foliohog. A través de esta vinculación se identifica la vivienda y la clave de entidad federativa a la que pertenece.

Fuente: elaboración propia con base en (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2020).

Una de las características de la ENIGH es el uso del factor de expansión. Este factor constituye el peso que se le asigna a cada unidad muestral para permitir la generalización de los resultados obtenidos en la muestra a la población total. En otras palabras, el factor de expansión ajusta los datos muestrales para reflejar con mayor precisión la estructura y características de la población a nivel nacional. Además de las tres variables principales se añadieron las siguientes, con el fin de cumplir con los objetivos de este análisis.

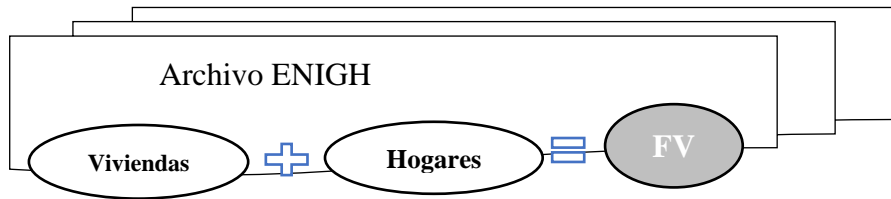
Tabla 9 Descripción de variables ENIGH

Variable	Descripción
VIVIENDAS	Contiene las características de las viviendas que se captaron en la sección I del CUESTIONARIO DE HOGARES Y VIVIENDA, el recuento de los residentes y los hogares de la vivienda, la ubicación y el diseño muestral correspondiente a esta, así como el factor de expansión.
HOGARES	Se integra con información sobre los huéspedes y trabajadores domésticos del hogar, el acceso a la alimentación de los integrantes del hogar, el equipamiento del hogar, el tiempo de traslado al hospital, los hábitos de consumo del hogar y las estimaciones de gasto en alimentos y transporte.
INGRESOS (Información por persona)	Ingresos y percepciones de capital de cada uno de los integrantes del hogar, captados en los apartados referentes al ingreso
CONCENTRADOHOGAR	Esta tabla contiene las variables construidas, a partir de las tablas de la base de datos, que permiten tener agrupada la información con la cual se obtienen los principales tabulados que el INEGI construye.

Fuente: elaboración propia con base en (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2020).

En la ilustración 7 se muestra la relación de las variables analizadas en la base de datos.

Ilustración 7 Esquema de relación de variables



Fuente: elaboración propia.

4.5 Microsimulador

El microsimulador es una herramienta desarrollada utilizando un libro de Excel, estructurada en cuatro hojas de trabajo interconectadas: Presentación, Datos, Simulador y Resultados. Estas hojas permiten la interacción dinámica entre los insumos y las salidas del modelo, asegurando una visualización clara de los resultados. Sin embargo, el diseño y funcionamiento del microsimulador presentan diferencias específicas en el tratamiento del IVA y del ISR, adaptándose a las particularidades de cada impuesto. A continuación, se detalla la función y estructura de cada una de las fases.

4.5.1 Microsimulador IVA

El gasto reportado en ENIGH se clasificó en canastas fiscales (alimentos, medicinas, tasa cero, exentos, gravados, alcohol, tabaco, combustibles, telecomunicaciones, etc.). Sobre

estas canastas se aplicaron las tasas correspondientes de IVA. La estructura incluye diferenciación por lugar de compra (mercado, tianguis, supermercado, etc.) y por región fronteriza o interior, lo que permite aproximar escenarios de evasión y tratamientos diferenciados en la frontera.

En la primera hoja del modelo de IVA se especifican las reglas y condiciones modificables según los objetivos de la simulación. Esta sección introduce el modelo, su propósito, alcance y características, definiendo las políticas a modelar y los parámetros ajustables para evaluar distintos escenarios, como se muestra en las tablas 9 (lugar de compra) y 10 (Diferentes escenarios).

Tabla 10 Lugar de compra

Lugar de compra	Cobro impuesto
No aplica	Sí
Mercado	No
Tianguis o mercados sobre ruedas	No
Vendedores ambulantes	No
Tiendas de abarrotes	No
Tiendas específicas del ramo	Sí
Supermercados	Sí
Tiendas departamentales	Sí
Compras fuera del país	No
Tiendas con membresía	Sí
Tiendas de conveniencia	Sí
Restaurantes	Sí
Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	No
Cafeterías	Sí
Pulquería, cantina o bar	No
Diconsa	No
Lechería Liconsa	No
Persona particular	No
Internet	Sí

Tabla 11 Diferentes escenarios

CANASTAS	ESCENARIO	
	IVA INTERIOR	IVA FRONTERA
ACFH	0	0
ALIMENTOS	0	0
ALIMENTOS ACC	0.16	0.08
BEBIDA ENERGETICA	0.16	0.08
CANASTA BÁSICA	0	0
CANASTA BASICA-ACC	0.16	0.08
BEBIDAS ALCOHOLICAS	0.16	0.08
CERVEZA	0.16	0.08
TABACO	0.16	0.08
REFRESCOS	0.16	0.08
DIESEL	0.16	0.08
GAS LP	0.16	0.08
GAS NATURAL	0.16	0.08
MAGNA	0.16	0.08
PREMIUM	0.16	0.08
ELECTRICIDAD	0.16	0.08
EDUCACIÓN	0	0
EXENTO	0	0
MEDICINAS	0	0
TASA CERO	0	0
TELECOMUNICACIONES	0.16	0.08
AUTOBUS FORANEO	0.16	0.08

Fuente: elaboración propia.

La hoja datos contiene información para la estimación, incluyendo las variables socioeconómicas que se explican a lo largo de la metodología. La base de datos ha sido modificada mediante la concatenación de los folios de vivienda y hogar en un único

identificador denominado FVH, garantizando la integridad y la coherencia de la información.

En la hoja simulador, se llevan a cabo los cálculos y las simulaciones basadas en las condiciones establecidas en la hoja de Presentación y utilizando los datos de la hoja correspondiente. Este simulador permite realizar análisis detallados y precisos de las políticas modeladas.

Finalmente, esta hoja presenta los resultados obtenidos de las simulaciones. Aquí se visualizan los impactos y efectos de las diferentes políticas modeladas, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones informadas. En la siguiente fase, se procedió a la identificación de las variables objeto de estudio. Estas variables comprenden:

- Canastas de bienes y servicios: Clasificación de productos que los hogares consumen, sujetos al IVA.
- Categorización de estados: Distinción entre estados del interior y estados fronterizos.
- Deciles de ingresos individuales: Segmentación de la población según niveles de ingreso.
- Gasto en bienes y servicios sujetos al IVA: Información detallada sobre el consumo de productos gravados con el IVA.

Además, se incorporaron factores adicionales, como los beneficios fiscales, para realizar un análisis más completo y detallado. Las canastas que integran el simulador incluyen una variedad de categorías para reflejar con precisión los patrones de consumo y los impactos del IVA en diferentes tipos de productos. Estas canastas son: Alimentos Consumidos Fuera del Hogar, Alimentos, Alimentos ACC, Bebida Energética, Canasta Básica, Canasta Básica ACC, Bebidas alcohólicas, Cerveza, Tabaco, Refrescos, Diesel, Gas LP, Gas Natural, Magna, Premium, Electricidad, Educación, Exento, Medicinas, Tasa Cero, Telecomunicaciones y Gravados.

Posteriormente, se procedió al armado de matrices para la simulación, integrando matrices que se describen a continuación. La primera matriz corresponde a las canastas de bienes y servicios, así como al lugar de compra. Este último elemento es crucial, ya que permitirá medir la evasión fiscal. La identificación del lugar de compra nos proporciona datos esenciales para analizar cómo y dónde los consumidores adquieren sus bienes y servicios, lo que influye directamente en la efectividad de la recaudación del IVA y en las

estrategias de evasión fiscal que pueden surgir. La canasta de bienes y servicios se muestran a continuación.

$$\begin{pmatrix} x_{ij} & \cdots & x_{in} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{mj} & \cdots & x_{mn} \end{pmatrix} * \frac{1}{(1 + t_{IVA})(1 + t_{IEPS})} \quad (\text{Ec. 2})$$

Donde:

i=canasta

j=lugar de compra

Si es un estado de la región fronteriza

Frontera=si corresponde a 1

$$\begin{pmatrix} x_{ij} & \cdots & x_{in} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{mj} & \cdots & x_{mn} \end{pmatrix} * \frac{1}{(1 + t *_{IVA})(1 + t *_{IEPS})} \quad (\text{Ec. 3})$$

Si es un estado del interior.

Interior=si corresponde a 0

La misma matriz se obtuvo, pero con datos mensuales. Posteriormente se generaron dos tablas, una imputando el impuesto correspondiente a cada canasta y otra con el escenario de estado fronterizo y del interior.

Para la ejecución de esta fase se realizó la multiplicación de una matriz por un escalar. Esto se traduce en el producto de un número por la matriz, cada entrada de la matriz se multiplica por el escalar dado. El resultado será una matriz que tiene la misma cantidad de filas y columnas que la matriz. Siguiendo a (Grossman, 1997) “sí $A=(a_{ij})$ es una matriz de m y n y si α es un escalar, entonces la matriz $m \times n$, αA , está dada por:

$$\begin{bmatrix} \alpha a_{11} & \alpha a_{12} & \cdots & \alpha a_{1n} \\ \alpha a_{21} & \alpha a_{22} & \cdots & \alpha a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ \alpha a_{m1} & \alpha a_{m2} & \cdots & \alpha a_{mn} \end{bmatrix} \quad (\text{Ec. 4})$$

Es decir, $\alpha A=(\alpha a_{ij})$ es la matriz obtenida de multiplicar cada componente de A por α . Si $\alpha A=B(b_{ij})$ entonces $b_{ij}=\alpha a_{ij}$ para $i=1, 2, m$ y $j=1, 2, \dots, n$ ” (Grossman, 1997, pág. 48 y 49).

La componente real, en términos algebraicos, puede asumir cualquier valor dentro del rango de la progresión numérica que va desde el infinito negativo hasta el infinito positivo. Por lo tanto, denominaremos a esta componente como la parte escalar, o simplemente el escalar, del cuaternión (Grossman, 1997).

4.5.2 Microsimulador ISR y seguridad social

La hoja datos contiene la información necesaria para las estimaciones, incluyendo variables clave como los ingresos y otros indicadores relevantes. Para garantizar la integridad y la coherencia de la base de datos, se realizó una modificación mediante la concatenación de los folios de vivienda y hogar, generando un único identificador denominado FVH, como se hizo con el IVA. Este identificador denominado llave permite un manejo más eficiente y seguro de la información.

En la hoja simulador se realizan los cálculos y simulaciones basados en las condiciones definidas en la hoja presentación y utilizando los datos almacenados en la hoja datos. El simulador ofrece un análisis detallado y preciso de las políticas modeladas, permitiendo ajustar las reglas o parámetros según los objetivos específicos de la simulación. Para el desarrollo del microsimulador de ISR, se diseñó una matriz estructurada que integra cinco tablas principales:

1. ISR: Contiene las tarifas y fórmulas necesarias para calcular el Impuesto Sobre la Renta aplicable.
2. Subsidio al empleo: Incluye los parámetros utilizados para calcular los subsidios que compensan parcialmente el ISR, dependiendo del nivel de ingreso.
3. Cuotas IMSS-ISSSTE: Registra las cuotas correspondientes a la seguridad social, considerando los diferentes regímenes aplicables.
4. UMAS: Proporciona los valores de la Unidad de Medida y Actualización, utilizados como referencia en diversos cálculos fiscales y sociales.
5. Salario Mínimo: Incluye los valores actualizados del salario mínimo, relevantes para determinar límites y umbrales en las simulaciones.

El cálculo parte del ingreso bruto (Y_{bruto}) de cada individuo, el cual se divide en ingreso exento (Y_{exento}) e ingreso gravado ($Y_{\text{gravado}} = Y_{\text{bruto}} - Y_{\text{exento}}$). A partir de este último se determina el ISR causado mediante la aplicación de la tarifa progresiva:

$$=ISR \cdot C + t_y (Y_{\text{gravado}} - L) \quad (\text{Ec. 5})$$

Donde C representa la cuota fija, t_y la tasa marginal y L el límite inferior del tramo correspondiente. Posteriormente se aplica el subsidio al empleo (SU), que puede reducir la retención o bien otorgar un beneficio neto:

$$ISR_{\text{retenido}} = \max \{ISR^* - SU, 0\}, SU_{\text{entregado}} = \max \{SU - ISR^*, 0\} \quad (\text{Ec. 6})$$

Asimismo, se calculan las aportaciones a la seguridad social en función del régimen de afiliación y de los topes salariales establecidos en la normativa:

$$SS = CS + t_s \cdot \text{Base}_{SS} (Y_{\text{gravado}}) \quad (\text{Ec. 7})$$

Donde CS es la cuota social, t_s la tasa aplicable y Base_{SS} la parte del ingreso sujeta a cotización. Finalmente, el ingreso disponible de cada individuo se obtiene como:

$$Y_{\text{disponible}} = Y_{\text{bruto}} - ISR_{\text{retenido}} - SS + SU_{\text{entregado}} \quad (\text{Ec. 8})$$

Este procedimiento asegura que el modelo reproduzca fielmente el marco normativo vigente, considere los beneficios fiscales y capture las diferencias derivadas del régimen de seguridad social, permitiendo estimar con precisión los efectos distributivos de las reformas simuladas.

En el caso de la tabla correspondiente al ISR, se identificaron diversos cambios normativos entre 2018 y 2021. Una de las principales modificaciones se encuentra en los rangos de los límites inferiores y superiores, así como en las cuotas fijas asociadas y los porcentajes aplicados al excedente del límite inferior.

Estas variaciones reflejan ajustes en la política fiscal para mantener la progresividad del impuesto y su adecuación a los cambios económicos. A continuación, se presentan las tablas (11 y 12) comparativas que ilustran los valores correspondientes a las tarifas del ISR para los años 2018 y 2021:

Tabla 12 ISR 2018

ISR 2018			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	6942.2	0	1.92
6942.21	58922.16	133.28	6.4
58922.17	103550.44	3460.01	10.88
103550.45	120372.83	8315.57	16
120372.84	144119.23	11007.14	17.92
144119.24	290667.75	15262.49	21.36
290667.76	458132.29	46565.26	23.52
458132.3	874650	85952.92	30
1166200.01	1166200	210908.23	32
3498600.01	3498600	304204.21	34
	En adelante	1097220.21	35

Fuente: elaboración propia.

Tabla 13 ISR 2021

ISR 2021			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente
0.01	7,735.00	0	1.92
7,735.01	65,651.07	148.51	6.4
65,651.08	115,375.90	3,855.14	10.88
115,375.91	134,119.41	9,265.20	16
134,119.42	160,577.65	12,264.16	17.92
160,577.66	323,862.00	17,005.47	21.36
323,862.01	510,451.00	51,883.01	23.52
510,451.01	974,535.03	95,768.74	30
974,535.04	1,299,380.04	234,993.95	32
1,299,380.05	3,898,140.12	338,944.34	34
3,898,140.13	En adelante	1,222,522.76	35

Fuente: elaboración propia.

Los ajustes en los límites y cuotas reflejan la actualización de la base gravable y la evolución de las condiciones económicas entre ambos años. Este análisis es fundamental para evaluar el impacto de los cambios normativos sobre los ingresos de los contribuyentes y su efecto agregado en la recaudación fiscal.

En la tabla de subsidio al empleo correspondiente al año 2020, se identificaron alteraciones en los rangos y valores del subsidio en los tramos superiores, lo que generó inconsistencias en el cálculo de los subsidios asignados. Cabe destacar que el subsidio para el empleo está diseñado para beneficiar de manera proporcional a los contribuyentes con menores ingresos, contribuyendo a la reducción de las desigualdades económicas.

Sin embargo, un error en la asignación de los subsidios afectó esta progresividad, pudiendo ocasionar que personas con ingresos similares recibieran beneficios desiguales, lo cual agrava las inequidades. Para corregir estas inconsistencias, se ajustaron los valores del subsidio en los tramos superiores, respetando los rangos originales definidos por los límites inferior y superior de cada tramo. A continuación, se presentan dos tablas: la primera muestra los datos originales y la segunda, la versión corregida, que garantiza la coherencia y progresividad del subsidio para el empleo.

Tabla 14 Subsidio al empleo anual original

Subsidio para el empleo anual		
Límite inferior	Límite superior	Subsidio para el empleo
0.12	21227.52	4884.24
21227.64	23744.4	4881.96
23744.52	31840.56	4318.08
31840.68	41674.08	4123.20
41674.2	42454.44	3723.48
42454.56	53353.8	3581.28
53353.92	56606.16	4250.76
56606.28	64025.04	3898.44
64025.16	74696.04	3535.56
74696.16	85366.8	3042.48
85366.92	88587.96	2611.32
88588.08	0	0

Fuente: elaboración propia.

Tabla 15 Subsidio al empleo anual modificado

Subsidio para el empleo anual		
Límite inferior	Límite superior	Subsidio para el empleo
0.12	21,227.52	4884.24
21227.64	23,744.40	4881.96
23744.52	31,840.56	4318.08
31840.68	41,674.08	4123.20
41674.2	42,454.44	3723.48
42454.56	53,353.80	3581.28
53353.92	56,606.16	4250.76
56606.28	64,025.04	3898.44
64025.16	74,696.04	3535.56
74696.16	85,366.80	3042.48
85366.92	88,587.96	2611.32
88588.08	En adelante	0

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, esta hoja presenta los resultados obtenidos de las simulaciones. Aquí se visualizan los impactos y efectos de las diferentes políticas modeladas, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones informadas. En la siguiente fase, se procedió a la identificación de las variables objeto de estudio. Estas variables comprenden:

- Sueldos y salarios: identificados por individuo no por hogar
- Deciles
- Seguridad social: IMSS/ISSSTE
- Estados

Posteriormente, se llevó a cabo la construcción de matrices para la simulación, integrando diversas estructuras que se detallan a continuación. La primera matriz se enfoca en sueldos y salarios, vinculados directamente a los individuos. Esta matriz permitirá realizar análisis desagregados, como mediciones específicas por estado y por deciles de ingresos, proporcionando una base sólida para evaluar la distribución y el impacto de las políticas fiscales.

$$\begin{pmatrix} x_{ij} & \dots & x_{in} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{mj} & \dots & x_{mn} \end{pmatrix} * \frac{1}{(1 + t_{ISR})} \quad (\text{Ec. 9})$$

Donde:

i=sueldos y salarios
j=individuo

En la segunda fase, las tablas existentes originalmente organizadas de manera trimestral se transformaron a un formato mensual. Durante este proceso, se incorporó un criterio fiscal que permitió clasificar los elementos como gravados o exentos. Como resultado, se generaron dos tablas: una que imputa el impuesto correspondiente al ISR original y otra con los ajustes en los subsidios ya mencionados.

Para asegurar la consistencia normativa y técnica del simulador, se tomaron como referencia las disposiciones contenidas en los artículos 17, 42, 102, 140, 199 y 31 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

vigente. Estas disposiciones fueron fundamentales para definir los parámetros de cálculo y estructuración de las cuotas y aportaciones integradas en el modelo.

En primer lugar, el Artículo 17 establece que el sueldo básico para efectos de cotización se sitúa entre un límite inferior de un salario mínimo (SM) y un límite superior de diez veces dicho salario (Cámara de Diputados, 2024). Este rango constituye la base sobre la cual se calculan las cuotas aplicables a los trabajadores y las aportaciones patronales, y fue crucial para definir las escalas salariales en el microsimulador.

Por su parte, el Artículo 42 detalla la forma en que se financia el seguro de salud, donde se señala que los trabajadores activos aportan un 2.75% de su sueldo básico, mientras que los pensionados contribuyen con un 0.625%. Las dependencias y entidades aportan un 7.375% para los trabajadores en activo, y un 0.72% para los pensionados. Además, el Gobierno Federal cubre una cuota social diaria equivalente al 13.9% del salario mínimo general de 1997, la cual se actualiza trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (Cámara de Diputados, 2024). Estos porcentajes se incorporaron como insumos para los cálculos automatizados del simulador.

En lo que respecta a las contribuciones al sistema de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el Artículo 102 indica que los trabajadores deben aportar el 6.125% de su sueldo básico, mientras que las dependencias contribuyen con un 2% para retiro y un 3.175% para cesantía y vejez. Asimismo, el Gobierno Federal aporta una cuota social diaria equivalente al 5.5% del salario mínimo de 1997, también sujeta a actualización trimestral por el INPC. Estas variables fueron modeladas en la matriz correspondiente al régimen de aportaciones previsionales.

Por otra parte, el Artículo 140 establece las cuotas destinadas a financiar el seguro de invalidez y vida, las cuales corresponden en partes iguales tanto al trabajador como a la dependencia, con un 0.625% del sueldo básico cada uno. De igual forma, el Artículo 199 define que los servicios sociales y culturales se financian con una cuota del 0.5% por parte del trabajador y una aportación equivalente por parte de la dependencia. Este artículo también contempla una aportación adicional del 50% del costo unitario por cada hijo de los trabajadores que hagan uso de los servicios de estancias infantiles del ISSSTE, un aspecto que se consideró cualitativamente en el diseño del microsimulador.

En conjunto, estos artículos proporcionan la base normativa que sustenta los criterios de cálculo y categorización dentro del simulador, permitiendo al modelo reflejar adecuadamente el comportamiento progresivo o regresivo de los ajustes fiscales aplicados. La tabla 15 Criterios de la Ley del ISSSTE presenta de manera estructurada, el contenido normativo relevante y los parámetros clave utilizados en el simulador, tales como porcentajes de cotización, límites salariales y responsabilidades de las distintas entidades involucradas (trabajadores, dependencias y Gobierno Federal). Esta sistematización permite asegurar la trazabilidad normativa del modelo y facilita su validación técnica y académica.

Tabla 16 Criterios de la Ley del ISSSTE

Artículo	Contenido normativo	Parámetros clave utilizados en el simulador
Art. 17	Define el sueldo básico como base para cotizaciones, con límites entre 1 y 10 salarios mínimos (SM).	<ul style="list-style-type: none"> • Límite inferior: 1 SM • Límite superior: 10 SM
Art. 42	Regula el financiamiento del seguro de salud. Incluye cuotas para trabajadores, pensionados, dependencias y el Gobierno Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Base para aplicar tasas proporcionales o fijas según rango salarial • Trabajadores activos: 2.75% del sueldo básico • Pensionados: 0.625% • Dependencias: 7.375% (activos) y 0.72% (pensionados) • Gobierno Federal: 13.9% de 1 SM (1997), actualizado trimestralmente.
Art. 102	Establece las cuotas y aportaciones al sistema de retiro, cesantía y vejez.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores: 6.125% del sueldo básico • Dependencias: 2% (retiro) + 3.175% (cesantía/vejez) • Gobierno Federal: 5.5% de 1 SM (1997), actualizado trimestralmente.
Art. 140	Financiamiento del seguro de invalidez y vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajador: 0.625% del sueldo básico • Dependencia: 0.625% del sueldo básico
Art. 199	Financiamiento de servicios sociales y culturales. Incluye apoyo para estancias infantiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajador: 0.5% del sueldo básico • Dependencia: 0.5% del sueldo básico • Aportación adicional: 50% del costo unitario por hijo en estancias infantiles.
Art. 31	Refuerza la obligación de comunicar al ISSSTE las modificaciones en los conceptos de pago sujetos a cuotas.	<ul style="list-style-type: none"> • Control de actualización anual • Notificación de cambios mensuales • Base para mantener actualizado el simulador

Fuente: elaboración propia con base en (Cámara de Diputados, 2024).

Estas disposiciones fueron codificadas como fórmulas condicionales dentro de la hoja Simulador, permitiendo adaptar dinámicamente las cuotas en función del nivel salarial de los individuos modelados. De esta forma, el microsimulador replica el tratamiento diferencial del ISR y las contribuciones a seguridad social, permitiendo una comparación detallada entre escenarios y asegurando consistencia normativa con la Ley del ISSSTE.

Para ejecutar esta fase, se realizó la multiplicación de una matriz por un escalar tal como se ha mencionado en el apartado descriptivo del IVA. La matriz arroja resultados donde se aplican las siguientes condicionantes para ISSSTE, como para IMSS. Para ejecutar esta fase, se realizó la multiplicación de una matriz por un escalar tal como se ha mencionado

en el apartado descriptivo del IVA. La matriz arroja resultados donde se aplican las siguientes condicionantes para ISSSTE, como para IMSS.

$$ISSSTE \begin{cases} \text{Sin cuota} & \text{si } Y_b < 1SM \\ 0.08525Y_b & \text{si } Y_b \in [1SM, 10SM] \\ 0.08525 \text{ de } 10 SM & \text{si } Y_b \geq 10SM \end{cases}$$

(Ec. 10)

$$IMSS \begin{cases} \text{Sin cuota} & \text{si } Y_b < 1SM \\ 0.02375Y_b & \text{si } Y_b \in [1SM, 3SM] \\ 0.02375Y_b + 0.04(Y_b - 3SM) & \text{si } Y_b \in [1SM, 3SM] \\ 0.02375(25SM) + 0.04(22SM) & \text{si } Y_b \geq 25SM \end{cases} \quad (\text{Ec. 11})$$

Donde para el ISSSTE:

- Sin cuota: Si el salario base (Y_b) es menor a un salario mínimo (1 SM), no se aplica ninguna cuota.
- Cuota proporcional: Si el salario base está en el rango de 1 SM a 10 SM ($Y_b \in [1SM, 10SM]$), se aplica una tasa del 8.525% sobre el salario base.
- Cuota fija: Para salarios mayores o iguales a 10 SM ($Y_b \geq 10SM$), se aplica una cuota fija equivalente al 8.525% de 10 SM. Es decir, la cuota no aumenta, aunque el salario base sea mayor a 10 SM.

Donde para el IMSS:

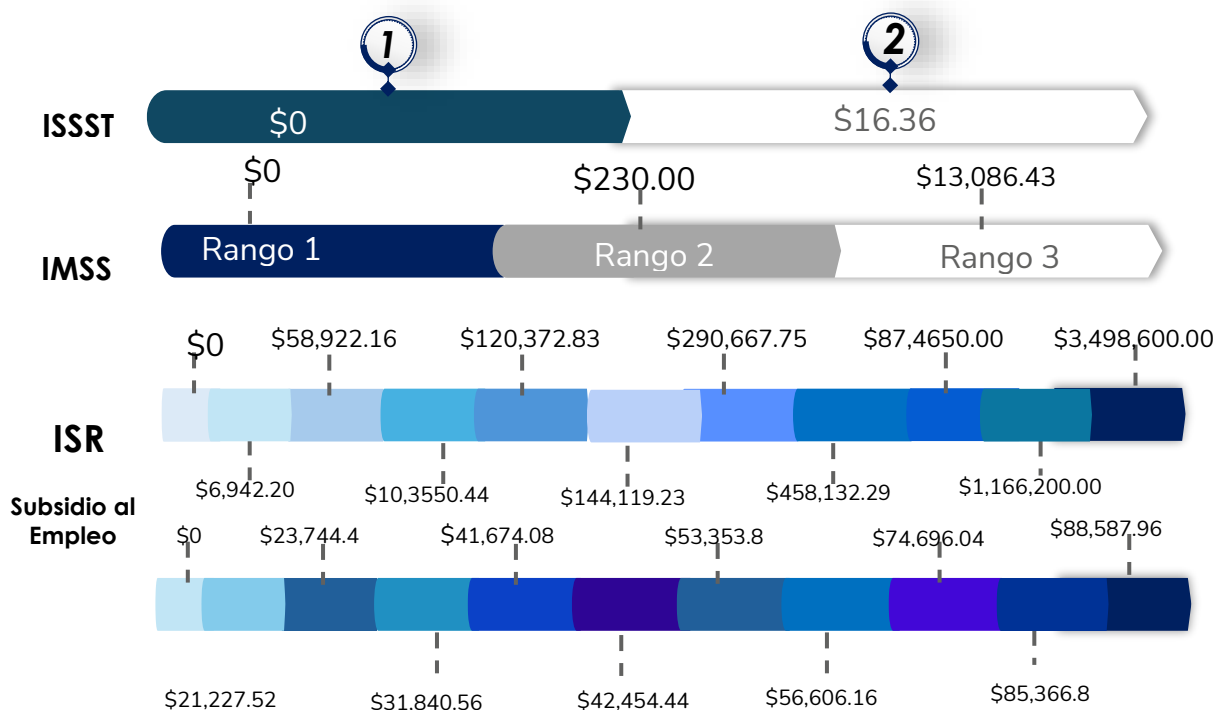
- Sin cuota: Si el salario base (Y_b) es menor a 1 SM, no se cobra ninguna cuota.
- Cuota proporcional hasta 3 SM: Para salarios base en el rango de 1 SM a 3 SM ($Y_b \in [1SM, 3SM]$) se aplica una tasa fija del **2.375%** sobre el salario base.
- Cuota con tramos adicionales: Para salarios entre 3 SM y 25 SM ($Y_b \in [3SM, 25SM]$), se aplica una fórmula con dos componentes:
- 2.375% sobre el total del salario base.
- 0.4% sobre el excedente del salario base que supere los 3 SM ($0.4\% \times ((Y_b - 3 SM))$).

- Cuota fija para salarios altos: Si el salario base es mayor o igual a 25 SM ($Yb \geq 25SM$), se aplica una cuota fija, que consiste en:
- 2.375% de 25 SM más 0.4% de 22 SM. Aquí, 22 SM representa el excedente máximo aplicable en el tramo de salarios superiores a 3 SM.

En el proceso de armado de matrices, se desarrolló una programación que organizaba los valores del ISSSTE, IMSS, Subsidio al empleo y el ISR según diferentes rangos establecidos. Esta programación tenía como objetivo integrar los datos de manera estructurada, permitiendo una correcta asignación y cálculo de los diferentes elementos dentro del sistema tributario y de seguridad social.

El proceso se puede visualizar esquemáticamente de la siguiente manera, mostrando cómo cada componente (ISSSTE, IMSS, Subsidio al empleo e ISR) se distribuye y se interrelaciona según los rangos de ingresos de los contribuyentes. En este entretejido de programación, cada elemento se vincula a su respectivo rango, lo que permite calcular, por ejemplo, las aportaciones del IMSS o ISSSTE en función de los ingresos, así como el subsidio o impuesto correspondiente según los tramos establecidos.

Ilustración 8 Esquema de simulación ISR



Fuente: elaboración propia.

La penúltima fase consistió en la calibración del simulador, llevando a cabo tres actividades principales:

1. **Corrección de los rangos:** Se ajustaron los límites inferiores y superiores de la tabla de subsidios para garantizar que se alinearan con las normativas vigentes, asegurando así la consistencia y precisión de los cálculos realizados por el simulador.
2. **Validación del microsimulador:** Se implementaron mecanismos de verificación dentro del simulador, diseñados para identificar rangos o valores atípicos. Esto permite prevenir errores similares en futuros procesos de simulación.
3. **Análisis del impacto agregado:** Se estimaron las desviaciones en el subsidio total acumulado para evaluar cómo el error detectado afectó de manera global los ingresos fiscales y los contribuyentes. Este análisis proporcionó posibles distorsiones o desigualdades generadas por las inconsistencias en la asignación del subsidio.

Finalmente, se llevó a cabo la simulación modificando los porcentajes sobre el excedente del límite inferior en las últimas filas de la tabla 16 del ISR para el año 2020. Los cambios introducidos en los rangos y porcentajes se describen a continuación:

Tabla 17 Cambios ISR 2020

ISR 2020			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	6942.20	0	1.92
6942.21	58922.16	133.28	6.40
58922.17	103550.44	3460.01	10.88
103550.45	120372.83	8315.57	16.00
120372.84	144119.23	11007.14	17.92
144119.24	290667.75	15262.49	21.36
290667.76	458132.29	46565.26	23.52
458132.30	874650.00	85952.92	30.00
874650.00	1166200.00	210908.23	32.00
1166200.01	3498600.00	304204.21	34.00
3498600.01	10000000	1097220.21	35.00

Fuente: elaboración propia.

En la simulación, se incrementaron los porcentajes sobre el excedente del límite inferior en los rangos más altos. Los ajustes fueron los siguientes:

- Para los rangos de **290,667.76 a 458,132.29**: El porcentaje pasó del **23.52% al 25%**, lo que representa un aumento del **1.48%**.
- Para los rangos de **458,132.30 a 874,650.00**: El porcentaje aumentó del **30% al 35%**, con un incremento de **5%**.
- Para los rangos de **874,650.00 a 1,166,200.00**: El porcentaje subió del **32% al 37%**, reflejando un aumento de **5%**.
- Para los rangos de **1,166,200.01 a 3,498,600.00**: El porcentaje incrementó del **34% al 38%**, con una subida de **4%**.
- Finalmente, para los ingresos superiores a **3,498,600.01**: El porcentaje pasó del **35% al 40%**, con un aumento de **5%**.

Estos ajustes fueron realizados con el objetivo de reflejar de manera más progresiva el impacto del ISR en los diferentes niveles de ingresos, favoreciendo a los contribuyentes con ingresos más bajos y mejorando la equidad del sistema tributario. La tabla 17 Ajuste de tabla ISR 2020 se presenta a continuación.

Tabla 18 Ajuste de tabla ISR 2020

ISR 2020			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	6942.20	0	1.92
6942.21	58922.16	133.28	6.40
58922.17	103550.44	3460.01	10.88
103550.45	120372.83	8315.57	16.00
120372.84	144119.23	11007.14	17.92
144119.24	290667.75	15262.49	21.36
290667.76	458132.29	46565.26	25.00
458132.30	874650.00	85952.92	35.00
874650.00	1166200.00	210908.23	37.00
1166200.01	3498600.00	304204.21	38.00
3498600.01	100000000	1097220.21	40.00

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, el simulador no solo reproduce los parámetros tributarios y de seguridad social vigentes, sino que también posibilita la construcción de **escenarios contrafactuales** al modificar tarifas, subsidios o topes de cotización, lo que amplía su capacidad de análisis prospectivo.

Los resultados obtenidos a nivel individual y de hogar se emplearon posteriormente para la estimación de **indicadores distributivos** ampliamente utilizados en la literatura comparada, tales como:

- el **índice de Gini** antes y después de impuestos,
- el **índice de Kakwani**, que mide la progresividad de los gravámenes, y
- el **índice de Reynolds–Smolensky**, que captura el efecto redistributivo neto del sistema fiscal.

La integración de estas métricas asegura que los impactos de las reformas simuladas puedan evaluarse no solo en términos recaudatorios, sino también en función de su contribución a la equidad y progresividad del sistema tributario.

4.6 Indicadores distributivos: instrumentos de medición de la progresividad y la redistribución de los PTM

4.61. Índice de Gini

El índice de Gini es uno de los indicadores más utilizados para el estudio y medición de la desigualdad. El coeficiente de Gini concentra valores entre 0 y 1; si el valor se acerca a 1 revela mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Mientras que, si el valor es más cercano a cero implica mayores niveles de igualdad en la distribución del ingreso.

Para el cálculo del índice de Gini se usaron microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) en los años 2018 y 2020. Los microdatos generalmente se estructuran en archivos de datos, en donde cada línea (o registro) contiene información sobre una unidad de observación. De manera sintética se observa en la tabla 2, las características entre una base de datos y otra.

Tabla 19 Características de la ENIGH

ENIGH 2018	ENIGH 2020
Está conformada por 11 tablas de datos (archivos de datos) normalizadas	Está conformada por 16 tablas de datos normalizadas
Tabla de referencia Concentrado hogar: número de hogares 74648	Tabla de referencia Concentrado hogar: número de hogares 89007

Las unidades de análisis para la ENIGH son la vivienda, el hogar y los integrantes del hogar

En la ENIGH 2018 y 2020 el factor de expansión para cualquier nivel (vivienda, hogar o persona) se encuentra en la variable factor de la tabla VIVIENDA y también en la tabla resumen CONCENTRADOHOGAR.

El factor de expansión constituye el peso que se le da a cada unidad muestral para generalizar los resultados de la muestra a la población.

Todas las tablas (excepto VIVIENDAS) se relacionan con la tabla de HOGARES mediante los campos llave folioviv y foliohog

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018 y 2020.

Se obtuvo el índice de Gini en cada año (2018 y 2020), para el análisis se consideraron dos elementos: la medición de la desigualdad usando el ingreso corriente en los hogares y por otra parte la medición de la desigualdad considerando los tres programas con mayor peso presupuestario en cada año y las combinaciones al quitar cada uno de ellos en el ingreso corriente sin transferencias.

Para el año 2018 se tomaron los tres programas con mayor presupuesto dentro de la política social:

1. Beneficio de PROSPERA (OPORTUNIDADES, PROGRESA) con el 56.9% de presupuesto;
2. Beneficio del programa 65 y más (BP65) con el 27.3% de presupuesto y;
3. Beneficio de PROCAMPO (Procampo) con 5.9% de presupuesto.

Para el año 2020 los tres programas con mayor presupuesto fueron:

1. Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PAM) con el 56.51% de presupuesto;
2. Beca Universal Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior (BBJMS) con el 10.62% de presupuesto; y
3. Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica (PROSPERA) con el 10.05% de presupuesto.

Para obtener el índice de Gini se realizó el cálculo considerando:

- El número de observaciones (individuos)
- Ordenar de menor a mayor el nivel de ingreso
- Obtener percentiles de la población

- Aplicando la fórmula

$$Gini = 1 - \sum_{i=1}^{n-1} (X_{i+1} - X_i) (Y_{i+1} + Y_i)$$

(Ec. 12)

Donde:

X_i =Proporción acumulada de la población en el grupo i

Y_i = Ingreso acumulado en el grupo i

N = número de grupos (10 deciles)

Para ello, se identificó el total de ingresos corriente, el cual según la ENIGH engloba: ingreso por trabajo, renta de la propiedad, transferencias estimación del alquiler, otros ingresos corrientes.

Una vez identificado el ingreso corriente se obtuvo el monto asignado a cada uno de los tres programas a analizar. Posteriormente, se aplicó la fórmula en una serie de ejercicios con la finalidad de identificar la desigualdad “con y sin transferencias”, analizando los efectos en el índice, al agregar al ingreso corriente sin transferencias los subsidios de los programas analizados. Donde cada clave y nombre del programa se expresa en la Tabla 20:

Tabla 20 Clave y nombre de los programas

Año	Nombre	Clave del programa
2018	Beneficio de PROSPERA (PROSPERA)	P042
	Beneficio del programa 65 y más (BP65)	P044
	Beneficio de PROCAMPO	P043
2020	Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PAM)	P104
	Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior (BBJMS)	P102
	Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica (PROSPERA)	P101

Fuente: elaboración propia.

Las variables que componen cada ejercicio para los años 2018 y 2020 se observan en la siguiente tabla.

Tabla 21 Diferentes tipos de ingreso con las encuestas 2018 y 2020

Ingreso	Año	
	2018	2020
Corriente con Transferencias	Ingreso por trabajo, renta de la propiedad, transferencias estimación del alquiler, otros ingresos corrientes.	
Corriente 2	Ingreso corriente – remesas – becas - donativos - ben_gob -trans_hog- trans_inst	
Corriente 3	corriente 2 + PROSPERA+Procampo+BP65	corriente 2 + PROSPERA+ BBJMS+PAM
Corriente 4	corriente 2 + PROSPERA	corriente 2 + PROSPERA
Corriente 5	corriente 2 + Procampo	corriente 2 + BBJMS
Corriente 6	corriente 2 + BP65	corriente 2 + PAM
Corriente 7	corriente 2 + Prospera+ Procampo	corriente 2 + Prospera+ BBJMS
Corriente 8	corriente 2 + Procampo+BP65	corriente 2 + Procampo+BP65
Corriente 9	corriente 2 +Prospera+BP65	corriente 2 + BBJMS+PAM

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2018 y 2020.

Entendiendo que para ambos años se analizó el ingreso corriente que engloba: Ingreso por trabajo, renta de la propiedad, transferencias estimación del alquiler, otros ingresos corrientes, así como el Corriente 2 que consiste en la diferencia del ingreso corriente menos cada uno de los ingresos que recibe el hogar fuera del ingreso por trabajo, tales como: remesas, becas, beneficios del gobierno, transferencias al hogar y transferencias institucionales, lo cual se expresa como:

$$\text{Ingreso corriente} - \text{remesas} - \text{becas} - \text{donativos} - \text{ben_gob} - \text{trans_hog} - \text{trans_inst}$$

Derivado de los resultados revelados con el índice de Gini, se emplearon indicadores para comparar la distribución de renta con y sin las transferencias aplicando: el índice de Kakwani (IKN) y el índice de Reynolds-Smolensky (IRS).

4.6.2 Índice de Reynolds-Smolensky

Otro de los mecanismos para medir la redistribución del gasto es el índice de Reynolds-Smolensky (IRS) (1977). Este índice valora la equidad mediante la comparación de los cambios en la distribución del ingreso a través de transferencias. El índice se define como la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso corriente 2 y el coeficiente de Gini que se obtiene tras la implementación de una transferencia y las combinaciones de los diferentes apoyos. El índice arroja la contribución marginal de cada transferencia en la redistribución. El índice de Reynolds-Smolensky se expresa de la siguiente forma:

$$RS = G_x - C_x - t \quad (\text{Ec. 13})$$

4.6.3 Índice de Kakwani

Es importante destacar que los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky se usan generalmente para analizar las repercusiones de las reformas fiscales en la progresividad y regresividad de los impuestos. El índice de Kakwani es la diferencia entre el coeficiente de concentración del impuesto y el índice de Gini de la renta antes de impuestos: El índice de Kakwani compara el ingreso antes de impuestos con la concentración del impuesto, es decir: $K = \text{cuasi Gini (impuesto)} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$ (Díaz De Sarralde, S., García Martí, C., & Ruíz-Huerta, 2011). El índice de Kakwani aplicado a impuestos se expresa:

$$K = Ct - Gx \quad (\text{Ec. 14})$$

No obstante, en este análisis, ambos índices se han empleado para evaluar la progresividad y el impacto redistributivo de las transferencias monetarias recibidas por los hogares en México durante los años 2018 y 2020.

Por su parte, el índice de *Kakwani* (*IKN*) aplicado la medición de las transferencias, invierte el orden de la expresión, siendo la diferencia entre el coeficiente de concentración del ingreso corriente 2 y las transferencias analizadas. Es decir, ingresos corrientes sin transferencias y el coeficiente de Gini de cada uno de los programas analizados para el año 2018 y 2020. El índice se define en la siguiente expresión.

$$K = Gx - Ct \quad (\text{Ec. 15})$$

Donde:

$$\begin{aligned} K_B > 0 & \text{ entendiéndose como igualador} \\ K_B = 0 & \text{ entendiéndose como neutral} \\ K_B < 0 & \text{ entendiéndose como desigual} \end{aligned} \quad (\text{Ec. 16})$$

El índice se utiliza para determinar si una transferencia es progresiva, identificando el efecto redistributivo de una transferencia, el cual puede ser: igualador, neutral o desigual. Este tipo de ejercicios se realiza en diferentes contextos. En Brasil, se han realizado estudios que utilizan un modelo estático de microsimulación de costos y beneficios para evaluar las implicaciones fiscales y distributivas de tres esquemas alternativos de renta básica que podrían sustituir parcialmente el sistema actual de impuestos y transferencias. Debido a la naturaleza desigual y fragmentada del sistema de protección social en Brasil, se anticipa que la implementación de un ingreso básico universal podría mejorar el bienestar de la población (Gomes, 2024).

Capítulo V. Hallazgos y resultados

Capítulo V. Hallazgos y resultados

5.1 Resultados: Análisis de progresividad y redistribución de las políticas de transferencias monetarias

Este apartado presenta los resultados obtenidos a partir del análisis de progresividad y redistribución asociado a las políticas de transferencias monetarias en México. Aunque tradicionalmente estos enfoques se aplican al estudio del impacto distributivo de los impuestos, en este trabajo se incorpora también la evaluación de los ingresos públicos dirigidos a los hogares a través de programas sociales, tal como se ha fundamentado en capítulos anteriores.

Este enfoque permite valorar no solo la progresividad de las transferencias en términos relativos, sino también su capacidad efectiva para modificar la desigualdad del ingreso. En lo que sigue, se presentan los resultados obtenidos mediante el cálculo del Coeficiente de Gini y la aplicación del Índice de Reynolds–Smolensky (IRS), destacando el comportamiento de tres programas sociales clave durante los años 2018 y 2020.

Si bien, en la mayoría de los estudios se mide la progresividad y la redistribución analizando los impuestos, este ejercicio también permite valorar los efectos de progresividad y redistribución de los ingresos a través de las transferencias monetarias como se ha mencionado anteriormente. En lo subsecuente, la Tabla 18, muestra los resultados derivados del Coeficiente de Gini y la aplicación del IRS, analizando el efecto de los tres programas en 2018 y 2020.

Tabla 22 Resultados de Gini e IRS con y sin transferencias en los programas analizados en el año 2018 y 2020

Ingreso	Año			
	2018		2020	
	Gini	IRS	Gini	IRS
corriente con transferencias	0.4261		0.4148	
corriente 2	0.4649		0.4579	
corriente 3	0.4542	0.0107	0.4468	0.01103
corriente 4	0.4582	0.0067	0.4563	0.00160
corriente 5	0.4642	0.0007	0.4568	0.00103
corriente 6	0.4616	0.0033	0.4494	0.00845
corriente 7	0.4575	0.0074	0.4552	0.00262
corriente 8	0.4609	0.0040	0.4484	0.00946
corriente 9	0.4549	0.0100	0.4478	0.01004

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018.

En el año 2018 se visualiza una brecha en el índice de Gini entre el ingreso corriente con transferencias y el ingreso corriente sin transferencias en 4 puntos porcentuales. Además, se puede agregar que con transferencias el cambio porcentual en el índice es de 9.11 por ciento.

Por otro lado, se identifica que el Beneficio de PROSPERA es el programa que por sí sólo reduce en mayor medida la brecha de desigualdad, seguido del BP65. En conjunto los programas (PROSPERA y BP65) también impactan de manera positiva en la reducción de la desigualdad, el presupuesto asignado a estos programas representa el 84.2 % del gasto destinado a la política social, siendo aun de corte focalizado.

Como se observa en el año 2020, se replica la variación entre el ingreso corriente sin transferencias y con transferencias en 4.3 puntos porcentuales. Los resultados anteriores muestran un cambio porcentual en el índice del 7.72 % con los tres programas estudiados (PAM, BBJMS y PROSPERA). De manera que, impactan en mayor medida en la caída del índice de Gini, es decir en la reducción de la desigualdad que en el año 2018.

El ejercicio bosqueja resultados positivos en la combinación de PROSPERA y el PAM revelando un Coeficiente de Gini del 0.4478. El PAM se destaca como el programa más eficaz para reducir la brecha de desigualdad. Sin embargo, es importante señalar que este programa no se dirige específicamente a la población en situación de vulnerabilidad debido a carencias sociales.

El programa para el PAM recibe el 56.51 % del presupuesto asignado a la política social, sin embargo, el programa PROSPERA, sólo recibe el 10.05 % y es el segundo en tener un efecto positivo sobre la redistribución de los recursos, efecto que se replica en 2018. Lo que refiere al índice de Kakwani, se observan los resultados para el año 2018 y 2020 en las tablas 19 y 20.

Tabla 23 índice de Kakwani para el año 2018

Ingreso	Año	
	2018	
	Gini	IKN
corriente con transferencias	0.4261	
corriente 2	0.4649	
Gini PROSPERA	0.2631	0.2018
Gini PROCAMPO	0.2447	0.2202
Gini BP65	0.2451	0.2198

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018.

Tabla 24 índice de Kakwani para el año 2020

Ingreso	Año	
	2020	
	Gini	IKN
corriente con transferencias	0.4148	
corriente 2	0.4579	
Gini PROSPERA	0.1783	0.2795
Gini BBJMS	0.1472	0.3107
Gini PAM	0.0557	0.4022

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018.

Como se puede identificar en las tablas anteriores todos los programas en los dos periodos analizados son en algún grado progresivos, aludiendo que $K_B > 0$ entendiéndose como igualador. No obstante, se observa un grado mayor de progresividad para el año 2018 en Procampo y en 2020 en PAM.

5.2 Resultados: El impacto del cambio de IVA en México en el año 2018

Este apartado centra su análisis en medir el impacto distributivo del IVA, y el Impuesto ISR dado que estos constituyen los principales instrumentos de la política fiscal en México con efectos directos sobre la distribución del ingreso.

Por una parte, el IVA representa un impuesto indirecto aplicado al consumo de bienes y servicios. Dada su naturaleza uniforme y su escasa diferenciación entre productos esenciales y no esenciales, este impuesto tiende a tener un efecto regresivo, ya que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de su gasto al consumo gravado. Por el contrario, el ISR es un impuesto directo que grava el ingreso personal y empresarial con tasas progresivas, lo cual le confiere un efecto potencialmente redistributivo. Su correcta aplicación puede contribuir a reducir la desigualdad, al exigir mayores contribuciones a quienes tienen mayor capacidad económica.

El análisis conjunto del IVA e ISR resulta crucial para estimar el efecto redistributivo neto del sistema tributario. Sin embargo, los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad no pueden comprenderse cabalmente sin considerar las transferencias públicas que realiza el Estado hacia los hogares, especialmente a través de programas presupuestarios por ello, el apartado anterior se centra en las políticas de transferencias monetarias.

Desde una perspectiva conceptual, los impuestos y las transferencias constituyen dos caras de la política fiscal redistributiva: mientras los primeros permiten la recaudación de recursos, las segundas posibilitan su redistribución hacia los sectores más vulnerables. La microsimulación aritmética utilizada en este estudio permite estimar cómo cambian los ingresos de los hogares antes y después de aplicar transferencias e impuestos, posibilitando así una medición robusta del impacto distributivo del sistema fiscal mexicano en los años 2018 y 2020.

La elección de los años 2018 y 2020 responde a criterios de oportunidad y comparabilidad. El año 2018 constituye la última medición previa al cambio de administración federal y sirve como línea base en condiciones relativamente estables. El año 2020, en contraste, permite observar los primeros efectos del nuevo ciclo de política fiscal y social ya en curso. Además, el análisis inició en 2021, cuando la ENIGH más reciente disponible era la de 2020; la actualización correspondiente a 2022 se publicó posteriormente, una vez avanzado el proyecto. De este modo, el uso de 2018 y 2020 garantiza consistencia

metodológica y permite trazar un comparativo pertinente para estimar el efecto distributivo de impuestos y transferencias en México.

Este enfoque integral se encuentra respaldado por la literatura especializada en economía pública y análisis de la desigualdad (Atkinson, A. B., y Stiglitz, J. E., 2015), la cual subraya la necesidad de evaluar el sistema fiscal en su conjunto para obtener una valoración precisa de su capacidad redistributiva.

5.2.1 Estimación de la evasión del IVA según lugar de compra

Uno de los principales desafíos en México, en términos fiscales es la evasión del IVA, particularmente vinculada a actividades comerciales realizadas en el sector informal. Con el objetivo de dimensionar esta problemática, se realizó una simulación del IVA a partir de los patrones de consumo reportados en la ENIGH 2018, comparando dos escenarios: uno que incluye todas las canastas de consumo, es decir, sin restricciones por lugar de compra (formales e informales), y otro que incluye únicamente aquellas canastas adquiridas en lugares formales (tiendas que expiden factura).

La comparación entre ambos escenarios permite identificar el monto potencial de evasión atribuible a las compras realizadas en el sector informal, en donde no se aplica ni se traslada adecuadamente el IVA. A partir de la simulación realizada, se estima una pérdida recaudatoria cercana a los 15.36 mil millones de pesos, lo cual equivale aproximadamente al 12.15% del total del IVA potencialmente recaudable. En otras palabras, esta diferencia refleja el impacto fiscal que tiene la informalidad sobre la recaudación del impuesto al consumo. La tabla 25 presenta los montos estimados de IVA bajo ambos escenarios, permitiendo visualizar de manera esquemática la brecha entre lo recaudado y lo que, en un contexto plenamente formal, podría haberse recaudado.

Tabla 25 Escenarios IVA 2018

Escenario de simulación	IVA estimado (pesos)
Con todas las canastas (formales e informales)	\$126,477,877,871.67
Sólo con canastas en lugares formales	\$111,112,331,944.77
Evasión estimada por informalidad	\$15,365,545,926.90

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.20.

Al desagregar los resultados por canasta (categoría de productos), es posible identificar aquellos rubros que presentan las mayores diferencias entre ambos escenarios, lo cual

sugiere una mayor propensión a la informalidad en determinados sectores del consumo. Este hallazgo resulta relevante, ya que permite visibilizar patrones específicos de evasión asociados a ciertos bienes o servicios, lo que podría orientar de manera más focalizada las estrategias de fiscalización o formalización. En la siguiente tabla se presentan las principales categorías junto con el monto estimado de evasión asociado, proporcionando una aproximación cuantitativa al comportamiento diferenciado de la informalidad según el tipo de producto.

Tabla 26 Categorías y el monto estimado de evasión asociada 2018

Categoría	IVA con todas las canastas (\$)	IVA sólo en lugares formales (\$)	Diferencia estimada (evasión) (\$)
Refrescos	8,219,868,137.50	1,451,828,019.23	6,768,040,118.27
Canasta básica (alimentos accesibles)	7,522,336,117.75	3,421,814,574.23	4,100,521,543.52
Alimentos ACC	2,816,125,828.30	1,391,969,041.01	1,424,156,787.29
Gas LP	12,348,054,432.67	10,606,363,244.87	1,741,691,187.80
Tabaco	1,107,402,423.20	395,919,808.43	711,482,614.77
Cerveza	1,382,814,307.43	852,399,482.82	530,414,824.61
Bebidas alcohólicas	434,611,464.17	386,156,260.80	48,455,203.37
Bebida energética	106,225,251.54	67,276,904.56	38,948,346.98
Telecomunicaciones	30,242,495,550.92	30,240,997,701.44	1,497,849.48

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.20.

Los resultados permiten observar que las categorías con mayor evasión se concentran en productos de consumo popular, particularmente en bebidas azucaradas, alimentos básicos y gas LP. Esta situación refleja la alta incidencia del comercio informal en la distribución de estos bienes, especialmente en zonas urbanas y rurales con menor fiscalización.

Con base en la metodología previamente descrita, se estimó el monto total IVA desagregado por deciles de ingreso. Este análisis permitió analizar no sólo el comportamiento del IVA a lo largo de la distribución del ingreso, sino también observar cómo varía la exposición al impuesto según el tipo de canal de consumo utilizado. A continuación, se presenta una tabla que resume los montos estimados de IVA para cada decil de ingreso bajo ambos escenarios, lo cual permite visualizar las diferencias en la carga tributaria efectiva entre los distintos niveles socioeconómicos y su relación con la informalidad en el consumo.

Tabla 27 Estimación del IVA por decil, 2018

Decil	IVA (algunos lugares de compra)	IVA (todos los lugares de compra)	Diferencia (MXN)	Incremento (%)
1	\$3,145,939,299.80	\$4,118,313,652.40	\$972,374,352.60	30.91%
2	\$4,401,812,978.22	\$5,623,042,325.18	\$1,221,229,346.96	27.74%
3	\$5,494,659,149.10	\$6,863,943,205.75	\$1,369,284,056.65	24.92%
4	\$6,733,195,008.11	\$8,197,744,044.80	\$1,464,549,036.69	21.75%
5	\$8,043,007,318.69	\$9,625,580,851.23	\$1,582,573,532.54	19.68%
6	\$9,521,392,533.26	\$11,183,930,949.78	\$1,662,538,416.52	17.46%
7	\$11,523,174,911.67	\$13,245,125,968.83	\$1,721,951,057.16	14.94%
8	\$13,906,290,241.47	\$15,702,637,224.92	\$1,796,346,983.45	12.92%
9	\$18,315,248,105.82	\$20,212,598,026.25	\$1,897,349,920.43	10.36%
10	\$30,027,612,398.63	\$31,704,961,622.52	\$1,677,349,223.89	5.59%
Total	\$111,112,331,944.77	\$126,477,877,871.66	\$15,365,545,926.89	13.83%

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.20

La tabla 27 Estimación del IVA por decil, 2018 revela diferencias sustantivas entre ambos escenarios. Como se puede observar, la estimación total del IVA pagado por los hogares en el segundo escenario asciende a aproximadamente \$126.48 mil millones de pesos, mientras que en el primero la cifra se reduce a \$111.11 mil millones, lo que representa una diferencia de \$15.37 mil millones de pesos. Esta brecha equivale a un 13.83% del IVA potencialmente recaudable, y puede interpretarse como una estimación de la evasión fiscal asociada al consumo en el sector informal.

Al desagregar los resultados por decil, se aprecia un patrón descendente en la magnitud relativa de esta diferencia: los hogares de menores ingresos presentan los incrementos porcentuales más altos cuando se incorporan todos los lugares de compra. En el primer decil, la diferencia alcanza un 30.91%, mientras que en el décimo decil apenas representa un 5.59%. Esta tendencia sugiere que los hogares más pobres tienen una mayor propensión a consumir en el sector informal, posiblemente debido a factores como precios más bajos, cercanía o falta de acceso a alternativas formales.

Este hallazgo no solo aporta evidencia empírica sobre los sesgos distributivos en el sistema de recaudación del IVA, sino que también destaca la regresividad implícita del impuesto: aunque los hogares de ingresos altos contribuyen con una mayor cantidad absoluta de IVA, los hogares de ingresos bajos enfrentan una carga proporcionalmente más alta si se consideran solo los canales formales de compra. La informalidad, en este sentido, actúa

como un mecanismo de evasión involuntaria o como una estrategia de sobrevivencia, más que como una opción fiscalmente consciente por parte de los consumidores.

Estos resultados reafirman que, si bien el diseño del IVA en México es eficaz desde el punto de vista recaudatorio, también presenta una clara tendencia a la regresividad cuando no se equilibra con mecanismos redistributivos. La marcada diferencia observada entre los dos escenarios simulados no solo evidencia la magnitud de la evasión fiscal asociada al consumo informal, sino que también revela las profundas desigualdades estructurales en el acceso a los canales formales de consumo, así como en los patrones de gasto de los hogares según su nivel de ingreso.

El hecho de que los hogares de menores ingresos registren las mayores diferencias porcentuales entre escenarios sugiere que recurren al sector informal como una estrategia económica forzada más que como una elección libre. Esta realidad pone en evidencia que las decisiones de consumo no se dan en condiciones de igualdad, y que la informalidad cumple, en muchos casos, un papel funcional en la economía cotidiana de los sectores más vulnerables.

Bajo este contexto, cualquier política pública que busque ampliar la base de recaudación del IVA debe diseñarse con sensibilidad redistributiva. No se trata solo de fortalecer los mecanismos de fiscalización, sino de hacerlo sin trasladar el peso del ajuste a los hogares más pobres. Una alternativa viable y socialmente más justa consiste en complementar los esfuerzos recaudatorios con programas de transferencias –sean condicionadas o no– focalizados en los deciles de menor ingreso, de modo que se preserve la progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

Además, se vuelve crucial enfocar los esfuerzos de fiscalización en sectores y grupos con mayor capacidad contributiva, donde la evasión se traduce no en necesidad, sino en estrategia de elusión. Así, se avanzaría hacia una mayor equidad en el sistema fiscal, que combine eficiencia recaudatoria con justicia distributiva.

5.3 Resultados: El impacto del cambio de IVA en la frontera de México en el año 2020

El IVA, es un impuesto regresivo dado su impacto desproporcionado en los deciles más bajos. Esto se debe a que el impuesto se aplica indiscriminadamente a los bienes y servicios gravados, lo que significa que las personas con menos recursos destinan una parte mayor de sus ingresos para cubrir este impuesto. En cambio, para la población con mayores ingresos, este impuesto representa solo una fracción menor de lo que ganan.

Como consecuencia de la reforma implementada en 2020, se registró una disminución general del 5.2 %de recaudación de este impuesto. En particular, se observó que ciertas canastas experimentaron reducciones más pronunciadas, como es el caso de la bebida energética con una caída del -9.70 %en los estados fronterizos, seguida por alimentos de alto contenido calórico con una reducción del -8.80 % y un -8.30% en el caso de la cerveza. Estos resultados sugieren que la reforma no prioriza las canastas de consumo esenciales para el bienestar de la población, sino que favorece a productos que incluso podrían tener impactos negativos en la salud pública. La tabla 28 Recaudación de IVA en 2020 muestra la recaudación por canastas en el interior y en la frontera del país.

Tabla 28 Recaudación de IVA en 2020

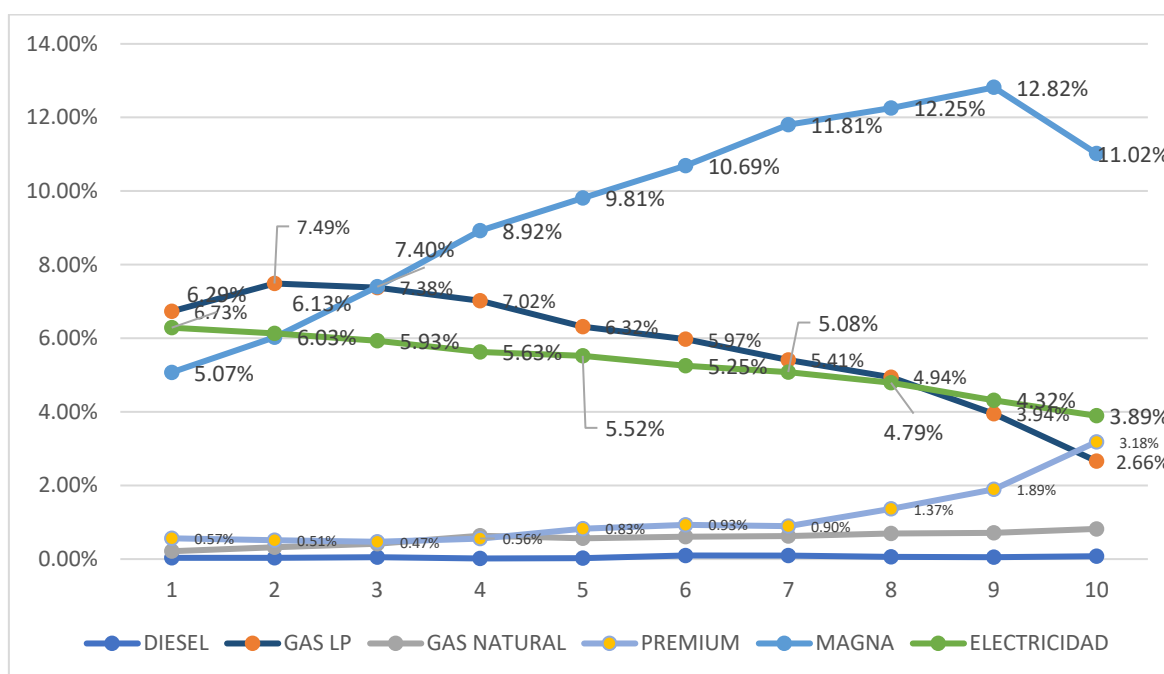
Canastas	status quo	8% a la frontera
ALIMENTOS ACC	\$3,549,128,708.00	\$3,238,241,857.00
BEBIDA ENERGETICA	\$153,899,610.60	\$138,949,343.80
CANASTA BASICA-ACC	\$7,549,267,313.00	\$7,245,633,984.00
BEBIDAS ALCOHOLICAS	\$519,765,722.70	\$503,862,548.80
CERVEZA	\$1,715,905,193.00	\$1,574,284,808.00
TABACO	\$1,149,145,071.00	\$1,090,575,405.00
REFRESCOS	\$9,450,132,673.00	\$8,902,222,564.00
DIESEL	\$167,837,386.60	\$162,133,653.30
GAS LP	\$13,137,740,684.00	\$12,561,370,342.00
GAS NATURAL	\$1,813,725,292.00	\$1,721,558,446.50
MAGNA	\$30,178,263,241.00	\$27,966,631,620.00
PREMIUM	\$4,569,218,805.00	\$4,374,397,329.00
ELECTRICIDAD	\$13,664,175,866.00	\$12,561,087,933.00
TELECOMUNICACIONES	\$36,210,300,250.00	\$34,581,150,125.00
GRAVADOS	\$152,001,000,000.00	\$144,870,330,046.00
TOTAL	\$275,829,505,815.90	\$261,492,430,005.40

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.20.

Como se mencionó en el apartado metodología del simulador, uno de los factores analizados fue el impacto de la recaudación por decil. Este análisis se realizó bajo dos escenarios: a) aplicando el beneficio de las zonas fronterizas y b) sin considerar dicha diferencia. Para comparar los resultados, se agruparon las canastas según su rubro.

Bajo la categoría de energéticos, se observa que el decil uno sigue siendo el más afectado en el pago de impuestos sobre la electricidad, en contraste con los deciles nueve y diez, que aportan menos del 5%. Este efecto también se repite en el caso del gas LP, un bien considerado esencial, como se ilustra en la Gráfica 7.

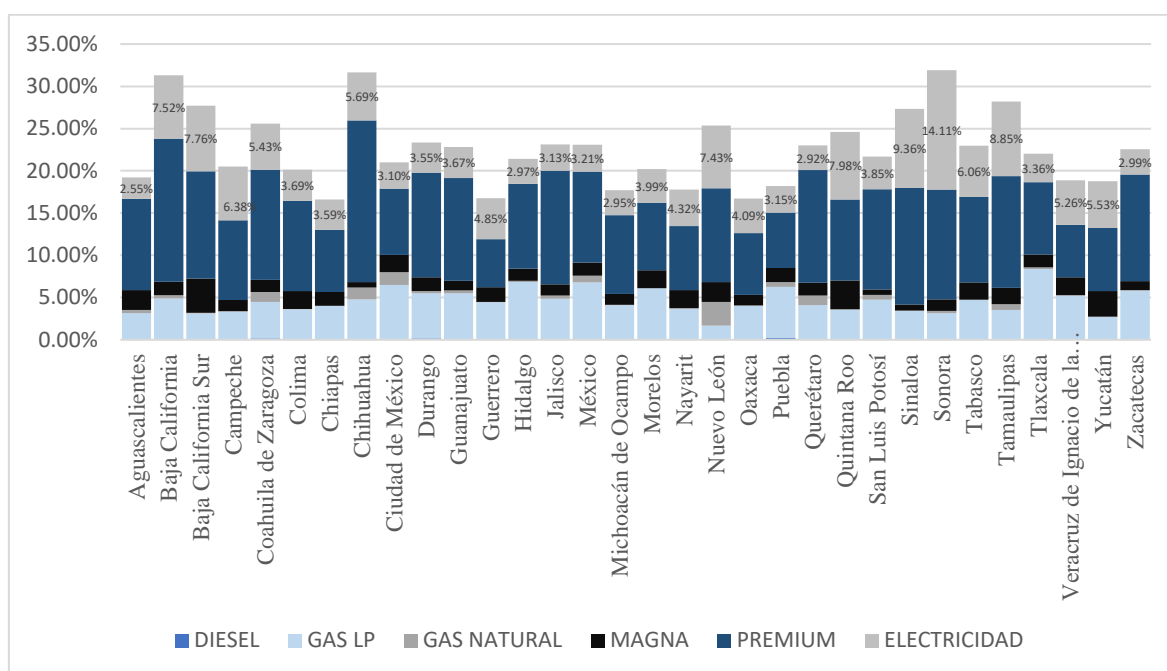
Gráfica 7 Energéticos por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.20.

En el ámbito de la electricidad, se destaca que los estados con la mayor recaudación fueron Sonora, con un 14.11%, seguido por Sinaloa con un 9.36%, y Tamaulipas con un 8.85%. Es importante señalar que, a pesar de que Tamaulipas y Baja California experimentaron una significativa disminución en la recaudación después de la reforma en 2020, aún se observa que estas entidades continúan recaudando más dentro de la canasta de electricidad, tal como se ilustra en la siguiente gráfica. Esta tendencia puede atribuirse a factores como el consumo industrial y residencial de electricidad, así como a políticas locales específicas que impactan la recaudación.

Gráfica 8 Energéticos por Estado

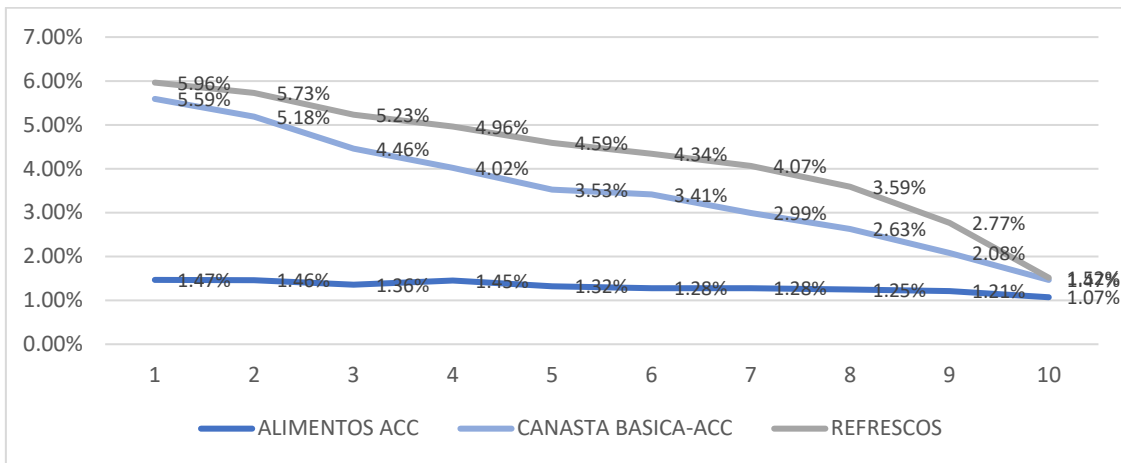


Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0

Con la implementación de la reforma, se muestra que aproximadamente el 60% de la recaudación generada por los productos gravados recae en los últimos deciles (8, 9 y 10). En contraste, en la canasta de refrescos, se evidencia que el decil uno contribuye con un 5.96%, mientras que el decil diez aporta solo un 1.52%.

Por otra parte, el decil uno aporta el 6% a la canasta básica, mostrando una diferencia significativa respecto al decil diez, que contribuye con solo el 1.47%. Esta tendencia refleja una disminución progresiva en la contribución de cada decil en esta canasta, afectando especialmente a los primeros deciles, tal como se muestra en la siguiente gráfica. Esta situación pone de manifiesto la carga desproporcionada que recae sobre los hogares de menores ingresos en relación con ciertos productos gravados, subrayando la importancia de considerar la equidad fiscal al diseñar políticas tributarias.

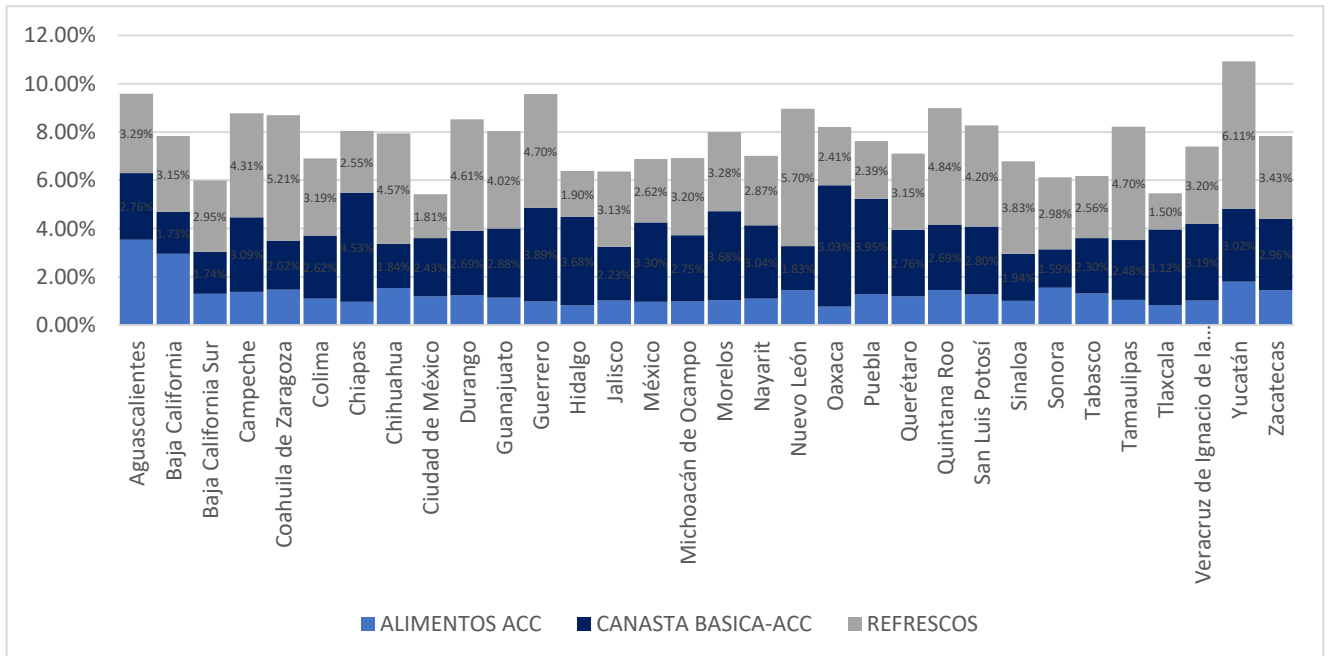
Gráfica 9 Alimentos por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0

En términos generales, las entidades federativas recaudan en promedio más del 55.5% de impuestos por la adquisición de productos calificados como gravados. El análisis a nivel estatal revela que Oaxaca, Chiapas y Puebla encabezan la recaudación de impuestos sobre alimentos de alto contenido calórico, como se ilustra en lo subsecuente.

Gráfica 10 Alimentos por Estado y decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0

Al examinar la Canasta Básica con Alto Contenido Calórico, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero, ocupan los primeros lugares en la recaudación de impuestos en proporciones más

significativas en esta categoría. Sin embargo, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el año 2020, en Oaxaca, había un 63.82% de su población en situación de pobreza, equivalente a 2 millones 638 mil 699 personas. En el caso de Chiapas, donde el 74.43% de la población, equivalente a 4 millones 158 mil 377 personas, se encuentra en condiciones de pobreza. Por último, en Puebla, con un 63.36% de su población afectada, sumando 4,117,279 personas en pobreza, los resultados arrojan que son una de las entidades con mayor recaudación en dicha canasta.

Es importante señalar que, dentro de esta población en situación de pobreza, 1,180,088 personas en Chiapas, 1,175,693 en Oaxaca y 1,776,368 en Puebla presentaron carencias en el acceso a la alimentación. Esto subraya la paradoja de que los estados con las tasas más altas de pobreza también son los que más recaudan impuestos sobre alimentos de alto contenido calórico.

Se observa que ciertas canastas experimentaron reducciones más pronunciadas, como es el caso de la bebida energética, seguido por alimentos de alto contenido calórico y cerveza. Como se ha mencionado, estos resultados sugieren que la reforma no favorece a las canastas de consumo prioritario, sino que beneficia a bienes que, incluso, pueden tener impactos negativos en la salud pública.

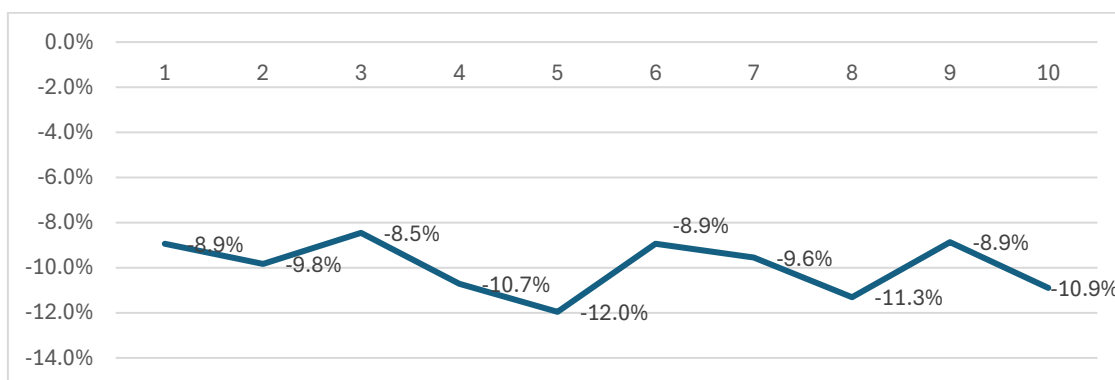
Con la diferencia, se observa que la canasta de telecomunicaciones afecta en mayor medida al decil uno quien contribuye 11.35% por medio de IVA. Además, la canasta de telecomunicaciones afecta en mayor medida al decil uno, quien aporta con un 11.35% del IVA. Asimismo, se identifica una contribución mayor en las canastas de refrescos y la canasta básica de alto contenido calórico.

5.3.1 Evasión

Una de las variables que impacta significativamente el sistema tributario es la evasión fiscal. Para estimar la magnitud de la evasión fiscal en el consumo de bienes sujetos al IVA, se parte de una concepción: la evasión implica el no pago de una contribución que legalmente corresponde. En otras palabras, no cubrir una obligación fiscal equivale a evitar el deber de contribuir al gasto público, lo cual representa una violación a la ley que establece dicha obligación (Rodríguez, 2018). Desde esta perspectiva, la microsimulación permite identificar las brechas entre el monto que debería recaudarse conforme al marco legal y lo efectivamente ingresado al erario.

Una de las brechas entre la recaudación ideal del IVA y los ingresos fiscales reales suelen deberse, en gran medida, a compras realizadas en espacios informales o en establecimientos que no reportan adecuadamente sus ventas. Este análisis es crucial para entender qué tan grande es el problema de la evasión fiscal, especialmente cuando se observa cómo varía según el nivel de ingresos o el tipo de productos que se consumen. Además, saber en qué tipo de lugar se hacen las compras —si en una tienda formal, un mercado ambulante o una tiendita de barrio— nos da pistas muy valiosas sobre los hábitos de consumo de las personas y nos ayuda a entender por qué, en muchos casos, el impuesto no se está recaudando como debería.

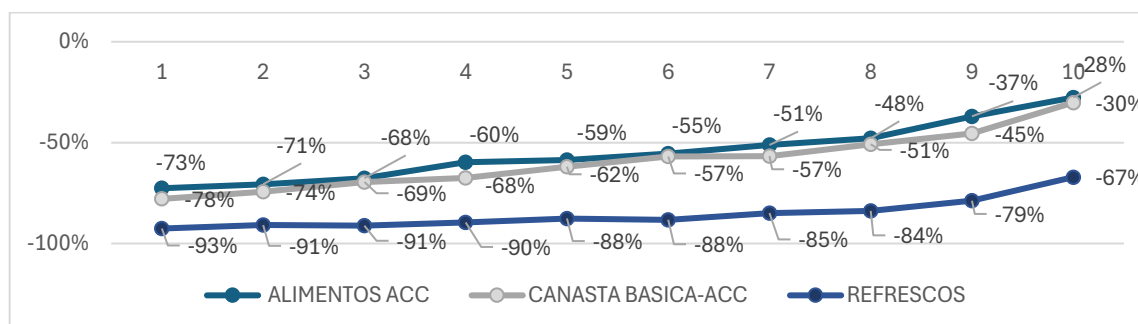
Gráfica 11 Evasión en canasta de Gas LP por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

La evasión en la canasta de Gas LP varía entre -8.9% y -12%, con un promedio de -10% en todos los deciles, mostrando un mayor impacto en el decil 5. La gráfica indica que los primeros deciles presentan una mayor evasión, destacando el decil 1 con un -73%. Los deciles del 2 al 7 registran más del 50% de evasión.

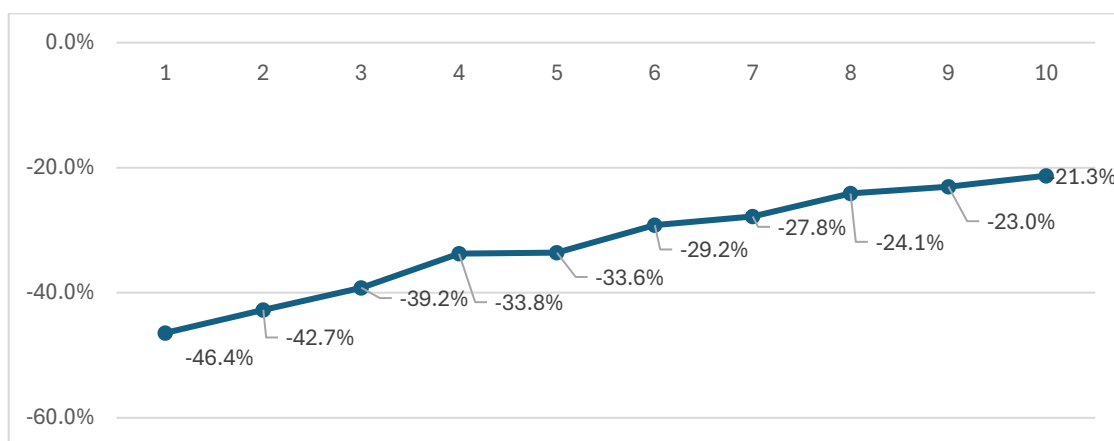
Gráfica 12 Evasión en canastas de Alimentos por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

La gráfica 12 Evasión en canastas de Alimentos por decil muestra que en la canasta de alimentos CC, los primeros deciles tienen una mayor caída encabezados por el decil uno con -73 %de evasión fiscal. Le siguen los deciles dos y tres con hasta el 70 %de evasión. En la canasta básica de alto contenido calórico se observa nuevamente que los primeros deciles son quienes presentan un porcentaje más negativo. La problemática se intensifica en la canasta de refrescos, con un promedio de más del 85% de evasión fiscal en la compra de estos bienes.

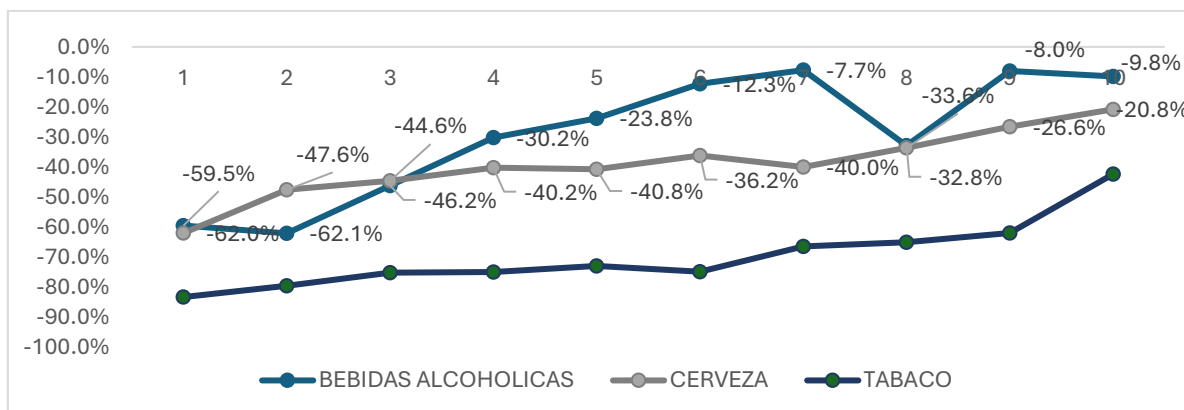
Gráfica 13 Evasión en canastas de Gravados por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

La canasta de productos gravados es una de las que muestra mayor evasión de impuestos, con los primeros deciles siendo los más destacados: el decil 1 con un -46.6%, el decil 2 con un -42.7% y el decil 3 con un -39.2%, tal como se observa gráfica 13.

Gráfica 14 Evasión en canastas de productos nocivos para la salud por decil



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

Se observa que existe un alto porcentaje de evasión en las canastas que incluyen productos nocivos para la salud. En particular, la canasta de tabaco muestra un porcentaje de evasión significativamente alto, donde todos los deciles presentan un porcentaje mayor al 40% en el consumo de productos en lugares no formales. En esta canasta, el decil uno registra una evasión del 83.3%.

Por otra parte, la canasta de cerveza presenta una evasión de hasta un 62% en el decil uno, con un promedio de evasión del 39% en la totalidad de los deciles. En cuanto a la canasta de bebidas alcohólicas, los deciles del uno al tres muestran una evasión superior al 40%. Para analizar por estado se realizó una categorización a partir de la tabla 29, considerando rango de .20 decimales, asignándoles una semaforización según el grado de evasión fiscal.

Tabla 29 Categorización

Categoría	Rangos	Grado
Muy alto	(0) -(-.20)	MA
Alto	(-.20) -(-.40)	A
Medio	(-.41) -(-.60)	M
Bajo	(-.61) -(-.80)	B
Muy Bajo	(-.81) -(-.100)	MB

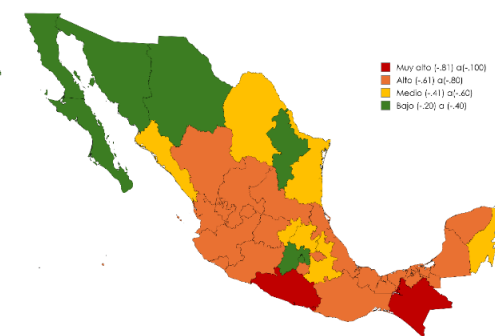
Fuente: elaboración propia.

Los estados con un grado más alto de evasión en la canasta alimentos son Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas. Con un grado más bajo se observan los estados: Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Sonora con un promedio de -.035, tal como se muestra en los mapas 9 y 10.

Ilustración 9 Mapa: grado de Elusión en Alimentos ACC



Ilustración 10 Mapa: Canasta Básica



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

En la adquisición de bienes de la canasta básica con alimentos de alto contenido calórico, se observa que 16 de los 32 estados presentan un alto grado de evasión, con porcentajes entre el -65% y el -73%. Además, Chiapas y Guerrero destacan como los estados con mayor evasión, con más del 80% de la adquisición de estos productos realizándose en lugares informales. Por otra parte, los estados con un nivel bajo de evasión incluyen a Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Sonora.

En cuanto a la canasta de refrescos, se registra el mayor grado de evasión en general, con 23 estados en un grado muy alto, 8 en un estado alto y el resto en un nivel bajo. Existe una tendencia a lo largo del país a eludir impuestos en esta canasta, como se puede observar en los siguientes mapas (ilustración 11 y 12).

Ilustración 11 Mapa: Refrescos



Ilustración 12 Bebidas Alcohólicas



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0.

En cuanto al consumo de bienes nocivos para la salud, se identifica que la canasta con mayor evasión es la de tabaco. En el caso de las bebidas alcohólicas, Oaxaca y Puebla presentan un

semáforo rojo, con un grado de evasión del 90% y 81%, respectivamente. En cuanto a la cerveza, ocho entidades federativas están en un nivel alto de evasión, mientras que sólo Tlaxcala se encuentra en un nivel muy alto.

Ilustración 14 Cerveza



Ilustración 13 Tabaco



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: IVASimulate.2.0

Se observa que las canastas que incluyen productos nocivos para la salud, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y los refrescos, presentan altos niveles de evasión fiscal. La canasta de tabaco, en particular, muestra porcentajes de evasión superiores al 40% en todos los deciles de ingreso, con el decil uno alcanzando un 83.3%.

5.4 Resultados microsimulador ISR 2018

5.4.1 ISR 2018

Como se ha mencionado el ejercicio de simulación se llevó a cabo para dos años. En el caso del año 2018 para analizar cómo se distribuye la recaudación del ISR entre los distintos deciles de ingreso de los hogares. El objetivo fue evaluar los efectos potenciales de una política fiscal o intervención hipotética, comparando dos escenarios: uno ex ante, que representa la situación antes de aplicar la política, y otro ex post, que muestra los resultados después de su implementación.

A nivel agregado, la recaudación total del ISR pasó de \$520.5 millones en el escenario ex ante a \$529.5 millones en el ex post. Este aumento de cerca de \$9 millones (un 1.72% más) sugiere un efecto positivo y moderado de la intervención sobre los ingresos fiscales.

Cuando se observa la recaudación desglosada por deciles de ingreso, se identifica una estructura claramente progresiva: los hogares con mayores ingresos contribuyen con montos mucho más elevados que aquellos con menores ingresos, tanto antes como después de la política. En particular, el decil 10, que agrupa al 10% con mayores ingresos, fue el que más incrementó su contribución: pasó de \$111.4 millones a \$114.9 millones, lo que representa un aumento de \$3.54 millones o 3.18%. Este grupo concentró por sí solo el 39.5% de la recaudación total en el escenario ex ante, y el 40.3% en el ex post, reafirmando su papel central en el sistema fiscal, tal como se observa en la tabla 30 Simulación ISR 2018.

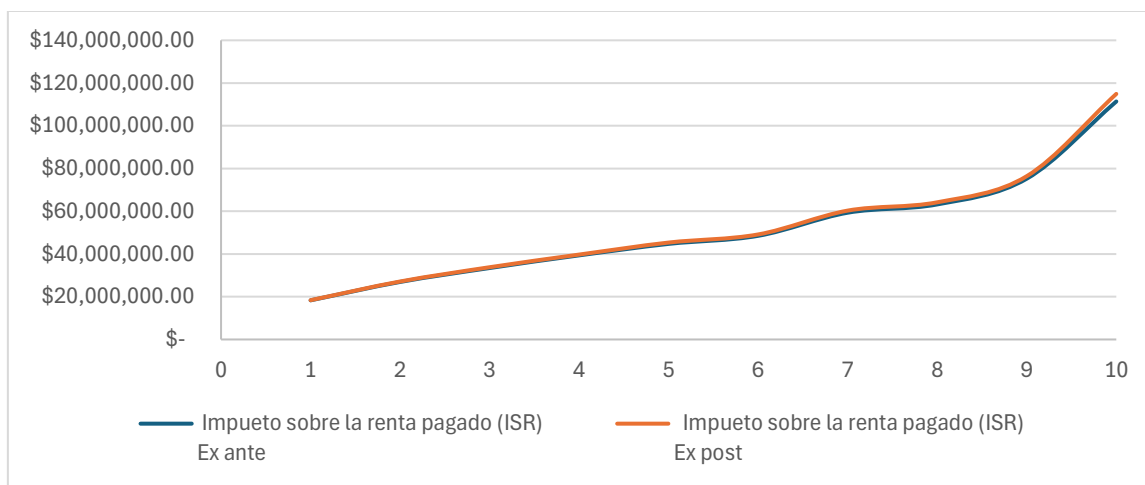
Tabla 30 Simulación ISR 2018

Decil	Impuesto sobre la renta pagado (ISR)	
	Ex ante	Ex post
1	\$ 18,318,827.11	\$ 18,376,909.06
2	\$ 26,925,368.01	\$ 27,134,760.20
3	\$ 33,441,808.09	\$ 33,813,804.73
4	\$ 39,362,470.19	\$ 39,732,976.79
5	\$ 44,733,262.40	\$ 45,365,303.28
6	\$ 48,523,130.40	\$ 49,162,688.86
7	\$ 59,330,212.77	\$ 60,314,015.08
8	\$ 63,208,988.66	\$ 64,201,036.36
9	\$ 75,263,624.85	\$ 76,439,829.70
10	\$ 111,388,833.35	\$ 114,923,493.66
Total general	\$ 520,496,525.85	\$ 529,464,817.72

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISSimulate.2.0.

Los deciles intermedios (del 5 al 9) también registraron aumentos, que oscilaron entre el 1.3% y el 1.6%, mientras que en los deciles más bajos (del 1 al 3), las variaciones fueron mucho menores, por debajo del 1%. Este patrón sugiere que la política no aumentó significativamente la carga fiscal sobre los sectores de menores ingresos, lo cual puede interpretarse como una intención deliberada de evitar efectos regresivos.

Gráfica 15 ISR 2020 Ex ante y Ex post simulador



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0

En resumen, los resultados de este ejercicio para 2018 indican que la intervención tuvo un impacto positivo y progresivo sobre la recaudación del ISR. Los hogares con mayores ingresos asumieron una mayor carga contributiva, mientras que los de menores ingresos no vieron afectada de forma significativa su carga fiscal. Estos hallazgos ofrecen evidencia valiosa para reflexionar sobre el diseño de políticas tributarias que busquen fortalecer la progresividad y la equidad del sistema fiscal mexicano.

5.4.2 Análisis de la cuota de seguridad social pagada por el trabajador (2018)

También se cabo un análisis para evaluar cómo evolucionó la cuota de seguridad social que pagan los trabajadores, desglosada por deciles de ingreso. El objetivo fue identificar posibles cambios en la carga contributiva a lo largo de la distribución del ingreso, comparando dos escenarios: uno ex ante, previo a una intervención fiscal simulada, y otro ex post, posterior a dicha intervención.

A nivel general, la recaudación por cuotas de seguridad social aumentó de \$213.5 millones en el escenario ex ante a \$277.8 millones en el ex post. Este incremento de aproximadamente \$64.4 millones, que representa una variación del 30.15%, indica una

transformación significativa en la estructura de contribuciones de los trabajadores al sistema de seguridad social.

Cuando se examinan los resultados por deciles, el aumento fue más marcado en los grupos de mayores ingresos. Por ejemplo, el decil 10 (el 10% con mayores ingresos) vio crecer su aportación de \$34.46 millones a \$46.35 millones, es decir, un aumento de \$11.89 millones o 34.53%. Los deciles 9 y 8 también experimentaron incrementos importantes, superiores al 28%, lo que confirma que la mayor carga contributiva recayó en los sectores con mayor capacidad económica, manteniendo el principio de progresividad.

En los deciles más bajos (del 1 al 3), también se registraron aumentos, aunque en menor medida. Por ejemplo, el decil 1 pasó de \$10.3 millones a \$13.2 millones, lo que representa un incremento de \$2.9 millones o 28.2%. Sin embargo, su peso relativo dentro del total recaudado se mantuvo prácticamente igual: 4.75% tanto en el escenario ex ante como en el ex post. Esto indica que, aunque aumentaron sus aportaciones, su participación dentro del sistema no se vio alterada de forma significativa.

Tabla 31 ISR por Decil 2020

Decil	Cuota de seguridad social pagada por el trabajador	Cuota de seguridad social pagada por el trabajador
1	\$ 10,297,900.52	\$ 13,204,494.53
2	\$ 14,356,492.41	\$ 18,611,765.36
3	\$ 16,559,096.08	\$ 21,272,011.70
4	\$ 18,417,516.35	\$ 23,525,279.19
5	\$ 19,793,612.22	\$ 25,571,781.17
6	\$ 21,813,345.53	\$ 28,560,215.51
7	\$ 24,718,681.17	\$ 32,025,173.27
8	\$ 24,848,348.51	\$ 32,336,096.38
9	\$ 28,184,680.07	\$ 36,371,124.59
10	\$ 34,464,086.76	\$ 46,350,211.64
Total general	\$ 213,453,759.62	\$ 277,828,153.36

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0.

En conjunto, estos resultados sugieren que la intervención simulada generó un aumento generalizado en las cuotas de seguridad social, pero de manera progresiva: los trabajadores con mayores ingresos absorbieron una proporción más alta del incremento, mientras que los de ingresos bajos no vieron comprometida su capacidad de pago. Este comportamiento fortalece la equidad del sistema y puede considerarse un avance tanto en términos de justicia contributiva como de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

5.5 Análisis del Impuesto Sobre la Renta (ISR) pagado por los trabajadores por entidad federativa (2018)

El análisis del ISR pagado por los trabajadores, desagregado por entidad federativa, permite observar con mayor detalle el impacto territorial de la política fiscal simulada. Al comparar los montos ex ante y ex post, se puede identificar el efecto redistributivo de la intervención en el sistema impositivo sobre el ingreso de los trabajadores en cada estado.

En el agregado nacional, el ISR pagado ex ante ascendió a \$520,496,525.80, mientras que el ex post fue de \$529,464,817.70, es decir, un aumento de \$8,968,291.90, lo que representa una variación relativa del 1.72%. Este crecimiento moderado refleja que la política aplicada tuvo efectos redistributivos diferenciados, sin implicar un incremento abrupto de la carga tributaria.

En términos absolutos, las entidades que registraron los mayores incrementos en el pago del ISR fueron aquellas con mayor masa salarial, como el Estado de México (entidad 15), que pasó de \$15.65 millones a \$15.79 millones, y Jalisco (entidad 14), que pasó de \$18.79 millones a \$19.17 millones. Ambos estados contribuyen significativamente al total nacional, por lo que incluso pequeñas variaciones absolutas en estas entidades pueden tener efectos importantes sobre el agregado.

Por otro lado, estados con menor volumen de trabajadores formales como Colima y Tlaxcala, presentaron aumentos marginales, tanto en términos absolutos como relativos, sin modificar de forma sustantiva su participación en el total nacional.

Es relevante destacar que, si bien el aumento en el ISR fue generalizado en las 32 entidades, en ningún caso se observó una variación que pudiera interpretarse como regresiva. Por el contrario, los datos sugieren que la política fiscal mantuvo un criterio de proporcionalidad en función del ingreso, respetando la capacidad contributiva de cada estado en función de su masa laboral y nivel salarial promedio.

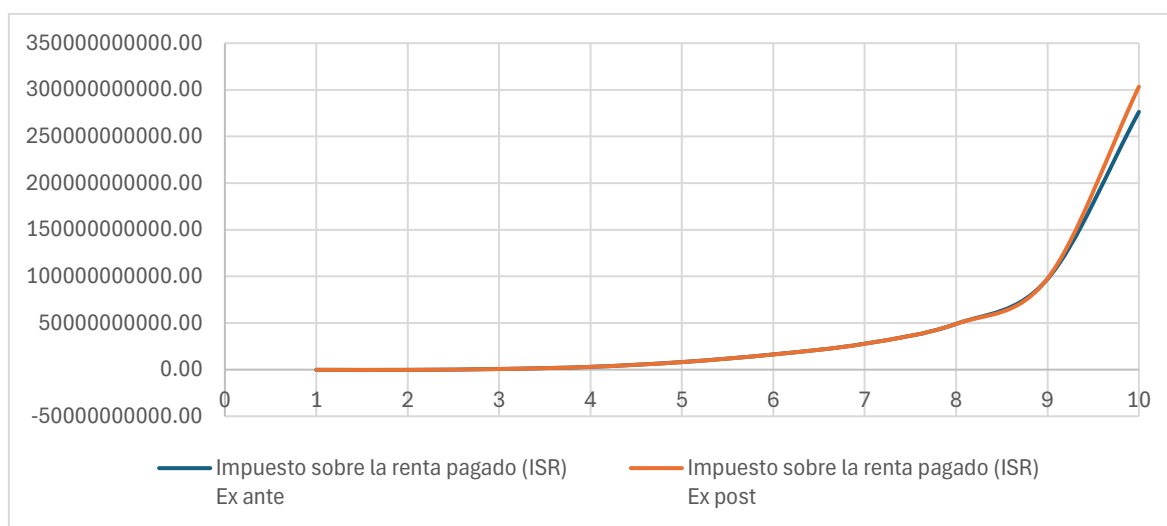
En conclusión, la revisión territorial del ISR muestra una aplicación homogénea y equitativa del sistema tributario, con variaciones moderadas pero consistentes con una lógica progresiva. Este comportamiento refuerza la consistencia del sistema fiscal con los principios de equidad horizontal y vertical, al distribuir la carga tributaria conforme al ingreso generado en cada entidad federativa.

5.6 Resultados microsimulador ISR 2020

5.6.1 ISR 2020

Los resultados obtenidos a partir de la simulación aplicada a los hogares del año 2020 muestran una redistribución del ISR con implicaciones relevantes en términos de progresividad del sistema tributario. Como se observa en la Gráfica 16, en los deciles más bajos (1 y 2), el ISR pagado tiene valores negativos, lo que sugiere la existencia de transferencias netas o subsidios, como pueden ser las cuotas sociales absorbidas por el Estado o las devoluciones impositivas. Esta condición no sólo se mantiene en el escenario simulado (ex post), sino que las transferencias aumentan respecto al escenario base (ex ante), con variaciones relativas del 16.27% y 12.56% respectivamente. Este comportamiento indica una política fiscal más progresiva, en la que los hogares de menores ingresos resultan beneficiados con un mayor apoyo neto.

Gráfica 17 ISR 2020 Ex ante y Ex post simulador



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0.

A lo largo de los deciles intermedios (3 al 8), las variaciones entre ambos escenarios son mínimas, lo que refleja una estabilidad relativa en la carga fiscal de estos estratos. Por ejemplo, el decil 5 presenta una diferencia de apenas -0.46% en el ISR pagado. Esta estabilidad podría interpretarse como un diseño tributario que evita afectar significativamente a los hogares de ingresos medios.

En cambio, el decil 10 muestra un aumento considerable en la carga tributaria, con un incremento de aproximadamente 27 mil millones de pesos en el monto total del ISR

pagado (ex ante = \$276,315 millones vs. ex post = \$303,372 millones), lo que representa una variación del 9.79%. Este hallazgo es significativo, ya que este decil es responsable de más del 70% del ISR recaudado en ambos escenarios, y el aumento observado sugiere una clara intención redistributiva en la política simulada, que busca fortalecer la equidad fiscal mediante una mayor contribución de los hogares con mayor capacidad económica.

Tabla 32 ISR Ex ante y Ex post

Decil	Suma de Impuesto sobre la renta pagado (ISR) Ex ante	Suma de Impuesto sobre la renta pagado (ISR) Ex post	Porcentaje relativo de diferencia
1	-173956220.67	-202263294.99	16.27
2	-246519345.61	-277490180.77	12.56
3	705523411.70	686890188.14	-2.64
4	2987959112.21	2955771265.01	-1.08
5	8120610715.33	8083450804.57	-0.46
6	16322205153.25	16294007180.65	-0.17
7	27809107659.68	27796518745.40	-0.05
8	49087732315.45	49065810444.77	-0.04
9	97157495094.52	97694221024.97	0.55
10	276315826353.69	303372075881.52	9.79

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0.

En conjunto, los resultados muestran que la simulación beneficia de forma directa a los hogares de menores ingresos, mientras que la mayor parte del ajuste recae en el decil más alto, en coherencia con los principios de equidad vertical y justicia redistributiva que suelen guiar las reformas fiscales orientadas a la progresividad.

5.6.1 Comparación de la cuota social por decil (año 2020)

La cuota social, entendida como la aportación realizada por el empleador al sistema de seguridad social, muestra un patrón creciente a lo largo de los deciles de ingreso en el escenario simulado (ex post), como se presenta en la tabla siguiente. Este comportamiento apunta a un diseño explícitamente progresivo, en el cual los hogares con mayores niveles de ingreso asumen un incremento proporcionalmente mayor tanto en términos absolutos como relativos.

En los primeros tres deciles —es decir, entre los hogares de menores recursos— los cambios son marginales: los aumentos relativos se mantienen por debajo del 5%. En particular, el decil 1 muestra una variación de apenas 0.17%, lo que sugiere que los hogares en condiciones más vulnerables prácticamente no vieron afectada su contribución a la

seguridad social. Esta estabilidad puede interpretarse como una estrategia deliberada de política pública para proteger el empleo y el ingreso disponible en los sectores con menor capacidad contributiva, sin debilitar su acceso a servicios fundamentales como salud, pensiones o guarderías.

En contraste, los hogares ubicados en los deciles superiores enfrentan incrementos sustanciales en la cuota social, lo que refuerza la lógica redistributiva del sistema. Este diseño sugiere una intención de equilibrar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social sin trasladar el costo a quienes menos pueden absorberlo, promoviendo así un principio de equidad vertical: quienes más tienen, más aportan.

Tabla 33 Comparación de simulación cuota Social 2020

Decil	Ex ante (MXN)	Ex post (MXN)	Diferencia absoluta	% Cambio
1	244,463,603.88	244,872,767.85	409,163.97	0.17%
2	816,166,960.92	829,715,313.78	13,548,352.86	1.66%
3	2,072,309,723.83	2,163,377,324.47	91,067,600.64	4.39%
4	3,508,363,254.21	3,760,196,568.83	251,833,314.62	7.18%
5	6,437,577,058.56	7,143,002,567.80	705,425,509.24	10.96%
6	10,731,659,594.69	12,294,827,214.92	1,563,167,620.23	14.57%
7	16,200,250,214.11	18,919,000,481.60	2,718,750,267.49	16.78%
8	25,002,926,953.14	29,749,503,674.56	4,746,576,721.42	18.98%
9	45,267,198,358.65	55,990,079,468.46	10,722,881,109.81	23.68%
10	84,149,796,976.58	112,395,836,112.65	28,246,039,136.07	33.55%

Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0.

En resumen, la evolución de la cuota social a lo largo de los deciles muestra una lógica de escalamiento progresivo: los cambios son graduales en los tramos bajos y medios, pero se intensifican en los tramos altos, especialmente en el decil 10. Esta estructura apunta hacia una redistribución de las cargas sociales, en línea con una política fiscal orientada a mejorar la equidad sin comprometer los derechos de los grupos más vulnerables. Estos resultados ponen en evidencia una coherencia técnica entre el diseño fiscal-salarial y los objetivos redistributivos del modelo, particularmente en lo que respecta a la protección del empleo formal de los sectores más desfavorecidos.

5.6.2 Distribución territorial del ISR: análisis por entidad federativa 2020

El análisis del ISR por entidad federativa revela importantes contrastes tanto en términos absolutos como relativos. A nivel nacional, la recaudación de ISR aumentó un 5.73% en el

escenario simulado, lo cual puede utilizarse como parámetro de referencia para valorar el comportamiento en cada estado.

Entre las entidades que registraron los mayores incrementos porcentuales, destaca Yucatán, con un aumento del 20.67%, muy por encima del promedio nacional. Le siguen Baja California Sur y Querétaro, con aumentos superiores al 11%, lo que podría estar vinculado a una expansión de su base gravable o a cambios en la composición del ingreso formal. En términos absolutos, los principales contribuyentes al ISR son, de forma consistente, las entidades con mayor dinamismo económico y densidad poblacional. En ambos escenarios —ex ante y ex post— destacan:

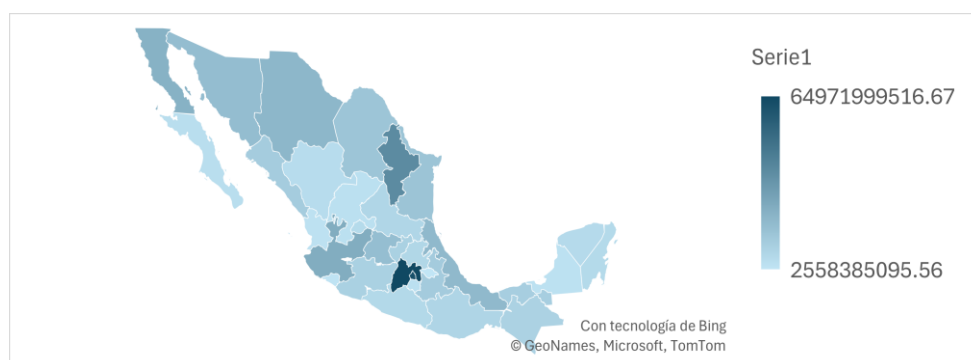
- Estado de México
- Ciudad de México
- Nuevo León
- Jalisco
- Baja California

Estas entidades concentran gran parte del ingreso formal, así como una alta proporción de empleos registrados, lo que las posiciona como pilares en la recaudación nacional. Por ejemplo, el Estado de México incrementó su contribución de 64.9 mil millones a 68.7 mil millones de pesos, mientras que la Ciudad de México pasó de 62.0 mil millones a 66.3 mil millones de pesos. En contraste, los estados con menor contribución al ISR son:

- Tlaxcala
- Colima
- Nayarit
- Campeche
- Zacatecas

Estos estados presentan en ambos escenarios los niveles más bajos de recaudación, lo que puede asociarse a una menor participación del empleo formal, bajos niveles de ingreso promedio y estructuras económicas más pequeñas. Por ejemplo, Tlaxcala recaudó apenas 2.56 mil millones de pesos ex ante, y 2.76 mil millones ex post. Estas diferencias reflejan no solo la heterogeneidad regional en términos de desarrollo económico, sino también las desigualdades estructurales en el mercado laboral, que se expresan a través de la recaudación fiscal.

Ilustración 15 Mapa de ISR por entidad federativa 2020



Fuente: elaboración propia con base en Microsimulador: ISRSimulate.2.0.

5.6.3 Contribuciones a la seguridad social por entidad federativa 2020

En el caso de las aportaciones a la seguridad social, la distribución territorial guarda una lógica similar. Los estados con mayor población, formalidad laboral y actividad económica —Ciudad de México, Estado de México y Nuevo León— lideran la lista de contribuyentes. Estos resultados evidencian su papel central no solo en la recaudación del ISR, sino también en el sostenimiento del sistema de protección social.

Por el contrario, entidades como Colima, Tlaxcala y Nayarit muestran una participación significativamente menor, lo que apunta a una menor cobertura del empleo formal y a limitaciones en la capacidad contributiva regional.

Conclusiones

La presente investigación analizó la efectividad de las políticas fiscales y sociales en México en los años 2018 y 2020, evaluando su impacto distributivo mediante un modelo de microsimulación aritmético aplicado a la ENIGH. Es importante mencionar que, ciertos instrumentos —como el Impuesto Sobre la Renta o las transferencias públicas— presentan un efecto potencialmente redistributivo, mientras que otros —como el Impuesto al Valor Agregado— tienden a tener un impacto regresivo. Sin embargo, al considerar el sistema en su conjunto, los resultados deben interpretarse con cautela, ya que la combinación de impuestos y transferencias no siempre produce efectos netos progresivos de manera consistente.

En el ámbito de las transferencias monetarias, los resultados evidencian que, aunque estas ampliaron su cobertura y mostraron efectos positivos en la distribución del ingreso, no lograron ser suficientemente progresivas. Programas de carácter universal, como las Becas Benito Juárez o el Programa de Bienestar para las Personas Adultas Mayores, distribuyeron recursos de manera homogénea sin atender de forma prioritaria a los hogares en mayor situación de vulnerabilidad. Este enfoque contrasta con los principios de equidad defendidos por la literatura clásica (Rawls, Przeworski, Franco), que subraya la necesidad de un trato desigual para compensar desigualdades preexistentes. En contraste, el programa Prospera, pese a su considerable reducción presupuestaria, mantuvo un impacto positivo sobre la redistribución del ingreso gracias a su diseño focalizado, lo que lo consolidó como un referente en materia de progresividad. Aun así, la reformulación general de la política social entre 2018 y 2020 no fue suficiente para revertir las tendencias estructurales de desigualdad.

El análisis del IVA confirma su carácter marcadamente regresivo, especialmente en los deciles de menor ingreso. En 2018, la inclusión de la variable sobre el tipo de lugar de compra mostró que el consumo en espacios informales implicaba una subestimación relevante del impuesto, con una brecha cercana al 14% respecto al potencial recaudatorio. Esta situación reflejó tanto un desafío para la recaudación como una desigualdad estructural en el acceso a los canales formales de consumo.

Para 2020, la regresividad del IVA se mantuvo: aunque los deciles más altos concentraron más de la mitad de la recaudación total, los hogares pobres destinaron una proporción desproporcionadamente alta de su ingreso a gravámenes sobre bienes básicos o

de consumo popular, lo que impactó con mayor fuerza a entidades con elevados niveles de pobreza como Oaxaca, Chiapas y Puebla.

A esta problemática se suma la evasión fiscal vinculada al comercio informal, particularmente en productos con alta carga impositiva como tabaco, bebidas alcohólicas y refrescos. La falta de mecanismos efectivos de fiscalización permitió que una parte importante de la recaudación potencial quedara fuera del control del Estado. Los hogares de menores ingresos, más propensos a consumir en la informalidad, enfrentaron así un doble efecto: por un lado, menor traslación efectiva del impuesto, y por otro, dependencia de mercados menos regulados, lo que limita la progresividad y la capacidad redistributiva del sistema tributario.

El modelo de microsimulación aplicado permitió observar con detalle la interacción entre ISR, IVA y programas de transferencias. Se constató que el ISR y las cuotas de seguridad social mantienen un perfil progresivo, con una mayor carga concentrada en los deciles superiores, mientras que las transferencias logran reducciones del coeficiente de Gini en ambos años, aunque con intensidades variables según el programa. No obstante, la falta de coordinación entre ingresos y egresos fiscales redujo la eficiencia redistributiva global, limitando la capacidad del sistema para modificar la desigualdad de manera sostenida.

En conjunto, los resultados sugieren que, durante el periodo analizado, la política fiscal y social en México no alcanzó una redistribución plenamente efectiva del ingreso. Si bien se identifican instrumentos con efectos progresivos relevantes, como el ISR y programas focalizados, estos se contrarrestan con la regresividad del IVA y con diseños universales de transferencias que diluyen su potencial igualador. Más que afirmar una conclusión tajante sobre el sistema fiscal en su conjunto, conviene subrayar la heterogeneidad entre instrumentos y la necesidad de interpretar los hallazgos con cautela, en línea con la evidencia comparada de estudios CEQ.

La elección de los años 2018 y 2020 se justificó por criterios de comparabilidad y disponibilidad estadística. El proyecto se inició en 2021, cuando la ENIGH más reciente era 2020; la actualización de 2022 se publicó con posterioridad, por lo que se optó por un comparativo metodológicamente consistente entre dos periodos clave: el último año previo al cambio de administración federal y el primero con el nuevo ciclo de política social en marcha. Como líneas de investigación futuras se plantea incorporar la ENIGH 2022 para

validar la estabilidad de los resultados, realizar análisis de sensibilidad sobre los supuestos de incidencia y traslación, y avanzar hacia esquemas CEQ-compatibles que permitan comparaciones internacionales más robustas.

Desde la economía, el análisis evidencia que el sistema fiscal mexicano articula instrumentos con efectos distributivos heterogéneos. El ISR y las cuotas de seguridad social conservan un perfil progresivo y las transferencias monetarias logran reducciones medibles en la desigualdad del ingreso; sin embargo, el IVA mantiene un carácter regresivo que recae de manera desproporcionada en los hogares con menores recursos. La ausencia de una coordinación más estrecha entre ingresos y egresos fiscales reduce la capacidad redistributiva neta del sistema, lo que plantea la necesidad de un rediseño integral que equilibre la eficiencia recaudatoria con la equidad distributiva e incorpore mecanismos compensatorios frente a la regresividad de los impuestos indirectos.

Desde la ciencia política, los resultados muestran que las transformaciones en los programas sociales responden no solo a criterios técnicos de eficiencia redistributiva, sino también a objetivos de legitimidad y gobernabilidad. El paso de esquemas focalizados, como Prospera, hacia programas universales de amplio alcance, como las Becas Benito Juárez o la Pensión para Adultos Mayores, refleja una estrategia de ampliación de base política y de construcción de apoyo social, aunque con un costo en términos de progresividad. De este modo, la política fiscal y social en México debe interpretarse también como un espacio de negociación donde los fines técnicos de redistribución se entrelazan con las dinámicas políticas de legitimación gubernamental.

En síntesis, la política fiscal y social en México debe comprenderse tanto como un mecanismo económico de redistribución, cuyo reto central es equilibrar eficiencia recaudatoria y equidad, como una construcción política en la que las decisiones sobre focalización o universalidad responden también a estrategias de legitimidad y gobernabilidad; solo en la convergencia de ambas dimensiones podrá configurarse un sistema más justo y sostenible.

Referencias

- Absalón y Urzúa. (2012). Distributive effects of the 2010 tax reform in Mexico: a microsimulation analysis. En C. M. Urzúa, *Fiscal Inclusive Development: Microsimulation Models*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM.
- Absalón y Urzúa. (Semestre de 2012). Modelos de microsimulación para el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXI, 87-106. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/num_anteriores/Vol.XXI_No.1_1ersem/03_Carlos_Absalon.pdf
- Altimir, O. (1987). Income distribution statistics in Latin America and their reliability. *Review of Income and Wealth*.
- Arrow, K. (1963). Uncertainty and The Welfare Economics of Medical Care. *The American*(53). <https://assets.aeaweb.org/asset-server/files/9442.pdf>
- Atkinson, A. B., y Stiglitz, J. E. (2015). *Lectures on Public Economics (ed. actualizada)*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691166414/lectures-on-public-economics>
- Ayala, J. (1992). *Limites del mercado, Limites del Estado*. Instituto Nacional de Administracion Publica, A.C.
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado. (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. México: Siglo XXI.
- Bolvinik, J. (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. CIESAS.
- Caballero, E. (2009). *Los ingresos tributarios de México*. México: Trillas.
- Cámara de Diputados. (2024). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2018). *Ley General de Contabilidad*. México. e http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021). *Código Fiscal de la Federación*. DOF 12-11-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>
- Cardozo, et al. (2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF*. <http://data.evalua.cdmx.gob.mx/informe-social.php>
- Casar, M. A. (2015). *Sistema político mexicano*. OXFORD University.
- Castañón y Romero. (2012). A microsimulation model for Guatemala: the case of direct and indirect taxes. En: Urzúa, *Fiscal Inclusive Development: Microsimulation Models For Lúa,atin America*. ITEMS.
- CEPAL. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0470b78a-63d4-4371-afcd-97885c430d32/content>
- CEPAL. (2021). Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura. *Documentos de Proyectos*.

- CEPAL. (2022). *Base de datos de programas de protección social no contributiva. Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progres)* (1997-2014). División de Desarrollo Social. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22>
- Commitment to Equity. (2023). *Commitment to Equity*. <https://commitmenttoequity.org/>
- Coneval. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Vol. Tercera edición). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2021). *Medición de la pobreza 2020. Resultados nacionales y por entidad federativa*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx?utm_source
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxvi/decreto_06_16jul25.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Evaluación de la Política Social*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx
- Cordera y Lomelí. (2003). México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed
- Davinzon, G. (2014). Legalidad de los Paraísos Fiscales y la Elusión fiscal en México. *revista de estudios en contaduría, administración e informática*, 86-101. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=637967187002>
- Díaz De Sarralde, S., García Martí, C., y Ruíz-Huerta. (2011). Progresividad y redistribución en reformas fiscales. los efectos nivel y distancia. una aplicación al IRPF. *Revista de Economía Aplicada*, XIX(57), 97-116. <https://www.redalyc.org/pdf/969/96922243004.pdf>
- DOF. (2013). *NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294474&fecha=04/04/2013#gsc.tab=0
- DOF. (2017). *PROSPERA Programa de Inclusión Social, Reglas de Operación*. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social-15908>
- DOF. (2018). *Ley de Planeación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- DOF. (2018). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- DOF. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- DOF. (2021). *Ley del Impuesto al Valor Agregado*. México: Congreso de la Unión.
- DOF. (2021). *Ley del Impuesto sobre la Renta*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DOF. (2021). *Ley del Impuesto Sobre la Renta*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

- DOF. (2022). *ACUERDO número 38/12/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690356/Jo_venes_Escribiendo_el_Futuro.pdf
- DOF. (2022). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DOF. (2022). *Ley General de Desarrollo Social*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Easton, D. (2006). *Esquema para el análisis polític*. Amorrortu.
- García, A. (2016). ISR e IVA: Evoluciones históricas. CIEP. <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>
- Gasparini, Cicowicz y Sosa. (2012). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Temas Grupo Editorial.
- Gasparini, L. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina*.: Temas Grupo Editorial.
- Gobierno de la República. (2021). *Lo que todo contribuyente debe saber*. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Gobierno de México. (2023). *Beneficios fiscales para las fronteras norte y sur*. <https://www.gob.mx/sat/prensa/beneficios-fiscales-para-las-fronteras-norte-y-sur009-2021>
- Gomes, L. (2024). Salário real e conflito distributivo na economia brasileira de 2010 A 2019. *Revista de Economia Contemporânea*, 28, 1-23. <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/64878/41190>
- Grossman, S. I. (1997). *Álgebra lineal*. McGraw-Hill.
- Hinojosa, A. V. (2010). *Aspectos económico del IVA en México: clarificación sobre su distorsión, incidencia fiscal y regresividad*. XV Congreso Internacional de Contaduría Administración e informática . <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2010/5.04.pdf>
- Hulme y McKay. (2007). Identifying and Measuring Chronic Poverty: Beyond Monetary Measures? *United Nations Development Programme*, 187. https://doi.org/10.1057/9780230592407_10
- Ibarrarán, et al. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas>
- Immervoll et al. (2005). Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*.
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares..* <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- LATINMOD. (2023). *Microsimulador regional de políticas fiscales en América Latina*. <https://www.celag.org/publicacion/latinmod/>
- Levy, S. (2007). *Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hypothesis for Mexico*. University of Michigan : International Policy Center .
- Liam Ebri l l, M. K.-P. (2002). El atractivo del IVA. *Finanzas & Desarrollo*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/06/pdf/ebrill.pdf>
- Lomelí, L. (2010). Del universalismo a la focalización: los dilemas contemporáneos de la política social. En Verónica Villarespe (Coord), *POBREZA: CONCEPCIONES, MEDICIÓN Y PROGRAMAS* (pág. 273). Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

- Lustig, N. (2018, 2022). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. <https://commitmenttoequity.org/>
- Margáin, E. (2002). Ley del Impuesto sobre la Renta en la Reforma Fiscal. En Gabriela Ríos (coord), *Conceptos de Reforma Fiscal*. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/430/7.pdf>
- Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz-Juárez, E., y Del Carmen, G. (2018). The impact of fiscal policy on inequality and poverty. En *Commitment to Equity Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (págs. 76–121). Brookings Institution Press.
- Marx, K. (1857). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. (P. Scaron, Trad.) Siglo XXI.
- Max-Neef. (1994). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria.
- MEXMOD. (2023). *MEXMOD El modelo de microsimulación de impuestos y transferencias en México*. <https://www.ciad.mx/mexmod/>
- Molina, M. d. (2020). El establecimiento del IVA en México: un problema político-económico, 1968-1980. *América Latina en la historia económica*, 1-27. <https://www.scielo.org.mx/pdf/alhe/v27n1/2007-3496-alhe-27-01-987.pdf>
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- O'Donnell, G. (2007). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en. Estados Unidos de América: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- OCDE. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 - México*. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>
- (2023b). *OCDE*. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df\[ag\]=OECD.CTP.TPS&dq=..S13._T..PT_B1GQ.A&](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df[ag]=OECD.CTP.TPS&dq=..S13._T..PT_B1GQ.A&)
- Ortega, J. M. (2021). *Explicación jurídica de los impuestos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6574-explicacion-juridica-de-los-impuestos>
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades como implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Siglo XXI.
- Przeworski, A. (2015). *Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution*. e [http://www.barcelona-ipeg.eu/wp ...](http://www.barcelona-ipeg.eu/wp...), 2015 - barcelona-ipeg.eu
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rodríguez, G. (2018). Evasión Fiscal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3673/4484>
- Santillán, M. (2023). Desigualdad y polarización en los ingresos por trabajo y por tipo de localidad: México 2004-2020. En A. Blancas. UNAM. https://libros.iiec.unam.mx/blancas_desigualdad-pobreza
- Scott, J. (2003). México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). En CEPAL, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.

- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Scribano, A. (2002). Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de la pobreza. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*(15), 97-119. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18501510>
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4).
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Taurus.
- Sen, A. (2021). *La desigualdad económica*. FCE.
- SHCP y SAT. (2021). *Evolución de la Actividad Recaudatoria en 2020 y Programas y Presupuesto en 2021*. http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/focalizada/Recaudacion2020_ProgramasyPresupuesto2021.pdf
- Simone Cecchini y Aldo Madariaga. (2011). *Programas de Transferencias condicionadas*. CEPAL.
- Stezano, F. (2021). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas y CEPAL.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Columbia University.
- Taylor. (2018). Model of the Australian tax and transfer system. *Centre for Social Research & Methods (CSR)*. https://csr.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2018/12/CSR_MP1_2018_TAX_TRANSFER_0.pdf
- Torres, J. B. (2017). El óptimo paretiano y los teoremas fundamentales del bienestar social: una revisión crítica. *Ensayos de Economía*, 51. <http://scielo.org.co/pdf/enec/v27n51/2619-6573-enec-27-51-163.pdf>
- Townsend, P. (Mayo de 2003). La conceptualización de la pobreza. *COMERCIO EXTERIOR*, 3(5). <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/20/6/RCE6.pdf>
- Urquijo, M. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *EDETANIA*(46), 63-80.
- Varian, H. (2005). *Microeconomía intermedia : un enfoque actual*. Antoni Bosch.
- Velasco, J. L. (2024). El debate actual sobre el federalismo mexicano. En L. Arrieta, *Elementos para el análisis del sistema político en el México contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vilas, C. M. (2021). Estrategias de Acumulación y Estrategias de Política Social. (U. N. Lanus, Ed.) *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 20 (10). <http://cmvilas.com.ar/attachments/article/176/RPPP20.pdf>
- Yaschine, I. (2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En G. D. En Hernández Licona, *El Progres-a-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. CONEVAL.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1.

Tabla 34 Diferencias entre la ENIGH 2012 y la ENIGH 2020

Año 2012		Año 2020	
Clave	Descripción	Clave	Descripción
A013	PAN DULCE EN PIEZAS	A013	Pan dulce en piezas (de todo tipo)
A016	PASTELES Y PASTELILLOS EN PIEZAS O A GRANEL	A016	Pasteles y pastelillos en piezas o a granel, pastel casero
A018	OTROS PRODUCTOS DE TRIGO	A018	Trigo en grano, otros productos de trigo (excepto cereal)
A024	OTROS CEREALES	A024	Otros cereales (excepto cereal)
A056	OTRAS CARNES PROCESADAS	A056	Otras carnes procesadas, cueritos
A135	VERDURAS Y LEGUMBRES ENVASADAS	A135	Verduras y legumbres envasadas, aceitunas, verduras encurtidas
A146	SEMILLAS PROCESADAS	A146	Semillas procesadas, soya texturizada
A186	CONCENTRADOS DE POLLO Y TOMATE	A186	Concentrados de pollo, tomate, camarón y res
A209	OTRAS GOLOSINAS	A209	Otras golosinas, canasta de dulces
A212	ALIMENTOS Y/O BEBIDAS EN PAQUETE	A212	Alimentos y/o bebidas en paquete, despensa de alimentos que otorgan otros hogares
B007	OTROS TRANSPORTES: LANCHA, PANGA O PEAJE	B007	Otros transportes: lancha, panga o peaje, coche, camioneta, pick up
D017	ARTÍCULOS DE TOCADOR PARA BEBÉ	D017	Artículos de tocador para bebé, toallas húmedas, talco para bebé
D019	ARTÍCULOS ELÉCTRICOS: RASURADORA, SECADORA, ETCÉTERA	D019	Artículos eléctricos: rasuradora, secadora, lámpara para uñas, plancha de cabello, etcétera
D026	OTROS SERVICIOS: RASURAR, DEPILAR, ETCÉTERA	D026	Otros servicios: rasurar, depilar, tatuar, etcétera
E020	MATERIAL PARA LA EDUCACIÓN ADICIONAL	E020	Material para la educación adicional, libros para colorear
E028	TEATROS Y CONCIERTOS	E028	Vacío
E029	CENTROS NOCTURNOS (INCLUYE ALIMENTOS, BEBIDAS, TABACO, ENTRADA, PROPINAS, ETCÉTERA)	E029	Vacío
F002	TELÉFONOS CELULARES, PAGO INICIAL Y EQUIPO	F002	Teléfonos celulares, pago inicial, equipo y accesorios
F010	ACEITES Y LUBRICANTES	F010	Aceites, lubricantes y aditivos
H001 al			
H027	PANTALONES PARA NIÑO DE 0 A 4 AÑOS	H001	Pantalones, shorts, bermudas
H028-		H028-	
H039	para personas de 5 a 17	H039	se cambiaron a 5 a 17
H108	ZAPATOS PARA HOMBRE DE 18 O MÁS AÑOS	H108	Zapatos y sandalias
H128	PORTAFOLIOS	H128	Portafolios, mochilas
I011	OTROS UTENSILIOS: TIJERAS, ABRELATAS, PINZAS PARA HIELO, ETCÉTERA.	I011	Otros utensilios: tijeras, abrelatas, pinzas para hielo, molino manual, hielera, etcétera
J004	MEDICAMENTOS RECETADOS Y MATERIAL DE CURACIÓN, DURANTE EL PARTO	J004	Medicamentos recetados y material de curación
J019	ANÁLISIS CLÍNICOS Y ESTUDIOS MÉDICOS: RAYOS X	J019	Análisis clínicos y estudios médicos: rayos X, tamiz
J044-	MEDICAMENTOS SIN RECETA PARA: DIARREA,	J044	Medicamentos sin receta y material de curación para: Diarrea, infecciones y malestar estomacal
J058	INFECCIONES Y MALESTAR ESTOMACAL		
L007	COMPUTADORA	L007	Computadora, tabletas
L011	VIDEOCASSETES, CARTUCHOS Y DISCOS PARA VIDEOJUEGOS	L011	Videocasetes, cartuchos y discos para videojuegos, tarjetas para descargas de videojuegos

L012	REPRODUCTOR DE DISCOS COMPACTOS, MP3 Y IPOD (MP4)	L012	Reproductor de discos compactos, MP3 y Ipod
L023	JUGUETES, JUEGOS DE MESA	L023	Juguetes, juegos de mesa, globos de helio, peluches, bicicletas, patinetas, patines
L029	COMPRA Y CUIDADO DE ANIMALES DOMÉSTICOS: PATOS, PERROS, ETCÉTERA	L029	Compra y cuidado de animales domésticos: patos, perros, peces, gallinas, pollitos, caballos de recreación, accesorios,

Anexo 2

TABLAS DE SIMULADOR

Tabla 35 Dato trimestral

CANASTA	No aplica	Mercado	Tianguis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Dinosa	Lechería liconsa	Persona particular	Internet
ACFH	0	2314.28	0	0	0	1671.42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS ACC	0	0	0	0	334.28	321.42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDA ENERGETICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BÁSICA	0	0	0	0	1157.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BASICA-ACC	0	0	0	0	257.13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDAS ALCOHOLICAS	0	0	0	0	0	9642.85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CERVEZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TABACO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REFRESCOS	0	0	0	0	1054.25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIESEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS LP	0	0	0	0	0	750	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS NATURAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAGNA	6000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

CANASTA	No aplica	Mercado	Tianguis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenaderías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Diconsa	Lechería liconsa	Persona particular	Internet
PREMIUM	0																		
ELECTRICIDAD	285																		
EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			0		0	0
EXENTO	0	0				0		0	0									0	
MEDICINAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TASA CERO	294	0	0	0	0	0	0	0		0	0		0	0		0		0	0
TELECOMUNICACIONES	735	0				0	0	0		0								0	0
AUTOBUS	0																		
FORANEOS																			

Tabla 36 Dato mensual

CANASTA	No aplica	Mercado	Tiangulis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Diconsa	Lechería liconsa	Persona particular	Internet
ACFH	0	771.427	0	0	0	557.14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS ACC	0	0	0	0	111.4266667	107.14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDA ENERGETICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BÁSICA	0	0	0	0	385.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BASICA-ACC	0	0	0	0	85.71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDAS ALCOHOLICAS	0	0	0	0	0	3214.283333	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CERVEZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TABACO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REFRESCOS	0	0	0	0	351.4166667	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIESEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS LP	0	0	0	0	0	250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS NATURAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAGNA	2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PREMIUM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ELECTRICIDAD	95	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

CANASTA	No aplica	Mercado	Tiangulis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Diconsa	Lechería liconsa	Persona particular	Internet
EXENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MEDICINAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TASA CERO	98	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TELECOMUNICACIONES	2450	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AUTOBUS FORANEO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabla 37 Gasto anual sin impuestos

CANASTA	No aplica	Mercado	Tianguis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Dinero	Lechería liconsa	Personal particular	Internet
ACFH	0	9257.12	0	0	0	6685.68	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALIMENTOS ACC	0	0	0	0	1337.12	1285.68	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDA ENERGETICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BÁSICA	0	0	0	0	4628.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CANASTA BASICA-ACC	0	0	0	0	1028.52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BEBIDAS ALCOHOLICAS	0	0	0	0	0	21732.81497	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CERVEZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TABACO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
REFRESCOS	0	0	0	0	3635.344828	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIESEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS LP	0	0	0	0	0	2586.206897	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GAS NATURAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAGNA	20689.66	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PREMIUM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ELECTRICIDAD	982.7586	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

CANASTA	No aplica	Mercado	Tianguis o mercados sobre ruedas	Vendedores ambulantes	Tiendas de abarrotes	Tiendas específicas del ramo	Supermercados	Tiendas departamentales	Compras fuera del país	Tiendas con membresía	Tiendas de conveniencia	Restaurantes	Loncherías, fondas, torterías, cocinas económicas, cenadurías	Cafeterías	Pulquería, cantina o bar	Diconsa	Lechería liconsa	Persona particular	Internet	
EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EXENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MEDICINAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TASA CERO	1176	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TELECOMUNICACIONES	2534 4.83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AUTOBUS FORANEO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



BUAP

Oficio No. SIEP – DEPD-124/2025

Asunto: **Autorización de impresión**

MARÍA DEL CORAL REYES RONQUILLO
DOCTORADO EN ECONOMIA POLÍTICA DEL DESARROLLO
PRESENTE

Por este conducto reciba un cordial saludo, asimismo y de la manera más atenta hago de su conocimiento que se autoriza la impresión de su trabajo de TESIS titulado:

"IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y LOS IMPUESTOS (IVA E ISR) EN MÉXICO: UNA ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y 2020"

Toda vez que ha presentado la liberación del director de Tesis y la comisión revisora se ha pronunciado en el mismo sentido.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

Atentamente

"Pensar bien, para vivir mejor"

H. Puebla de Z, 30 de septiembre de 2025

Dr. Juan Isaías Aguilar Huerta

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado





BUAP

Asunto: Termino de Asesoría

**DR. JUAN ISAÍAS AGUILAR HUERTA
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMÍA, BUAP
P R E S E N T E:**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María del Coral Reyes Ronquillo

Titulada:

**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y LOS IMPUESTOS (IVA E ISR) EN MÉXICO:
UNA ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y
2020**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE
"Pensar Bien, Para Vivir Mejor"
H. Puebla de Z., a 16 de junio de 2025



Dr. Alberto Castañón Herrera
Director de Tesis



BUAP

Asunto: Termino de Asesoría

**DR. JUAN ISAÍAS AGUILAR HUERTA
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMÍA, BUAP
P R E S E N T E:**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María del Coral Reyes Ronquillo

Titulada:

**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y LOS IMPUESTOS (IVA E ISR) EN MÉXICO:
UNA ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y
2020**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE
"Pensar Bien, Para Vivir Mejor"
H. Puebla de Z., a 16 de junio de 2025

**Dra. Beatriz Martínez Carreño
Revisora**



BUAP

Asunto: Termino de Asesoría

**DR. JUAN ISAÍAS AGUILAR HUERTA
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMÍA, BUAP
P R E S E N T E:**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María del Coral Reyes Ronquillo

Titulada:

**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y LOS IMPUESTOS (IVA E ISR) EN MÉXICO:
UNA ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y
2020**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a 16 de junio de 2025


Dra. Ada Celsa Cabrera García
Revisora



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

DOCTORADO EN ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO

SE APRUEBA LA TESIS:

IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS TRANSFERENCIAS Y LOS IMPUESTOS
(IVA E ISR) EN MÉXICO: UNA ESTIMACIÓN A TRAVÉS DE UN MODELO DE
MICROSIMULACIÓN ARITMÉTICO PARA 2018 Y 2020

DE LA ESTUDIANTE
MARÍA DEL CORAL REYES RONQUILLO

VOTO REVISOR 1:

DR. EDUARDO ORTIZ
JUAREZ

VOTO REVISOR 2:

DR. FABIAN ALEJANDRO
GERÓNIMO CASTILLO

VOTO REVISOR 3:

DR. ADRIÁN JIMÉNEZ
GÓMEZ

VOTO REVISOR 4:

DRA. ADA CELSA
CABRERA GARCÍA

VOTO REVISOR 5:

DRA. BEATRIZ MARTÍNEZ
CARREÑO