



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

“EL BIENESTAR SOCIAL EN LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO 1934-2016”

**TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
DOCTORADO EN DERECHO**

PRESENTA:

ANA DEL CARMEN SOTO AMADOR

TUTOR Y ASESOR DE TESIS:

DR. RAFAEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

DICIEMBRE 2017

DR. DAVID SANTACRUZ MORALES.
COORDINADOR DEL DOCTORADO DE LA FACULTAD
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA BUAP.
P R E S E N T E.

Muy estimado y distinguido Señor Coordinador.

Por este conducto, me permito distraer su afable atención para enviarle un respetuoso y afectuoso saludo.

En atención a las Becas Nacionales del CONACYT, en donde formalmente me designaron como tutor académico a la becaria **Mtra. Ana del Carmen Soto Amador**, le comunico a Usted lo siguiente:

Después de haber llevado a cabo, la asesoría por 4 años de la tesis de grado de **Doctorado en Derecho**, que ha desarrollado la **Mtra. Ana del Carmen Soto Amador**, me es grato comunicar a Ud., que la tesista antes mencionado logró concluir con éxito su investigación jurídica con el siguiente título: **"EI BIENESTAR SOCIAL EN LA HACIENDA PÚBLICA EN MÉXICO 1934-2016."**

Consecuentemente, emito voto aprobatorio sobre la investigación antes mencionada. En atención, a los subsecuentes argumentos que fundan y motivan dicha aprobación, y son a saber:

PRIMERO: La tesis de grado que se dictamina cumple con los requisitos de fondo y forma de manera amplia y precisa.

SEGUNDO: El contenido de la tesis de grado de referencia consta de: 4 capítulos, conclusiones, propuestas, glosario, anexos, 82 referencias bibliográficas consultadas, 25 de hemerografía, 20 de Legisgrafía y 10 referencias digitales. Cabe resaltar que se trata de una investigación jurídica realista o mixta, en donde, la investigación de campo permite al tesista integrarse a su objeto de estudio de manera amplia.

TERCERO: La investigación de referencia se ha concluido de manera adecuada, toda vez que existe coherencia y congruencia de todos y cada uno de los capítulos que conforman la tesis, las conclusiones son pertinentes, así como las propuestas. Consecuentemente, se expide este **VOTO APROBATORIO**, para que la tesista **Mtra. Ana del Carmen Soto Amador**, realice las gestiones necesarias para la realización de su examen de grado de Maestría en Derecho.

Sin otro particular, espero contar con su apoyo y comprensión de siempre.

ATENTAMENTE
"PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR"
H. PUEBLA DE Z., A 22 DE NOVIEMBRE DE 2017.

DR. RAFAEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ
ASESOR DE TESIS

INDICE

ABREVIATURAS	I
PREFACIO	III
INTRODUCCIÓN	IV

CAPITULO 1

CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO MEXICANO 1930-2016

	PÁGINA
1.1 LA TEORÍA KEYNESIANA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO 1930-1982.	
1.1.1 LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO, PERSPECTIVA ECONÓMICA, POLÍTICA Y JURÍDICA.	1
1.1.2 EL ESTADO MEXICANO DESPUÉS DE LA GRAN DEPRESIÓN (1929-1940).	4
1.1.3 TRES DÉCADAS DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO. (1940-1970).	12
1.1.4 LA PRODUCCIÓN JURÍDICA: PIEZA CLAVE PARA LA EXPANSIÓN ECONÓMICA (1970-1982).	26
1.2 ESTANCAMIENTO Y CRISIS EN 1980.	35
1.3 TEORÍA QUE EXPLICA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO.	41
1.3.1 EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL.	42
1.3.2 RESCATE DE LA ECONOMÍA MEXICANA, CAMBIO ESTRUCTURAL Y LIBERALIZACIÓN (1989-2000).	46
1.3.3 EL ESTADO MEXICANO Y LOS GOBIERNOS DE ALTERNANCIA (2000-2012).	53
1.3.4 LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO (2012-2016).	58

CAPÍTULO 2

POLÍTICA TRIBUTARIA: FUENTE DE RECURSOS PARA LA ACTIVIDAD ESTATAL

2.1. LOS INGRESOS PÚBLICOS DEL ESTADO	
2.1.1. LOS INGRESOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO.	62
2.1.2. LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO: SU IMPORTANCIA Y CLASIFICACIÓN	66
2.2. POLÍTICA TRIBUTARIA Y SISTEMAS IMPOSITIVOS	70
2.2.1. LA POLÍTICA TRIBUTARIA DENTRO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	
2.2.2. TEORÍAS ACERCA DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS CONTRIBUYENTES	77
A) TEORÍA DEL BENEFICIO	77
B) TEORÍA DE LA RELACIÓN DE PODER	77
C) TEORÍA DEL FISCO	78
D) TEORÍA DE LA RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA	78
E) TEORÍA DE LA FUNCIÓN TRIBUTARIA	80
2.2.3. LOS IMPUESTOS DENTRO DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS	81
2.2.3.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LOS IMPUESTOS	85
A) PRINCIPIO DE LEGALIDAD	87
B) PRINCIPIO DE IGUALDAD	88
C) PRINCIPIO DE EQUIDAD	89
D) PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	90
E) PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA	91
F) PRINCIPIO DE GENERALIDAD	92
G) PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD	93
H) PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	93
I) PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	95
2.2.3.2. REPERCUSIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LA ECONOMÍA MEXICANA	95
2.2.4. INCIDENCIA Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS IMPUESTOS	96
2.2.5. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO ÓPTIMO PARA LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE DESARROLLO DE UN ESTADO	99
2.3. LA TRIBUTACIÓN EN MÉXICO, INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	103
2.3.1. LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO	103

2.3.2. MARCO JURÍDICO DE LA TRIBUTACIÓN EN MÉXICO	112
A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	113
B) LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	116
C) CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO	117
D) LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO	118
E) LEY DE COMERCIO EXTERIOR Y SU REGLAMENTO	118
F) LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	119
G) LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SU REGLAMENTO	120
H) RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL	121
2.3.3. LA EXTRAFISCALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO	122
2.3.4. LOS IMPUESTOS COMO UN INSTRUMENTO PARA ERRADICAR LA DESIGUALDAD	124

CAPÍTULO 3

POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO PÚBLICO: INSTRUMENTO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

3.1. POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO PÚBLICO	141
3.1.1. POLÍTICA FISCAL (CONCEPTO, FUNCIONES, PRINCIPIOS)	141
3.1.2. TEORÍAS ENTORNO A LA POLÍTICA FISCAL Y EL PAPEL DEL ESTADO	146
A) TEORÍA KEYNESIANA	146
B) TEORÍA NEOLIBERAL O ECONOMÍA DE MERCADO	152
C) ESTADO DE BIENESTAR	
3.1.3. IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO PARA EL ESTADO	155
3.1.4. POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO	157
3.1.5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FORMULACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	160
A) EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO	160
B) PLANIFICACIÓN	161
C) ANUALIDAD-PERIODICIDAD	161
D) UNIDAD	161
E) UNIVERSALIDAD	161
F) ESPECIALIDAD O SEPARACIÓN DE GASTOS	162
G) PREVISIÓN Y PUBLICIDAD	162

3.1.6	CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL ESTADO	163
A)	CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	163
B)	CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	163
C)	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	164
D)	CLASIFICACIÓN SEGÚN EL OBJETO DEL GASTO	164
E)	CLASIFICACIÓN SECTORIAL	164
F)	CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS O ACTIVIDADES	164
3.2.	POLÍTICA FISCAL Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	165
3.2.1.	LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA	165
3.2.2.	MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	166
A)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO	166
B)	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	168
C)	LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	169
D)	LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	171
3.2.2.2	INSTITUCIONES DEL GASTO PÚBLICO MEXICANO	172
3.2.3.	CLASIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	175
3.2.4.	DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	182
A)	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	182
B)	LEY DE PLANEACIÓN	182
C)	LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	184
D)	LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS	187

CAPÍTULO 4

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

4.1	ANTECEDENTES	188
4.1.2	CONSTITUCIONALISMO SOCIAL	189
4.1.3	NEOLIBERALISMO SOCIAL	195
4.2	PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL	197
4.3	POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	201
4.3.1	FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA	205
A)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO	205

B) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	206
C) LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	207
4.3.2 MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	208
A) SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	208
B) CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	209
C) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	210
4.3.3 FINANCIAMIENTO Y FOMENTO DEL DESARROLLO SOCIAL	210
4.3.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	212
 4.4 PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL	 214
 4.5 INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	 218
 FUENTES DE INFORMACIÓN	 224
GLOSARIO	234
ANEXO 1 LISTADO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL 2016	239
ANEXO 2 ENCUESTA DE BIENESTAR SOCIAL	246

ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFF	Código Fiscal de la Federación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LAAP	Ley de Asociaciones Público Privadas
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LFDP	Ley Federal de Deuda Pública
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LIF	Ley de Ingresos
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
LTE	Ley de Transición Energética
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PAC	Plan de Aliento y Crecimiento
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEP	Secretaría de Educación Pública
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SECTUR	Secretaría de Turismo
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

PREFACIO

Esta investigación ha sido realizada para analizar la importancia que tiene el bienestar social dentro de las funciones que lleva a cabo la hacienda pública de México, concretamente en la formulación de la política tributaria y la política de gasto, toda vez que ambos repercuten en la capacidad económica de la población, influyen en el crecimiento económico del país, y en la forma en la que se garantizan los derechos sociales.

“El bienestar social en la hacienda pública en México 1934-2016”, es un trabajo de investigación que surge de la necesidad de analizar un problema que consideramos, tiene origen en la hacienda pública, para ello, tomamos como eje fundamental las escuelas del pensamiento económico que influyeron en la formulación de la política económica mexicana en los últimos setenta años, el keynesianismo y el neoliberalismo, profundizando en los principios que legitiman las acciones del Estado tendientes a la obtención de los recursos públicos, a su administración y a la forma en la que atiende las necesidades de la población.

A través de la recopilación de cifras proporcionadas por entes gubernamentales, organismos e instituciones dedicados a evaluar la política recaudatoria y la política de gasto social tenemos un panorama de la realidad que aqueja al país y con ello concluir si realmente la hacienda pública vigente de corte neoliberal, considera al bienestar social como una de sus premisas fundamentales al momento de definir las pautas de la actividad recaudatoria y del gasto público y si estas son las adecuadas para el contexto actual en materia económica y social que se vive en México.

De manera complementaria, y debido a que los temas que se estudian tienen un aspecto jurídico y económico, se anexa un glosario con los términos alrededor de los cuales se desarrolla este trabajo, de igual forma un índice analítico y un índice por autor facilitarán al lector la ubicación de los tópicos abordados y de los conceptos proporcionados por diversos estudiosos respecto de un mismo concepto.

Con el apoyo otorgado en el programa de Becas Nacionales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y por el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla (CONCYTEP) en el programa Becas tesis, este trabajo espera contribuir al análisis que diversas personas, instituciones académicas y gubernamentales, han desarrollado entorno a los problemas que desde hace años siguen afectando a la población y frenan el crecimiento económico del país.

INTRODUCCIÓN

Siendo Lázaro Cárdenas presidente de México en 1934, después del periodo revolucionario que se vivió en México a inicios del siglo XX, era necesario hacer una reconstrucción en la estructura política y social que permitiera sentar las bases para una nueva etapa en la historia del Estado mexicano ahora encabezado por las clases medias y populares. El Estado adquirió un papel fundamental en el desarrollo del país. El Primer Plan Sexenal, fundamento básico del nacionalismo revolucionario, fue el documento que legitimó el nuevo rumbo del sistema económico del país. Semejante al *New Deal* norteamericano, establecía la intervención directa del Estado en sectores estratégicos como el energético, las comunicaciones, el sector financiero y minero; así mismo fundamentó la expropiación petrolera y el reparto agrario; a la par se crearon instituciones que fortalecían los programas de obras públicas, se desarrolló la fuerza productiva y se impulsó al sector privado. En consecuencia, la inversión pública aumentó al reducir gastos administrativos y de defensa, y a pesar de que en 1937 se presentó la recesión de la economía estadounidense, el gobierno mexicano aplicó políticas expansivas y contracíclicas que aminoraron los efectos colaterales de la crisis norteamericana.

En los cuarenta años que siguieron a esta etapa de bonanza, se redujo la deuda pública, se promovió la industrialización, amentó el gasto público, hubo expansión y crecimiento de la economía, aumento del producto *per cápita*, crecimiento en sectores estratégicos como la agricultura, la industria manufacturera, petrolera y eléctrica y una amplia cobertura de los servicios públicos y de seguridad que permitieron un desarrollo demográfico sin precedentes en el país. Sin embargo, este modelo de crecimiento fue llegando a su fin al inicio de la década de los setenta, época en la que se vivió un desequilibrio económico marcado por el crecimiento más bajo del PIB y la disminución de la inversión pública, el descontento social se comenzaba a percibir en el sector público y privado dado que el sistema ya no satisfacía las necesidades de la población como había ocurrido hasta la década de los sesenta.

Entrada la década de los ochenta, el modelo de crecimiento había llegado a su límite, ya había colapsado. Así, el gobierno tuvo la necesidad de aumentar el gasto público y reactivar la economía, a pesar de ya no contar con los ingresos públicos que sirvieran para tal fin, y de que no había reservas internacionales; la deuda externa alcanzó niveles máximos y el servicio de la misma aumentaba, el país ya no contaba con los recursos para cubrir la deuda; además la devaluación del tipo de cambio provocó una mayor inflación, se presentó una disminución en el precio internacional del petróleo y creció el déficit fiscal. Frente a un panorama desalentador, el presidente José López

Portillo, nacionaliza la banca para disminuir los efectos que ocasionaba la cambiante política cambiaria.

Urgía una estrategia para superar la crisis económica de 1982, el gobierno mexicano, recibió ayuda del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a cambio de que el primero redujera el gasto y las inversiones en el sector público y afianzara la actividad de la empresa privada. Estas directrices, contrarias a las propuestas del Estado de Bienestar formulada por Keynes, que prevaleció en la etapa anterior, motivaron la venta de empresas paraestatales y una reducción en el déficit de las finanzas públicas. Los resultados no se hicieron esperar, los salarios disminuyeron, reapareció el desempleo y movimientos sociales de inconformidad ante la nueva realidad de México. Después de la crisis de la deuda en 1982, la economía mexicana no volvió a presentar signos de crecimiento económico como el experimentado en la época del México postrevolucionario.

Hoy en día, a pesar de las reformas estructurales que se han implementado para reactivar la economía del país y hacer más eficiente la productividad y el desarrollo, se vive una situación compleja. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2014, levantado entre agosto y noviembre del año 2014 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mientras que el 10% de la población en México (2 mil 540 personas) posee el 64% de los ingresos del país, existen 55.3 millones de personas en situación de pobreza y 11.4 millones de personas en pobreza extrema, aunado a ello, del cien por ciento de la población en México, 46.2% se encuentran en situación de pobreza, 26.3% son vulnerables por carencia social y 7.1% por ingreso, mientras que sólo el 20.5% de la población no pertenece a estos grupos ya que no son pobres ni se les considera vulnerables, lo anterior nos lleva a pensar que existe una deficiencia en las medidas implementadas por el gobierno federal que no satisfacen las demandas sociales, son insuficientes o bien no llegan a las personas que realmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

En los últimos dos años (2015-2016) los ingresos recaudados por el gobierno federal ascendieron a \$4,694,677.4 MDP¹ y \$4,746,945.7 MDP², respectivamente. La ejecución del gasto programable ocupa la mayor parte de los ingresos, 78.2% en 2015 y 75% en 2016, los cuales en su mayoría se destinan al desarrollo social, seguido por el

¹ Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos, de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 versión ciudadana, México, febrero de 2015, p. 10. Fuente de consulta: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/Ultimas_Publicaciones/PEF_ciudadano_2015.pdf. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016.

² Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos, de la SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación PROYECTO 2016 versión ciudadana*, México, septiembre de 2016, p. 7. Fuente de consulta: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PPEF_2016. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016.

desarrollo económico y gobierno. Al analizar a detalle la asignación de recursos que se hace en el presupuesto al sector social, resulta interesante observar que una parte importante de los ingresos públicos se destina a programas de desarrollo social que comprenden protección social, educación, salud, vivienda y servicios a la comunidad, protección ambiental, recreación y cultura; sin embargo, lo dicho en el documento en comento no coincide con la realidad, con lo que se percibe día a día en zonas urbanas y rurales.

El contexto social en México está caracterizado por una marcada desigualdad económica y de oportunidades, específicamente en el ingreso, el acceso a los servicios básicos y de desarrollo, solo por mencionar algunos, acontecimientos que están relacionados con la hacienda pública y la actividad que desarrolla el Estado como ente regulador de la vida de una sociedad. Las políticas determinantes de la hacienda pública mexicana creadas para generar y procurar el bienestar social no han logrado los resultados, pareciera ser que en la formulación de las políticas de ingreso y gasto se ha olvidado que la sociedad es el eje central de toda actividad que realice el Estado y éste, como ente legitimado para sentar las bases del orden social, debe garantizar las condiciones de vida que permitan el pleno desarrollo de las personas sin distinción alguna.

Dadas las circunstancias podríamos sostener que, a mayor presencia de las políticas económicas neoliberales, mayor reducción al presupuesto en el rubro de gasto público social, disminuyendo el bienestar en los sectores sociales de menor ingreso en México; entonces la actividad financiera del Estado mexicano en el periodo postrevolucionario, al haber repercutido de manera favorable hacia los sectores marginados sin comprometer el desarrollo, debe servir de referencia para las futuras políticas públicas en el país. Es evidente que una deficiente política tributaria imposibilita el desarrollo económico y social del país y que el gasto público como instrumento para satisfacer las necesidades del Estado y de la población debe ser útil para disminuir los problemas que dificultan el desarrollo y crecimiento económico. La política social que tiene como objetivo contrarrestar las desigualdades provocadas por la política económica, en el caso de México, no logra mejorar la situación actual entorno a la pobreza y la desigualdad, frenando el crecimiento económico del país. Entonces, si la hacienda pública tiene como eje central el bienestar social, es posible mejorar el contexto social de los sectores en condiciones de desventaja y así retomar el sendero de crecimiento económico que alguna vez se vivió en el país y que ha sido muy difícil volver a lograr.

Bajo este orden de ideas, el tema objeto de esta investigación se centra en la hacienda pública en México, específicamente a la vertiente de la recaudación de ingresos

y el gasto público, aspectos que dependen de la política tributaria y la política fiscal respectivamente. Ahora bien, en relación con el contexto social descrito anteriormente, el análisis de la política social resulta fundamental para determinar cuál es la importancia que esta tiene dentro de los instrumentos de política económica que utiliza el estado para cumplir con sus objetivos de desarrollo.

Si bien algunas instituciones educativas, asociaciones civiles, entes gubernamentales y centros de estudios legislativos han desarrollado investigaciones relacionadas con el gasto público, la desigualdad y la pobreza, el enfoque que se da en esta investigación que parte del momento histórico en el cual las directrices del programa neoliberal se introducen en los elementos de la actividad financiera del Estado, no ha sido abordado por los trabajos que se han elaborado sobre los temas objeto de estudio de este trabajo.

El objetivo central de esta investigación fue analizar el impacto de las políticas neoliberales en la hacienda pública mexicana, concretamente sus efectos en la política social. De manera complementaria éste trabajo tuvo como objetivos específicos: investigar cómo se diseñaron las finanzas públicas mexicanas después de la Gran Depresión a fin de determinar si el bienestar social ha sido un elemento fundamental en la formulación políticas, programas e instituciones gubernamentales en México hasta nuestros días; explicar cómo se lleva a cabo la captación de ingresos públicos y la ejecución del gasto público en el país para determinar si la política tributaria, como instrumento de política económica es ideal para los objetivos de desarrollo económico y social; revisar las características y resultados de la política social mexicana para poder identificar las razones por las cuales no se logra el cometido de erradicar la pobreza y la desigualdad y contribuir al crecimiento económico y por último conocer cómo en otros países el bienestar social ha sido el eje fundamental en la formulación de la política económica logrando el crecimiento económico y desarrollo de una nación.

En atención a que la investigación a realizada fue analítica, exploratoria y propositiva, los métodos de investigación a utilizados para el desarrollo de la misma fueron el método histórico, para comprender y explicar las características y funcionamiento de la hacienda pública en México a lo largo del tiempo; el método analítico para comprender la importancia que tiene el bienestar social para la actividad financiera del estado mexicano comenzando por la captación de los ingresos y su distribución, la elaboración del presupuesto de egresos, el ejercicio del gasto público y la y su distribución para satisfacer el gasto público sin olvidar la elaboración del presupuesto y el ejercicio del mismo, la política social mexicana, sus características y resultados. También se hizo uso del método comparativo para identificar las características y funcionamiento de las economías en donde el bienestar social se tiene

como premisa fundamental de la hacienda pública y con ello facilitar la elaboración de propuestas tendientes a dar un sentido social a la actividad financiera del Estado mexicano.

Debido a que el estudio realizado parte de los postulados de las teorías keynesiana y neoliberal, la técnica de investigación documental fue fundamental para la elaboración de esta investigación, alrededor de 80 referencias bibliográficas, 25 hemerográficas, 20 legisgráficas y 10 fuentes digitales las que se consultaron para la elaboración de este trabajo de investigación. Por cuanto hace a las técnicas de campo, al ser el objeto de estudio un tema que afecta de manera directa a la ciudadanía, se utilizó la encuesta como la técnica de investigación adecuada para conocer la percepción que tiene la población respecto de la política hacendaria, su economía personal y el ejercicio del gasto público y social.

El análisis histórico de la hacienda pública mexicana se realiza en el capítulo uno intitulado *Crecimiento y desarrollo económico del Estado mexicano 1930-2016*. Dividido en tres apartados debido a que abarca un periodo de tiempo largo, en este título se analiza cómo se lleva a cabo la intervención del Estado a partir de los postulados de la teoría económica keynesiana; las acciones que se implementaron frente al estancamiento y crisis de la economía en la década de 1980 y por último se explica cuál es el papel del Estado en una economía de mercado perteneciente al modelo económico neoliberal, cuyos postulados se encuentran vigentes desde 1980 hasta nuestros días.

Ya que en el primer capítulo fueron agotadas las funciones que desempeña el Estado dentro de la hacienda pública, ya sea en bajo los postulados de la teoría keynesiana o del neoliberalismo, el capítulo dos se centra en el estudio de la *política tributaria como fuente de recursos para la actividad estatal*. Los ingresos públicos como fuente de financiamiento, su importancia y clasificación; la política tributaria, su función, las teorías que la explican, los impuestos, sus principios, la repercusión que tienen en la economía y por último el marco jurídico y la extrafiscalidad de los impuestos, son los tópicos que se desarrollan en esta parte de la investigación para conocer hasta que punto la actividad recaudatoria puede repercutir en el desarrollo económico y social del país.

De manera similar al análisis hecho de la política tributaria y de los impuestos, el capítulo tres denominado *Política fiscal y de gasto público: instrumento para el crecimiento económico* detalla también cual es la importancia del gasto público para las actividades del Estado, los principios que regulan su función, el marco jurídico e institucional que lo legitima y que vigila la forma en la que se aplica y la clasificación y distribución que se hace del mismo. Los tópicos abordados en este capítulo son fundamentales para el análisis de la *Política social en México*, tema central de la cuarta sección de este trabajo de investigación. De primera mano se aborda la importancia de

la política social desde la perspectiva del constitucionalismo social y desde el neoliberalismo social, posteriormente se indican los principios y objetivos que la caracterizan para después profundizar en la política social en México, el fundamento jurídico, las instituciones encargadas de garantizarla, los programas y acciones que el gobierno federal lleva a cabo y la incidencia que tiene el gasto público social en el país.

Finalmente con el análisis hecho de la actividad financiera del estado bajo la óptica de las escuelas del pensamiento económico del keynesianismo y neoliberalismo, con las cifras retomadas respecto de la recaudación y el gasto público social y aquellas que desvelan los problemas de pobreza y desigualdad que se viven en el país, fijamos una postura respecto al tema central de este trabajo y proponemos algunas acciones que pueden llevarse a cabo para erradicar los problemas que limitan el acceso al bienestar social cuando este no solo es un elemento fundamental para eliminar la desigualdad sino también para retomar el sendero del desarrollo económico que llevará al país a una posterior etapa de crecimiento y expansión.

CAPITULO 1

CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO MEXICANO 1930-2016

1.1 LA TEORÍA KEYNESIANA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO 1930-1982.

1.1.1 LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO, PERSPECTIVA ECONÓMICA, POLÍTICA Y JURÍDICA.

En la denominada “Primera etapa de globalización financiera”, a finales del siglo XIX, el orden financiero internacional operaba a través de flujos de capital internacional hacia naciones con fronteras agrícolas y ganaderas. A raíz de que en 1890 se presentó la primera crisis de mercados emergentes, la actividad comercial, industrial y bancaria en el mundo se debilitó. En América Latina y la mayor parte de los países del mundo el sistema económico capitalista liberal adoptó el patrón oro acompañado de políticas para mantener fuertes reservas metálicas en respaldo a la emisión de billetes bancarios para evitar la inestabilidad financiera como había ocurrido en el pasado y para continuar captando nuevos flujos de capital extranjero.

Con el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914, el patrón oro se suspendió en la mayoría de los países del mundo. En América Latina las consecuencias del conflicto bélico fueron contradictorias pues, a pesar de los efectos negativos, se presentó un auge en la demanda de materias primas por la demanda de minerales, petróleo y productos alimenticios que exigían las potencias que participaban en la guerra.

Hacia 1929, la Reserva Internacional estadounidense no aumentó lo suficiente la oferta monetaria y restringió los mercados de crédito provocando que un colapso en la bolsa de valores de Nueva York el 24 de octubre de 1929, causara inestabilidad en la economía internacional. Este acontecimiento que pasaría a la historia como la Gran Depresión marcó un parteaguas en la continuidad de la teoría clásica y neoclásica del pensamiento económico de la aquella época. Entre las consecuencias que ésta provocó se encuentran: el debilitamiento de los mercados financieros, crisis bancarias y declaratorias de bancarrota. En Estados Unidos, el

decenio de 1930 fue el periodo con la mayor caída del Producto Interno Bruto (PIB) y de mayor desempleo; en América Latina la mayoría de los países abandonaron el patrón oro para ganar flexibilidad en el manejo de la política monetaria; las reservas de oro de todos los bancos centrales disminuyeron drásticamente, el comercio mundial estaba cayendo y la mayoría de los gobiernos de la región declararon moratorias en el servicio de la deuda externa pública.¹

El estado y la economía llaman la atención de Keynes frente al individualismo que se promovía a principios del siglo XIX y que no favorecía el bienestar colectivo de la población. Si bien Keynes no era partidario del capitalismo, no se postulaba en contra del mismo, más bien creía que podía ser reformado de tal forma que promoviera la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual en una organización social para alcanzar un nivel de vida satisfactorio.

En oposición a las ideas promovidas por el *laissez faire*, nutridas por el individualismo, Keynes consideraba que se debía reconocer que, en el ámbito económico, “No es verdad que los individuos tengan una libertad natural sancionada por la costumbre en sus actividades económicas. No existe un convenio que confiera derechos perpetuos sobre lo que tienen o sobre lo que adquieren... No es una deducción correcta de los principios de la economía que el interés propio ilustrado produzca siempre el interés público. Ni es verdad que el interés propio sea ilustrado; más a menudo, los individuos que actúan por separado persiguiendo sus propios fines son demasiado ignorantes o demasiado débiles incluso para alcanzar estos.”² En este sentido, creía que, a través de la legislación se podía determinar lo que el Estado debía asumir para dirigir por la sabiduría pública y lo que debe dejar con una mínima interferencia, al esfuerzo individual.

Las premisas anteriores serían parte de la teoría que formularía a favor de la intervención del Estado como unidad de control y organización frente a los mayores males de la economía causados por el riesgo, la incertidumbre y la ignorancia. El

¹ Marichal, Carlos, *Crisis financieras mundiales: lecciones del pasado y consecuencias para América Latina (siglos XIX, XX y XXI)*, Catedra Corona, Vol. 15, Universidad de Los Andes, Colombia, 2010, pp. 25-29.

² Novelo Urdanivia, Federico, *Invitación a Keynes*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 142.

control deliberado del dinero y del crédito por parte de una institución central, la publicidad en los datos relativos a la situación económica además de incentivar el ahorro e inversión en la comunidad, eran algunas de las soluciones que encontraba Keynes para los problemas económicos.

Ayala Espino considera que las ideas del Keynes respecto del papel que debería tener el Estado ante un contexto en el cual los mercados no se equilibran ni son eficientes de manera automática porque existen fallas macroeconómicas y en el cual las elecciones individuales y sociales no coinciden en la búsqueda del bienestar social, versaría en orientar el comportamiento social de los agentes económicos a través de directrices macroeconómicas e instituciones que fijan el rumbo de la economía; formular políticas de estabilización a través de la manipulación de la política fiscal y monetaria, así como identificar las características de los mercados, sus complejidades, las fuentes de sus fallas, las necesidades de financiamiento y la información relevante para la toma de decisiones de inversión.³

Para lograr la eficiencia económica en la organización social, el Estado a través de la implementación de medidas conservadoras en la política económica, sería promotor del crecimiento sostenido con equidad. La idea de Keynes partió del hecho de que Estado e iniciativa privada debían participar de manera conjunta para elevar el nivel de empleo dentro de la economía, puesto que el mercado no siempre funciona para mantener el pleno empleo.⁴ A través del uso de la política fiscal (impuestos y gastos gubernamentales) esperaba resolver el problema de la ocupación.⁵

Hansen y Lerner, citados por Cuadrado Roura explican que el principio de la política fiscal keynesiana es que las actuaciones fiscales deben preocuparse por mantener el nivel de actividad económica; los ingresos públicos, los gastos públicos y la deuda pública deben ser instrumentos destinados a mantener un nivel alto y

³ Cfr. Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía UNAM, México, 1995 (borrador), pp. 123, 141 y 142.

⁴ La actuación del Estado para tal fin se concentraba en modificar el nivel de empleo e inflación mediante alteraciones de la demanda, ya que la oferta se ajustaría a aquella y a través del incremento en el gasto público que podría expandir los niveles de demanda agregada.

⁵ Ornelas Delgado, Jaime, “La Teoría General de Keynes y la política económica. Una aproximación a sus posibilidades y limitaciones”, en Estay R. y Manchón C. (comp.), *Keynes... hoy*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Facultad de Economía-Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1997, pp. 141-175.

estable de empleo con precios constantes. La noción de un presupuesto equilibrado sería sustituida por la de un presupuesto de estabilización automático en donde si el nivel de actividad económica cae, debe disminuirse la imposición y alimentar el gasto público (déficit); mientras que, si sucede lo contrario, la política fiscal debe actuar en sentido opuesto (superávit).⁶

Más adelante, economistas promotores de la Síntesis neoclásica, señalaron que el objetivo fundamental de la política fiscal keynesiana no era únicamente estabilizar la economía, sino mantenerla en una senda de crecimiento constante, acercando el Producto Interno Bruto real al potencial o del pleno empleo. Cuando ya se hubiera alcanzado este último, la política fiscal tenía que volver a la senda de austeridad colocando a la economía en la senda de expansión que posibilitase el desarrollo de las fuerzas productivas, motivo por el cual la política monetaria debía contribuir a través de condiciones que favorecieran el crecimiento de la inversión privada manteniendo tipos de interés bajos.⁷

1.1.2 EL ESTADO MEXICANO DESPUÉS DE LA GRAN DEPRESIÓN (1929-1940).

Para 1920, el orden financiero mundial se estructuraba en torno al patrón oro, al *laissez faire*, y las finanzas internacionales se caracterizaban por la compra venta de bonos en los principales mercados de capitales en el mundo. De 1920 a 1927, antes del jueves negro, en México el crecimiento del PIB fue pausado y el sector industrial tomaba importancia en el proceso de expansión económica.

La disminución en la demanda, en los precios del sector exportador derivado de la caída del ingreso en los países con los que México comerciaba, y en las reservas internacionales dentro y fuera del país, así como la reducción del nivel de ingreso y gasto público, fueron las principales consecuencias a nivel macroeconómico de la Gran Depresión en el país, motivo por el cual el proceso de recuperación que se venía presentando no pudo continuar.⁷

⁶ Cuadrado Roura, Juan R. (Dir.), *POLITICA ECONOMICA. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2010, p. 325. ⁷ *Ídem*.

⁷ Kuntz Ficker, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días*, El Colegio de México- Secretaría de Economía, México, D. F., 2010, p. 505.

La política económica que caracterizó la etapa de la crisis financiera en México, fue ortodoxa y procíclica, agravando la recesión que había en el país. Los sectores económicos más afectados fueron el minero, las manufacturas, la construcción, la actividad petrolera, el sector forestal y la actividad del gobierno.⁸ En cifras, los efectos de la crisis se observaron en una disminución del Producto Interno Bruto (PIB) de 17.6% en términos reales, quedando en un promedio de 4.7% anual y 5.7% per cápita para el periodo de 1929 a 1932.⁹

Independientemente de los daños que estaba generando la crisis, la política monetaria y cambiaria en México ya tenía un historial de dificultades.¹⁰ Y es que, aun cuando de manera formal el patrón oro definía la naturaleza del sistema monetario, circulaba moneda de plata,¹¹ era un sistema flexible pero el valor del peso estaba definido por el precio internacional del oro.¹³ Ahora la Comisión Reguladora de Cambios era la que tendría la responsabilidad de mantener la paridad en el tipo de cambio y anunciar a los acreedores la imposibilidad de realizar los pagos. La creación de esta comisión no detuvo la depreciación de la moneda nacional, las reservas internacionales disminuyeron aún más y el efecto pánico no se hizo esperar entre los ahorradores, que inmediatamente retiraron sus fondos del sistema bancario. En 1931, surge una nueva Ley Monetaria a través de la cual se abandonó el patrón oro que respaldaba al peso mexicano y la oferta monetaria mexicana, pasando a un sistema fiduciario en el que la estabilidad del tipo de cambio dependía de la Reserva del Banco de México.¹² No obstante, lo anterior, la emisión de billetes seguía respaldada oro y divisas; la acuñación de monedas de plata, el uso de billetes y el aumento de las cuentas de cheques, incrementó los medios de

⁸ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, Ed. Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 2015, p. 410.

⁹ Kuntz Ficker, Sandra, *op. cit.*, p. 505.

¹⁰ En 1927 se reconoció que era necesario renegociar la deuda externa, por lo que un año después se suspendió el pago hasta que los acreedores consideraran la capacidad de pago del país.

¹¹ Desde 1905 el sistema monetario tenía su naturaleza legal en el patrón oro, sin embargo, las transacciones habituales se realizaban con monedas de plata, entonces el sistema monetario era bimetálico, provocando una fluctuación en el tipo de cambio en relación con los precios internacionales. El hecho de que el sistema monetario se basara en el valor de los metales preciosos y los intentos por mantener un tipo de cambio fijo, generaba efectos negativos en la balanza de pagos, por lo tanto, la política monetaria procíclica empeoró la oferta monetaria y la economía general ¹³ Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, p. 415.

¹² Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, Ed. Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1994, pp. 63-64

pago y la base monetaria. Con esto los bancos pudieron aumentar el crédito y disminuir las tasas de interés.¹³

La política hacendaria durante la época fue procíclica, con el objetivo de mantener balance en el presupuesto a través de la reducción de gastos, de tal forma que no hubiera posibilidad de tener un déficit presupuestal. Los ingresos fiscales¹⁴ representaban alrededor del 73% y 76% de los ingresos públicos;¹⁵ aunque para el periodo de 1929 a 1932 se redujeron de manera considerable, de 322 millones de pesos, se pasó a obtener 179 millones de pesos recaudados.¹⁸

En la política fiscal el impacto de la crisis no hacía viable un aumento en los impuestos para sostener las finanzas públicas, por lo que se tomaron otras medidas como el despido, la reducción de salarios a empleados públicos y el aumento de impuestos extraordinarios. Fue hasta 1931 cuando se adoptaron políticas tributarias expansionistas para reestablecer el crecimiento económico, se incrementó la recaudación a través de la vía impositiva aprobando una tarifa general a las importaciones y un impuesto extraordinario sobre el producto agrícola, industrial y del comercio. Sin embargo, los ingresos públicos totales habían disminuido por una reducción general de la actividad económica; si bien, los ingresos tributarios aumentaron por las nuevas figuras impositivas, la política fiscal procíclica disminuyó el ingreso disponible, dificultando más la situación económica y haciendo imposible la financiación de un déficit.

La composición del gasto público no pudo ser tan clara por las afectaciones que se presentaban en la economía a través de medidas de austeridad y reducción del gasto público; a pesar de ello se trató de mantener la estabilidad y atender las necesidades del país en la época de crisis. El gasto público se estructuró principalmente al sector administrativo y de defensa; en los rubros de beneficio social y fomento económico se presentó comportamiento dinámico y en

¹³ Para lograr la aceptación de los billetes, el Banco de México redimía su tenencia, más adelante se liberó su emisión con un descuento del papel comercial a pagar en pesos de plata y ya no en oro, para fines de 1931 había mayor aceptación de los billetes, fue un proceso forzado por la autoridad monetaria que poco a poco adquirió capacidad para regular la circulación monetaria, de controlar el crédito y la reserva en atención a que los bancos comerciales se podían asociar con el Banco Central.

¹⁴ Mismos que estaban conformados por los impuestos al comercio internacional, los impuestos a las actividades productivas y los impuestos directos sobre la renta y la explotación de recursos naturales.

¹⁵ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit. pp. 420-421. ¹⁸ *Ibidem.*, p. 409.

consecuencia las secretarías y departamentos que se vieron beneficiados fueron aquellos relacionados con la salubridad, industria, comercio, agricultura, comunicaciones y educación pública.¹⁶

El proceso de reconstrucción después de la Revolución y la crisis financiera de 1929, llevó al Estado a adoptar una nueva faceta frente a la nación y dentro de la economía. Reformuló su relación con las instituciones financieras que servirían para refrendar el papel del Estado dentro de la economía;¹⁷ se promulgaron leyes que ampliaron el poder de intervención del gobierno y se introdujeron figuras impositivas como el Impuesto Sobre la Renta que, junto con los cambios en la política económica, le otorgarían la posibilidad de controlar y aminorar los efectos de la crisis.

Las políticas económicas repercutieron positivamente, se incrementó la recaudación, fue posible financiar el déficit, se estimuló el consumo y gasto de la producción nacional aumentando la demanda hacia el sector interno.¹⁸ El escenario después de la Gran Depresión comenzaba a ser alentador, surgían diversas transformaciones en el ámbito político, económico y social, fue hasta la década de los años treinta del siglo XX cuando la política económica mexicana comenzó a consolidar el rumbo que seguiría en un futuro. Durante la recuperación, el sector agrícola presentó poco desarrollo y el industrial tomaba las riendas para convertirse en el motor de la economía de los años treinta.¹⁹

A pesar de los esfuerzos que diferentes naciones realizaron para aminorar los efectos de la Gran Depresión, había más dudas que respuestas en relación con el funcionamiento de los mercados, los principios que regulaban la política económica, el papel del Estado y sus instituciones. Las interrogantes formuladas a nivel internacional hacían eco en México, después de las luchas sociales, desacuerdos políticos, un panorama económico adverso con pocos recursos para atender las necesidades sociales y de gobierno, con un sistema impositivo insuficiente y nulo crecimiento en la economía, ¿Cuál sería el papel del Estado

¹⁶ Ayala, Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, 2ª ed., UNAM-Facultad de Economía, México, 2001, p. 32.

¹⁷ Instituciones como el Banco de México y Banco Nacional de Crédito Agrícola.

¹⁸ Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 52.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 62

mexicano y sus instituciones dentro de la actividad económica en los próximos años?

En el contexto mundial los años posteriores a la crisis marcaban el inicio de una época en la que el Estado tendría una función determinante para el desarrollo económico. En Europa a través de la ideología fascista, el Estado participaba activamente en atención a las necesidades sociales y económicas de la población; en Norteamérica, eran los años de *new deal*, el Estado dejaba de ser visto como un ente garante del orden y la seguridad, y pasaba a ser un Estado benefactor al igual que en Europa.²⁰

Si bien alrededor de los años 1932 y 1933 se empezaba a vislumbrar la recuperación de la economía mexicana con las medidas implementadas después de la Gran Depresión, aun había elementos que causaban la preocupación del gobierno, mismos que motivaron el Primer Plan Sexenal, documento que fundamento la política de Estado durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940).

Con una ideología de corte socialista y en la que se exaltaba el nacionalismo revolucionario, éste documento señalaba que, el Estado, al constituir el ente superior de la sociedad, tiene un interés general y una visión en conjunto podía intervenir a fondo en la problemática económica del país, es por ello que en sectores estratégicos como el energético, financiero, las comunicaciones y la minería, su intervención sería directa. A través del “nacionalismo económico”, crearía las condiciones para expandir el mercado interno de tal forma que sería el motor del desarrollo, impulsaría el reparto agrario y promovería la explotación colectiva de la tierra a través de cooperativas.²¹ Con lo anterior, la intervención del Estado en la economía estaría centrada en participar amplia, directa e indirectamente en las relaciones de producción y acumulación de capital.

En opinión de Ayala Espino, la organización institucional distintiva del periodo Cardenista, sobresale por la calidad y magnitud de tal forma que facilitó el desenvolvimiento del régimen capitalista de producción por la creación de servicios

²⁰ Kuntz Ficker, Sandra, *op. cit.*, p. 509.

²¹ Cárdenas, Lázaro, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, 1928- 1970: Mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos, 1928-1940*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, pp. 138-146

colectivos, infraestructura e instituciones destinadas a ello. (p. 211) Se crearon instituciones estatales con un amplio sentido transformador en cuatro sectores fundamentales: el agrario, el de la expropiación, el financiero, el bancario, y del gasto público.²²

La política económica del periodo fue económica expansionista y deficitaria. Se dejó a un lado la asignación de recursos a partir de presupuestos equilibrados, se presentó aceleración de la inversión pública y aumento del gasto público destinado a la construcción de infraestructura para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de varias ciudades, pero sobre todo para proveer de condiciones que facilitaran y mejoraran la productividad en el país.²³

La política deficitaria gobierno mexicano demandó de la hacienda pública un papel fundamental como pilar de los objetivos económicos para lograr el desarrollo y crecimiento. Aunque el déficit del gobierno nunca rebasó el 2% del PIB durante todo el periodo,²⁴ entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México había surgido una relación que le permitía al gobierno federal gozar de una línea de crédito para financiar los costos que generaba el déficit presupuestal. Así en 1936 se duplicó la línea de crédito y en 1938 se permitió que se situara por encima del límite legal, esta última medida le daba al Estado una oportunidad no antes vista para satisfacer las demandas sociales y estimular la actividad económica. Es por ello que el gasto público se reestructuró aumentando los recursos para el gasto social, sector educativo y salud; mejora en la inversión en infraestructura básica, construcción de caminos, presas, sistemas de riego, y atención a la red ferroviaria; al mantenimiento de la infraestructura básica de transportes y comunicaciones, esto último con un efecto positivo en los costos de producción y transporte para el sector privado y para el crecimiento del producto industrial.

²² Tal es el caso de Nacional Financiera (1934), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937), además se fortalecieron otras instituciones como el Banco Nacional Agrícola, y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

²³ Durante el periodo que va de 1934 a 1940, la inversión productiva pasó de 98 a 290 millones de pesos lo que representa un aumento de 19.8% anual, mientras que los gastos administrativos y de defensa crecieron un 14.7% anual. (Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, Ed. Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1994, p. 74)

²⁴ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit. p. 487.

La política impositiva fue utilizada como un mecanismo tanto de estímulo como de restricción a determinadas actividades, con finalidades económicas y sociales, se pretendía lograr mayor equidad en la carga tributaria que garantizara justicia en las cargas fiscales atendiendo a la verdadera capacidad económica de los contribuyentes. Con la promulgación de leyes fiscales de orientación redistributiva disminuyeron los impuestos indirectos y aumentaron los directos, se eliminaron las exenciones fiscales que favorecían a las empresas y consorcios extranjeros.²⁵ Para otorgar certidumbre tributaria, se promulgó el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Justicia Fiscal a través de la cual se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación.²⁶

Salvo el año de 1938, los ingresos fueron superiores a los esperados debido a un aumento en la recaudación, solo así era posible ejercer un gasto superior al presupuestado, difícilmente se gastaba más de lo que se tenía y cuando se presentó una diferencia entre ingreso y egreso era insignificante. El aumento de la recaudación permitió al mismo tiempo el del Producto Interno Bruto.²⁷

El comportamiento de las finanzas públicas junto con los instrumentos jurídicos y económicos de que disponía el gobierno, hicieron posible que la política de gasto público se estructurara entorno a cuatro pilares con fundamento en el Primer Plan Sexenal: a) inversión en infraestructura básica y en programas sociales prioritarios; b) expropiación en sectores estratégicos; c) reforma agraria y d) apoyo al desarrollo nacional a partir de la creación y fortalecimiento de instituciones financieras estatales.

Por cuanto hace al gasto social, este fue mayor que en gobiernos anteriores alcanzando durante el periodo un promedio de 16.5% del total del gasto federal. El

²⁵ Ejemplo de ello fue el aumento al Impuesto Sobre la Renta con lo que se esperaba tener una contribución más efectiva de los ingresos de capital y eliminar la carga contributiva a la clase trabajadora. Por otro lado, el incremento de las exportaciones derivado de las devaluaciones realizadas a finales de la década de los 30, posibilitaron establecer un impuesto de 12% a los productos exportados y en relación con la explotación de recursos naturales, también se establecieron impuestos orientados a estimular la minería y la metalurgia y a proteger y controlar los recursos naturales del país que eran explotados por extranjeros (Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, Ed. Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1994, pp. 75-77)

²⁶ Los cuatro impuestos que aportaron más ingresos a las arcas del gobierno fueron el impuesto para la industria, la importación, la exportación y el impuesto sobre la renta, estos en conjunto representaban alrededor del 60% de los ingresos totales mientras que los derechos, productos y aprovechamientos dotaron solo del 20% de los ingresos y el impuesto al timbre aportó alrededor del 8% del ingreso. (Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, Ed. Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1994, pp. 75-77).

²⁷ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana*, Op. cit. pp. 485-488.

objetivo era llevar los servicios básicos de salud, educación y asistencia social, a las zonas donde no las hubiera. Aumentaron los servicios de medicina preventiva y disminuyeron las enfermedades infecciosas y parasitarias. El gasto en educación, que también forma parte del rubro social, dio mayor importancia a la educación rural y superior orientada a la educación técnica, agrícola e industrial para el desarrollo económico del país.

Aunque los recursos fiscales del gobierno representaron casi las dos terceras partes entre 1935 y 1938, a partir de 1938 se modificó el financiamiento de la inversión pública. En este año los recursos fiscales del gobierno representaron solo una tercera parte, los de organismos descentralizados y empresas de participación estatal más de 40% y los créditos y otros recursos un 15% aproximadamente.³² Como el gasto público era superior a los ingresos obtenidos, se utilizó crédito del Banco de México a través de las emisiones de bonos y del redescuento de los mismos, así el banco central adquiría mayor importancia y se convertía en una institución promotora del desarrollo económico.

La política monetaria colaboró al financiamiento de las políticas sociales del Estado y a la regulación del crédito y de los precios internos.²⁸ Sin embargo para la segunda mitad del periodo, se presentó un alza en los precios originando un proceso inflacionario en el que se alcanzó una tasa anual de 25.9% en 1937, después de un periodo de disminución gradual a inicios del segundo semestre de 1938 en donde llegó a un nivel anual de 2.5% aproximadamente.²⁹

Al proceso inflacionario se sumó la contracción de la economía, la disminución en las exportaciones, el aumento en el índice de precios, la flotación del peso y la crisis en la balanza de pagos, acontecimientos que desembocaron en crisis en 1938, poniendo a prueba los instrumentos de política económica que venía

²⁸ En la primera mitad del sexenio, el aumento en la oferta monetaria real tuvo efectos positivos en el Producto Interno Bruto, en la tasa y en el promedio de crecimiento. En 1935 a causa de un aumento en el precio de la plata a nivel mundial, se toma la decisión de desmonetizar el peso, pues su valor era menor que el de la plata; a través de una Nueva Ley Monetaria, los billetes serían la única moneda de curso legal en el país, haciendo definitivo su uso en la economía mexicana y como instrumento para la expansión, el control del crédito y la administración de la reserva por parte del Banco de México. (Cfr. Romero Sotelo, María Eugenia, “La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934-1945)”, *ECONOMÍAUNAM*, vol. 9 núm. 26. Recurso electrónico disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/26/01masotelo.pdf>. Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2016.

²⁹ Kuntz Ficker, Sandra, *op. cit.*, p. 510.

manejando el gobierno de manera efectiva. Desde la Secretaría de Hacienda se estaba en contra de financiar el gasto público con la creación de crédito pero si se tenía claro que era necesario contrarrestar el impacto y evitar una crisis como la ocurrida en 1929, es por ello que se implementó una política fiscal y monetaria compensatoria aumentando el gasto público de manera considerable pero no como en años anteriores puesto que los ingresos tampoco aumentaban y en esas condiciones era inviable ejercer un déficit con presiones inflacionarias.

Las medidas contracíclicas implementadas para enfrentar la crisis tuvieron efectos positivos, toda vez que se evitó una contracción del Producto Nacional, si bien se redujo el ritmo de crecimiento, no se presentó una caída real en el producto nacional.³⁰

El gobierno del presidente Cárdenas ha sido objeto de estudio por especialistas de diferentes áreas de estudio, economistas, historiadores, analistas financieros, abogados, entre otros, por las particularidades que se presentaron durante su gestión, tales como la inflación controlada para estimular la economía, el uso y aplicación de instrumentos de política económica novedosos que permitieron mejorar las condiciones de vida en el país después del periodo de crisis, el surgimiento de nuevas políticas sociales, la intervención del estado y los aspectos que fueron mencionados anteriormente. Profundizar en las características de esta administración es fundamental para esta investigación en primer lugar porque fue posible que coincidieran crecimiento económico y desarrollo social, ya que a partir de este periodo se definen claramente políticas sociales y su impacto es positivo en el desarrollo de los individuos, las familias y comunidades. Así mismo es imposible dejar pasar la importancia que tuvo la intervención del Estado para lograr cifras positivas y alentadoras para el crecimiento.

1.1.3 TRES DÉCADAS DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO (1940-1970)

Como había ocurrido en el pasado, un acontecimiento externo tenía efectos que afectarían el rumbo de la economía mexicana durante la década de los años

³⁰ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit. p. 491.

cuarenta, la Segunda Guerra Mundial que se desarrolló de 1939 a 1945. Posterior al conflicto bélico, la economía de Estados Unidos cursaba por una etapa de crecimiento derivado de la demanda de bienes y servicios que se requirieron para participar en la guerra. En 1942 el gobierno estadounidense y el de Reino Unido llevaban a cabo las primeras reuniones para estructurar las finanzas internacionales, el orden monetario, financiero y comercial después de la guerra.

Dos años más tarde, en 1944, delegados de varios gobiernos, incluidos los latinoamericanos,³¹ se reunieron en Bretton Woods para discutir las directrices del sistema monetario y financiero mundial de la posguerra.³² Las participaciones más importantes fueron las de Harry Dexter White de Estados Unidos con el “Plan White” y la de John Maynard Keynes de Reino Unido con el “Plan Keynes”. El primero se postulaba a favor del establecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la recuperación del comercio multilateral insistiendo en que la mayoría de las monedas debían estar ancladas flexiblemente al dólar. Por su parte el “Plan Keynes” proponía la fundación del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial) y el apoyo para la recuperación británica y europea después de la guerra. Los acuerdos a los que se llegó en Bretton Woods establecieron una nueva arquitectura financiera internacional en la que se conciliaran intereses económicos nacionales con la supervisión financiera internacional del FMI y el apoyo de los Bancos Estatales de Exportación y Desarrollo en Europa y América Latina.³³

Frente a este panorama, la política económica implementada por el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) tenía dos objetivos fundamentales, contrarrestar con sus instrumentos el impacto inflacionario que tenían los acontecimientos externos y promover el desarrollo del país con la inversión en

³¹ Incluida la participación de México, solicitando que el desarrollo y la reconstrucción del sistema financiero, debía ser en igualdad de condiciones, utilizando los recursos y servicios del Banco Mundial con la misma equitativa consideración en los proyectos de desarrollo y de reconstrucción. Así mismo, la delegación mexicana proponía que debía haber un Comité de Desarrollo del Banco Mundial y del FMI, para que no solo hubiera un comité ministerial para asuntos monetarios, sino que también se atendiera la parte del desarrollo. (Cfr. Suárez Dávila, Francisco, “¿Se requiere un Bretton Woods II? El papel de México en la Conferencia de Bretton Woods: una evaluación a sus 70 años”, en Cordera Rolando (coord.), *Más allá de la crisis: El reclamo del desarrollo*, México, UNAM-Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 147-159.)

³² Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, los instrumentos de política económica estaban orientados a contrarrestar los efectos del conflicto externo; en atención a que la disminución de la demanda externa fue el más importante de ellos, la política monetaria y comercial fueron más proteccionistas en lo que restó de la década. Por su parte la política fiscal y de fomento continuó la expansión de la inversión pública en infraestructura básica con externalidades positivas para la economía, pero con un pequeño efecto inflacionario.

³³ Marichal, Carlos, *op. cit.*, pp. 31-33.

proyectos de infraestructura económica global que sirvieran como base para el crecimiento de la economía privada.³⁴ Para lograr lo anterior el Estado tendría nuevamente un papel protagónico a través la producción de insumos estratégicos y de infraestructura básica; logrando la renovación del aparato productivo, comenzó la etapa de crecimiento sostenido aun cuando estas funciones se realizaran a costa de otros objetivos como el desarrollo social.

Acorde con los nuevos objetivos, la función estatal se centró en un intervencionismo estratégico con un ritmo determinado para lo cual se requirió la modificación de las fuerzas al interior del Estado y de la relación de este con las clases sociales. El desarrollo económico se orientó al sector privado y con ello no solo el Estado serviría de apoyo para la expansión de la propiedad privada, también modificaría sus relaciones con el resto de los agentes sociales sin perder su capacidad rectora.

Para contrarrestar el efecto inflacionario que ponía en riesgo la estabilidad económica del país, durante el periodo de guerra, el gobierno instauró políticas monetarias,³⁵ crediticias y de financiamiento de corte expansionista, que tendrían como objetivo fomentar los niveles de producción y empleo de la economía, financiar el déficit público sin efectos inflacionarios y disminuir la inestabilidad nacional.

Empero de los esfuerzos que se hacían para recuperar los índices en las reservas, detener el déficit comercial y de la balanza de pagos, a partir de 1947 se presentó una disminución paulatina de las reservas internacionales, por lo que en 1948 fue inevitable la devaluación del peso. El ajuste del tipo de cambio llegó en 1949 con un nuevo tipo de cambio de \$8.65 pesos por dólar.³⁶ En la última etapa que va de 1950 a 1954, el crecimiento económico presentó un comportamiento

³⁴ Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 102.

³⁵ De 1940 a 1945 el Banco de México y la Secretaría de Hacienda trabajaron en conjunto para reducir la cantidad de dinero circulante y el crédito bancario para controlar las presiones inflacionarias. El Banco central contrarrestó el aumento de las reservas internacionales sobre la base monetaria a través de la venta de oro y plata al público, aumento la tenencia de títulos de gobierno por la banca privada; se modificó la Ley constitutiva del Banco de México y de las instituciones crediticias para restringir el crédito a través del incremento al encaje legal y del control selectivo del crédito. Posteriormente de 1946 a 1949, se disminuyó la tenencia de divisas y metales preciosos del Banco de México, se suprimieron los toques de cartera y la tasa de encaje legal, se colocaron valores del gobierno y el sector paraestatal en el sistema bancario como parte del depósito obligatorio. (Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 125-130)

³⁶ Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 123.

fluctuante, las autoridades monetarias contrarrestaron los efectos expansivos y contraccionistas a través de cambios en el encaje legal, compra venta de metales preciosos, controles crediticios y disminución en el financiamiento al gobierno. Los intentos por contener la inflación fueron insuficientes.

El financiamiento que recibió el gobierno federal por parte del banco de México o con la emisión de bonos gubernamentales³⁷ permitió crecimiento económico rápido, aunque inestable. Si bien los recursos no generarían presión inflacionaria, evidenciaban debilidades en la estructura del financiamiento de la inversión del sector público y del gobierno federal. Esto es así porque el Estado perdía capacidad política y financiera para obtener recursos propios y a partir de 1949 se empezaría a acudir y depender del ahorro externo para continuar los programas de inversión planeados.

Es de reconocer que la conducción de la hacienda pública durante la posguerra se mantenía apegada a los principios y estándares del periodo anterior, ejercer un presupuesto balanceado y déficit público nulo o limitado en el caso de que se presentara. Se continuaba dependiendo de los impuestos directos, de hecho, el Impuesto Sobre la Renta creció por su carácter progresivo y por la ampliación de la base gravable, por su parte los impuestos a la exportación también tuvieron un aumento como resultado de la devaluación de 1948 y los impuestos indirectos, a la venta y al consumo, empezaban a cobrar importancia en la estructura tributaria. Debido a que los ingresos crecían rápidamente, los egresos del gobierno federal y del sector público pudieron continuar la misma dinámica que durante la guerra, el fomento al desarrollo continuó centrándose en la infraestructura básica (comunicaciones, energía y obras de riego) y las externalidades impactaban positivamente en la rentabilidad de la inversión privada; de esta forma el impacto de la inversión pública en el producto nacional a corto y mediano plazo fue muy importante, impulsando el gasto privado y público en todo tipo de bienes, principalmente en los importados.

³⁷ Los bancos mantenían una parte de sus reservas legales en bonos gubernamentales y lo que no fuera captado por estos sería hecho por el Banco de México

Los ingresos gubernamentales habían aumentado en atención a la intensa actividad comercial con el exterior y a que los impuestos aplicables a esta actividad representaban el 30% de los ingresos del gobierno, por lo tanto, fue posible que se realizaran mayores proyectos de inversión en infraestructura básica y en aquellas áreas que tenían una productividad social elevada pues se consideraba que era la forma lograr el crecimiento económico. La política tributaria se caracterizó por una serie de exenciones tributarias (en razón de la estrategia de sustitución de importaciones) que eliminaban los gravámenes y subsidios a los bienes importados, así el sector industrial fue beneficiado con una menor carga fiscal y México se convertía en uno de los países con menor carga tributaria en América Latina.

Aun con el rápido crecimiento del PIB, la ampliación de la base impositiva, la modernización del sistema fiscal que otorgó mayor importancia al Impuesto Sobre la Renta y la mejora en la capacidad del gobierno para obtener recursos internos, los ingresos gubernamentales eran insuficientes para atender todas las necesidades derivadas de esta nueva etapa de desarrollo, es por ello que el sistema financiero fue la segunda fuente de recursos para financiar el gasto público.

La política fiscal en el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) procuró mantener presupuestos balanceados. El gasto público sirvió para impulsar la estrategia de industrialización, aumentando considerablemente en términos reales entre 1939 y 1945,³⁸ los gastos corrientes disminuyeron para aumentar los gastos de inversión pública destinados a la construcción de caminos, puertos, ferrocarriles, obras de irrigación, extracción de petróleo, generación de energía eléctrica e irrigación.

En contraste al final del periodo, durante el mandato de Miguel Alemán (1946-1952), la política de gasto se caracterizó por una acelerada expansión. Su participación dentro del PIB fue de alrededor del 9%, el 60% se destinó al aspecto económico, un 27% al sector administrativo, y 11% al rubro social,⁴⁴ mismo que mostro dinamismo motivado también por la caída del salario real. La política social

³⁸ El gasto neto total creció 38.2%, su proporción con el PIB disminuyó 1.3% debido al acelerado crecimiento de la economía. Su ritmo de crecimiento (8%) fue mayor al del PIB. Para el periodo de 1947-1954, el gasto aumento un 17% promedio anual siendo mayor que el porcentaje del crecimiento industrial. (Ayala, Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, 2ª ed., UNAM- Facultad de Economía, México, 2001, p.249). ⁴⁴ Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 267.

característica de los años cuarenta tenía como fundamento los principios de seguridad social, derechos y obligaciones normados para el trabajador, los servicios de salud fueron financiados principalmente por el impuesto al salario. El derecho a vivienda se respaldó con un aumento en el gasto público destinado a este rubro. Los programas sociales se diseñaron con apoyo en el expediente de políticas asistenciales incluidas en programas dirigidos a grupos no integrados al mercado laboral, la finalidad era que a través de las políticas sociales se pudiera resolver todo tipo de problemas como necesidades básicas, apoyos al campo, desarrollo de la agricultura y apoyos a diversas actividades económicas.³⁹

Es importante destacar que, aun cuando el ambiente en el que se desarrolló la economía nacional no era del todo positivo, los ingresos del gobierno financiaron en su mayoría el gasto corriente y la mayor parte de la inversión pública. Si se presentó déficit, pero no fue provocado por un manejo irresponsable de las finanzas públicas pues también se hicieron pagos por indemnización derivados de la expropiación petrolera de 1938.⁴⁰

El sistema de protección comercial⁴¹ que caracterizó buena parte del desarrollo de la economía mexicana tuvo como fundamento legal la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950. La promulgación de este documento facilitó que se llevara a cabo a través del proceso de sustitución de importaciones,⁴² estrategia que promovió el “crecimiento estable basado en impulsos internos a la economía nacional y en una diversificación de la producción industrial que sustituyera paulatinamente las importaciones”,⁴³ toda vez que el

³⁹ PARDO, María del Carmen, “Política social”, p. 139, en BIZBERG, MEYER *et. al.*, *Una historia contemporánea de México: Las políticas*, Vol. 1, Ed. OCEANO, México, 2003.

⁴⁰ El déficit de 1939 a 1945 sumó 784 millones de pesos, mismo que fue financiado con recursos del Banco de México y Bancos Nacionales de Desarrollo. A pesar de que la cuenta del gobierno presentaba un sobregiro, su monto y el uso que se le dio a los recursos no representaban un riesgo inflacionario.

⁴¹ A través de un sistema de licencias de importación que en un comienzo se dirigió a bienes de lujo, solo se permitía la importación de bienes intermedios para la producción de estas mercancías y posteriormente el sistema de aranceles convirtió las tarifas específicas en tarifas *ad valorem* para que la inflación no tuviera un efecto tan negativo sobre el grado de protección que disfrutaba determinado bien como ocurría hasta ese momento.

⁴² Enrique Cárdenas señala que realmente no fue un proceso de sustitución de importaciones en el sector de bienes de consumo el que caracterizó la política comercial y contribuyó al desarrollo de la economía del país, sino que, derivado de la demanda externa se optó por la apertura de fronteras para aumentar la oferta doméstica de bienes y el crecimiento del mercado interno de tal forma que hubiera control de la inflación en los bienes necesarios para la subsistencia.

⁴³ Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 259

contenido de dicho ordenamiento se centró en establecer las condiciones de producción y distribución de mercancías de consumo generalizado y para la actividad industrial, imponer precios máximos a las mismas, sus condiciones de comercialización y restricciones a la importación y exportación de ciertos productos.⁴⁴ Así mismo, dentro de las acciones implementadas por el gobierno federal se otorgó crédito preferencial y exenciones de impuestos que estimularon a la empresa privada.

El proyecto de desarrollo formulado por el Estado no pudo haberse realizado sin la intervención de empresas públicas que participaron en la producción de bienes indispensables para el proceso de expansión industrial. A ello se debe que, de 1940 a 1954 aumentara el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e instituciones financieras públicas que también requirieron una mayor cantidad de recursos, de esta forma, la inversión pública aumento de 33% en 1940 a un 54% en 1954.

En este periodo los proyectos de inversión realizados por el sector público para complementar y estimular la inversión privada, fueron el motor principal para detonar el crecimiento económico del país, muestra de ello es el aumento del PIB real a una tasa promedio de 5.3%. Terminado el conflicto, el sector externo dejó que la inversión pública y privada, de 1946 a 1949, creciera en términos reales 13.9% en promedio al año.⁴⁵ Esta dinámica reflejó en aumentos en los índices de empleo y en los ingresos para la clase trabajadora, beneficios que representaron una mejora en el bienestar de la población.

De 1940 a 1946 la mayoría de los organismos descentralizados atendieron las actividades relacionadas con el sector petrolero y de ferrocarriles; para 1947 el sector público privilegio nuevas formas de propiedad y control empresarial a través de empresas paraestatales y de participación conjunta con el sector privado; por esta razón la empresa pública apoyó distintos sectores como el agropecuario,

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, *Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica*, 30 de diciembre de 1950. Recurso electrónico disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4638182&fecha=30/12/1950&cod_diario=199534. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2016.

⁴⁵ Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 124.

⁵² Ayala Espino, José, *op. cit.*, p. 276.

industrial, eléctrico y minero, en la industria siderúrgica, química, petroquímica, textil e insumos para la construcción. Igual comportamiento se presentó con el sector de burócratas, acrecentando el gasto corriente y exigiendo mayores derechos y prestaciones.

En materia de seguridad social, se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Cardiología y el Instituto Nacional de Cancerología para otorgar servicios de salud a la población que estaba ocupada como parte de la transformación de la economía industrial.

Si bien la infraestructura paraestatal del Estado sirvió para atender las necesidades derivadas del nuevo proyecto de desarrollo, el funcionamiento de la empresa pública trajo efectos que a la larga no fueron positivos para el país. Para financiar los proyectos de inversión se recurrió cada vez más al crédito externo, aumentando de 3.81% en 1943 a 20.6% en 1954.⁵² Toda vez que la empresa pública estuvo orientada a resolver problemas coyunturales, el sector paraestatal se volvió complejo, difícil de coordinar y controlar.

Al inicio de la década de los años cincuenta, cuando se suscitaba la Guerra de Corea, ocurrida entre 1950-1953 el gobierno federal encabezado por Adolfo Ruiz

Cortines (1952-1958) no podía dejar que el crecimiento económico se contrajera derivado de la falta de estímulo externo y de los altos niveles de inflación que de 1950 a 1951 alcanzaron el 29.3%. Es por ello que se utilizaron políticas contracíclicas y expansionistas como en años anteriores, para revertir los daños derivados del exterior.

Si bien el crecimiento económico en 1952 era positivo al representar 4% del PIB, la estabilidad de la balanza de pagos, el nivel de reservas internacionales y el tipo de cambio aun representaban un riesgo para la economía.⁴⁶ Así, el Banco de México aumentó la línea de crédito del gobierno federal y eliminó el encaje legal establecido en años anteriores para aumentar la oferta de dinero. El gasto público se contrajo pues, de 1952 a 1953, el déficit fiscal aumentó de 0.22% a 0.82% del

⁴⁶ El tipo de cambio estaba sobrevaluado 25% después de que en 1949 el valor del peso estaba equilibrado, las entradas de capital se redujeron y con este panorama no era posible financiar el déficit comercial y de cuenta corriente. (Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit., pp. 545-546) ⁵⁴ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit., p. 547.

producto de 1953.⁴⁷ Las políticas contracíclicas y expansionistas habían funcionado, sin embargo, el déficit en la balanza de pagos⁴⁷ llevaría al Banco de México a devaluar en 1954, el tipo de cambio. A diferencia de los procesos anteriores, ésta fue hecha sin transitar por la flotación del tipo de cambio, pasó de \$8.65 pesos a \$12.50 pesos por dólar⁴⁸ con lo cual se redujo el impacto inflacionario.

Simultáneamente se efectuaron medidas de política fiscal orientadas a mantener la estabilidad de precios y dar continuidad al crecimiento económico, algunas de ellas fueron el aumento de los aranceles de importación, la captación de los beneficios extraordinarios de los exportadores y apoyos para la adquisición de bienes y materias primas para estimular la producción y la inversión que eliminaron las expectativas inflacionarias y redujeron la presión sobre los precios, se mantuvieron y ampliaron los estímulos a la inversión privada.

El contexto general de los años cincuenta, a pesar de los efectos de la Guerra de Corea y la devaluación, presentaba las condiciones idóneas para un elevado crecimiento económico. La situación de los precios y el tipo de cambio gozaban de una estabilidad y equilibrio relativo; la inversión realizada y la fuerza de trabajo mostraban un comportamiento sin precedentes contribuyendo a que el mercado interno creciera a una velocidad muy alta, entre 1949 y 1958 el PIB presentaba un crecimiento promedio de 6.6% en términos reales.⁴⁹ Se continuó con el esquema de desarrollo formulado en torno al sector interno a través del sistema proteccionista incentivando la creación de nuevas empresas y oportunidades de empleo para aprovechar la fuerza de trabajo de los mexicanos. Si bien el sector primario había tenido rezago en la década anterior, el sector agrícola e industrial crecieron rápidamente en los años cincuenta contribuyendo con 20% del crecimiento en la economía, otras actividades como la industria manufacturera, eléctrica, petrolera y el sector servicios financieros, mostraron alto crecimiento.

El ahorro externo e interno fueron pieza clave para financiar la inversión y dar continuidad al crecimiento, la economía, a pesar de los índices macroeconómicos

⁴⁷ Otros elementos que propiciaron la devaluación fueron el déficit comercial y la poca disposición de divisas, bajos ingresos y la reducción de entradas de capital a corto plazo.

⁴⁸ *Ibídem.*, p. 548.

⁴⁹ Cárdenas Sánchez, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, cit., p. 30.

positivos, no tenía la capacidad para adquirir los bienes del exterior que el aparato productivo requería. El gobierno atrajo inversión extranjera directa y contrató créditos con el exterior para financiar al sector público y a la iniciativa privada.⁵⁰

La política presupuestaria que se siguió en esta época se centró en presupuestos balanceados y déficit público reducido, lo cual estimuló la inversión pública y la demanda agregada, contribuyendo al crecimiento económico y a una mayor ocupación en la fuerza de trabajo. A pesar de que los ingresos fiscales y los gastos públicos crecieron a la par después de la devaluación y la expansión económica que le siguió entre 1954 y 1956, se autorizó endeudamiento externo para el sector público por 183.8 millones de dólares para que se pudiera hacer frente a las demandas excedentes de dólares derivado de la devaluación, estos recursos provinieron de dos líneas de crédito, una por parte del Fondo Monetario Internacional y otra por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.

Así mismo, la recaudación fue el elemento clave para controlar los precios y obtener finanzas públicas superavitarias que soportaron el crecimiento de la inversión pública orientada hacia el sector petrolero y la infraestructura básica (carreteras, ferrocarriles, puertos, servicios de salud y educación).

La política social implementada por el Estado permitió en poco tiempo el engrosamiento de la clase media y la reducción de la pobreza en algunas zonas del país. Se redujo la pobreza, creció la clase media y fue más fácil el acceso a los servicios de salud, era mayor la capacidad de las instituciones para atender a más derechohabientes, también se incrementó la cobertura educativa y de vivienda. De ahí que el índice de Gini se redujera de 0.570 a 0.425,⁵¹ lo que evidencia que mejoraba la distribución del ingreso. De esta forma se evidenciaba que las directrices de política social que el gobierno efectuaba mediante la expansión del gasto social a través de obras urbanas y rurales, finalmente repercutían en el bienestar social.

Durante la década de los años cincuenta y hasta 1962, la economía mexicana presentó una etapa de fuerte crecimiento económico, alcanzando el 6.2% en

⁵⁰ *Ibídem.*, p. 153

⁵¹ *Ibídem.*, p. 572.

promedio anual. Pero, las constantes fluctuaciones concluyeron en un estancamiento entre 1958 y 1962, en parte porque en 1958 se presentó déficit fiscal justificado por el aumento del gasto público superior al presupuesto al concluir el mandato de Adolfo Ruiz Cortines. Aun así, la economía todavía podía bastarse por sí misma puesto que el ahorro interno era suficiente para financiar la inversión total y poder crecer las tasas con recursos propios.

La política económica de la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) tenía por objeto continuar con el proyecto de desarrollo formulado en años anteriores, estimulando las actividades productivas sin producir desequilibrios financieros.

Una de las peculiaridades de este periodo fue la importancia que adquirió el sistema financiero privado como instrumento de la política económica frente a la desaceleración de la inversión privada y la tendencia al estancamiento económico. Con ello se dejaba a un lado la política fiscal como principal instrumento del financiamiento al desarrollo, hecho que más tarde traería consecuencias negativas puesto que al no atenderse las necesidades presupuestales con ingresos tributarios, se generaba dependencia del sector externo provocando inestabilidad a largo plazo.

La política de gasto fue más selectiva para controlar y estimular el crecimiento enfocándose en tres objetivos, “a) Estimular la producción de bienes intermedios y de capital; b) Iniciar un proceso de mexicanización de la industria y la minería y c) Acelerar el reparto agrario.”⁵² El Estado desempeñó un papel importante no solo como proveedor de infraestructura, sino que también como protector del sector interno. Mediante leyes y reglamentos de mexicanización y de barreras para la entrada de inversionistas extranjeros, con esto se esperaba disminuir o eliminar las fluctuaciones externas que desequilibraban la balanza de pagos, el tipo de cambio y los niveles de empleo. De esta forma se prolongaba la política proteccionista de 1947 ahora retomada como una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital con el propósito de estimular la economía nacional y ahorrar divisas.

⁵² Ayala, Espino, José, *Estado y desarrollo...cit.*, p. 351.

El comportamiento económico de éste periodo no se puede explicar sin hacer referencia a las altas tasas de inversión pública orientada al bienestar social, concretamente a la seguridad social, educación, vivienda y salud; por lo tanto, hubo un aumento durante el periodo y pasó de un 9.3% en 1954 a 28% en 1970. Así, el sector de servicios gubernamentales creció un 8.8% debido a la expansión de los servicios educativos y de salud. Si bien el gasto social se enfocó en mejoras al sistema educativo, la educación primaria y secundaria no mejoraron significativamente en relación con el pasado inmediato, ya que el aumento en las instalaciones y el personal docente, fue menor que el incremento de alumnos inscritos. En materia de salud, la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1959 y el aumento de la población asegurada por el IMSS fueron insuficiente para dar atención a la población, ya que apenas se podía atender al 22% del total de habitantes en el país para 1970.⁵³

Con todo y las condiciones del aparato productivo y la necesidad de tener resultados favorables para el desarrollo del país, se procuró que el gasto fuera moderado, sin embargo, el déficit público en esta época fue el más alto, equivalente a un 3.8% del PIB. Esto por el lento crecimiento de los ingresos propios y la reducción de la capacidad de autofinanciamiento. Existía una actitud conservadora en materia fiscal que repercutía negativamente en la recaudación y la dinámica del gasto e inversión pública. En el periodo, un 57% de los ingresos federales provenían de la recaudación de impuestos. Los ingresos obtenidos vía impositiva, que en su mayoría provenían del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, Impuesto Sobre Producción y Consumo e Impuestos al Comercio Exterior, tuvieron un comportamiento fluctuante, el ingreso público creció menos que el gasto ejercido, el primero lo hizo en un 7.6% y el segundo en un 9.3%, de esta forma constituían el 65% de los ingresos federales. A pesar de que en 1958 se planteó la necesidad de una reforma fiscal, esta no se llevó a cabo por no afectar los intereses del sector industrial que tenía gran influencia sobre el Estado en la economía del país. Es por ello que el financiamiento cobró importancia como

⁵³ *Ibidem.*, pp. 342- 355.

instrumento de política económica. El ahorro externo como tendencia de financiamiento al gasto para la inversión pública, observó un aumento de 10% de 1954 a 1958, para el gobierno central pasó de 1.3% en 1954 a 7% en 1959 y más tarde en 1970 se colocó en 16%.⁵⁴

La dependencia del financiamiento externo y la deficiencia tributaria por el lento crecimiento de los ingresos tributarios, reflejaban el problema de debilidad financiera que atravesaba el país; la carga tributaria representaba apenas el 11% del PIB y si a ello se suma la política de financiamiento del gasto público, surgían otros problemas que evidenciaban desequilibrio y desigualdad en la economía y en la sociedad. En aras de atender las debilidades que se iban presentando, se efectuaron cambios administrativos e institucionales para controlar y regular el ejercicio del gasto público.

En la recta final del periodo analizado en este apartado, que corresponde al mandato de Gustavo Díaz Ordaz, se volvió a presentar la tendencia al estancamiento económico acompañado de desaceleración en la inversión privada por lo que fue necesario modificar la política económica para estimular la demanda, financiar la inversión pública y reducir las tasas de interés en beneficio de la inversión privada. El aumento en el financiamiento al gobierno por parte de la base monetaria y del sistema bancario fueron algunos de los instrumentos de política económica implementados en esta situación.

Los ingresos del gobierno continuaban disminuyendo entre 1959 y 1966, frente a esto se buscó que a través de una red de instituciones públicas el presupuesto se ejecutara de manera controlada y coherente a las realidades de la economía y la sociedad. De ahí que, en 1966, la Secretaría de la Presidencia a través de una comisión intersectorial formulara el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1966-1970, que tenía como objetivos un incremento anual mínimo del PIB, la distribución más equitativa del ingreso nacional y fijar una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta.

Siguiendo las directrices del programa formulado, el gasto público volvió a centrarse en el equilibrio en las finanzas públicas y la estabilidad financiera en apoyo

⁵⁴ *Ibídem.*, pp. 345-347.

al desarrollo industrial. Se mantuvo un incremento del gasto con aumento del déficit público, lo anterior se debe a que aproximadamente 24 % del gasto total se destinó al desarrollo industrial. El estancamiento productivo no se pudo evitar pues, a partir de 1962 se desaceleró la tasa de crecimiento del producto por diferentes motivos entre los cuales destacan la disminución de obra pública de elevado rendimiento, el aumento de la necesidad de capital para efectuar los proyectos industriales y las deficiencias en la productividad como factor determinante para realizar inversiones.

La empresa pública como instrumento de política económica en el régimen de economía mixta, contribuyó en el sector social para atender los requerimientos relacionados con el crecimiento y el bienestar; en lo privado, dio forma a la política industrial más allá de la mexicanización y nacionalización vivida en años anteriores. Así, se crearon alrededor de 166 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dirigidas en su mayoría a atender el sector industrial, de servicios e infraestructura y los menos lo hicieron para el comercio.⁵⁵ Para el financiamiento de estas empresas y organismos públicos, se ocupó el 57.5% de los ingresos del sector público central; en un principio los recursos con los que funcionaban provenían del autofinanciamiento y posteriormente dependieron de las transferencias del gobierno federal y el financiamiento interno y externo.

El periodo hasta aquí analizado cobra mucha importancia en la vida económica del país por los elevados niveles de crecimiento económico que se observaron junto con la estabilidad de precios y el tipo de cambio, lo cual habla de un manejo hasta cierto punto adecuado de la política económica por parte de las administraciones de Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz. En opinión de Alejandro Reynoso, las condiciones de estabilidad externa, la ausencia de conflictos de la magnitud de la Segunda Guerra Mundial y la estabilidad de los mercados financieros internacionales, abonaron al éxito de la estrategia del desarrollo estabilizador.⁵⁶ En el mismo sentido Douglas Graham señala que la estructura institucional que se creó para atender las demandas populares y el control de la inflación a pesar de las herramientas para solventar el gasto y la canalización del

⁵⁵ Ayala, Espino, José, *Estado y desarrollo*, cit., p. 356

⁵⁶ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana... cit.*, p. 604.

ahorro interno y externo, fueron otros factores que intervinieron en el desempeño positivo de la economía mexicana.

Como se venía anticipando, surgían algunos problemas. Había pequeñas señales de que la economía podía dejar de crecer y llegar a un punto de estancamiento con efectos negativos para el desarrollo del país y los diferentes sectores sociales, políticos y productivos. Así mismo, los movimientos sociales surgidos en este sexenio, desvelaron la incapacidad del gobierno para negociar y solucionar los conflictos que se le presentaban al gobierno de Díaz Ordaz que, dicho sea de paso, estuvo marcado por la opresión sobre una sociedad inconforme por las carencias no atendidas, las diferencias sociales y de oportunidades que se generaban a raíz del manejo de la economía y las instituciones gubernamentales.

1.1.4 LA PRODUCCIÓN JURÍDICA: PIEZA CLAVE PARA LA EXPANSIÓN ECONÓMICA (1970-1982).

Luis Echeverría Álvarez, presidente electo para el periodo de 1970 a 1976, llegaba al poder en un contexto de aparente estabilidad política a pesar de las protestas sociales suscitadas en 1968. En el discurso institucional se reconocía el desempeño del país en la última década derivado del crecimiento económico que se había logrado y la estabilidad financiera interna y externa, lo que llevó a que banqueros e inversionistas extranjeros refrendaran su confianza en el país y a que la comunidad financiera internacional justificara el apoyo pleno que otorgaba al gobierno de México.⁵⁷ Para quienes formaban parte de la clase media, trabajadores de zonas urbanas y rurales, amas de casa y asalariados, la realidad estaba lejana al discurso de los ricos. Las necesidades de servicios de salud, educativos, sanitarios y de vivienda seguían sin ser satisfechas, cada vez se engrosaba más la clase media y el fenómeno de la pobreza comenzaba a aquejar a la población debido al desempleo en zonas urbanas, a la falta de recursos para la productividad en el campo y a las condiciones salariales de la industria.⁵⁸

⁵⁷ TELLO, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, 11ª ed., México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1993, p. 8

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 14.

Las deficiencias en los servicios básicos relacionados con el bienestar social en parte evidenciaban que la distribución de los ingresos en México durante 1970 no era equitativa, “las familias con más bajo ingreso recibía el 15% del ingreso personal disponible, las familias con más altos ingresos recibían el 64% del ingreso”,⁵⁹ evidentemente el ingreso y la riqueza se concentraba cada vez en menos familias. El gasto público, que ya era reducido por las fallas en la política de recaudación, se concentraba en el Distrito Federal y con ello se hacía presente la desigualdad en razón de territorio y servicios públicos.

El nivel de desarrollo que se había alcanzado hacia 1970 era insuficiente para resolver los problemas estructurales que presentaba la economía mexicana, el Estado mexicano se volvía más dependiente del financiamiento interno y externo para atender el presupuesto de cada año; la función del Estado en la economía se reducía y el sector público era cada vez más débil para atender los rezagos, problemas y necesidades que se iban presentando.

Dadas las condiciones que permeaban la economía en 1970, había quienes consideraban que ya no podía hablarse del “desarrollo estabilizador”, este había llegado a su fin a pesar de que se observaban cifras favorables en el PIB, los salarios reales y el gasto público,⁶⁰ por lo tanto, la política económica en 1971 fue contraccionista y sus instrumentos cautelosos ante los desequilibrios macroeconómicos que se presentaban. Se tomó la decisión de disminuir el gasto público en un 3.7%, principalmente los gastos de capital, la inversión pública ya había disminuido en un 23.2%, lo anterior contribuyó a reducir el déficit en un

2.5%.⁶¹

A nivel internacional, después del déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos generado por la Guerra de Vietnam, la moneda estadounidense sufrió una fuerte devaluación, se estableció a nivel internacional un sistema de tipo de cambio flexible y un sistema de pagos internacional más efectivo y eficiente que tarde o

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 17.

⁶⁰ En éste año el PIB creció 6.9% en términos reales y 3.5% por habitante, los salarios reales habían aumentado 4.9% desde 1968 y el gasto público creció en razón de 16% a precios constantes.

⁶¹ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana... cit.*, p. 613. ⁷¹ *Ibidem.*, pp. 615.

temprano afectaría las tasas de interés y el valor de las monedas a nivel internacional.

Transcurría el primer año de la década y el PIB registró el crecimiento más bajo desde 1959, ubicándose en 4.2% anual y 0.8% en sus niveles per cápita.⁷¹ La tendencia de crecimiento había culminado y el país entraba en una época de contracción económica y recesión profunda, era necesario redefinir el papel del gobierno en atención a las necesidades sociales y a las condiciones de la economía mexicana, de esta forma el presidente Echeverría decidió diseñar la política económica con el objetivo de retomar el crecimiento utilizando el gasto público como instrumento de impulso para la economía nacional.

Con pocas restricciones de financiamiento el gobierno inició un programa de inversiones en proyectos no prioritarios provocando un aumento de 21.2% del gasto en el sector público para 1972, a pesar de que los ingresos solo habían presentado un aumento de 10.4%, el gasto público estaba incrementando sin una fuente de recursos explícita. Acto seguido el déficit, como porcentaje del producto, se duplicó pasando de 2.5% a 4.9% en un solo año. Para responder a la demanda de fondos por parte del gobierno, el Banco de México imprimió dinero y ahora se tenía una expansión acelerada del gasto público y de la oferta monetaria, de esta forma la economía volvió a recuperar la tendencia de crecimiento a largo plazo. Para 1973 la expansión fiscal y monetaria aceleraron el comportamiento de la economía, ahora el PIB reportaba un crecimiento de 8.4% anual y 4.9% per cápita, el gasto del sector público creció 23.2% en términos reales y la inversión pública aumentó su valor real 34.2%.⁶²

Si bien en poco tiempo el crecimiento económico era favorable, otros problemas se iban generando por las decisiones tomadas por el gobierno y la forma tan rápida en que reaccionó la economía. Al mismo tiempo que aumentaba el nivel de endeudamiento por parte del gobierno, también lo hacía la desconfianza del sector privado; la impresión de dinero para atender el excesivo gasto público provocó altos niveles de inflación, por ello el gobierno hizo una pausa en su política monetaria expansiva, elevó los requisitos de reserva de los depósitos bancarios y

⁶² *Ibidem.*, pp. 616-618.

aumentó las tasas de interés; el gobierno ya no podía financiarse a través del encaje legal y tuvo que recurrir al financiamiento inflacionario y al crédito del exterior. De esta forma se alcanzó un déficit fiscal del 6.9% del PIB.

Desde que era presupuestado el gasto público, tanto corriente como de capital, se excedía debido a la política de precios y subsidios aplicada para promover la inversión privada y al creciente número de empresas paraestatales que estaban en funcionamiento. Los ingresos públicos también crecían, pero no en la misma velocidad que el gasto y aunque para el sexenio se planteó que mejoraría la distribución de los mismos sin aumentar una de las principales fuentes como son los impuestos, la economía entró en desequilibrio poniendo en riesgo la continuidad de esa nueva senda de crecimiento.

El PIB para 1975 disminuyó su tasa de crecimiento a un 5.6%, si bien la inflación también se redujo a 11.3%, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó a 4443 millones de dólares y en este punto solo podía ser financiado con endeudamiento, razón por la que éste último se duplicó de 9220 millones de dólares en 1971 a 22710 millones de dólares en 1975.⁶³

El periodo se caracterizó por una creciente presión inflacionaria que no era positiva para los objetivos económicos que había planteado el Estado. A pesar de los mecanismos empleados para reducir los desequilibrios económicos, en septiembre de 1976 el proceso de crecimiento impulsado por el gasto público se detuvo y el tipo de cambio que desde 1954 había estado fijo nominalmente se devaluó en un 59%. La situación empeoraba, las reservas internacionales no eran suficientes, la inflación se colocaba en un 22% y la deuda externa llegaba a los 29.5 millones de dólares, con estas cifras en conjunto la etapa de crecimiento impulsado por el gasto había llegado a su fin.

El deterioro social derivado de los planes fallidos del gobierno federal ponía en peligro la aparente estabilidad política y social, por ello la composición del gasto público se caracterizó entre 1970 y 1976 por un aumento de 4% en el gasto en social sobre el promedio del periodo anterior colocándose en un 22% del gasto total ejercido, situación que no prevalecería por mucho tiempo pues al final de la década,

⁶³ *Ibidem.*, pp. 622-623.

presentaría una disminución hasta situarse en un 15% del presupuesto; de esta forma solo se pudo dotar de escuelas, viviendas, hospitales y servicios públicos a las ciudades con mayor crecimiento demográfico. Las zonas rurales y marginadas fueron las más afectadas en la distribución de la inversión pública haciendo aún más grande la brecha de desigualdades sociales y regionales. El gasto asignado al sector administrativo fue el más cuantitativo representando el 37% del presupuesto al inicio y con una tendencia a incrementarse para el final de la década de los setenta, conforme aumentaban las necesidades de planeación, programación y modernización. El resto del gasto público quedó distribuido de la siguiente forma, 23% orientados a la inversión productiva, 12% en conjunto para el sector comunicaciones y transportes, 8% al sector agropecuario y desarrollo rural, 7% a la industria concretamente a la ampliación de empresas paraestatales y 6% al comercio enfocado a tiendas de consumo popular.⁶⁴

Este comportamiento encuentra su razón de ser en la importancia que los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo otorgaron a la empresa pública como elemento para impulsar el desarrollo y atender los diferentes sectores de la actividad económica, como elementos determinantes para introducir cambios en sectores estratégicos y prioritarios definidos o no por la ley, áreas de asistencia y bienestar social, de promoción de la ciencia y tecnología y relacionados con servicios bancarios y crediticios; conforme estas empresas crecían, aumentaban las necesidades de planeación, programación y modernización.⁶⁵ Al final del sexenio los resultados no fueron del todo buenos por la falta de un plan que llevara los mismos objetivos a nivel global.

La estabilidad y prosperidad habían quedado en el pasado y la crisis que se vivía en 1976 le cerraba al país el acceso al crédito externo, es por ello que, al inicio del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982), la estrategia para

⁶⁴ Ayala, Espino, José, *Estado y desarrollo... cit.*, pp. 425-426.

⁶⁵ Las empresas paraestatales en un principio tuvieron la capacidad de funcionar con autofinanciamiento, transferencias del gobierno federal, con los ingresos por la venta de bienes y financiamiento externo hasta que la política de precios y tarifas junto con los altos niveles de inflación condujeron a su descapitalización. Los gastos que efectuaban iban en atención al tipo de sector y su importancia dentro del crecimiento, es por ello que las empresas energéticas tenían un porcentaje más elevado de recursos seguidas de los gastos relacionados con el bienestar social y por último el agropecuario. El crecimiento del aparato estatal hizo necesaria una nueva estructura en la cual la programación presupuestal y la concertación social fueron el eje rector en las entidades y dependencias de los distintos niveles de gobierno, así se tendría una mejor coordinación y control del gasto público y el presupuesto estaría orientado a objetivos específicos.

estabilizar la economía era mejorar la imagen del país para volver a tener acceso a crédito y recursos para financiar las necesidades del Estado y reparar los estragos que la crisis estaba dejando. De esta forma el gobierno entrante fijó como primer objetivo, para estabilizar la economía, cumplir de manera cabal y sin condicionamientos el acuerdo con el FMI que había celebrado el gobierno anterior. El programa de estabilización formulado por la organización internacional era completamente ortodoxo, es decir pugnaba por la no intervención del Estado en la regulación de precios de bienes y servicios, promovía la apertura comercial y políticas tributarias con pocos impuestos con una presión razonable para los contribuyentes y a favor de la desregulación financiera. Fue hasta 1977 cuando se presentaron los primeros resultados del programa de ajuste, la inflación se ubicó en 20.7% y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo 56.6% para quedar en 2002 millones de dólares.⁶⁶

Se continuó con la modernización de la administración pública. A través de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) se legitimó la reforma al sector administrativo y a la par se promulgaron las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público y la ley general de deuda para que posteriormente se creara la Secretaría de Programación y Presupuesto que tenía facultades de determinación de recursos presupuestales para la instrumentación de los programas gubernamentales y de promoción de las actividades de la Administración Pública Federal.

En medio de una situación compleja para el país, en 1978 se anuncia el descubrimiento de los yacimientos de Cantarell en Campeche y Tabasco; esta noticia permitió que el gobierno tuviera un respiro ante la presión que ejercía el FMI a través de la carta intención negociada en años anteriores, así se solicitó levantar las restricciones crediticias pues los ingresos petroleros potenciales, daban al gobierno la capacidad plena de pagar la deuda que había adquirido hasta el momento y también significó un cambio en el curso de la política económica para los años que estaban por venir. De esta forma la industria petrolera adquiriría un papel fundamental en la economía mexicana mediante la expansión de la inversión

⁶⁶ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana... cit.*, p. 630.

pública en todas las áreas y el estímulo a la inversión privada; la mayor disponibilidad de fondos internacionales y las exportaciones de petróleo facilitaron el acceso a crédito externo, la expansión del gasto público y privado; la demanda de insumos permitió la expansión de otros sectores y la disponibilidad de divisas; aumentaron los recursos fiscales para ser utilizados en otros sectores, redistribuir la riqueza y pagar los gastos de la expansión de PEMEX.

A diferencia de gobiernos pasados, la política económica se planificó por bienios, el primero serviría para la recuperación de la crisis, los dos segundos para estabilizar la economía y los últimos para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias. De esta forma para el periodo de 1977 a 1981, la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8%, la inflación alcanzó un promedio anual de 24.2%. Por cuanto hace a los ingresos públicos petroleros y los ingresos públicos no petroleros, ambos aumentaron, los primeros pasaron del 10% en 1978 a 25.9% en 1981 y los segundos se ubicaron en un 26% del PIB en 1981. Los gastos del sector público no relacionados con la industria del petróleo aumentaron 7.3 puntos porcentuales del PIB, en total el gasto del sector público aumentó de 30.9% del PIB en 1978 a 40.6% en 1981. De esta forma la deuda de la banca y del sector privado creció a una tasa promedio anual de 35% y el endeudamiento del sector público fue relativamente moderado, situación que no pudo mantenerse puesto que para 1981, el gobierno aumento el saldo de la deuda en 19148 millones de dólares (aumento de 56%) para financiar la creciente demanda de dólares y mantener la política económica expansionista.⁶⁷

Indirectamente se estaba dependiendo del comportamiento del mercado petrolero y eso no era nada bueno puesto que éste no siempre se comportó de la misma forma; el gobierno al formular su política económica consideró que el mercado petrolero internacional continuaría siendo de vendedores y el precio continuaría elevándose indefinidamente, no obstante, esto no ocurrió y con ello llegó el fin de la mayor expansión económica del siglo XX en México.

⁶⁷ *Ibídem.*, p. 634.

La etapa de transición entre la década de los setentas y los ochenta estuvo caracterizada por desequilibrios en los indicadores macroeconómicos y una política económica poco clara respecto de las medidas que se tomarían ante tal situación.⁶⁸

Con las reservas internacionales a punto de agotarse, en el primer trimestre de 1982 se realizaron 2 devaluaciones (17 de febrero y 18 de abril) que no lograron estabilizar la moneda, empeoraba la situación de las reservas y el monto de la deuda había alcanzado ya los 8200 millones de dólares, el 20 de agosto de 1982, Jesús Silva-Herzog, entonces Secretario de Hacienda, anunció en Nueva York que México no contaba con recursos para cubrir el principal de la deuda que estaba próxima a vencer. Ante la imperiosa necesidad de cubrir las obligaciones contraídas con acreedores internacionales, las autoridades mexicanas aceptaron créditos de emergencia en condiciones de desventaja para liquidar apenas los intereses generados por la moratoria de pago que ascendían a 14000 millones de pesos.⁷⁹

El grave desequilibrio financiero y la crisis de la deuda externa no serían los únicos elementos que abonaran a la culminación de una época de crecimiento económico y desarrollo. En septiembre del mismo año, en un intento por mejorar la situación económica se decretó la expropiación de la banca comercial privada y el control generalizado de precios, decisión que marco un parteaguas en la relación entre el gobierno y el sector privado puesto que este último vio afectado su derecho de propiedad sin que hubiera una causa de utilidad social de por medio.

Un elemento más que marco el fin de una época prolífica para la economía mexicana y que obligó a un cambio de régimen económico y político fue la fuerte presión inflacionaria causada por el déficit derivado del subsidio otorgado por deudores de dólares en bancos mexicanos; sin bien la medida evito el cierre masivo de empresas, también genero un efecto negativo al elevar el déficit público a más de 17% del PIB. Posterior a estos acontecimientos, el PIB real se contrajo -0.5% con respecto al año anterior, el desempleo se duplicó, el gasto privado se contrajo aún más y se acudió a la oferta monetaria para financiar una parte del gasto deficitario del sector público. Al financiar el déficit con recursos del Banco de México,

⁶⁸ El déficit fiscal en 1980 alcanzaba un 7.5%, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos 7.2%, las tasas de interés oscilaban en un 20% y el crecimiento del gasto público pasó de 34.9% en 1980 a 40.6% en 1981. ⁷⁹ *Ibíd.*, p. 646.

la base monetaria aumento 90% y dejó para el cierre del mismo año de 1982 una inflación cercana al 100% y en aumento. De la deuda externa que alcanzaba los 84100 millones de dólares, 64% correspondía a la deuda pública y el resto a la deuda privada.⁶⁹

⁶⁹ *Ibídem.*, p. 652.

1.2 ESTANCAMIENTO Y CRISIS DE 1980.

La crisis de la deuda había dejado un saldo de 92400 millones de dólares,⁷⁰ tan solo para cubrir el pago del servicio de la deuda, el gobierno mexicano tenía que destinar el 30% de su gasto público disminuyendo la inversión pública y el gasto corriente.⁷¹ El déficit fiscal había llegado a proporciones no antes vistas, había incertidumbre acerca de la capacidad de las finanzas mexicanas para cumplir con el pago de la deuda; la población se veía afectada de igual manera por escasas de empleo y contracción de la actividad económica. Es por ello que se recurrió a préstamos a corto plazo para cumplir estas obligaciones. Por un lado, se adquiría un buen historial en el cumplimiento de las obligaciones con el exterior y por otro se tuvo que pedir la reestructuración de estos endeudamientos, contraer nuevos créditos con bancos comerciales y otras entidades para pagar los intereses de deuda preexistentes.

En 1982 Miguel de la Madrid llega al poder con la tarea de corregir errores macroeconómicos y administrativos que perjudicaban la economía y calidad de vida de los mexicanos. A través de su Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), buscaba estabilizar los indicadores macroeconómicos y a través de un cambio estructural evitar caer en los problemas que afectaban la economía. Con apoyo del FMI, el programa inició aplicando diversas medidas como la devaluación del tipo de cambio libre y controlado, aumento en la recaudación de impuestos, reducción del gasto público y el aumento en otros rubros del presupuesto.

En 1983, se consiguió un crédito de 5 mil millones de dólares que posibilitó al gobierno afrontar las necesidades de divisas en el país y convencer a los acreedores que el programa de estabilización que se estaba implementando necesitaba recursos frescos y tiempo para estar en condiciones de pagar. Se logró convencer a los acreedores y se reestructuró el 65% de la deuda privada externa total del país. Así se pudo evitar la quiebra de empresas y reducir el pago de los

⁷⁰ Lustig, Nora, *MEXICO Hacia la reconstrucción de una economía*, 2ª ed. en español, trad. al español de Eduardo L. Suarez, El Colegio de México-Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 61.

⁷¹ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit, p. 660

créditos que vencían en 1983 y 1984 pero aumentó la necesidad de requerimientos de financiación para 1985.

En una segunda etapa de implementación del PIRE, la política económica se orientó en reducir la inflación a través de un déficit fiscal bajo, mantener un superávit comercial y recuperar las tasas de crecimiento como las de años anteriores, objetivos que no se concretaron. Si bien en 1984 hubo una ligera recuperación económica, en 1985, se presentó otra crisis en la balanza de pagos, a la cual se respondió con otra devaluación del peso, reducciones al crédito interno y déficit fiscal, así se frenó el crecimiento y se aceleró la inflación.

La imagen del Estado como garante del manejo de la economía estaba muy demeritada, por ello los mecanismos de recaudación de ingresos y de ejecución del gasto se modificaron, el tamaño de la administración se redujo y en vista de que la crisis había interrumpido el crecimiento sostenido que se venía presentando por más de tres décadas y que la inflación amenazaba la estabilidad económica, el régimen económico dejó de ser regulado y protegido por el Estado para convertirse en un régimen de economía abierta orientado al mercado.

Se llevaron a cabo modificaciones en torno a la desregulación de actividades económicas, la desconcentración de la administración, la privatización de la empresa pública, la liberalización comercial, la eliminación del control de precios y la reforma fiscal. Cada una de estas medidas estaba orientada a promover la eficiencia económica.

En 1983, por medio de la reforma constitucional a los artículos 25 y 28, se determinaron los alcances de la actividad estatal en la economía y se definieron explícitamente los sectores reservados de forma exclusiva para el Estado y los sectores prioritarios en los que podía participar bajo ciertas directrices generales. De esta forma, un número importante de empresas públicas se privatizó, cerró, fusiono o transfirió; para 1991, de las más de 1000 empresas existentes en 1982, solo quedaban 269. Los campos y actividades que seguían siendo propiedad y operados por el Estado eran las actividades petroleras básicas, la electricidad, los ferrocarriles nacionales y la distribución de alimentos, el gobierno renunciaba a las

telecomunicaciones, aerolíneas, producción siderúrgica, productos químicos y fertilizantes, minería, azúcar y otras actividades del sector industrial y de servicios.

La liberalización comercial buscó reducir las restricciones que existían para adquirir, operar, explotar y comercializar bienes y servicios en algunos ramos como el transporte terrestre, la industria petroquímica, el sector pesquero, minero, de productos agrícolas y las telecomunicaciones; para ello se enmendaron las leyes y reglamentos de la materia, se eliminaron los aranceles y permisos previos de importación y se modificó la estructura arancelaria para aumentar la recaudación fiscal. La apertura comercial al exterior que inició en 1983, relajó el sistema proteccionista que había operado en el país desde 1947; este proceso alcanzó su punto más alto en 1987 al liberarse el 73.2% de las importaciones.⁷²

En el sector financiero, la reforma de los marcos legales e institucionales aplicables para los intermediarios financieros permitió que el sector privado tuviera hasta el 33% del capital de los bancos, los inversionistas extranjeros la propiedad minoritaria y ninguna persona en particular más del 1%.

Debido a la necesidad de recurrir al ahorro externo para restablecer el crecimiento, el gobierno tenía que introducir reformas acordes a los intereses de quien iba a obtener el apoyo, por lo tanto, las medidas que se implementaron en esta década estaban formuladas en atención a las instituciones financieras multilaterales y al gobierno de los Estados Unidos de América (instituciones de Bretton Woods). Aunque la idea del PIRE era fortalecer las finanzas públicas, elevar el ahorro interno, proteger el empleo, mantener la planta productiva y el consumo básico, la estrategia estaba basada en la ortodoxia monetarista lo cual implicaba reducir el gasto público, liberalizar los precios, implantar topes salariales e integrar la economía mexicana a los mercados internacionales.⁷³

La política macroeconómica que se implementó en el gobierno de Miguel de la Madrid ejecutada a través del PIRE buscaba aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales, reducir el gasto público para disminuir el déficit fiscal y renegociar la deuda externa buscando para la deuda pública, obtener plazos más amplios y

⁷² *Ibidem.*, p. 673.

⁷³ Bizberg, Ilán y Mayer, Lorenzo (Coord.), *Una historia contemporánea de México: Las políticas.*, Ed. OCEANO, México, 2009, p. 159.

mejores condiciones para cubrirla, y para la deuda privada obtener recursos frescos para empresas y para protección al empleo. La reforma fiscal y administrativa llevada a cabo en la década se caracterizó por el aumento de los impuestos y de los precios de los bienes y servicios públicos y por la reducción del gasto público programable para obtener así un ajuste fiscal. También hay que señalar que se buscaron otras alternativas para el aumento de ingresos tales como los relacionados con el petróleo, y el aumento del IVA junto con la reducción de sus exenciones. Resultado de la primera fase de implementación del PIRE, fueron la reducción de déficit público y el freno que se puso al aumento de la inflación,⁷⁴ no obstante el PIB real se contrajo en términos per cápita a causa de la contracción del déficit público y la reducción de la inversión privada.

Los cambios en la estructura económica del país realizados en 1983 empezaron a dar resultados de recuperación económica a finales de 1984 y principios de 1985 debido principalmente al aumento del gasto público y la reactivación del gasto privado. No por lo anterior la situación estaba resuelta, el comportamiento positivo de la economía aumentó la demanda, presiono los precios al alza y nuevamente la balanza de pagos estaba en problemas teniendo que aplicar una política cambiaria que evitara la sobrevaluación del peso y fomentar la libertad de cambio, así mismo se generaba mayor inflación.

Ante el escenario macroeconómico negativo, el FMI suspendió los acuerdos de financiamiento con México, de inmediato se redujo la disponibilidad de crédito para el sector privado, el gasto público y el gasto corriente. Fiscalmente los ingresos no aumentaron y el déficit financiero aumento al igual que los requerimientos financieros del gobierno. Fue el Banco de México, la banca de desarrollo, la banca múltiple y los valores gubernamentales quienes proporcionaron los recursos para cubrir los requerimientos del sector público. Al final de este desajuste macroeconómico la inflación se encontraba en 63.7%.

A la desaceleración de 1985, se sumaba el colapso del mercado petrolero internacional en 1986. La política cambiaria y monetarias se volvieron restrictivas a

⁷⁴ El déficit público paso de 16.9% en 1982 a 8.6% en 1983, la inflación a principios de 1983 se situaba en 117.2% y a final de año se ubicó en 80%.

la par que se llevó a cabo la devaluación del tipo de cambio controlado, el gobierno consideraba que de esta forma se podía afrontar la crisis en la balanza de pagos que se estaba presentando. Por el contrario, la política fiscal fue expansiva, aumentaron los egresos públicos por concepto de pago de intereses de la deuda pública interna y externa, consecuentemente se elevó el déficit fiscal. La inflación a finales de 1986 alcanzaba cifras de 105.7% con tendencia al alza debido al incremento de costos en algunos productos y el impacto de la devaluación de la moneda.

Con resultados negativos y un panorama adverso, el PIRE dejó de funcionar y en su lugar se presentó el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) que planteaba una política económica expansionista que evitaría el estancamiento económico a través de la liberalización del crédito externo para disminuir las tasas de interés y alentar la inversión. Para esto fue necesario solicitar apoyo de la comunidad financiera internacional a través de una “Carta Intención”. Se obtuvieron recursos del FMI, Banco Mundial y de la banca comercial, así como también se reestructuraron vencimientos de la deuda pública y de la deuda externa privada. Aunque de inmediato hubo desaceleración en el crecimiento de la producción, éste programa económico permitió una ligera reactivación en la economía con un crecimiento del PIB real de 1.9% y la recuperación de los precios del petróleo, pero un acontecimiento en la Bolsa de Nueva York afectó las bolsas de valores del mundo y para México representó presión en el mercado cambiario, se volvió a devaluar el peso quedando a la par del tipo de cambio controlado. Finalmente se agravó el proceso inflacionario, para fines del año los precios al consumidor habían aumentado un 159.2% y la tasa de inflación anualizada era de 461.4%.⁷⁵

En 1986 se efectuó otra reforma que estimulaba la inversión y el financiamiento a través del mercado accionario en lugar del crédito y en 1988 se redujo aún más la tasa de máxima de gravación del ingreso personal y se introdujo un impuesto de 2% sobre los activos de las empresas; estas dos reformas fortalecieron el control del pago de impuestos y alentaron a estados y municipios

⁷⁵ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana...*, cit, p. 692.

⁸⁷ Lustig, Nora, *op. cit.*, pp. 116-118.

para incrementar su recaudación. Los resultados fueron buenos ya que la recaudación de impuestos como proporción del PIB aumentó. Las estrategias fiscales presentaron en general resultados positivos puesto que también se cumplió con uno de los objetivos macroeconómicos que fue la reducción del déficit fiscal, a pesar de ello era necesario reducir los números del gasto público programable.

Ya en 1987, con el aumento del precio mundial del petróleo y mayor financiamiento externo, los objetivos de política macroeconómica dejaron a un lado la protección de la balanza de pagos y se priorizó la estabilidad de precios y la recuperación económica, así se redujo la depreciación de la moneda y se incrementó la disciplina fiscal. En este mismo año el gobierno celebró el Pacto de Solidaridad Económica con representantes de los trabajadores, productores agrícolas y el sector empresarial con el objetivo de reducir la inflación al 2% mensual para 1988.

Durante los años de crisis y reestructuración el gasto social disminuyó 33.1%, a pesar de los esfuerzos para reasignar el gasto programable a favor de los sectores sociales. En educación y salud que son los sectores que constituían aproximadamente 85% del gasto social, de 1983 a 1988, disminuyeron 29.6% y 23.3% respectivamente. A pesar de que el gobierno tenía la intención de proveer los mínimos de bienestar y mantener los servicios básicos para la mayor parte de la población, la gravedad de la crisis dificultó que las políticas y programas sociales pudieran resolver problemas en sectores específicos de la sociedad. Frente a la crisis, como una forma de reducir el gasto público, el gobierno tomó la decisión de cancelar los programas cuyo objetivo fuera la política social. Entre 1983 y 1989 bajó un 6.8%, hubo recortes a la inversión pública, eliminación de subsidios y reducción del gasto programable.⁸⁷ Contrario a lo que había sucedido con los programas implementados en años anteriores, el pacto presentó resultados positivos de manera inmediata al grado de renovarse cuatro veces en el año de 1988.

Como la prioridad del gobierno de Miguel de la Madrid fue la recuperación económica a través de los instrumentos de política económica, en materia de política social solo se buscó alcanzar los mínimos de bienestar en las áreas básicas. La decisión de priorizar el aspecto económico y comercial restando atención al

sector social y de bienestar junto con la pérdida de crecimiento económico para México se tradujo en incremento de la desigualdad, caída en los salarios reales, aumento de la tasa de desempleo en zonas urbanas y del empleo informal.

Al entrar Carlos Salinas de Gortari al poder en 1988, todavía estaban presentes los efectos positivos del Pacto de Solidaridad Económica pero no se podía recuperar el ritmo de crecimiento económico y la inversión privada se desalentaba por el control fiscal y financiero; es por ello que, al tomar posesión, anuncia el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico.

México necesitaba inversión del extranjero para incrementar el comercio, atraer inversión de todas partes del mundo y continuar el sendero de recuperación económica prioritario para poder crecer. Celebrar un acuerdo comercial con Estados Unidos se pensaba como una herramienta ideal para asegurar en un futuro el acceso al mercado norteamericano y la permanencia de apertura económica, de esta forma el gobierno norteamericano desempeñaría un papel fundamental en la política económica mexicana.

1.3 TEORÍA QUE EXPLICA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO.

Al mismo tiempo en que se reestructuraba la economía internacional en la década de los años treinta del siglo XX, el programa económico del neoliberalismo surgía estableciendo sus principios generales. Desde aquel entonces, autores como Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayek y Milton Friedman centraban sus estudios en el mercado como pieza fundamental del pensamiento neoliberal y como parte de la solución a los problemas económicos y sociales que se presentaban en la época de la posguerra, sin embargo, en ese momento el programa no prosperó.

Hacia los años setenta, después de tres décadas en las que el Keynesianismo había tenido resultados positivos logrando el crecimiento económico, la estabilidad social y el bienestar. El sistema monetario estadounidense entra en un periodo de inestabilidad al que se suma un contexto político negativo derivado de la Guerra de Vietnam. En Europa también se vivieron

tiempos caóticos, con la crisis petrolera de En Europa también se vivieron tiempos caóticos con la crisis petrolera de 1973, el aumento en la inflación, las altas tasas de desempleo y los movimientos terroristas en algunos países del Viejo Continente. En el resto del mundo, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones entró en crisis por la desigualdad que existía en los términos de intercambio que perjudicaba a los países pobres. De manera repentina, el precio del petróleo aumenta drásticamente llevando a una crisis de consumo y producción que influye a la generación de una crisis financiera de proporciones globales.

Así las cosas, fue complejo dar continuidad a las directrices económicas políticas y sociales formuladas por el keynesianismo y se presentaba la oportunidad para que los partidarios del proyecto neoliberal promovieran su ideología como la panacea a la debacle que se vivía en aquella época.

1.3.1 EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL.

Las posturas neoliberales tienen fundamento en algunos de los supuestos desarrollados por la escuela neoclásica⁷⁶ a la cual pertenecían grandes pensadores como Friedrich Von Hayek, Milton Friedman y Robert E. Lucas, quienes coinciden en la superioridad absoluta del mercado y de la libertad individual sobre cualquier otro tipo de institución. El neoliberalismo adopta los modelos técnicos de la economía neoclásica por los cuales se supone que los mercados eficientes y en equilibrio utilizan de manera óptima todos los recursos de que disponen y producen siempre el mejor resultado posible, razón por la cual es necesario dejar que funcionen sin trabas.

Friedrich Von Hayek como promotor principal del neoliberalismo centro sus obras en desarrollar los elementos fundamentales de este programa económico. En primer lugar, considera que el mercado es la principal institución económica y social

⁷⁶ Las premisas que retoma el programa neoliberal de la escuela neoclásica versan en el sentido de que la economía como “ciencia” debe enfocarse en el estudio de la utilización óptima de los recursos disponibles, que son escasos, para satisfacer las necesidades elementales y accesorias de los agentes económicos; que la utilidad de los bienes y servicios es determinada por los consumidores; que el equilibrio general se obtiene con la utilización óptima de recursos y que este corresponde a un conjunto de valores para los precios, cantidades y valores; que el precio es un indicador de escasez y que la distribución del ingreso está determinada por la contribución que depende de los factores de producción. (Cfr. Cárdenas García, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, UNAM-IIIJ-Editorial Flores, México, 2016, p.12)

en la que el sistema de precios permite a los seres humanos participar y acoplarse a hechos de los que nada sabe y que son los que determinan el orden moderno del mercado mundial y del bienestar individual. La condición fundamental para que el mercado funcione es la libre competencia que depende de la libertad individual, de propiedad y de precios.⁷⁷ Por otro lado, tomando al mercado como una estructura que forma parte de una sociedad, considera que este atiende a un orden espontáneo natural, y como tal permite la toma de decisiones de manera libre, razón por la cual necesita mantenerse intocado de las decisiones que se den en dentro de un Estado por la influencia que pudieran ejercer en este último quienes forman parte del aparato burocrático, o a los intereses particulares de estos mismos agentes.⁷⁸

Por otro lado, Milton Friedman, ganador del Nobel de Economía en 1976, argumentó que el fracaso de la economía keynesiana se debió a que ésta abandonó al dinero como una variable clave para la política económica. Como defensor del mercado, su argumento era científico y empírico en cuanto a que el mercado es el medio más eficiente para la asignación de recursos, elevar el nivel de vida de las poblaciones, fomentar la selección, diversidad y bienestar, asegurar la libertad, atraer la cooperación en la producción, satisfacer las necesidades ajenas y transferir información. Otras aportaciones de Friedman versan en el papel que tiene el Estado, reduciendo su intervención a la protección de los ciudadanos de los excesos en el uso de la fuerza por parte de la autoridad, a funciones legislativas y de administración de justicia, a proveer los bienes públicos que el mercado no puede dar y en defensa del libre mercado, evidencia la influencia del Estado a favor del poder monopólico.⁷⁹

Siguiendo los pasos de Friedman, al obtener el Premio Nobel de Economía en 1995 y como académico de la Universidad de Chicago, Robert E. Lucas a partir de su teoría de las expectativas racionales, ataca el pensamiento keynesiano argumentando que los individuos utilizan toda la información disponible para hacer

⁷⁷ Dussel Peters, Enrique, “En el nombre de la libertad. El sistema teórico del neoliberalismo”, *Economía Informa*. Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, No. 255, marzo de 1997, pp. 2025.

⁷⁸ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, El Colegio de México, 2015, pp. 43-49.

⁷⁹ Argandoña, Antonio, *El pensamiento económico de Milton Friedman*, IESE Business School-Universidad de Navarra, Julio, 1990. Recurso electrónico disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0193.pdf>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

pronósticos del comportamiento futuro de la economía y a partir de ello definir su comportamiento cotidiano, así en un contexto de certeza la gente sabe lo que ocurrirá en el futuro y con base en ello toma decisiones, pero cuando ocurre lo contrario, falta de información, fenómenos inesperados o cambiantes, pueden provocar que las decisiones tomadas por los individuos sean erróneas. Estas ideas llevadas al campo de la economía sugieren que, dado que las expectativas de los agentes económicos son racionales, la política monetaria y fiscal en el mejor de los casos solamente afecta al producto físico y al empleo en el muy corto plazo, argumento contrario al que sostiene Keynes.⁸⁰

Pero más allá de ser una corriente económica, el pensamiento neoliberal también comprendía una ideología basada en el liberalismo. En una estructura social donde las libertades otorgadas al individuo no son suficientes para su desarrollo, es a través de la libertad económica como se puede llegar a tal fin, lo cual hace indispensable también la garantía de las libertades políticas pues son fundamentales para el desarrollo social.⁹³

Respecto de las funciones que debe cumplir el Estado como ente regulador de la vida en sociedad, el neoliberalismo sostiene dos posturas que, desde nuestro punto de vista resultan contradictorias, por un lado, esta corriente ha manifestado que el Estado es el causante de los desequilibrios que condujeron a la crisis económica en la década de los setenta. Pero por otro el neoliberalismo necesita del Estado para el proceso de privatización, que generará las condiciones ideales para el funcionamiento del mercado y proteger a este de las instituciones democráticas. Entonces para el neoliberalismo el Estado no necesariamente debe verse reducido en sus funciones, sino que estas deben estar orientadas de tal forma que faciliten el cumplimiento de los objetivos del mercado y sus agentes, razón por la cual la política económica y sus instrumentos deberán diseñarse en este tenor.

Así, la estructura institucional del neoliberalismo se caracteriza por la privatización total o relativa de las actividades que estuvieran bajo el control del Estado, la cancelación de las regulaciones que restringieran el comportamiento de

⁸⁰ Loria, Eduardo, "Robert Lucas y las expectativas racionales" en *Ciencia Ergo Sum*, Vol. 5, Número dos, Julio de 1996, pp. 219-220. Recurso electrónico disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5128879.pdf>. Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016. ⁹³ Dussel Peters, Enrique, *op. cit.*

actividades financieras y productivas del sector privado, cambios en los sistemas y programas de bienestar social y modificación de las políticas laborales.

Por cuanto hace a la política económica,⁸¹ que es donde se materializan los postulados de esta ideología, debe caracterizarse por lo siguiente:

- a) Fomentar la competencia mediante el libre flujo de mercancías y capitales.
- b) Impulsar el ahorro y el crédito, para lo cual debe mantener la estabilidad de precios como prioridad.
- c) Fomentar el ahorro e inversión a través de la reducción tributaria, mediante la reducción de las tasas en los impuestos directos y un aumento en la carga impositiva indirecta.
- d) Flexibilizar la regulación laboral para facilitar el empleo.
- e) Mantener finanzas públicas equilibradas a través de la reducción del gasto público para estar en posibilidad de canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.
- f) Mantener la estabilidad financiera.
- g) Privatización de la empresa y servicios públicos.
- h) Prestación de servicios públicos a través de la subcontratación de los mismos.

El sistema jurídico del neoliberalismo se articula a favor de instituciones de derecho privado de carácter mundial. Jaime Cárdenas García afirma que las estructuras jurídicas del neoliberalismo se caracterizan, a diferencia del derecho nacional, en que se construyen sin el respaldo de una única autoridad mundial o nacional ya que en su integración participan autoridades y agentes privados transnacionales que, a través de instrumentos de carácter contractual van sustituyendo a las fuentes jurídicas tradicionales. Son dos los tipos de redes jurídicas que se identifican en el programa neoliberal, las redes jurídicas económicas transgubernamentales⁸² y las redes privadas económicas de autorregulación transnacional,⁸³ cuya finalidad es

⁸¹ Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, UNAM, México, 2015, pp. 97-101.

⁸² Como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Instituto para la Unificación del Derecho Privado.

⁸³ Por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional.

construir un marco jurídico flexible que le de orden y estructura jurídica a las múltiples operaciones y procesos que caracterizan el programa económico neoliberal. A su vez, haciendo uso de su poderío, estas corporaciones económicas determinan el funcionamiento de la política e instrumentalizan a su favor a las instituciones y normas jurídicas de las naciones.⁸⁴

Así mismo, la integración de los países al sistema mundo del neoliberalismo reduce la capacidad de coordinación macroeconómica de los Estados-nación, muestra de ello es la disminución del gasto público para mantener las finanzas públicas equilibradas a través de políticas fiscales regresivas. El alcance que tiene este tipo de directrices, favorece la transferencia de riquezas de los pobres a los ricos, privatiza los beneficios y casi anula la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.⁸⁵

1.3.2 RESCATE DE LA ECONOMÍA MEXICANA, CAMBIO ESTRUCTURAL Y LIBERALIZACIÓN (1989-2000).

Una vez que Carlos Salinas tomó protesta en diciembre de 1989 y dada la situación económica que se presentaba, el pago de la deuda, recuperar el crecimiento y mantener niveles de inflación estables.

Mantener elevado el monto de la deuda dificultaba la asignación de recursos para la inversión productiva, por lo tanto, las autoridades hacendarias iniciaron acuerdos con los acreedores extranjeros para estimular la entrada de capitales a través de inversión extranjera directa con tasas de interés bajas. Una vez que el tesorero de Estados Unidos en marzo de 1989 anunció apoyo para los países deudores, México se adhiere al Plan Brady comprometiéndose a generar finanzas públicas balanceadas y a renegociar con los bancos privados los plazos y pagos de la deuda.

Con las medidas implementadas por el gobierno de Salinas, para 1989 disminuyó levemente la carga del servicio de la deuda y se pudo acceder a mayor financiamiento para la recuperación económica; el PIB creció 3.3%, disminuyó el

⁸⁴ Cárdenas García, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, UNAM-IIIJ-Editorial Flores, México, 2016, pp.6-11.

⁸⁵ *Ibidem.*, pp. 15-20.

déficit financiero del sector público debido a la reducción del pago de intereses, el gasto programable decreció 13.4% y aumentaron 1.7% los ingresos fiscales.⁸⁶

Continuando con la tendencia hacia la liberalización económica y de los mercados, se formula el Consenso de Washington que sugería reformas políticas y económicas orientadas a liberar el comercio de bienes y capitales, a formar bienes de capital a largo plazo, acotar las actividades del Estado y disminuir el déficit público y los subsidios excesivos. A partir de la adhesión al Plan Brady y con las directrices establecidas en el Consenso de Washington, Estados Unidos jugaría un papel muy importante en las decisiones de política económica que se formulaban en el país. Así, los objetivos más importantes del sexenio Salinista fueron la institucionalización de las reformas estructurales y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; de igual forma se planeó reprivatizar la banca y otras empresas, desregular otros sectores industriales y modificar los regímenes de propiedad.

Las reformas estructurales implementadas tenían por objetivo eliminar las barreras que obstruyeran la competitividad de la economía del país y disminuir la participación del Estado en la producción y construcción de infraestructura para que en su lugar fuera realizada por la inversión privada. Para que esto fuera posible, se debía abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las actividades productivas que se habían restringido al Estado o a mexicanos y eliminar las regulaciones que encarecieran costos de producción.

La liberalización comercial se concretó a través de la celebración y firma del Tratado de Libre Comercio, para México representaba la posibilidad de que sus exportaciones accedieran al mercado más grande del mundo y finalizar con el modelo económico proteccionista; por el lado de Estados Unidos, se pretendía proteger la propiedad intelectual, mantener una estructura comercial múltiple y asegurar el acceso de inversiones.

La privatización del sector público se concretó en reducir el déficit del sector público a través de la contracción del gasto público y con la entrada del sector privado en áreas donde fuera necesario ofrecer precios y servicios más

⁸⁶ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana... cit.*, pp. 701-703.

competitivos. Resultado de este programa de desincorporación fue el retiro del gobierno en 21 ramas de la actividad económica, la desincorporación de aproximadamente 900 empresas o entidades y la creación de un Fondo de Contingencia en donde se depositaban los recursos obtenidos por la venta de estas y que eran utilizados para el pago del principal de la deuda externa y como reserva para futuros problemas financieros extraordinarios. Puede decirse que este proceso fue exitoso debido a que las finanzas públicas federales se balancearon, pero también el proceso dio lugar a dudas sobre el uso de los recursos públicos al priorizarse el impulso al sector privado.⁸⁷

Aunque en 1982 ya se había llevado a cabo la privatización de la banca, el acuerdo celebrado con Estados Unidos y Canadá exigía la mínima intervención del Estado en el ámbito financiero. Así las cosas, el gobierno vendió la totalidad de los bancos.

La modificación a los regímenes de propiedad con el objetivo de mejorar la productividad del campo llevó a que se modificara el numeral 27 constitucional permitiendo la venta de tierras ejidales, aunque quedaba la posibilidad de mantener los ejidos si así lo decidían los ejidatarios.

Económicamente las reformas estructurales e institucionales no trajeron efectos positivos. A partir de 1991 la economía presentaba signos de debilitamiento al reportar una tasa del PIB real en 3.6%.⁸⁸ El aumento de entrada de capital extranjero produjo reacciones diversas entre los ingresos y la demanda de productos, el tipo de cambio, los costos de producción de las empresas que poco a poco tenían la necesidad de conseguir créditos con elevadas tasas de interés disminuyó la inversión privada, la utilidad de las empresas y los niveles de empleo, sin olvidar la competencia derivada del mercado abierto.

La sobrevaluación del tipo de cambio para las empresas significó reducción en la competitividad; el público consumidor aumento la adquisición de bienes duraderos y bienes importados de consumo intermedio aun cuando fueran producidos internamente. Esta serie de acontecimientos provocaron el

⁸⁷ Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana... cit.*, pp. 713-716

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 724.

estancamiento de la economía para 1993 cuando la tasa de crecimiento se ubicó en 0.6% además de que surgían otros problemas como el desempleo, el aumento de la cartera vencida de los bancos por la falta de liquidez de sus usuarios para cubrir el crédito adquirido.

Como parte de la estrategia de gobierno para lograr el desarrollo del país y el bienestar social, se formuló el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyos objetivos, ideología, organización y recursos estarían enfocados a abatir los índices de pobreza extrema para lo cual se definieron tres grandes rubros con varios subprogramas.⁸⁹¹⁰² Para otorgarle legitimidad, se crearon diversas instituciones y unidades que estarían a cargo del manejo del programa;⁹⁰ la Secretaría de Programación y Presupuesto se establecía la estructura programática y financiera para la asignación del presupuesto público, las normas para administrar el flujo de recursos, la selectividad de los programas y la supervisión del gasto, funciones que también serían supervisadas por el titular del ejecutivo.

Al momento de evaluar el programa, los primeros resultados evidenciaron que existían problemas relacionados con el mantenimiento de las obras y el más importante la disparidad entre el gasto público asignado a combatir la pobreza y los altos niveles que aún se reportaban en México. Los indicadores macroeconómicos y de pobreza reportaban resultados negativos. Los niveles de pobreza en el sexenio de Salinas de Gortari aumentaron concretamente el sector perteneciente a población en pobreza extrema ya que, de 17 millones, reportados en el inicio, al final del sexenio 25 millones se encontraban en tal situación a pesar de que millones habían sido beneficiados con el PRONASOL.

A los signos de debilitamiento económico de 1991 se sumaron el debilitamiento del sistema bancario, derivado y la política macroeconómica implementada conforme a las directrices del Consenso de Washington.

⁸⁹ “Solidaridad para el bienestar social” sería el rubro encargado de proporcionar los servicios de salud, educación, vivienda, infraestructura básica y abasto; “Solidaridad para la producción”, fomentaría el desarrollo de microempresas y proyectos específicos que promovieran las oportunidades de empleo para la población y el rubro “Solidaridad para el desarrollo regional” promovería obras de infraestructura. (Cfr. Rojas Gutiérrez, Carlos, “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas entorno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 440-448.)

⁹⁰ Entre las que se encontraban la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Comisión Nacional de Bienestar Social, el gabinete de Bienestar Social, el Instituto de Solidaridad, la Secretaría de Desarrollo Social y la Coordinación General de Empresas de Solidaridad.

La inflación era un problema frecuente en la economía mexicana, en este tiempo la política económica antiinflacionaria alentó la demanda agregada y mantuvo el tipo de cambio fijo con resultado positivos pues para 1993 los niveles de inflación llegaban al 8.0%. Sin embargo, la sobrevaluación del tipo de cambio y el deterioro de la cuenta corriente estaban provocando un desequilibrio en la economía mexicana, concretamente en el ahorro e inversión por lo que el sector externo intervino para financiar el exceso de inversión privada y el faltante de ahorro privado al mismo tiempo que se amplió la banda de flotación para reducir la sobrevaluación del peso.

Cerca de las elecciones presidenciales hubo una fuerte salida de reservas del Banco de México que motivaron al gobierno a detener la política de depreciación del peso y sostener el tipo de cambio a través de tesobonos. En la segunda mitad del año de 1994, el déficit de transacciones con el exterior estaba deteriorado además de que el déficit y deuda a corto plazo superaban las reservas internacionales. Al tomar posesión Ernesto Zedillo, no se habían realizado cambios en las directrices económicas aun cuando las reservas disminuían, fue hasta los últimos días de diciembre de 1994 que el gobierno tomó la decisión de dejar flotar el peso. El tipo de cambio llegó a \$5.10 pesos por dólar perdiendo 48% de su valor. En estas condiciones Carlos Salinas dejaba de ser presidente y Ernesto Zedillo tenía la tarea de afrontar las consecuencias de una nueva crisis financiera.

Nuevamente el gobierno de Estados Unidos, esta vez encabezado por Bill Clinton, entraba a escena y junto con el Fondo Monetario Internacional otorgó a México un apoyo financiero por casi 50000 millones de dólares que tenían por objeto hacer frente a la crisis financiera. Con este apoyo se aminoró la gravedad del problema pues se logró redimir el importe de los tesobonos y se reestructuraron los adeudos que se tenían. El gobierno aplicó medidas contraccionistas para disminuir el gasto, aumentó el Impuesto al Valor Agregado y las tasas de interés para resolver el deterioro de la balanza de pagos, reducir el déficit, ajustar la demanda interna y

atraer capitales. El déficit público también disminuyó, pero la inflación volvió a aumentar de 8% a 52% en solo un año.⁹¹

Para 1995, la tasa de crecimiento reportó un -6.2% y la inflación había llegado a niveles de 50% del PIB. Dos años después se observaban los resultados del programa de ajuste macroeconómico y del Tratado de Libre Comercio pues la economía logró recuperarse rápidamente empezando por reducir los niveles de inflación, la mayor parte de la población resintió los ajustes de las políticas económicas mencionadas anteriormente, a partir de entonces el descontento social prevaleció dejando pendiente la realización de otras reformas estructurales como la energética.

Dentro de las actividades de campaña Ernesto Zedillo señalaba que su política social estaría orientada a lograr condiciones de vida dignas para cada familia y para ello la política económica debía tener como propósito el bienestar creciente de cada persona y familia, bienestar fundado en empleo digno, estable y bien remunerado, para ello se diseñó un programa distinto al desprestigiado PRONASOL en el sentido de descentralizar los recursos y acciones, transparentar la toma de decisiones, eliminar la discrecionalidad y desligarlo de su uso con fines políticos y partidistas.

En 1997 el gobierno crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con el objetivo atacar de manera integral las causas de la pobreza atendiendo de manera prioritaria los sectores rezagados, concretamente la población en condiciones de pobreza extrema. Las acciones serían ejecutadas por dependencias, instituciones federales y estatales de manera sectorial a través de la selección de los beneficiarios y las zonas donde operaría el programa; todas ellas bajo los principios de descentralización, integridad y continuidad.

⁹¹ Para afrontar la crisis, el sector financiero y bancario quienes fueron los más perjudicados, solicitaron al Banco de México que fungiera como prestamista para responder de sus obligaciones con instituciones financieras internacionales. En respuesta y haciendo uso de los recursos del paquete de rescate mencionado, se creó la Ventanilla de Liquidez, el Programa de Capitalización Temporal y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera; el objetivo era recapitalizar los bancos, recuperar sus acciones y recuperar la cartera a un costo fiscal mínimo que fue de 894200 millones de pesos concentrado en seis bancos que absorbieron el 60% del costo total del rescate bancario. (Cfr. Reyes Tepach, Marcial, “Análisis de la crisis bancaria en México”, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, pp. 12-14. Recurso electrónico disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-03-1999.pdf>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.)

El PROGRESA reconocía la desigualdad y la pobreza como problemas estructurales relacionados directamente con la diferencia de ingreso y de oportunidades sociales. La pobreza extrema se ubicaba principalmente en áreas rurales ya que, más de la mitad de hogares en el campo eran pobres extremos. Se establecieron objetivos a mediano y largo plazo que buscaban mejorar las condiciones y servicios de educación y salud de manera directa con las familias, se otorgaría apoyo alimentario mensual, becas educativas entre otro tipo de apoyos y se generarían oportunidades para reducir las brechas sociales a través del ejercicio de los derechos sociales y el acceso a beneficios de desarrollo.

Para su operación se creó la Coordinación Nacional del PROGRESA como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con las funciones específicas de formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa. Se crearon mecanismos de coordinación entre las dependencias y organismos del gobierno federal, estatal y municipales que participaban en la ejecución del programa.⁹²

Si bien hubo cifras alentadoras en cuanto a cobertura del programa, el PROGRESA mantenía un sesgo asistencial, coyuntural y centralizado, justificado en que la política económica del sexenio preponderaba el crecimiento ante el desarrollo, además de que el gasto era reducido y se tenía que escoger a quien beneficiar. Desde aquel entonces se comenzaba a evidenciar que el modelo económico tenía que formular sus objetivos a la par del bienestar social de tal forma que la política económica se vincule a la disminución de la pobreza, a la generación de empleos y a promover la igualdad de oportunidades para elevar los niveles de desarrollo.

Frente a la pérdida de empleos, activos y de poder de compra, la mayor parte de la población se encontraba molesta con diversas acciones llevadas a cabo por los últimos gobiernos priistas, se percibía injusticia en los procesos que surgieron por el cambio de política económica y por la celebración del Tratado de Libre Comercio, sin olvidar que el procedimiento para el rescate bancario careció de transparencia y seguridad jurídica, y corrupción por parte de banqueros y autoridades que abonaron más al descontento que se vivía en aquel entonces.

⁹² Bizberg, Ilán y Mayer, Lorenzo (Coord.), *op. cit.*, p. 178.

Estas y muchas otras serían las causas que marcarían el final de una época continua de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional y un reto para los dos sexenios próximos ante un panorama de crisis, pobreza y desigualdad social.

1.3.3 EL ESTADO MEXICANO Y LOS GOBIERNOS DE ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA (2000-2012).

Con la llegada al gobierno presidencial del partido opositor al priismo, las expectativas económicas, políticas y sociales eran altas. Además de mejorar el ritmo de crecimiento de la economía, era necesario atender las desigualdades y carencias sociales que empezaban a obstaculizar el desarrollo de la población.

En este contexto, el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), prometió durante su campaña electoral, lograr un crecimiento de la economía de 7% anual. Para cumplir con lo anterior el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración estableció como principales objetivos, el crecimiento con estabilidad económica, orientado a: la creación de empleos, abatir la pobreza y ofrecer igualdad de oportunidades entre regiones y los hogares a través del financiamiento de proyectos productivos. De manera complementaria y para lograr los fines anteriores, la economía se orientó a ofrecer un mayor grado de apertura comercial, lo cual requería que las empresas fueran más competitivas incorporando nuevas tecnologías y especialización en los procesos productivos pues la demanda de las últimas décadas se centraba en el consumo de bienes y servicios que conllevan un alto valor agregado o tecnológico, de esta forma era posible posicionarse y competir en el mercado internacional.⁹³

A pesar de las metas que el gobierno se propuso alcanzar en materia económica, los resultados no fueron los esperados pues solamente se alcanzó un crecimiento promedio de 2.45%.⁹⁴ Los porcentajes de crecimiento por año durante

⁹³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pp. 17-20, 39-42. Recurso electrónico disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc. Fecha de consulta 14 de enero de 2017.

⁹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *PIB y cuentas Nacionales de México*, Recurso electrónico disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/>. Fecha de consulta 20 de diciembre de 2016. Los porcentajes de crecimiento por año durante el sexenio son: en 2001 -0.15 por ciento, en 2002 de 0.8 por ciento, en 2003 de 1.4 por ciento, en 2004 de 4.2 por ciento, en 2005 de 3.3 por ciento y para el 2006 de 5.2 por ciento.

el sexenio son: en 2001 -0.15 por ciento, en 2002 de 0.8 por ciento, en 2003 de 1.4 por ciento, en 2004 de 4.2 por ciento, en 2005 de 3.3 por ciento y para el 2006 de 5.2 por ciento. Resultados que tienen explicación en los pocos estímulos que se daba a la inversión privada interna, a la reducción de la inversión pública, y a la modificación de la estructura productiva al incorporar nuevos procesos de producción acorde a las necesidades del mercado externo que exigía competitividad en los productos y servicios.⁹⁵

En cumplimiento de los objetivos en el ámbito social formulados en el Plan Nacional de Desarrollo, en esta administración el gasto social tuvo un aumento de 1.2 puntos porcentuales de 2000 a 2005. Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó de 9.5% en 2000 a 10.1% en 2005. A pesar de este aumento, el porcentaje continúa muy por debajo de los niveles observados a nivel mundial, en Estados Unidos registró un 14.2% y 17.3% en Canadá; en Chile se destinó 15.6%. Estos porcentajes aumentan considerablemente para el caso de los países europeos, en los cuales el promedio para el grupo de los quince⁹⁶ es de 23.7%.⁹⁷

A través de 18 programas sujetos a reglas de operación la Secretaría de Desarrollo Social atendía las necesidades que entrañaban el objetivo de erradicar la pobreza y lograr la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, de 2001 a 2005, el presupuesto anual de esta secretaría creció 9.9% en promedio anual, sin embargo, en términos del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto de la Secretaría representa solamente el 0.3% del mismo.⁹⁸ Así, del presupuesto total de esta, el 99.8% se destina a desarrollo social en donde la función de urbanización y vivienda ocupan el 41.6% y el 53.8 % restante fueron destinados a la asistencia social, en donde quedan comprendidas necesidades básicas de abasto y alimentación.

⁹⁵ Cfr. Ornelas Delgado, Jaime, “La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XII, número 034, abril de 2007, pp. 141-158. Recurso electrónico disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/376/37603408.pdf>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

⁹⁶ Incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados*, México, 2005. Con datos del *Factbook* 2005 editado por la OCDE.

⁹⁷ Presidencia de la República, *Anexo del Quinto Informe de Gobierno*, pp. 211-218, en Ochoa León, Sara María, *Desarrollo Social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recurso electrónico disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_dsocial.htm. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

⁹⁸ Cfr. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Evolución del gasto por ramos 1980-2005*, CEF/021/2005, p.52.

A pesar de los múltiples programas que se implementaron por la Secretaría de Desarrollo Social, los índices de pobreza durante el sexenio tuvieron un comportamiento variable. Al respecto, el INEGI informa con fundamento en la evolución de la pobreza por ingresos, que de 2000 a 2006, hubo una reducción de 9.3 millones de personas en situación de pobreza alimentaria, 8 millones en situación de pobreza de patrimonio y de 9.5 millones de personas en pobreza de capacidades.⁹⁹ Disminución que no fue suficiente para mejorar la situación de pobreza en el país, toda vez que en las zonas urbanas, la cantidad de personas en situación de pobreza iba en aumento debido a la poca oferta de empleos y a las malas condiciones de los mismos.¹⁰⁰

Con los datos anteriores aseveramos que la política económica del gobierno de Vicente Fox, se estructuró en cumplimiento a las directrices del Consenso de Washington por cuanto hace a mantener los indicadores macroeconómicos positivos para México a costa del desarrollo social y de la mejora en las condiciones de vida de las personas más necesitadas. Las promesas de un índice de crecimiento superior al cinco por ciento solo habían quedado en el discurso demostrando con ello que, al final, las políticas económicas dependen de distintas variables que van más allá del discurso político y que deben alinearse a los acuerdos previamente establecidos en el interior y exterior del país.

Debido al crecimiento económico favorable que se observó en el último año del sexenio del Presidente Fox, se pensó que en el ejecutivo debía permanecer alguien del mismo partido político para continuar por la senda de crecimiento. Así, llega al poder Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), quien en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012), señala como objetivo principal de su administración el desarrollo humano sustentable. Específicamente en materia económica se pensaba tener una economía competitiva y generadora de empleos

⁹⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de la pobreza en México*, Julio, 2009. Recurso electrónico disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/219264/558315/file/Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20pobrez%2030%20JUL%2009%20CONEVAL.pdf>. Fecha de consulta 20 de diciembre de 2016.

¹⁰⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2000-2004*. Recurso electrónico disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/tradicional/2000/default.html>. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

a través del manejo equilibrado de las finanzas públicas y estabilidad económica, promoviendo la productividad y competitividad de las empresas mexicanas, así como con apoyos a las pequeñas y medianas empresas.¹⁰¹

De manera complementaria a las directrices establecidas en el (PND 2007-2012), se llevaron a cabo diez reformas estructurales en materia fiscal, de pensiones, energética, de derechos humanos, de seguridad y en materia financiera, competencia económica, laboral, y de protección a migrantes y refugiados.¹⁰² La creación de dos nuevas figuras impositivas para aumentar la recaudación de ingresos, el establecimiento de reglas de operación para la mejor ejecución del gasto y la administración de recursos por parte de las entidades federativas, era el contenido de la reforma hacendaria propuesta por el Presidente en turno. Por su parte, la reforma energética versó sobre la organización del sector, la creación de nuevos órganos burocráticos relacionados, la administración de la industria y la distribución de los productos petrolíferos, por lo tanto, aumentó el número de servidores públicos en la nómina de la empresa estatal y en el sector público en general lo que trajo de inmediato un aumento en las finanzas públicas, generando déficit en el sector público.¹⁰³

Así mismo, con gran impacto en la población, las reformas al sistema de pensiones y laboral ofrecían esquemas que resultaron más favorecedores a empresas y empleadores que a la población trabajadora en general. La primera permitió ahorros a largo plazo al pasar de un esquema de pensiones de contribución definida administrado por el sector público, a un sistema de cuentas individuales. La reforma laboral tuvo por objeto disminuir el costo de la mano de obra, aumentar la empleabilidad de jóvenes, retirar a los trabajadores en edad madura, reducir el peso de los sindicatos en las decisiones colectivas y desincentivar la creación de huelgas que afectarían la productividad del país.

¹⁰¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. pp. 17-20, 39-42. Recurso electrónico disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2016.

¹⁰² Sánchez Yeskett, Demián, *10 grandes transformaciones de México: Reformas estructurales*, Blog de la Presidencia de la República. Recurso electrónico disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformacionesde-mexico-reformas-estructurales/>. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

¹⁰³ Gutiérrez R, Roberto, *Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética*, ECONOMÍAUNAM, vol. 11 núm. 32, 2014, pp. 32-58. Recurso electrónico disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/47059/42364>. Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2016.

El crecimiento económico en el periodo¹⁰⁴ fue de 2%, cifra menor que la observada en sexenios anteriores. En 2006 se presentó una cifra de 5.2%, para 2007, 3.3% y para 2008, 1.5%. Mención especial merece el crecimiento observado en el año 2009, por dos motivos, el primero es que se observó una cifra negativa de -6.1% y en segundo lugar es por la crisis financiera que tuvo origen en Estados Unidos por el exceso de gasto y endeudamiento, las bajas tasas de interés, y los desequilibrios generados por el mercado inmobiliario. Si los efectos de esta debacle financiera para Estados Unidos representaron la contracción de su economía, la reducción de la producción industrial y del consumo, y el aumento del desempleo, para los países con economías más débiles las consecuencias podrían ser igual o peor.

Además de las cifras negativas en el PIB, como lo reportó el INEGI, el impacto más fuerte para la economía mexicana fue en las exportaciones, remesas y la reducción de la confianza en la economía mexicana, debido a la vinculación que el país tiene con el mercado de exportaciones. Con estos indicadores, la repercusión en el mercado financiero también sería negativa, dificultando el financiamiento del exterior, al mercado de deuda y los precios de los activos.¹⁰⁵ Así, las autoridades económicas y monetarias del país manifiestan que la economía mexicana había entrado en un periodo de recesión económica de la cual sería difícil recuperarse, es por ello que el crecimiento observado en los años restantes del sexenio, apenas alcanzó un 5.5% para 2010 y 3.9% para 2011 y 2012, por lo tanto la recuperación económica se veía como un proceso lento, que no sería fácil alcanzar.

La política social del sexenio, de acuerdo con el PND 2007-2012 era concretamente la superación de la pobreza. Se continuó brindando apoyo a través de programas asistenciales que requirieron un aumento del presupuesto para la ampliación de su cobertura y la creación de nuevos componentes. Al final del sexenio, los resultados obtenidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *PIB y cuentas nacionales 2013*, Recurso electrónico disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>. Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2016.

¹⁰⁵ Zurita González, Jesús; Martínez Pérez, Juan Froilán (*et. al.*), “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México” en *El Cotidiano*, núm. 157, septiembre-octubre, 2009, pp. 17-27. Recurso electrónico disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512739003>. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

Política de Desarrollo Social indican que La población del país con acceso a programas sociales o la seguridad social aumentó principalmente en la población con menores ingresos, el acceso a la salud fue la carencia que tuvo un mejor desempeño al disminuir el número de personas afectadas y que hubo avances en la cobertura de programas sociales que atienden riesgos asociados a la seguridad social tradicional. Sin embargo, la pobreza no disminuyó pues hubo un incremento de 12.2 millones de personas en pobreza, para llegar a un total de 57.5 de mexicanos en esta condición, la misma comisión reporta que esto se debió a que las políticas de protección y desarrollo social no están vinculadas a derechos, a que el nivel de acceso y calidad de los servicios es desigual y a la falta de coordinación entre dependencias e instrumentos para atender a la población que es más vulnerable.¹⁰⁶

1.3.4 LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO (2012-2016).

Después de los resultados no tan positivos en materia económica, y de las reformas implementadas por los gobiernos de alternancia democrática que no habían sido bien vistas por la mayoría de la población por representar mayores beneficios para los sectores con menos carencias y necesidades que la población vulnerable, el priismo regresaba al poder ejecutivo federal lo cual representaba la oportunidad para completar las reformas estructurales que marcaba el Consenso de Washington negociado en la década de los ochenta por Carlos Salinas de Gortari.

Como presidente de la república Enrique Peña Nieto llegó al poder con un paquete de reformas estructurales que tiene por objeto mover y transformar al país para alcanzar su mayor potencial. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, hace hincapié en el crecimiento económico de los periodos en donde el priismo estuvo en el poder y señala que, para lograr el objetivo propuesto se tiene que ir más allá del crecimiento económico, es decir atender el desarrollo humano,

¹⁰⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Avances y retos en la política de desarrollo social* Recurso electrónico disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf). Fecha de consulta 17 de diciembre de 2016.

promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la protección de los recursos naturales y garantizar la salud, la educación la participación política y la seguridad.¹⁰⁷

La estrategia para atender la situación de la economía mexicana, reconociendo que no se han observado tasas de crecimiento como antes de la década de los ochenta del siglo pasado, parte de mantener estabilidad macroeconómica dándole el carácter de una política de estado que encuentra fundamento en una política fiscal prudente y responsable, con presupuestos equilibrados procurando mantener un déficit fiscal bajo y manejable.¹⁰⁸

Uno de los principales sectores en donde se puso atención fue nuevamente el fiscal, ya que la baja carga fiscal impide gastar en inversión pública, y servicios públicos que son necesarios para crecer más rápido. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha sido muy clara en señalar que los niveles de recaudación en México son más bajos de los que corresponderían a su nivel de desarrollo económico, lo cual no solo ha traído como consecuencia déficit fiscal, sino que también escasez en la infraestructura que eleva los costos y reduce el acceso de las empresas industriales a los mercados afectando su productividad y la diversificación de su actividad económica. En atención a lo anterior, el gobierno actual implementó la reforma hacendaria con el objetivo de incrementar la recaudación a través de Impuesto Sobre la Renta para personas físicas, la eliminación de las exenciones y deducciones para el régimen personal y empresarial, aumentando la tasa y también con la introducción de un impuesto a las ganancias de capital y la eliminación del régimen de consolidación fiscal.¹⁰⁹

De la mano con el objetivo de crecimiento económico, se implementó la reforma financiera para dar apoyo a pequeñas y medianas empresas y a cualquier mexicano con el objetivo de incrementar la productividad en el país e incentivar el consumo. A través de mayores créditos con tasas de interés más bajas pero con un

¹⁰⁷ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, pp. 11-25. Recurso electrónico disponible en: <http://pnd.ensambledev.com/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, pp. 71-83.

¹⁰⁹ Presidencia de la República, *Reforma hacendaria*. Recurso electrónico disponible en: http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

marco jurídico que protegiera a usuarios y obligue a las instituciones crediticias a mantener un sistema financiero sólido y prudente para evitar abusos como los que llevaron la economía de otras naciones a crisis.¹¹⁰

Ahora bien, la política social de este gobierno se enfocó en garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, poniendo mayor atención en el acceso a la salud, a los servicios de seguridad social y cualquier otro elemento necesario para el desarrollo de una vida digna. Especial atención se puso en la educación al grado de formularse una reforma estructural en materia educativa que tiene como finalidad garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo mexicano, viendo a la educación como un elemento esencial para que la población desarrolle su máximo potencial.¹¹¹

Las cifras que reflejan el crecimiento económico en lo que va de la administración, han sido bajas. Año con año se proyectan niveles que, aunque son altos para el contexto actual, no llegan a los niveles que se habían alcanzado en las etapas de crecimiento y desarrollo de la segunda mitad del siglo pasado. Para el 2014, el promedio de crecimiento fue de 2.4% y para 2015 de 2.6%; respecto del año, 2016, los datos reportados de tres trimestres registran un crecimiento del 2.3%.¹¹² Lo anterior evidencia que no se ha podido recuperar el ritmo de crecimiento que se tenía en décadas anteriores a pesar de las políticas y reformas implementadas por los gobiernos recientes.

Aún más grave que las bajas tasas de crecimiento y lo difícil que ha sido elevarlas, son las repercusiones sociales que se tienen para la población. La desigualdad en el país en los últimos años ha aumentado y con ello se vuelve un problema que requiere atención oportuna pues la falta de oportunidades para el desarrollo de la población y la segregación que se hace de la población en situación de pobreza se ha convertido en un factor que dificulta aún más el crecimiento y desarrollo económico.

¹¹⁰ Presidencia de la República, *Reforma financiera*. Recurso electrónico disponible en: [http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/Explicacion ampliada de la Reforma Financiera.pdf](http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf). Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

¹¹¹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, ... cit., pp. 123-129.

¹¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, PIB y cuentas nacionales: estimación oportuna del PIB trimestral al cuarto trimestre del 2016. Recurso electrónico disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibo/default.aspx>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

Si comparamos el desempeño de la economía mexicana en las últimas tres décadas, a partir de la implementación de las políticas del Consenso de Washington y el desempeño de la misma antes de la adopción de estas, cuando la política económica se estructuraba en torno a los postulados del keynesianismo, nos atrevemos a decir que el panorama era mejor y con menos probabilidades de crear y acrecentar problemas sociales como la desigualdad y la falta de acceso a los derechos sociales. Por lo tanto, nos preguntamos si será conveniente que la política económica del país permanezca en la senda establecida por el programa neoliberal o es posible retomar algunos principios y fundamentos del modelo económico keynesiano para erradicar los problemas sociales que ha generado el manejo de la economía de mercado.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA TRIBUTARIA: FUENTE DE RECURSOS PARA LA ACTIVIDAD ESTATAL

2.1 LOS INGRESOS PÚBLICOS DEL ESTADO

2.1.1 LOS INGRESOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO.

Los ingresos como parte de las finanzas públicas de un Estado implican aspectos, sociales, económicos, administrativos y jurídicos que están relacionados con su proceso de estimación, determinación y recaudación; razón por la cual pueden ser analizados desde diferentes disciplinas tanto de las ciencias económico administrativas como de las ciencias sociales.

El Estado como ente regulador de la vida en sociedad necesita de recursos para satisfacer las necesidades de cada individuo para que alcance su máximo desarrollo. Bajo esta premisa en la que intervienen la voluntad de los ciudadanos y el poder del Estado, las ideas iusnaturalistas de Tomas Hobbes y Jean Jacques Rousseau toman sentido para comprender que la superioridad de éste procura el cuidado y conservación de los hombres a través de una vida más armoniosa, así los hombres transfieren al Estado su voluntad aceptando la autoridad de otros individuos en quienes se deposita el gobierno, siempre y cuando estos garanticen su seguridad.¹ Desde la perspectiva de Hobbes, los ingresos son el medio a través del cual el Estado garantiza la seguridad de sus ciudadanos. Estos al otorgar a un hombre el derecho de gobernar en plena soberanía, le transfieren el derecho a recaudar los impuestos para mantener los servicios que les otorgarán plena seguridad.² Rousseau considera que el Estado existe a partir del contrato social en el cual los individuos que forman parte de una sociedad otorgan su consentimiento para garantizar la estabilidad social, trascendiendo a un estado de civilización en donde todos los hombres por igual pueden disponer de sus ingresos y posesiones. En este sentido, los ingresos públicos cumplen con el objetivo de garantizar la

¹ Hobbes, Tomas, *Leviatán (o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 137.

² *Ibidem.*, pp. 145-147.

seguridad de la ciudadanía con ciertos límites, pues el soberano no puede hacer caer sobre sus súbditos una carga inútil, estos deben de tener un propósito que se traduzca en beneficios a la ciudadanía como la reducción de las desigualdades sociales, el acceso a la justicia y garantizar la seguridad pública.³

Desde el enfoque económico, al concepto de ingreso nacional se le han otorgado diferentes. Por un lado, hay quienes consideran que el ingreso nacional es la suma de los ingresos particulares que pertenecen a individuos o empresas, mismos que provienen en razón de las ventas de bienes o servicios; el otro enfoque lo toma como el beneficio de la colectividad nacional que proviene de esos mismos bienes y servicios. Para fines de esta investigación, la segunda acepción es la de mayor utilidad, detallando que el ingreso nacional es el conjunto de servicios económicos netos que obtiene una economía nacional durante un periodo, entendiendo por servicios económicos aquellos que son valorados en un mercado, por la autoridad o que son gratuitos.⁴

El análisis de los ingresos públicos corresponde al campo de la macroeconomía por ser estos una de las variables agregadas que explican el comportamiento de la economía en general. Como tal, influyen en los objetivos de política económica de un Estado, independientemente si lo que se busca es el crecimiento o desarrollo económico, pues forma parte de la política fiscal, que es uno de los instrumentos de política macroeconómica de que dispone la autoridad para alcanzar sus objetivos económicos.

Como ha ocurrido durante el capitalismo,⁵ los ingresos, los impuestos y las estructuras tributarias han sido pieza clave para formular la política económica que

³ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, LIBSA, Madrid, 2001, pp. 200-207.

⁴ James, Émile, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 315-319.

⁵ Con influencia de Marx, Eric Hobsbawm argumenta que el impacto de los impuestos y la estructura tributaria explican el origen y desarrollo del capitalismo dentro del ámbito económico y social de un Estado a través del manejo de la política monetaria, fiscal y de tributación. Por otro lado, Maurice Dobb partiendo de la idea de que el capitalismo es un proceso socioeconómico que inspiró la vida de una época, con apoyo en la ideología de Weber afirma que el capitalismo está presente en cualquier lugar donde sea necesario satisfacer las necesidades de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de empresas. Así, la transferencia de propiedades, la concentración de patrimonios y el uso de diversos métodos de producción hicieron necesaria la intervención del Estado a través de la hacienda pública para financiar la actividad gubernamental a través de la recaudación de impuestos.

En el sistema mundo capitalista en donde interactúan países desarrollados y subdesarrollados, los impuestos o tributos que constituyen la fuente de ingresos de los Estados, tienen un papel importante. A decir de Wallerstein, la estructura fiscal que se configuró a principios del siglo XVI, sustentada en el desarrollo de la economía capitalista, era una condición necesaria para la reestructuración política y económica del feudalismo, realizada a través de la burocratización y la legitimación del

establece un Estado para lograr sus objetivos de desarrollo, sin embargo, no todas las naciones aplican la misma estructura política y económica puesto que varían sus recursos y objetivos. Las diferentes teorías y escuelas del pensamiento económico al explicar los aspectos que intervienen en la realidad económica, proporcionan una aproximación que resuelve cuál es la importancia de los ingresos públicos para el funcionamiento de un Estado.

Contrario al postulado de la escuela clásica⁶, Keynes sostenía que el ingreso no es nunca un “factor conocido” y que lo principal es determinar cómo se establece la cuantía del mismo, consideraba que la cantidad de ingreso distribuible es una variable que depende de varios factores como la producción, las fluctuaciones de los precios, la tendencia del consumo, la distribución, la emisión de moneda y la tasa de interés, por lo que la ciencia económica debía ocuparse de la manera en la que se determinaba esa cantidad.⁷

Dentro de su *Teoría General*⁸, se pronunciaba a favor de una política de redistribución de los ingresos en beneficio de las clases que más gastaban a través de una política fiscal que tendiera a la repartición más equitativa de los ingresos lo cual sería favorable a un aumento de la propensión a consumir y por lo tanto a la demanda efectiva. A su vez esta política proteccionista y de intervención activa era un procedimiento necesario para lograr el aumento del ingreso nacional y de la ocupación plena. Con estas ideas Keynes no pretendía poner fin al capitalismo, más bien proponía su corrección mediante el desarrollo de los controles del Estado sobre la producción y distribución del ingreso mediante grandes obras públicas,

poder. El estado participaba a través de la burocracia que cobraba los impuestos que serían canalizados a diversos proyectos y que a su vez constituían la principal fuente de acumulación de capital. De esta forma no solo eran una fuente para financiar el gasto público y el funcionamiento del aparato estatal también tuvieron un papel importante en la protección y promoción de la industria y el comercio, y en la expansión de las actividades productivas propias del sistema capitalista.

⁶ Para la escuela clásica, el ingreso era concebido como un factor conocido dentro de un sistema económico cuya importancia radicaba en saber cómo se reparte entre las diversas clases sociales y como puede mejorarse tal repartición.

⁷ James, Émile, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 263-265

⁸ Presentada en 1936, Keynes demostraba la posibilidad de mantener un desempleo involuntario de manera permanente y no necesariamente por la negativa de los obreros a trabajar sino por la constante insuficiencia de la demanda efectiva que limitaba las inversiones y el nivel de ocupación. Respecto del equilibrio económico, señalaba que las fuerzas que dirigen el capitalismo habían evolucionado de tal forma que contribuían a mantener el subempleo.

promoviendo la eliminación del exceso de atesoramiento y de la diferencia entre ahorro e inversión.⁹

Desde un enfoque en el cual la economía es la ciencia que puede aportar la solución para los problemas económicos, sociales, del orden en general y en la cual el mercado es la pieza fundamental para el desarrollo del pensamiento económico, los ingresos que percibe el Estado cumplen la función de mantener el equilibrio y la eficiencia del mercado distribuyendo los recursos según la demanda efectiva de los mismos, aunque esto no siempre es justo puesto que los recursos se distribuyen a favor de aquellos que aportan más por los mismos y no a aquellos que lo necesitan. Para el neoliberalismo, los fenómenos políticos, la burocracia y el funcionamiento del Estado son factores que alteran la dinámica del mercado ya que los intereses privados de los políticos y funcionarios se anteponen al interés público, por lo tanto, las facultades del Estado para atender temas como los impuestos, el dinero público y el endeudamiento deberían ser limitadas y quedar fuera del juego político.¹⁰ En este sentido y en relación con el ingreso público, esta ideología centra sus argumentos en la privatización como un medio para aumentar los ingresos del Estado¹¹, mantener un presupuesto equilibrado con un déficit en ceros, reducir el gasto público y la no intervención de la autoridad para regular las imperfecciones que pueda presentar el mercado puesto que este tiene la capacidad de corregirse de manera automática.

Jurídicamente los ingresos se explican a partir de los elementos que los integran y como objeto de la facultad de los Estados de obtener los recursos para la realización de sus actividades políticas, económicas y sociales. Narciso Sánchez Gómez, refiere que “el ingreso público es la cantidad de dinero que percibe el Estado conforme a su presupuesto respectivo para cubrir las necesidades sociales

⁹ James, Émile, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 279-286

¹⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, El Colegio de México, México, 2005, pp. 55-82.

¹¹ El programa económico que promueve el neoliberalismo considera que, en materia de ingresos, la privatización es el medio idóneo para aumentar los ingresos del Estado, una herramienta para corregir las finanzas públicas y redistribuir eficientemente los recursos con los que se cuenta. Sin embargo, estos argumentos pierden de vista que los ingresos recibidos por el Estado por concepto de privatización de un bien de dominio público solo se reciben una vez, que, para la venta de una empresa pública, es necesario disminuir su costo real y los problemas sociales derivados de esta operación (el desempleo y la desaparición de los bienes públicos).

en un ejercicio fiscal determinado.”¹² Ernesto Flores Zavala señala que los ingresos públicos son el conjunto de percepciones económicas que el Estado obtiene y los divide en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son recibidos regularmente en cada ejercicio fiscal mientras que los extraordinarios son los que se perciben cuando el Estado se encuentra frente a circunstancias anormales que lo obligan a realizar erogaciones no previstas.¹³

Así mismo, atendiendo a la fuente de donde provienen, los ingresos públicos pueden ser tributarios y financieros. Los elementos que integran los primeros atienden al ejercicio del poder que tiene el Estado sobre los ciudadanos y a la capacidad contributiva de los mismos. Por otro lado, los financieros provienen de bienes y actividades del Estado, resultado de factores como el desarrollo del crédito, la explotación de bienes y servicios públicos, el manejo de la política monetaria y el establecimiento de la política económica de una nación.¹⁴

2.1.2 LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO: SU IMPORTANCIA Y CLASIFICACIÓN

En un esquema de economía mixta como el que funciona en México, el intervencionismo estatal es fundamental en la planificación de la política y estructura de los ingresos públicos, así la política de ingreso establece el conjunto de lineamientos y criterios bajo los cuales el Estado define la forma en la que obtendrá sus recursos para financiar sus actividades.

En México, las principales fuentes de recursos para sector público son: a) los ingresos presupuestarios, constituidos por los recursos que recibe el gobierno federal, los organismos y empresas bajo control directo presupuestario¹⁵; b) el endeudamiento contratado por el gobierno para obtener ingresos y atender las necesidades de gastos; y c) el financiamiento a través de diferimiento de pagos que

¹² Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 193.

¹³ Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas públicas mexicanas*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 21.

¹⁴ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal mexicano*, Editorial Themis, México, 2005, p. 81.

¹⁵ Por empresas de control directo presupuestario se debe entender *las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal cuyos ingresos y egresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación*.

son compromisos a cubrirse en el ejercicio fiscal siguiente a aquel en que fueron devengados.

Los conceptos por los que el Estado mexicano recibe ingresos encuentran su fundamento en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en las fracciones VII y XXIX que son las que facultan al Congreso de la Unión para establecer y determinar las contribuciones que sirven para cubrir el presupuesto y en la Ley de Ingresos de la Federación que es la norma que establece la política de ingresos anual de la Federación, esta es formulada observando los principios de suficiencia y estructura que se refieren al hecho de que los ingresos deben ser suficientes para cubrir un monto mínimo de gasto requerido y la estructura a que la composición de los ingresos permita la justa distribución de los recursos, el desarrollo económico, el apoyo a los objetivos de política económica y el logro de los fines extrafiscales.

Para facilitar la captación de los ingresos públicos y su administración, estos se han clasificado atendiendo a la temporalidad en la que se obtienen, su naturaleza, origen y función, de esta forma los ingresos pueden ser ordinarios o extraordinarios dependiendo si provienen de una fuente normal o periódica de recursos y si están establecidos en un presupuesto, supuesto en el que son captados por el Estado dentro de sus actividades de derecho público como productor de bienes y servicios conforme a la Ley de Ingresos de la Federación. Si los ingresos provienen de la contratación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda serán ingresos extraordinarios.

A su vez, los ingresos ordinarios pueden clasificarse en corrientes o de capital. Los ingresos corrientes provienen de la vía fiscal, ya sea por las operaciones que realizan los organismos y empresas a través de la venta de bienes y servicios; por erogaciones recuperables y por transferencias del gobierno federal para gasto corriente. Dentro de esta clasificación también se incluyen los ingresos tributarios y no tributarios que se obtienen con fundamento en la Ley de Ingresos y le representan un aumento de efectivo al sector público sin tener que acudir a la enajenación de su patrimonio. Por el contrario, cuando los ingresos provengan de la venta de activos fijos y valores financieros; financiamiento interno o externo, y

transferencias del gobierno para inversión física, financiera y amortización de pasivos, se estará haciendo referencia a ingresos de capital.

La clasificación que obedece al origen de los ingresos es fundamental por la cuantía que representan para los ingresos presupuestarios totales del país y para el análisis de las finanzas públicas, ésta los divide en petroleros, no petroleros, tributarios y no tributarios. Forman parte de los ingresos petroleros los ingresos tributarios asociados al sector, los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y los ingresos propios que perciba Petróleos Mexicanos (PEMEX); por otro lado los ingresos no petroleros son aquellos recursos que se obtienen de una fuente distinta al petróleo o cualquier actividad con este relacionada, así quedarían dentro de este grupo los impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los ingresos que obtienen las empresas bajo control presupuestario distintas a PEMEX.¹⁶ En atención a la carga fiscal, los ingresos tributarios son todos los impuestos que implican obligatoriedad para los contribuyentes; en cambio los ingresos no tributarios son los que capta el gobierno federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los recursos que obtienen los organismos y empresas bajo control directo presupuestario.¹⁷

La Ley de Ingresos de la Federación, ordenamiento que legitima la actividad financiera del Estado Mexicano, en su artículo 1º, agrupa los ingresos del gobierno federal en, impuestos; contribuciones de mejoras; derechos; productos; aprovechamientos; participaciones y aportaciones;¹⁸ y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.¹⁹ De esta forma el Estado como ente de

¹⁶ Es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹⁷ Las empresas bajo control directo presupuestario son aquellas cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y sus egresos forman parte del gasto neto del Presupuesto de egresos de la Federación.

¹⁸ Las aportaciones de seguridad social y los ingresos por ventas de bienes y servicios los contempla como ingresos de organismos y empresas

¹⁹ Jacinto Faya Viesca conceptualiza a los derechos, como los “ingresos que se recaudan como si fueran un impuesto de uso o una especie de precio, o como si fueran un derecho de administración que reviste la fuerza de un impuesto de acuerdo con los servicios públicos que se han utilizado”. Estos se diferencian de los impuestos por la cuantía que representan para el Estado y la contrapartida que se recibe por parte de éste, ya que los impuestos tienen carácter coactivo sin que necesariamente exista una contrapartida a favor del contribuyente.

Respecto de las contribuciones de mejoras, la doctrina y la legislación no han unificado criterios, sin embargo, existen condiciones que caracterizan este tipo de ingreso. Esta es una contribución especial que se paga por una obra pública realizada por el Estado en razón del beneficio que significa para el bien inmueble que recibe el beneficio directo. Sergio Francisco de la Garza, ha manifestado que en la contribución de mejoras los sujetos pasivos de la relación tributaria,

derecho público tiene la potestad para reclamar el cumplimiento de la obligación a los gobernados y a su vez tiene el deber de satisfacer las necesidades de éstos, quienes esperan que la autoridad utilice los recursos captados para garantizar el bienestar a través de la provisión de servicios básicos y estándares que permitan su desarrollo de manera plena e íntegra.

Por otro lado, cuando los ingresos tributarios no son suficientes para atender todas las necesidades operativas y demandas sociales, el Estado recurre a créditos o empréstitos que solicita a la nación o al extranjero para tener los recursos que necesita.²⁰ La forma en la que sean utilizados estos recursos dependerá de los objetivos de política económica que formule el país; en este sentido, la deuda pública ha sido utilizada como un instrumento para orientar la economía según los planes de desarrollo económico y social.

Los empréstitos como instrumento de financiamiento a los gastos públicos, crean deuda pública para financiar los servicios públicos tienen una naturaleza jurídica y económica distinta a la de los impuestos ya que, a pesar de estos representan un aumento en la cantidad de recursos disponibles, tienen que ser reintegrados en determinado tiempo junto con un valor agregado que corresponde a la tasa de interés, crean deuda para financiar los servicios públicos sin reducir la

propietarios o poseedores de un bien inmueble cercano o relacionado con la obra pública realizada por el Estado, son beneficiados económicamente por tal acto y reciben un incremento en el valor de sus bienes que es una ventaja que el resto de la comunidad no tiene; en este sentido y a razón del “principio de beneficio” las personas que se favorecen por un servicio de carácter general, deben de pagar la contribución.

Con fundamento en los servicios que presta el Estado, se tiene que las contraprestaciones que éste recibe por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado son catalogados como productos. Contrario a los productos, los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de los financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados. Por ser ingresos que el Estado recibe en funciones de derecho público, la ley establece que las contribuciones y los aprovechamientos causan recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización por falta de pago oportuno, conceptos que tienen carácter accesorio a los ingresos en que tiene su origen, pero participan de su naturaleza.

Los Estados y municipios, con base en lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, reciben cantidades por concepto de aportaciones y participaciones, con la finalidad de incrementar su patrimonio y mantener sus servicios ya que los ingresos que estas producen no son suficientes para tal objetivo. Con el objetivo de ayudar a la colectividad, a través de asignaciones establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación y con fundamento en el artículo 28 de la Constitución Política de México, el Estado podrá otorgar subsidios, sin afectar las finanzas de la nación, dirigidos a actividades prioritarias, generales y de carácter temporal. De igual manera, para la consecución de determinados objetivos de política económica y social, el Estado efectúa transferencias de recursos (en dinero o especie) del sector público al resto de la economía y al exterior, condicionando su asignación, pero sin recibir contraprestación directa alguna.

Los créditos nacionales o internos significan un aumento de recursos disponibles para el Estado restando en la misma proporción recursos a los particulares, transferencia que no modifica los recursos financieros de que dispone una nación; en cambio, en los créditos externos, si hay un aumento de los recursos financieros de los Estados que comúnmente se utilizan para cubrir gastos de administración y hacer inversiones directas o transferirlos a particulares a través de créditos públicos.

renta de ningún individuo, por el contrario, las personas privadas que otorgan el préstamo adquieren títulos públicos que son la promesa gubernamental de que el Estado se obliga a proporcionar al adquirente una renta futura más no un beneficio público.

2.2 POLÍTICA TRIBUTARIA Y SISTEMAS IMPOSITIVOS

2.2.1 LA POLÍTICA TRIBUTARIA DENTRO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Para la hacienda pública moderna la política tributaria puede ser concebida desde dos enfoques distintos, el jurídico relacionado con la actividad financiera del Estado y como un instrumento de política económica.

Maurice Duverger, dentro de una concepción clásica, señala que la hacienda es la “ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes”; en una visión moderna la define como “la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos.”²¹ Harold M. Groves, indica que la hacienda pública tiene como objeto de investigación los ingresos y los egresos de los gobiernos federales, estatales y locales fundamentalmente en cuatro aspectos: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto.”²² De esta forma el “conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo”²³ es lo que se conoce como hacienda pública.

²¹ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 7ª ed., México, Editorial Porrúa, 2008, p.1.

²² *Ídem*.

²³ Flores Zavala, Ernesto, *Op. Cit.*, p. 17.

A través de la actividad financiera el Estado materializa los objetivos de la hacienda pública, ya que su naturaleza y contenido se desarrollan en relación al ingreso y los gastos públicos. Entonces la política tributaria como parte de la actividad financiera del Estado tiene la finalidad de establecer las categorías por las cuales se impondrá una cuota, los conceptos por los cuales se pagarán impuestos, la forma en la que captará los recursos, las facultades de las autoridades legislativas y administrativas en la materia, los principios, requisitos y alcances de la relación jurídico tributaria entre el estado y los contribuyentes.

Bajo la óptica de la ideología neoliberal, las razones que fundamentan la intervención de Estado en el aspecto económico están dirigidas a mejorar la eficiencia económica cuando surgen fallas en el mercado a través de programas públicos y el fomento de valores sociales en éste y los consumidores.²⁴ Cada una de las decisiones gubernamentales en materia económica están orientadas a alcanzar determinados objetivos como el pleno empleo de los recursos, el crecimiento de la economía, la estabilidad de precios, el equilibrio externo y la distribución justa de los ingresos. A su vez las políticas económicas están integradas por ciertos elementos que son la autoridad, los fines y objetivos que persiguen, las acciones que la autoridad desarrolla en el ámbito económico y los instrumentos o medios que son manipulados por la autoridad para lograr determinados fines²⁵ que se identifican con propósitos a los que la sociedad aspira y que tienen una base constitucional. Los objetivos, ya sea económicos o sociales, son la definición precisa de los fines generales refiriéndose a algunos de sus componentes concretos.²⁶

Los instrumentos de política económica son parámetros controlados por la autoridad económica para conseguir los objetivos y fines propuestos por la política económica. Ya sea para adaptar o ajustar la economía a los cambios que

²⁴ Stiglitz, Joseph E. y Walsh Carl E., *Microeconomía*, 2ª ed., trad. de Rabasco Espàiz, Ma. Esther y Ramos Mena, Francisco, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 414-418.

²⁵ Cuadrado Roura, Juan R., *Política económica: elaboración objetivos e instrumentos*, 4ª ed., Mc Graw Hill, Madrid, 2010, p. 44.

²⁶ Los objetivos económicos, calificados por algunos autores como objetivos puros de política económica están ligados al bienestar económico general mediante el crecimiento económico, el logro del pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos y una distribución más equitativa de la renta y la riqueza, la expansión de la producción, el desarrollo de ramas productivas específicas y la reducción de las disparidades regionales. Los objetivos sociales se orientan a mejorar o preservar el bienestar social y mejorar la calidad de vida de la población. Estos absorben una parte considerable de los recursos económicos de una nación.

ordinariamente se producen, para modificar las estructuras institucionales y los fundamentos de la organización económico-social. Así, atendiendo a los objetivos de política económica, los gobiernos de los países intervienen a través de distintas políticas instrumentales como la política monetaria, política fiscal, política presupuestaria, política cambiaria, política de comercio, los controles directos y los cambios institucionales.²⁷

Dentro del conjunto de medidas implementadas por la autoridad, la política tributaria desempeña un papel fundamental para la obtención de recursos que aseguren el funcionamiento de un gobierno. Desde un enfoque meramente económico se puede conceptualizar a la política tributaria como un instrumento de política económica mediante el cual el gobierno establece distintas categorías y volúmenes de recaudación de impuestos de acuerdo con los objetivos de política económica previamente formulados.

Independientemente del enfoque bajo el cual se pueda analizar la política tributaria, sus objetivos están orientados a satisfacer la necesidad presupuestaria del Estado de que se trate a través de la recaudación de los impuestos o tributos que constituyen la principal fuente de ingresos por encima del endeudamiento y la emisión de moneda. De manera complementaria, ésta tiene una función estabilizadora en el ámbito de la macroeconomía, concretamente en el sistema financiero, en el manejo del comercio exterior y en las finanzas públicas.

Partiendo del dilema que existe entre los principios de libertad e igualdad y en el papel que desempeña el Estado como entre protector, la política tributaria es una herramienta para la restauración del equilibrio social mediante la redistribución de la riqueza. Con sistemas impositivos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos que obliguen a pagar más impuestos a quienes tengan ingresos superiores y menos a aquellos que se sitúan en la condición opuesta; ofreciendo tasas variables sobre bienes adquiridos por consumidores de ingreso elevados junto con subvenciones para los consumidores de rentas bajas. Cumplir este objetivo ha sido uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la política tributaria, toda vez que los desequilibrios y problemas sociales no son de

²⁷ *Ibídem*, pp. 60-63.

índole meramente tributario, corresponden a la falta de oportunidades e infraestructura generadas por deficiencias en la función del Estado como regulador y administrador de la materia tributaria.

Se ha dicho que la política tributaria tiene tres objetivos, el presupuestario y el estabilizador, que consideramos relacionados directamente con la actividad financiera y su papel como instrumento de política económica, mientras que el redistributivo tiene un alto contenido social. Daniel Diep Diep agrega que la misma política tributaria también cumple un objetivo político y bajo esta premisa los gobiernos la han utilizado con otros fines distintos al recaudatorio por ejemplo para formar grupos opositores al sistema; detectar actividades que se puedan reprimir o estimular; conocer el patrimonio, ubicación, actividad y vínculos de los contribuyentes; como instrumento para afianzar el populismo y operar grupos en tiempos electorales, entre otros.²⁸ Consideramos que estas conductas, alejadas de los objetivos primigenios de la política tributaria abonan a los problemas que se presentan para que esta cumpla con la finalidad que tiene en una nación, aunado a que existen factores externos que agudizan el contexto de aplicación de las directrices impositivas.

Ya sea en un escenario económico favorable o en aquellos en donde se presenta recesión o crisis, la política de tributaria está al servicio del crecimiento y desarrollo económico de un país; sin embargo, como ya fue señalado, las fallas en el mercado interno y en el entorno internacional obligan a la autoridad a hacer modificaciones en las políticas tratando de proteger su economía.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el documento *“Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz del desarrollo de América Latina”*,²⁹ señala que algunos de los problemas a los que se enfrentan las economías³⁰ para alcanzar el desarrollo están relacionados con el ritmo de crecimiento; la inflación que perjudica directamente la estabilidad de los precios; la disparidad de la estructura productiva, su composición y ritmo de crecimiento; el

²⁸ Diep. Diep, Daniel, *Tendencias, Teorías y Políticas tributarias*, México, Editorial PAC, S.A. de C.V., 1999, p. 250-265.

²⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina”. Fecha de consulta 8 de octubre de 2015.

³⁰ Las naciones analizadas fueron aquellas consideradas economías en desarrollo en la década de 1970: Argentina, Chile, Colombia y México.

nivel y estructura de la inversión y el ahorro; la debilidad en los proyectos de desarrollo social y los efectos que tienen sobre las economías los problemas en el sector externo. Frente a estos, sugieren que la política tributaria a implementar tiene que ser capaz de identificar y aprovechar el potencial impositivo de las unidades productivas modernas; evitar tratos preferenciales por parte del aparato impositivo con los cuales se pueda afectar o beneficiar injustificadamente el crecimiento industrial.

Con fines de desarrollo social, la política tributaria puede incentivar el uso de la mano de obra evitando la imposición sobre sueldos y salarios que cubren las empresas contratistas, estableciendo impuestos a la importación y a determinadas mercancías para no abaratar el precio de los bienes de capital, además de cercar los esquemas que reduzcan la carga tributaria de las empresas trasladándola al fisco. En la redistribución de los ingresos, aun cuando la política tributaria no tiene la misma importancia que la política fiscal, al ser el medio que determina como se obtendrán los recursos para el financiamiento del gasto público, puede orientar el diseño de una estructura impositiva progresiva por cuanto hace a los impuestos directos, establecer recargos de precios a ciertos bienes que no sean de consumo popular y otorgando subsidios que promueva y diversifique el comercio exterior.

Harley H. Hinrich³¹ afirma que la dimensión y estructura de los sistemas de ingreso gubernamental cambian durante el desarrollo económico en razón de tres variables: el grado de apertura, el ingreso por habitante y factores culturales. Señala que, si bien no existe un sistema tributario ideal, la sociedad y los tiempos cambian por lo que es importante que en el proceso de desarrollo se valore la relación ente el gobierno y el nivel de desarrollo, los cambios en la estructura tributaria de acuerdo al nivel de desempeño económico, las reformas tributarias y los límites que puedan imponerse en un momento determinado.

Contrario a lo que establece el postulado tradicional, considera que la parte del Producto Nacional Bruto aumenta no solo con el desarrollo, también el nivel de ingresos del gobierno repercute en las naciones con menor desarrollo puesto que

³¹ Hinrich, Harley H., *Una teoría general en el cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967, pp. 2-5.

se destinan mayores recursos en servicios básicos para las necesidades que enfrentan. Como respuesta a esta situación, propone un mayor grado de apertura para el comercio ya que es una de las fuentes principales de ingreso tributario de más de dos terceras partes de los países menos desarrollados, en consecuencia, aumenta la cuantía de los impuestos sobre el ingreso personal recaudado y facilita la capacidad de recaudar impuestos en otros sectores de la economía. Mientras mayor sea el comercio exterior, mayores serán los ingresos derivados del mismo y mayor la participación del ingreso gubernamental.³²

Partiendo de la idea de que no existe un sistema tributario ideal para todos los países en una época determinada puesto que depende de variables que no se mantienen estáticas, al modificar la estructura tributaria de un país en desarrollo se debe considerar que las magnitudes y tasas de crecimiento de las bases impositivas cambian con el curso del desarrollo y esos cambios requieren modificación en las formas de tributación para que la disparidad entre los ingresos y gastos del gobierno no produzca inflación excesiva o inestabilidad política.

Aunque no existe un tipo ideal de estructura para el desarrollo, si pueden plantearse algunas directrices que orienten los cambios por hacer para aprovechar la etapa previa al crecimiento de una economía. Reformar la infraestructura tributaria, una reforma fiscal legítima y sustantiva, y una reforma al proceso tributario, serían algunas de las variables a considerar durante las diferentes fases del desarrollo. De manera paralela a cualquier modificación en la política tributaria, el Estado debe llevar a cabo acciones para incentivar moralidad y carácter a la política fiscal de tal forma que los contribuyentes no presenten conductas contrarias a los objetivos ya alcanzados que puedan repercutir negativamente.³³

En un escenario económico de crisis como el ocurrido a finales de la primera década del siglo XXI, algunos gobiernos de América Latina y el Caribe,³⁴ llevaron a cabo reformas legislativas y administrativas en materia tributaria para afrontar las consecuencias del desajuste financiero y económico; sin embargo, a la hora de la

³² *Ibidem.*, pp. 7-33

³³ *Ibidem.*, pp. 119-128

³⁴ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

implementación existe un círculo vicioso conformado por la desigualdad, concentración de capital, comercio informal, falta de confianza en las instituciones políticas por la influencia de grupos de poder y un sistema fiscal obsoleto falto de recursos y altamente regresivo que dificulta la obtención de resultados sólidos que ayuden a las naciones a resistir los efectos de los fenómenos que se presentan en el contexto económico mundial y si a ello sumamos la insuficiencia de ingresos, la regresividad tributaria y la incapacidad de transformación, la política tributaria deja de ser un instrumento que revierte las desigualdades socioeconómicas y combate la pobreza.

En un estudio realizado por especialistas de la CEPAL³⁵ se indica que los factores que deben tomar en cuenta los gobiernos locales para elaborar las medidas de política tributaria durante el periodo de crisis están relacionados concretamente con la estructura económica, social e institucional propia. Las mismas deberán tener efectos de manera inmediata o una fecha límite de aplicación; no deben comprometer la solvencia fiscal a mediano y largo plazo y es recomendable que las medidas puedan invertirse rápidamente una vez que han logrado cambios positivos en el curso de la crisis.

Las crisis financieras y económicas permiten la realización de cambios de fondo en la estructura y gestión tributarias, lo que a su vez exige un nuevo paradigma en la relación del Estado con la sociedad y el rol que desempeña en la organización económica, concretamente en las fuentes de ingresos y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, no existe un tipo de política tributaria óptimo para los tiempos de crisis, más bien las circunstancias económicas, políticas, sociales e institucionales irán marcando las pautas para el diseño e implementación de las acciones que se llevarán a cabo, puesto que afectarán de manera directa la estabilidad económica, la legitimidad política y el bienestar de la sociedad.

³⁵ Jiménez, Juan Pablo y Gómez Sabaini, Juan Carlos, *“El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas”*, (Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas: CEPAL, 2009), pp. 32–45, Recurso electrónico disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2920/1/S2009271_es.pdf. Fecha de consulta 20 de octubre de 2016.

2.2.2 TEORÍAS ACERCA DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS CONTRIBUYENTES

Entre el Estado y los gobernados existen vínculos y relaciones con alcance y contenido diverso. Como parte de la actividad financiera, el Estado tiene potestad tributaria y administrativa para aplicar la norma jurídica frente a los gobernados, convirtiéndose en titular de derechos y obligaciones frente a ellos y a su vez los gobernados son titulares de derechos, deberes y obligaciones frente a la administración. Dada la complejidad de la relación entre el Estado y los contribuyentes, han surgido teorías que profundizan acerca del tipo de relación que surge entre estos, las obligaciones que le corresponden a cada uno de ellos y los alcances que tienen en atención a esta.

A) TEORÍA DEL BENEFICIO

Dentro de las primeras teorías que se desarrollaron al respecto, Montesquieu afirmaba que el tributo representa una contraprestación proporcional e inmediata por la ventaja que el individuo obtiene de la actividad estatal; a partir de ello se desarrolló la teoría del beneficio que sostiene que deberán contribuir en mayor medida al mantenimiento de la actividad estatal quienes obtengan mayor beneficio de este y por su parte el Estado tiene que producir más y mejores servicios para hacer eficiente su labor. Bajo este contexto la contraprestación y el beneficio son el fundamento de la tributación, ya que permiten que el gobernado aporte en relación con la utilidad que recibe por determinado servicio público.³⁶

B) TEORÍA DE LA RELACIÓN DE PODER

Para la Teoría de la relación de poder o *ius imperium*, el poder tributario se ubica en un plano meta jurídico que impide una relación de plena igualdad entre el Estado y los súbditos. Así, las facultades estatales relacionadas con el poder financiero que facilita al Estado los medios económicos para llevar a cabo sus funciones, se ubican en el mismo plano que la actividad de policía. Bajo esta óptica, éste tiene como cualidad per se y atributo inherente, sin necesidad de que medie norma jurídica que

³⁶ Tapia C., Javier, “Bases para un debido proceso tributario: tres teorías acerca de la relación entre el Estado y los contribuyentes.”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, mayo de 2005, p. 335. Recurso electrónico disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=177021336006>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016.

le otorgue el mandato, la facultad de percibir ingresos públicos a través del tributo, que pasa a ser una manifestación del poder del Estado sobre los súbditos. Al no existir un mandato jurídico que imponga límites a la actuación del Estado, el gobernante se encuentra en una situación de desigualdad quedando obligado a soportar la supremacía de este en los actos derivados del poder financiero y tributario.

C) TEORÍA DEL FISCO

Ante el desequilibrio que existe en la relación de poder, surgió la necesidad de balancear y limitar la potestad estatal y reconocer los derechos del contribuyente, de esta forma surge la Teoría del Fisco que permitió que el Estado conservara las relaciones patrimoniales que tradicionalmente pertenecían al derecho privado manteniendo vigentes las garantías de las personas, asegurando al poder soberano la plenitud de las potestades en aquellas áreas donde fuera posible el ejercicio del poder absoluto. El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, sujetaba la actuación del Estado a normas de derecho civil vigente, dando pie a redefinir la obligación tributaria como una obligación ex lege mediante la cual se otorga legalidad a la relación tributaria entre el Soberano, los contribuyentes y la actividad estatal, tendiente a hacer efectivo el deber de contribuir ya no sería ejercida a libre voluntad y discrecionalidad del Estado, sino dentro del ámbito estricto de las relaciones jurídicas. A partir de esta teoría las garantías del contribuyente darían forma a la potestad tributaria y legitimarían el sistema tributario, específicamente la imposición del tributo.³⁷

D) TEORÍA DE LA RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA

Aunque la Teoría del Fisco estableció ciertos límites a la actuación del Estado con el reconocimiento de las garantías de los gobernados, se desarrolló otra teoría que analizaría el vínculo entre el Estado y los particulares ya no desde la perspectiva de una relación de poder sino como una relación de carácter jurídico.

Del hecho imponible previsto por las leyes, se genera un gravamen que se convierte en una obligación. A partir de esta, Sergio Francisco de la Garza considera que surge la relación jurídico tributaria sustantiva, es decir aquella por virtud de la

³⁷ *Ibídem*, pp. 338-341.

cual el acreedor tributario posee el derecho de exigir al deudor principal o a los responsables del pago del tributo, el cumplimiento de la prestación de dar cuyo contenido es el pago de una suma de dinero o la entrega de ciertos bienes en especie. Así mismo, define a las relaciones tributarias formales como aquellas cuyo contenido son deberes de hacer, de no hacer o de tolerar y deben estar relacionadas con una obligación fiscal o tributaria sustantiva. Por lo tanto, éste autor considera que la relación jurídica tributaria y a la obligación tributaria son dos elementos unidos puesto que existe la obligación de la prestación de dar cuyo contenido es el pago y a su vez se presenta la relación entre el sujeto activo y pasivo con respecto de esa obligación.³⁸

Narciso Sánchez Gómez define la relación jurídico tributaria como el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y activo que se extingue al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley. Por otro lado, la obligación jurídico tributaria es la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo cuyo pago se extingue a dicha obligación.³⁹

Para la teoría de la relación jurídico-tributaria, entre la administración y el contribuyente existe una relación jurídica con un contenido obligacional que consiste en el deber de pagar el tributo con fundamento en la ley y a la obligación tributaria le es correlativo un crédito impositivo del ente público. Con el desarrollo de esta teoría es posible identificar los tres momentos de la vida del tributo, su creación, regulación y los procedimientos administrativos para su aplicación todos estos definidos en la ley que institucionaliza el tributo.

Gianni y Pugliese consideran que la obligación tributaria principal no solo se limita a cumplir la prestación tributaria ya que en torno a esta surgen deberes y facultades accesorias o conexas de hacer, no hacer y soportar que otorgan un carácter más complejo a la relación jurídico tributaria; al respecto manifiestan:

“La determinación del impuesto, de las personas obligadas al pago, la cuantía, modos y formas en que el impuesto debe ser liquidado y recaudado, es materia que en el Estado moderno aparece regulada por el ordenamiento jurídico con disposiciones imperativas, a cuya observancia quedan obligados tanto los órganos del Estado como las personas sujetas a su potestad. De estas disposiciones surgen entre el Estado y contribuyentes, derechos y

³⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª ed., México, Editorial Porrúa, p. 456-457

³⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. Cit.*, p.341.

deberes recíprocos, que forman la relación jurídico-impositiva.”⁴⁰ ... “El contenido complejo de esta relación deriva de los poderes y derechos, de obligaciones, de la autoridad financiera, a los que corresponden obligaciones, positivas y negativas, así como derechos, de las personas sometidas a su potestad, y de otra parte, con carácter más específico, el derecho del ente público a exigir la correlativa obligación del contribuyente de pagar la cantidad equivalente al importe del impuesto debido en cada caso”.⁴¹

Para la doctrina española, la relación jurídico-tributaria es “el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos, de las cuales derivan obligaciones formales y materiales tanto para el obligado tributario como para la administración, así como la imposición de sanciones en caso de incumplimiento”. En esta, la obligación tributaria principal, es el núcleo de la relación ya que constituye el vínculo jurídico fundamental mediante el cual la hacienda pública es titular de un derecho de crédito frente a los particulares, deudores de una suma de dinero a título de tributo, así la obligación tributaria principal tiene por objeto el pago de la cuota tributaria.⁴² Bajo esta teoría, el tributo es el objeto que le da forma a la relación obligacional entre el Estado y los contribuyentes, obligación ex lege, cuyo contenido está concretamente establecido por una ley que le confiere a la administración un derecho de crédito que le corresponde satisfacer a través del pago a un sujeto pasivo.

E) TEORÍA DE LA FUNCIÓN TRIBUTARIA⁴³

Como un planteamiento alternativo a la teoría de la relación tributaria, la teoría de la función tributaria analiza el fenómeno impositivo a partir de la finalidad pública de las normas tributarias que están al servicio de los intereses generales de la población y cuya protección y materialización corresponde al Estado en sus funciones de derecho público. De esta forma, la administración actúa en defensa del interés general o público a través de la creación y aplicación de la norma, mientras que el gobernado queda sujeto al cumplimiento del deber jurídico de cumplir con la obligación tributaria.

⁴⁰ Pugliese, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero: Derecho Tributario*, trad. de José Silva, Fondo de Cultura Económica, México, 1939, p. 40-43

⁴¹ A. D. Giannini, *Instituciones de derecho tributario*, Editorial Derecho Financiero, Madrid, 1957, p.28

⁴² Collado Yurrita Miguel Ángel y Luchena Mozo Gracia María, *Derecho Tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier Libros Jurídicos, 2006, p.174.

⁴³ *Op. Cit.*, nota 34, pp. 357-360.

El análisis de la relación entre el Estado y contribuyente, bajo la premisa de esta teoría, se centra en la potestad de la imposición por la cual los contribuyentes tienen el deber jurídico general de contribuir al sostenimiento de los servicios y necesidades públicas; en el procedimiento tributario como el medio en el cual se concretan los derechos y deberes de la administración y gobernados permitiendo a esta el ejercicio de la potestad administrativa y la determinación de la existencia del deber jurídico tributario. Derivado de lo anterior, surgen conductas subjetivas de cumplimiento o incumplimiento que para la hacienda pública representan prestaciones pecuniarias a título de impuesto o sanción por las cuales el ente de gobierno que ostenta la potestad impositiva, tiene facultades de investigación y control tendientes a la liquidación de la obligación.

Este enfoque ha sido calificado como una versión incompleta de la doctrina alemana de la relación de poder, principalmente por el carácter superior que se le quiso otorgar a las obligaciones derivadas de la relación tributaria que son la base y fundamento del derecho tributario moderno. Lo anterior queda demostrado cuando, en virtud de la potestad tributaria, el papel de la Administración frente al administrado no se da en un plano de igualdad y se le otorga a ésta la calidad de un mandato normativo abstracto por el cual parte de la riqueza privada pasa al ente estatal y en caso de incumplimiento, faculta al acreedor a ejercer el poder coactivo que le corresponde para el cumplimiento de la obligación, tarea que no es la aplicación de la potestad tributaria, más bien constituye una acción represiva en contra del deudor tributario.

2.2.3 LOS IMPUESTOS DENTRO DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

En su *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, Adam Smith sostiene que los impuestos que recaen sobre la renta, el beneficio, los salarios y por cualquier ingreso que pase indiferentemente por las tres fuentes anteriores, tienen que observar cuatro máximas para enaltecer el principio de justicia en la labor recaudatoria del soberano en todas las naciones. La primera establece que, en atención al principio de igualdad, los ciudadanos de cualquier

Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario; el tiempo de cobro, la forma de pago y la cantidad adecuada, debe ser claro y preciso para el contribuyente y cualquier otra persona, máxima que se traduce en el principio de certidumbre y que a su vez es indispensable para la realización de otra máxima que es la comodidad del pago, en el tiempo y la forma que sea más adecuada para el contribuyente. Por último, debe existir economía en la recaudación de cualquier contribución, es decir que exista la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el tesoro público.⁴⁴

David Ricardo decía que los impuestos son una porción de tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del gobierno. Proviene del ingreso si el consumo del gobierno se satisface mediante una producción incrementada o por un menor consumo por parte de la población, caso en el que disminuye la acumulación obligando al contribuyente a ahorrar la cantidad correspondiente al impuesto, disminuyendo proporcionalmente el consumo improductivo de bienes innecesarios o de lujo. Cuando la producción no se incrementa y no se disminuye el consumo improductivo por parte de la población, los impuestos recaen en el capital, incidiendo directamente en los fondos destinados a la industria productiva del país.⁴⁵

Más de una disciplina considera a los impuestos como parte importante de la hacienda pública moderna y de la política que dirige la economía de un país, por tal motivo existe una variedad de aproximaciones conceptuales de éste término. Se ha llegado a considerar al impuesto y al tributo como sinónimos, sin embargo, entre ambas categorías no hay tal analogía.⁴⁶ En el sistema jurídico mexicano la

⁴⁴ Smith Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, trad. Franco Gabriel, 2a ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1958, pp. 726-728

⁴⁵ Ricardo David, *Principios de economía política y tributación: obras y correspondencia*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp.114-117.

⁴⁶ En la doctrina española, es donde ha surgido esta confusión al considerar al tributo como sinónimo de impuesto, sin embargo, Giannini ha precisado que los tributos tienen tres características esenciales: a) son debidos a un ente público, b) se fundamentan en el poder de *imperium* del Estado, y c) se establecen con la finalidad de cubrir las necesidades financieras del Estado. Si bien los tributos y los impuestos comparten características como la exigibilidad que solo ostenta un ente público en base a la competencia que se le atribuye para tal fin; el carácter coactivo u obligatoriedad por ministerio de ley; el supuesto en el cual surge la obligación tributaria para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, los impuestos

expresión “tributo” no aparece como categoría de la cual derivan los impuestos, en el país desde la norma fundamental se habla de contribuciones como un ingreso fiscal ordinario cuya finalidad es cubrir los gastos públicos,⁴⁷ y como el objeto de la relación que surge entre Estado y gobernados. A simple vista podría decirse que los términos impuesto y contribución pueden utilizarse como sinónimos, pero si se analiza que por el pago de cada uno de ellos se recibe una contraprestación, la afirmación anterior deja de tener validez. Esto es así porque con el rendimiento del pago de los impuestos se favorece a toda la colectividad a través de servicios públicos generales, mientras que, con el pago de una contribución, derecho o tasa, se favorece a los usuarios que previamente pagaron esa contraprestación por el servicio público particular solicitado.

Gastón Jeze, citado por Faya Viesca indica que el impuesto es una “contraprestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas”. A mayor abundamiento, la definición propuesta por José Luis Pérez de Ayala, señala que el impuesto es “aquella prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad y que además no está condicionada ni determinada por una prestación administrativa particular y concreta, sino que, por el contrario, se ingresa siempre a título definitivo, con el fin de atender a las necesidades públicas generales”.⁴⁸

A pesar de lo anterior el marco legal en México se refiere a los impuestos y a las contribuciones de manera análoga, ejemplo de ello queda en la Constitución Política de México, en el artículo 31 fracción IV, en donde establece los requisitos que deben tener las contribuciones. En primer lugar, tienen un carácter obligatorio con alcances no solo para los mexicanos, la obligación de pago le corresponde a quienes reúnan determinadas calidades y se sitúen en los supuestos previstos por las leyes que crean los impuestos, de esta forma la autoridad hacendaria exige el pago del impuesto, sin que sea la voluntad del contribuyente la que se vea reflejada

aparecen en el ordenamiento jurídico español como una clase de tributos junto con las tasas y contribuciones especiales, forma que adoptarán dependiendo el hecho imponible.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., Tomo II, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 608-610.

⁴⁸ Faya Viesca, Jacinto, *Op. Cit.*, p. 27.

en el cumplimiento de la obligación; a su vez, la legislación faculta al Estado para que, a través de sus autoridades e instituciones, exija el cumplimiento del pago a quienes se encuentren en el supuesto jurídico aplicable que origine la obligación de contribuir. El segundo requisito es que las contribuciones estén destinadas al gasto público, contemplado en la Ley de Ingresos de la Federación o en el Presupuesto de Egresos, pues servirá para que las entidades públicas desarrollen sus actividades, tomando en consideración que de las contribuciones pueden participar la federación, estados y municipios. Por último, cualquier contribución debe estar establecida en una ley observando los principios de proporcionalidad y equidad dotándolas de la cualidad necesaria para que se haga exigible el cumplimiento de la obligación que sustentan.

La doctrina ha aportado otras características importantes como la falta de contraprestación, ya que el pago de un impuesto no representa una compensación directa del Estado a favor del contribuyente que realiza el pago, toda vez que los impuestos cubren gastos generales del Estado. Lo anterior no resta legalidad para la imposición del tributo puesto que su única fuente es la ley y al ser una institución financiera emanada del derecho positivo, su espíritu de justicia y equilibrio jurídico político se concreta a satisfacer necesidades colectivas sin tener que retribuir a determinado contribuyente. Sumado a ello el impuesto se hace como un pago a título definitivo sin la promesa de reembolso por parte del Estado.

Desde la óptica de la hacienda pública, desarrollada por Richard y Peggy B. Musgrave, que toma como referencia el impacto de los impuestos en el flujo circular de la renta, en los gastos en la economía y en la cuenta del contribuyente, los impuestos pueden clasificarse en impuestos sobre el mercado de productos o sobre el mercado de factores; impuestos sobre el lado del vendedor o sobre el del comprador del mercado e impuestos sobre las familias o las empresas.⁴⁹

Otro tipo de clasificaciones que también consideran los estudios de hacienda pública para tener clara la distribución de la carga entre las personas permitiendo evaluar si un sistema impositivo es equitativo o no, es la de los impuestos reales

⁴⁹ Musgrave Richard A. y Musgrave Peggy B., *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a ed., trad. de Juan Francisco Corona Ramón, Juan Carlos Costas Terrones, y Amelia Díaz Álvarez, España, Mc Graw-Hill, 1999, pp. 256-259.

frente a los impuestos personales. Los impuestos reales recaen sobre las actividades u objetos como tal, independientemente de las características de quien realiza la operación o el propietario mientras que los impuestos personales se ajustan a la capacidad de pago personal del contribuyente.

Considerando quién soporta la carga o sobre qué recae el impuesto, se tiene la clasificación de impuestos directos e indirectos; los primeros han sido definidos como aquellos aplicados inicialmente sobre el individuo o la familia, el contribuyente está obligado a pagar al Fisco la cantidad del impuesto y enterarla al Estado; los segundos son impuestos que se aplican en algún otro punto del sistema económico que son trasladados a cualquier otra persona quien soporta finalmente la carga, para el contribuyente supone restar de sus ingresos el importe del impuesto por concepto de consumo de un bien o servicio cuyo precio ya incluye determinado impuesto. Esta clasificación de impuestos directos e indirectos es la más común y aplicable en distintos países a nivel mundial y en América Latina.

En la mayoría de los países, los principales impuestos directos recaudados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre la renta de las sociedades. Por cuanto hace a los impuestos indirectos, estos incluyen a los impuestos sobre consumos específicos, impuestos sobre las ventas y los aranceles sobre las importaciones de bienes.

2.2.3.1 PRINCIPIOS GENERALES DE LOS IMPUESTOS

Para que el Estado logre que los gobernados contribuyan a la consecución de sus fines, la ciencia jurídico financiera ha desarrollado una serie de principios cuya finalidad es subsanar las lagunas de la ley para aplicar plenamente las directrices que regulan la materia desde las relaciones jurídico impositivas entre los particulares y las instituciones hasta la parte sustantiva de esta.

Históricamente los principios de legalidad, capacidad contributiva y financiero, fueron los que dieron forma a la materia impositiva y financiera del Estado. Más adelante Ranelletti afirmó que el fundamento jurídico del derecho del Estado al impuesto deriva de la obligación que tiene este de satisfacer el interés de la colectividad y que la carga tributaria para cumplir con tal fin se haría de acuerdo

a la capacidad contributiva de cada individuo obligado al pago. La influencia de estas ideas ha sido tal que, tanto el interés colectivo como la capacidad contributiva se sumaron a los principios jurídicos fundamentales de la actividad financiera del Estado que justifica la construcción de un sistema impositivo basado en los principios de justicia y equidad. Ya que la relación jurídico tributaria obliga a ambas partes, el principio de legalidad otorga racionalidad normativa a la materia impositiva, de tal forma que, el origen, la regulación, estructura, presupuestos de hecho subjetivos y objetivos para introducir un impuesto quedan establecidos en una disposición legal.⁵⁰

Los principios constitucionales tributarios son aquellos principios de todo el ordenamiento jurídico público que son aplicables también a la parte sustantiva de los tributos, por el contrario, los principios tributarios constitucionalizados son aquellos que se enfocan en la parte adjetiva del tributo como la capacidad contributiva.⁵¹

Al ser la materia tributaria una disciplina que está relacionada con las finanzas públicas y estas a su vez con aspectos sociales, económicos y políticos, los principios que regulan los impuestos no solo se limitan a tener un contenido jurídico que se servirá para aplicar el ordenamiento normativo y las reglas singulares del derecho. Aun cuando algunos especialistas en la materia consideran que la relación jurídico tributaria no debe dar cabida a aquellos estudios en los que se estudian los principios de la imposición desde un enfoque distinto al jurídico, creemos que, si la política tributaria es un instrumento para materializar los objetivos económicos de una nación, que los impuestos inciden directamente en la economía del Estado y los gobernados además de que actualmente los problemas de la hacienda pública no son estrictamente jurídicos, esta tesis no puede apartarse del enfoque económico que tienen algunos de los principios de los impuestos.

⁵⁰ Faya Viesca, Jacinto, *Op. Cit.*, pp. 129-132.

⁵¹ García Belsunce, Horacio, *Tratado de tributación*, vol. I, Buenos Aires, ASTREA, 2009, p. 242.

A) PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad consagra el requisito indispensable para las leyes tributarias de la necesaria participación de los órganos depositarios de la voluntad popular en su sanción. En la rama jurídico tributaria, este puede considerarse desde dos perspectivas distintas, la primera referida a las fuentes del derecho y a la jerarquía de los preceptos para ejercer la potestad tributaria normativa y la segunda relacionada con la capacidad de obrar de la Administración y a su sometimiento a la ley en el ejercicio de la potestad tributaria aplicativa.⁵²

En el ámbito normativo y aplicativo, en México, el principio de legalidad se encuentra establecido en el artículo 31 fracción IV constitucional. De acuerdo con la interpretación realizada por el máximo tribunal constitucional, este principio se cumple cuando la ley en sentido formal y material contiene los elementos esenciales de una contribución para dar certidumbre a los gobernados de las cargas económicas que soportan para el sostenimiento de los gastos públicos.⁵³

Toda vez que la materia impositiva está regulada por normas de distinto rango, del principio de legalidad derivan otros que otorgan la misma calidad a estos ordenamientos. A través del principio de “reserva de ley”, las normas jurídicas que no tienen rango de ley y carecen de aptitud para regular ciertas competencias, facultan a los órganos de la administración para llevar a cabo actos como la cancelación, modificación, exención, cancelación, derogación de tributos y la definición de sus elementos estructurales.⁵⁴ En México, este principio es relativo al permitir que otras fuentes regulen parte de la disciplina normativa de la materia tributaria a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.⁵⁵ De esta forma, la “reserva de ley” en materia tributaria aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del

⁵² *Ibidem*, pp. 258-260

⁵³ Tesis P. XLIV/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, p. 14.

⁵⁴ García Belsunce, Horacio, *Op. Cit.*, p.264.

⁵⁵ Tesis P. CXLVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, p. 78.

tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos que no están definidos en la ley formal.⁵⁶

B) PRINCIPIO DE IGUALDAD

Como principio, la igualdad vincula a todos los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial, prohibiendo tratamientos dispares injustificados en los actos que estas lleven a cabo. En el caso particular de las leyes, opera la misma prohibición de un trato dispar injustificado y cuando éstas los consagren, el principio de igualdad entra en juego exigiendo una fundamentación suficiente para cada distinción.

La igualdad puede ser entendida como un valor en los distintos ordenamientos constitucionales contemporáneos de cualquier nación en tanto que todas sus disposiciones se dirigen a hacerlo plenamente efectivo convirtiéndolo en un principio de elevado rango y proyección axiológica orientado a la plena realización del orden y la consecución del bien común. Así mismo se le reconoce como un derecho subjetivo por el cual se pretende evitar injustas discriminaciones y postergaciones a cualquier individuo que se encuentre en un procedimiento garantizándole un trato o situación igualitaria.

En la relación jurídico tributaria, el principio de igualdad predica a favor del pleno reconocimiento de que el Estado como acreedor de la obligación y el Contribuyente, deudor, están igualmente sometidos a la ley y a la jurisdicción. Vista la relación tributaria como una relación crediticia y agotado el poder tributario en el momento de la aprobación de la ley que contiene las obligaciones, en el Estado constitucional y democrático de derecho, el gobierno y Administración se encuentran sometidos a la ley, por lo tanto, entre el Fisco y el contribuyente debe existir esencial igualdad, por encontrarse ubicados en un mismo plano sin supremacías ni sumisiones.⁵⁷

⁵⁶ Tesis P. XLII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, p. 15.

⁵⁷ García Belsunce, Horacio, *Op. Cit.*, pp. 305-306.

C) PRINCIPIO DE EQUIDAD

En el sistema tributario la noción de equidad representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en el terreno de las cargas públicas. Dino Jarach señala que el concepto de equidad también se identifica con la prohibición de impuestos confiscatorios, reiterando que los impuestos son equitativos si no violan la garantía de propiedad individual.

La doctrina y jurisprudencia mexicana han establecido que el principio de igualdad se manifiesta en el principio de equidad en el ámbito impositivo cuyas implicaciones van dirigidas a que los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares, sujetos pasivos de un mismo gravamen o que se encuentran en la misma situación, deben ser tratados igualmente sin privilegio, ni favor. Lo anterior no supone que todos los hombres sean iguales, ya que la propia Constitución Política acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El objetivo de este principio es evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduciría en desigualdad jurídica.⁵⁸

A mayor abundamiento, la jurisprudencia ha señalado que los siguientes elementos objetivos permiten delimitar el principio de equidad tributaria: a) existe desigualdad si se produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable;; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las

⁵⁸ Tesis P./J. 42/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, p. 36.

consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo.⁵⁹

D) PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La naturaleza jurídica del principio de proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos contribuyan a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada, de manera que quienes tengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes.⁶⁰

Para los tributos directos, la aplicación del principio de proporcionalidad se hace en la tasa o tarifa, considerando el pago de los tributos en proporción a la riqueza gravada mediante parámetros progresivos o porcentajes fijos; en relación con los sujetos las contribuciones deben estar en función de su verdadera capacidad; debe haber una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto; y la capacidad contributiva del causante debe estar relacionada directamente con el objeto gravado.⁶¹

En concurrencia con el principio de capacidad contributiva, el de no confiscatoriedad y el de proporcionalidad sirven para verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del

⁵⁹ Tesis P./J. 41/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, p. 43.

⁶⁰ Tesis P. XXXV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 243.

⁶¹ *Ídem*.

gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.⁶²

E) PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

La capacidad contributiva es un principio que puede ser interpretado desde la ciencia de las finanzas y desde el ámbito jurídico en el campo dogmático del derecho tributario. Su significado consiste en la aptitud económica de los obligados tributarios para afrontar prestaciones patrimoniales coactivas con las cuales brinda cobertura a los gastos públicos y satisfacer otras necesidades del Estado. Así, este principio puede ser contemplado desde tres perspectivas:

- a) Como fundamento ético jurídico del deber de contribuir, que es indispensable para la existencia del Estado y la efectiva garantía de la libertad del ciudadano.
- b) Como base de medida, a partir de la cual se fijará la carga fiscal concreta que soportará cada contribuyente.
- c) Como límite infranqueable de la potestad tributaria normativa, ya que no podrá haber gravamen donde no exista capacidad contributiva -razón y fundamento de los mínimos de sustento exentos en el impuesto a la renta-, o por encima de la misma pues de lo contrario se atentaría contra la propiedad privada.⁶³

Mario Cesar García Bueno, en un análisis del principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal⁶⁴ reflexiona que ésta se encuentra condicionada por una exigencia lógica que es la presencia de la capacidad económica; entre ambas acepciones hay una relación de interdependencia más no de analogía. Así para que la aptitud contributiva se exteriorice debe manifestarse un índice de riqueza susceptible de tributación por medio de patrimonio o gasto, un sustento económico o una riqueza disponible que sea efectiva y que no incida sobre rendimientos inexistentes. El respeto a estos postulados permitirá que se garantice la igualdad de trato en la distribución de las cargas públicas, lo que implica la participación equitativa en el concurso de los gastos públicos.

⁶² Tesis 1a./J. 77/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 118.

⁶³ García Belsunce, Horacio, *Op. Cit.*, p. 314.

⁶⁴ García Bueno, Marco Cesar, "El principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal", en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Conceptos de reforma fiscal*, México, UNAM, 2002, pp. 49-68

En el aspecto subjetivo de la capacidad contributiva el legislador individualiza la carga tributaria del contribuyente haciendo la valoración de su situación personal y familiar, es decir el sujeto está en aptitud de contribuir a los gastos del Estado o su riqueza es susceptible de imposición después de satisfacer sus necesidades primarias como lo son la alimentación, vestido, vivienda, sanidad, educación y todas aquellas que le sean indispensables para sobrevivir. Siguiendo esta idea, el criterio del mínimo exento personal y familiar tiene por objeto que a determinados sujetos se les respete su capacidad económica en tanto no sea calificada como apta para la contribución, por parte del principio de capacidad contributiva y en la medida que la riqueza del sujeto aumente, mayor será la posibilidad de que satisfaga sus necesidades y participe en mayor proporción en los gastos públicos.

Finalmente es preciso aclarar que este principio encuentra una mayor aplicación en los impuestos directos que en los indirectos, ya que en estos últimos la personalización de la carga tributaria es más compleja puesto que no repercuten específicamente sobre la capacidad contributiva de los que están sujetos al hecho imponible, aluden a manifestaciones no directas de capacidad contributiva ligándose a acontecimientos en los que el obligado puede trasladar la carga impositiva.

F) PRINCIPIO DE GENERALIDAD

Conforme al principio de generalidad, todos los integrantes de la sociedad deben contribuir al sostenimiento del Estado de acuerdo a su capacidad contributiva. Esto significa que todos los que tengan aptitud económica deben contribuir a los gastos del Estado. La doctrina española señala que, aun cuando todos los ciudadanos han de concurrir al levantamiento de las cargas públicas, ello no supone que todos deban pagar tributos, sino que deben hacerlo todos los que a la luz de los principios constitucionales y de las leyes que los desarrollan, tengan la capacidad contributiva puesta de manifiesto en la realización de los hechos imponibles tipificados en la ley.

En México éste principio se configura como la condición necesaria para lograr la igualdad en la imposición y como un mandato dirigido al legislador tributario para que, al tipificar los hechos imponibles de los distintos tributos agote, en lo

posible, todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde ésta se encuentra. La generalidad en materia tributaria se aplica principalmente en los impuestos directos y puede presentarse en dos ópticas: en sentido afirmativo implica que todos deben contribuir, por lo que el legislador debe cuidar que los signos demostrativos de capacidad económica se plasmen en una norma tributaria como supuesto de hecho al que se vincula la obligación de contribuir; en sentido negativo, prohíbe cualquier tipo de privilegio, inmunidad al pago de tributos, o cualquier otra forma que libre del cumplimiento de la obligación al contribuyente y en caso de que esta existiera, debe justificarse razonablemente en el marco constitucional.⁶⁵

G) PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD

Este principio constituye una garantía de inviolabilidad de la propiedad privada por vía de exacciones patrimoniales coactivas a título de tributos. Aun cuando la norma fundamental faculta al Estado para obtener los medios necesarios para su propia existencia para la tutela y mantenimiento del ordenamiento jurídico y social, a través de este principio se pone un límite a la actividad financiera del Estado sobre los derechos del particular puesto que la proporción del gravamen nunca puede agotar el patrimonio del contribuyente o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.⁶⁶

H) PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Para desarrollar el principio de seguridad jurídica en materia tributaria es necesario traer a colación una de las máximas establecidas por Adam Smith para enaltecer el principio de justicia en las labores de recaudación del soberano. Cuando señala que el impuesto a pagar debe ser cierto y no arbitrario, detallando de forma precisa el tiempo de cobro, la forma de pago y la cantidad adecuada para cualquier contribuyente, está dando contenido al principio de certidumbre, con el cual cada individuo tendrá la certeza de lo que está obligado a pagar.

⁶⁵ Tesis 1a. IX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 552.

⁶⁶ García Belsunce, *Op. Cit.*, p. 336

La certidumbre evita que exista abuso y conductas elusivas que alteren el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes y del Estado. De esta forma la seguridad jurídica adquiere una doble manifestación, como certidumbre del derecho y eliminación de la arbitrariedad, elementos que no podrían ser posibles sin la intervención del principio de legalidad y justicia que sumado al de seguridad son valores indispensables para que la potestad tributaria pueda realizarse.

Tomando en cuenta que la potestad tributaria tiene dos acepciones, la normativa y la aplicativa, el principio de seguridad jurídica adquiere plenitud en el cumplimiento de ciertos requisitos que deben revestir las normas jurídico tributarias⁶⁷ para conseguir el cumplimiento por parte de los gobernados, mismas que están vinculadas directamente con la legalidad característica de cualquier ordenamiento. Por cuanto hace al aspecto aplicativo de la potestad tributaria, las acciones que lleve a cabo el Fisco deben hacerse en el marco de su competencia, con sometimiento a la ley y a la jurisdicción que les corresponde evitando actos que pongan en entredicho la observancia de este principio y el de legalidad.⁶⁸

En el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de seguridad jurídica en materia tributaria se manifiesta en la certeza en el derecho mediante un ordenamiento normativo estable y con suficiente desarrollo, y en la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa. De esta forma un ordenamiento tributario que participe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, constituyendo un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".⁶⁹

⁶⁷ Algunas de las exigencias que dan forma a este principio van en el sentido de que la norma jurídica que contiene al tributo debe estar plenamente vigente, cumplir con los derechos, principios y garantías que establezca la constitución, observar el principio de reserva de ley, irretroactividad de las normas tributarias, respeto de la regla de jerarquía normativa, evitar el uso de presunciones legales y de reglamentos de manera excesiva y codificación de la parte general del derecho tributario.

⁶⁸ En la aplicación de la norma tributaria, el principio de seguridad jurídica se concreta en que la actividad administrativa se someta al bloque de legalidad evitando incurrir en discrecionalidad, garantizar la tutela judicial efectiva en la materia, evitar la interpretación por autoridades que no sean competentes para tal efecto y aplicar las sanciones previo proceso adjetivo. En actos de fiscalización y tendientes al cobro del tributo, aplicar de manera objetiva la ley respetando la garantía de audiencia del contribuyente al informarle el objeto y termino de estos actos.

⁶⁹ Tesis 1a./J. 139/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437.

I) PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El derecho fundamental de tutela judicial efectiva, tiene por finalidad asegurar la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la norma fundamental contempla en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Así, este principio abarca el acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, mediante el cual los Jueces y tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal.

En México, este principio encuentra su fundamento en la Constitución Política de México, concretamente en los artículos 14 y 17. El primero de ellos garantiza a cualquier persona el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, de manera pronta, completa e imparcial; características que se encuentran establecidas en el numeral 14, que contiene el principio del debido proceso, de tal forma que para dar cumplimiento al derecho de tutela judicial efectiva, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos.⁷⁰

Al ser la materia tributaria un asunto de carácter público que tiene por objeto gravar con determinada tasa la capacidad económica de los gobernados, bajo el principio de tutela judicial efectiva la ley otorga tanto a personas físicas como privadas, en atención al principio de igualdad, el acceso a un proceso judicial tendiente a proteger sus derechos, propiedades o posesiones.⁷¹

2.2.3.2 REPERCUSIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Analizar las políticas presupuestarias del sector público conllevan un estudio que va más allá del contexto normativo puesto que nos indicarían como pueden hacerse

⁷⁰ Tesis II.8o.(I Región) 1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 4, p. 2864.

⁷¹ Tesis IV.2o.A.31 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, p. 2701.

las cosas 'para que la calidad de las políticas tributarias, así como de sus instituciones, mejoren sus resultados pues ésta no solo va de la recaudación de recursos para el funcionamiento del aparato estatal, también implica la eficiencia en la utilización de los recursos públicos en un marco de equidad y justicia distributiva.

La política impositiva al ser una de las medidas que implementa un país para alcanzar sus objetivos de política económica no solo tiene un papel fundamental por ser la herramienta para que el Estado obtenga los recursos para llevar a cabo sus actividades, como medida de ingreso, los impuestos tienen efectos sobre las funciones del sector público que, siguiendo la propuesta de Richard Musgrave, son las siguientes: función de asignación, función de distribución y función de estabilización.

Como parte de la función de asignación, el gobierno, a través de la política fiscal se ocupa de la provisión de bienes y servicios financiados a través del presupuesto y el uso de los recursos disponibles en el país. Para esta función los impuestos representan un factor que puede influir en la asignación de recursos, el ahorro, inversión y trabajo; en estos últimos, debido al cambio de los precios relativos que ocurre cuando se trasladan a través de las cadenas de producción y valor, supuesto que se da cuando el precio de los que se grava cambia al aplicar el impuesto. Por cuanto hace a la asignación de recursos, los impuestos deberán cobrarse sobre la base de la teoría del beneficio de la tributación, es decir sobre el beneficio producido en determinada región siendo esta misma la que los recabe y gaste.⁷²

El aspecto económico de la función de distribución reviste tres aspectos que involucran a los individuos y al Estado desde su comportamiento individual y cuando interactúan entre sí. El primer aspecto que se refiere de manera general a las acciones que el Estado realiza para distribuir el ingreso, es decir la asignación de recursos a programas que benefician a grupos específicos o metas como es la prestación de servicios de educación, salud o infraestructura. El segundo aspecto engloba el concepto de equidad horizontal entre los contribuyentes que, relacionado con el principio de equidad, exige un trato igualitario por parte del sistema tributario

⁷² Retchkiman K., Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM, 1975, pp. 51-56.

de niveles múltiples. El tercer aspecto se centra en la relación de las entidades que forma el Estado y la equidad que debe prevalecer en su relación con este con el fin de igualar criterios para atender sus necesidades de ingreso y el elevar el nivel de servicios que otorgan.⁷³

La importancia de los impuestos en la función de distribución radica en la determinación de las políticas de impuestos y transferencias de los recursos en donde el reparto de la renta y riqueza depende de la distribución de las dotaciones de factores y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. Pero más allá de lo económico, la distribución de la renta reviste un sentido social en el que influyen juicios de valor para determinar que ésta se realiza en un entorno justo y equitativo; asunto que no es fácil demostrar pues cada individuo tiene niveles de renta y utilidades distintos, así como la dificultad de definir el tamaño de ingreso que se va a distribuir. Es por lo anterior que la política impositiva junto con la fiscal implementa mecanismos para la redistribución del ingreso tales como un esquema de impuesto transferencia, impuestos progresivos para la financiación de servicios públicos y un esquema de impuestos sobre bienes de lujo y subvenciones aplicables para bienes consumidos por individuos con niveles bajos de renta que se satisfacen a través de impuestos directos sobre la renta y transferencias.

Mantener un alto nivel de empleo, estabilidad de precios, tasa razonable de crecimiento económico considerando los efectos sobre el comercio y la balanza de pagos, son algunos de los objetivos que, a través de la función de estabilización pretende alcanzar la política tributaria.⁷⁴ En atención a ésta, el gobierno utiliza los instrumentos para evaluar el comportamiento del consumo e inversión en el supuesto de que se aplique alguna medida impositiva. Así mismo establece, derivado de lo anterior, el nivel y composición de la estructura tributaria que no exceda de la capacidad productiva de la economía y mucho menos afecte los componentes de la demanda agregada.

⁷³ *Ibidem.*, pp. 56-67.

⁷⁴ Richard A. y Peggy B., *Op. Cit.* pp. 13-15.

2.2.4 INCIDENCIA Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS IMPUESTOS

Cuando se refirió la clasificación que hacia la hacienda pública sobre los impuestos se indicó que esta serviría para analizar la incidencia y los efectos de los mismos. La incidencia impositiva es la forma en la que la carga fiscal se reparte entre los distintos individuos y los beneficios que representa pues, si la ejecución del gasto es eficiente, los beneficios superarán la carga, es por ello que su análisis tiene como finalidad, señalar la distribución final de la carga de un impuesto.⁷⁵ Para cuantificar la incidencia impositiva es necesario tener claro el alcance legal y económico que implica el proceso de traslación del impuesto.

Los impuestos son obligaciones coactivas impuestas por el Estado a través de una legislación que establece cargas sobre los contribuyentes de manera individual. En el caso de las sociedades, los accionistas individuales como propietarios, socios, empleados o consumidores de sus productos, también soportan la carga fiscal. Es decir que, quien soporta la totalidad de la carga en última instancia es un individuo. Ahora bien, la normatividad señala que la determinación de la deuda tributaria se hace en función de determinados aspectos del comportamiento económico de ese individuo, quien modificará los niveles de su actividad económica o tratará de trasladar la carga a otro individuo para evitar o disminuir el pago de la obligación tributaria. En cualquiera de los dos casos, la distribución final de la carga o incidencia económica, será distinta a la distribución inicial o incidencia legal.⁷⁶

Las decisiones de política tributaria que lleva a cabo el Estado, producen efectos sobre los diferentes factores y actores que convergen en la vida social del país, siendo el escenario económico aquel en donde repercuten en mayor magnitud. Por un lado los efectos microeconómicos se observan en la distribución de la renta y la eficiencia en la utilización de los recursos, mientras que por el lado de la macroeconomía, recaen en el nivel de la capacidad productiva, el empleo, los precios y el crecimiento económico.⁷⁷ Derivado de lo anterior, se colige que los

⁷⁵ Musgrave Richard A. y Musgrave Peggy B., *Op. Cit.*, p. 286.

⁷⁶ *Ibidem*, 288- 290.

⁷⁷ *Ibidem*, 285.

efectos micro y macroeconómicos se relacionan con la forma en la que se distribuyen los recursos del Estado a través del gasto público, es decir dependerá de la política presupuestaria, fiscal y de gasto los efectos que tengan los impuestos en la economía.

Tomando en cuenta el proceso de traslación y los alcances de la incidencia económica de los impuestos, se pueden plantear modificaciones a los esquemas tributarios aplicados por el Estado con la finalidad de que la política impositiva tenga un efecto redistributivo y progresivo, lo cual se traduce un esquema tributario más justo. La incidencia económica de los impuestos repercute en la renta real disponible de cada individuo. Teniendo claro que no todos los contribuyentes tienen la misma renta real disponible, se pueden hacer modificaciones que logren equidad en la carga tributaria. Los contribuyentes que tengan un nivel de renta superior, deben estar sujetos a un impuesto más progresivo que quienes tienen una renta menor. En el caso de los impuestos indirectos, aquel impuesto que grave artículos de lujo será más progresivo que el que grava los de consumo básico. De esta forma el análisis de la incidencia económica es determinante en la implementación de una política tributaria más justa y equitativa.

2.2.5 DETERMINACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO ÓPTIMO PARA LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE DESARROLLO DE UN ESTADO

La recaudación de los impuestos siempre ha sido un tema controversial y más cuando existe una percepción negativa fundada en la desigualdad en la aplicación de la norma, en la falta de atención a necesidades sociales elementales y en la afectación a las actividades económicas por la inequidad en la aplicación de las tasas y tarifas para el pago de los tributos. Para que un sistema tributario pueda cumplir con su objeto que es recaudar los ingresos que necesita para que el Estado lleve a cabo sus funciones, se han formulado algunos principios que son de utilidad para llevar a cabo el diseño de la política tributaria y que a su vez garantizan un buen funcionamiento del sistema tributario de cualquier país.

Tanuzzi y Zee, analistas del Fondo Monetario Internacional sostienen que en los países en desarrollo un sistema tributario ideal se caracterizaría por recaudar

los ingresos esenciales si desalentar la actividad económica con un mínimo endeudamiento y acorde a los sistemas tributarios de otros países.⁷⁸ Factores como la ineficiencia de la administración tributaria, la creciente economía informal; la desigualdad en la carga tributaria y en la distribución de los ingresos, dificultan la implementación de una estructura tributaria optima en éstas naciones. Si a lo anterior se suma la influencia que ejercen las fuerzas del mercado, la política tributaria a aplicarse debe ser neutral, transparente y simple, tanto en los procesos administrativos como en el aparato normativo. La estructura impositiva que proponen deberá definirse, en primer término, tomando en consideración las prioridades que se tienen en materia de política económica para después llevar a cabo las reformas que se necesitan, hecho lo anterior, los impuestos priorizarán la captación de rentas a través de distintas estrategias⁷⁹ que tengan por objeto un aumento en los ingresos tributarios.

Al respecto Joseph E. Stiglitz en su obra *La economía del sector público*, señala que son cinco las propiedades que debe tener un “buen” sistema tributario, entre las que se encuentran la eficiencia, la sencillez administrativa, la flexibilidad, la responsabilidad política y la justicia.⁸⁰

⁷⁸ Tanzi Vito y Zee Howell, “La política tributaria en los países en desarrollo” (Fondo Monetario Internacional, marzo de 2001), Recurso electrónico disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2016.

⁷⁹ Entre las soluciones concretas que ambos autores proponen destacan las siguientes: El Impuesto Sobre la Renta, una de las principales fuentes de ingresos para cualquier país, deberá ser más productivo a través del aumento de la base tributaria correspondiente al grupo de tasas más elevadas y la eliminación de las exenciones y deducciones a este grupo y con base en los principios de simetría y alcance, este impuesto tiene que tratar de igual forma las ganancias y pérdidas sin importar la fuente de ingreso.

Por cuanto hace a los impuestos aplicables a las sociedades puntualizan se encuentran en una situación de ventaja por las diferencias en las deducciones y operaciones que les permiten un menor pago de impuestos, por lo tanto, deberán unificarse las tasas múltiples del impuesto a la renta y eliminar o reformular las reglas y categorías de depreciación permitida.

Los impuestos directos que gravan el consumo, productos o actividades específicas deberán disminuir la carga tributaria del consumidor final previa evaluación de las necesidades de recursos tributarios que tiene el Estado y buscando también la disminución de los costos administrativos que genera su recaudación.

Así mismo, dentro de las generalidades aplicables a la recaudación de impuestos argumentan que los incentivos solo serán utilizados para promover la inversión ante fallas del mercado o cualquier otra externalidad que afecte el curso del desarrollo económico, evitando su uso de manera ventajosa por las empresas y el fisco de otros países; los créditos fiscales por inversión, las reglas de depreciación de activos, los subsidios a la inversión, los incentivos tributarios, entre otras herramientas de captación de ingresos deberán ser sometidas a un análisis de costos administrativos y los efectos en la recaudación de tal forma que se evite el abuso que se ha hecho de ellos.

⁸⁰ Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, trad. Rabasco Ma. Esther y Toharia Luis, 3ª ed., España: Antoni Bosch, 2000, pp. 483-508.

Teniendo que la eficiencia es la capacidad de disponer de alguien o de algo para producir un efecto determinado⁸¹, la eficiencia de los tributos radica en que estos no alteren la dinámica en la que se desarrolla la economía y mejoren el bienestar de las personas. Sin embargo, los impuestos implican una alteración en los precios y en la asignación de los recursos que repercute en las decisiones relacionadas con el consumo, la producción, las relaciones de trabajo, la estructura fiscal y organizativa de las empresas, el financiamiento de inversiones, la emisión de acciones, el ahorro, la asignación de recursos públicos, que a la larga significan una modificación en el equilibrio y la tasa de crecimiento de la economía.

Diseñar un sistema tributario para una economía mixta en la que existen fallos en el mercado requiere de un análisis multifactorial en el que no se altere la conducta de la gente y tampoco se interfiera en la eficiencia económica. En presencia de fallos del mercado, los impuestos correctores a través de los cuales se recaudan ingresos y se mejora la asignación de recursos, pueden tener un efecto positivo para corregir algunos fallos.

La recaudación de impuestos y la administración del sistema fiscal tiene elevados costes que son pagados directamente por los contribuyentes. Estos costos dependen de la información que se archiva para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de la complejidad normativa del sistema tributario y de los costos que implica gravar algunas categorías impositivas, es por ello que un sistema impositivo óptimo deberá buscar que los costos de administración y cumplimiento de las obligaciones fiscales sean bajos de tal forma que lo recaudado sirva en mayor parte para dar atención a las necesidades del Estado y no se ocupen recursos en administrar y operar las funciones financieras del Estado.

Como se mencionaba, en una economía mixta en la que las decisiones hacendarias del Estado están influenciadas por el comportamiento del mercado interno y externo tienen un papel importante en la política hacendaria y económica del país, la flexibilidad del sistema impositivo implica que éste pueda adaptarse a las circunstancias que se presentan a nivel microeconómico y macroeconómico.

⁸¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del tricentenario. Recurso electrónico en: <http://dle.rae.es/?id=EPVwpUD>
Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016.

Diseñar un sistema fiscal flexible ante el contexto económico y político de un país requiere más que un análisis de los tipos impositivos que serían utilizados como estabilizadores ante un panorama diverso, ajustes en el marco normativo y el proceso legislativo para que se lleve a cabo y en la estructura operativa para que la recaudación de los tributos sea eficiente en un escenario económico adverso.

Un sistema tributario óptimo deberá reflejar la responsabilidad política del Estado en el sentido de que sus finanzas públicas y los instrumentos de política económica que implemente tengan por objetivo principal el desarrollo; la transparencia será la característica que refleje el valor del sistema tributario dejando claro quién paga el impuesto y quien se beneficia del mismo. Utópicamente en el diseño de estructura fiscal políticamente responsable, el gobierno sometería a opinión de sus gobernados que valoren la forma en la que se están gastando los ingresos del Estado.

A pesar de los diversos contextos en que se desarrollan las economías del mundo, la mayoría de los sistemas fiscales comparten un problema cuando se trata de evaluar la equidad del mismo y más aún cuando existen dos tipos de equidad a partir de los cuales se pueda evaluar la efectividad de un sistema impositivo. Existe equidad horizontal cuando los individuos que son iguales en todos los aspectos reciben el mismo trato, concepto difícil de precisar puesto que tendría que definirse que se entiende por igualdad en el trato. Por el contrario, se habla de equidad vertical cuando algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y por lo tanto deben pagarlos; esto genera a su vez tres problemas. En primer lugar, determinar quién paga un tipo de impuesto más alto, posteriormente elaborar las normas jurídicas que correspondan a la aplicación de este principio y, por último, cuánto más debe pagar en relación con los demás aquella persona que se encuentre en el tipo impositivo más alto. Para dar respuesta a estas interrogantes, la renta, el consumo y las prestaciones, pueden ser utilizados como criterios para establecer los impuestos de un sistema tributario óptimo. Un sistema impositivo será justo cuando trate de forma similar a quienes se encuentran en circunstancias similares y que obliga a pagar más impuestos a quienes tienen la capacidad de soportar la carga tributaria.

La utilidad de los principios de equidad horizontal y equidad vertical para calificar si un sistema fiscal es justo son de poca utilidad porque la función social de bienestar es fundamental para tal objetivo. Los sistemas tributarios eficientes en el sentido de Pareto, utilizan la función social de bienestar para crear estructuras tributarias tales que dados los instrumentos y la información de que puede disponer el Estado, no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra.

2.3 LA TRIBUTACIÓN EN MÉXICO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

2.3.1 LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO

Desde 1990, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) junto con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), año con año publica las Estadísticas Tributarias para América Latina y el Caribe en donde presenta datos de los ingresos tributarios de economías latinoamericanas incluyendo aquellos países miembros. La metodología aplicada por la OCDE, similar a la que aplica la CEPAL y el CIAT, ofrece un panorama de las tendencias tributarias en América Latina, el nivel y la composición de la tributación y compara las atribuciones que en materia de recaudación tienen los distintos gobiernos del grupo de países que se estudian.

En el primer reporte publicado en 2011⁸², se informa que en México los niveles de recaudación en relación con el Producto Interno Bruto⁸³ (PIB) para el año de 1990 a 2009, apenas llegaron a un 17.4% cifra que se presenta por debajo de la media de la OCDE que fue de 19.2% para ese año y que era menor que la tendencia

⁸² OCDE, ELAC, CIAT, Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2009, OCDE editions, 2011. Recurso electrónico disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr>. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. Las economías analizadas en este reporte son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁸³ Es decir, el nivel de ingresos tributarios como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Esta proporción atiende a la extensión de bienes y servicios prestados por un Estado entre los que se incluyen la atención sanitaria, la educación y la seguridad social.

al alza que se había observado en el año anterior que había sido de 20.9% del PIB. Por cuanto hace a la estructura impositiva⁸⁴, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue adquiriendo importancia durante el periodo que va de 2000 a 2009 (reportando su tasa más alta para 2008 de 3.8%), sin embargo, en este último año disminuyó un 4% en relación con el año anterior. El Impuesto Sobre la Renta (ISR) alcanzó a representar un 5% del PIB equivalente a un 28.6% de los ingresos tributarios; así mismo, las contribuciones a la seguridad social y los ingresos recaudados por concepto de impuestos a bienes y servicios, contribuyeron con un 2.9% y 3.6% del PIB respectivamente. Parte del comportamiento a la baja de los niveles de recaudación en cada figura impositiva, se debió a la crisis económica que se suscitó en 2009 y que produjo efectos para la economía mexicana.

Para el año 2010, el estudio realizado por la OCDE reporta resultados negativos en materia de política tributaria en México.⁸⁵ Éste señala que la recaudación tributaria en el país alcanza el 13.9% como porcentaje del PIB, ubicándola en el nivel más bajo de recaudación de todas las naciones que forman parte de la Organización y en niveles inferiores al promedio de la región.⁸⁶ Lo anterior es así porque la estructura impositiva mexicana le otorgó un mayor peso a la imposición indirecta;⁸⁷ la recaudación del IVA alcanzó solo el 3.9% del PIB situándola en el segundo nivel más bajo de la región y muy por debajo del promedio para América Latina y de toda la Organización. Así mismo existía debilidad por cuanto hace a la imposición directa. Los ingresos recaudados por concepto de renta para las empresas solo eran del 2% del PIB y para las personas físicas llegaba al 15% de la recaudación total, nivel muy inferior al 24 % que manejaba la OCDE para aquel entonces. Las deficiencias en la estructura impositiva encontraban su razón de ser en el reducido número de contribuyentes, la concentración de los

⁸⁴ Vista esta como la proporción de las principales categorías de impuestos en el total de ingresos tributarios.

⁸⁵ OCDE, ELAC, CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1999-2009 | OECD READ edition”. Recurso electrónico disponible en: https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. Las economías analizadas en este reporte son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁸⁶ Para América Latina, el nivel de ingresos tributarios sobre el PIB en 2010 representó un 19.4%, mientras que, para la Organización, representaba un 33% del PIB.

⁸⁷ Del 50% de los ingresos tributarios recaudados por concepto de impuestos indirectos, el 20% correspondían a impuestos generales sobre el consumo y 31% a impuestos específicos sobre el consumo, de los cuales 26.2% provenían de impuestos específicos sobre producción de hidrocarburos.

contribuyentes en niveles de renta más bajos, en los altos niveles de informalidad y en la debilidad de la autoridad hacendaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Por otro lado, las contribuciones de la seguridad social también se situaban en niveles inferiores a los manejados en la región y entre los países miembro de la organización, toda vez que el régimen privado de capitalización individual no formaba parte de los ingresos tributarios. Si a lo anterior se suma que los gobiernos locales solo recaudaron un 3.6 % de ingresos para ese año, se entiende aún más que los resultados de la Estadística sean completamente negativos para México, a pesar de que previamente se presentó en la región una tendencia positiva en la recaudación de los ingresos tributarios a razón del entorno macroeconómico y los cambios implementados por las distintas administraciones tributarias.

El análisis de las estadísticas tributarias por año se dificulta a principios de la segunda década del siglo XXI ya que para el año 2011 no se publicó la estadística por parte de la OCDE y los organismos que participan en su elaboración, además de que para la estadística correspondiente al año 2012,⁸⁸ en algunos rubros no se cuenta con los datos que demuestren de manera objetiva la situación tributaria en México. En 2012, el total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB para México era de 19.6%, sólo .7% arriba de la última cifra reportada en 2010 y .9% por debajo del promedio de los países de América Latina y de la OCDE cuyas cifras eran de 20.7% y 34.1%⁸⁹ respectivamente. La estructura tributaria continuaba otorgando mayor importancia a los ingresos provenientes de los impuestos indirectos, es por ello que los impuestos sobre bienes y servicios oscilaban en un 10.7% del PIB, representando un 54.1% de los ingresos tributarios.⁹⁰ A estos le siguen los impuestos directos generados por concepto de renta y utilidades que, para el periodo de 2012, representaban un 5.4% del PIB y correspondían a un 27.3% de

⁸⁸ OCDE, ELAC, CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1999-2009 | OECD READ edition”. Recurso electrónico disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr> Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. Las economías analizadas en este reporte son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁸⁹ Cifra correspondiente al año 2011 ya que la Estadística Tributaria en América Latina, no dispone de los datos correspondientes a 2012.

⁹⁰ Cifra correspondiente al año 2011, ya que los datos correspondientes al año 2012 no están disponibles.

los ingresos tributarios recaudados durante el año anterior.⁹¹ A su vez las aportaciones de seguridad social representaban un 14.5% de los ingresos tributarios recaudados en el periodo, lo que significaba un 2.9% del PIB. Aunque los datos del año 2012 de los ingresos a nivel estatal y local del gobierno no se encuentran disponibles en la estadística, como ha venido ocurriendo en años anteriores, los ingresos tributarios del gobierno federal siguen siendo mayores a lo recaudado por Estados y Municipios, lo cual indica que la política tributaria sigue siendo centralizada.

Las tendencias tributarias para el año 2013 en América Latina,⁹² observan un ligero incremento de los ingresos tributarios para la región. Así, en México la estructura tributaria presentaba una ligera modificación al aumentar la carga tributaria por concepto de renta y utilidades que llegaron a representar el 31.6% de los ingresos tributarios, es decir un 6.0% del PIB, en consecuencia, se disminuyó muy poco la importancia de los impuestos indirectos generados por concepto de bienes y servicios; los ingresos provenientes de impuestos de consumo general representaron el 3.5% del PIB, mientras que los impuestos por bienes de consumo específico conformaban el 6.2% del PIB.⁹³ Así mismo, los ingresos tributarios percibidos por concepto de seguridad social reflejan un ligero aumento tanto como porcentaje del PIB como porcentaje de los ingresos tributarios al representar un 3.1% y 16.2% respectivamente. A pesar de los ligeros cambios en la estructura tributaria y los porcentajes de los ingresos tributarios en relación al PIB que era de 19.7%, los niveles de recaudación en México se encontraban aún por debajo de la media de los países de América Latina que fue de 21.3% y del 34.1% del porcentaje promedio de todos los miembros de la OCDE.

En el último reporte emitido por la OCDE en el que se analiza la recaudación tributaria en el año de 2014⁹⁴ para veintidós economías latinoamericanas y dos

⁹¹ Cifra correspondiente al año 2011, ya que los datos correspondientes al año 2012 no están disponibles.

⁹² OCDE, ELAC, CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1999-2009 | OECD READ edition”. Recurso electrónico disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. Las economías analizadas en este reporte son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁹³ El porcentaje de ingresos tributarios que significaban los impuestos al consumo general y específico, era de 18.4% y 32.1% respectivamente.

⁹⁴ OCDE, ELAC, CIAT, “Revenue Statistics in Latin America 1999-2009 | OECD READ edition”. Recurso electrónico disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016.

caribeñas, se tiene que México disminuye 0.2% sus niveles de recaudación como porcentaje del PIB, ubicándose con un 19.5% muy por debajo de la cifra promedio de la región que es de 21.7% y de la que maneja la OCDE que corresponde a un 34.4%. Si bien es cierto que años atrás se habían implementado las reformas estructurales en materia tributaria, los resultados presentados por las Organizaciones llevan a cuestionar la eficiencia de las modificaciones en materia impositiva y sus efectos en los niveles de recaudación en el país, ya que, a pesar de que la participación del IVA disminuyó dentro de los ingresos totales constituyendo el 9.8% de ingresos en proporción del PIB y el 49.8% de los ingresos tributarios⁹⁵ y que los ingresos directos sobre las rentas y utilidades empezaban a cobrar importancia dentro de la estructura impositiva formando el 30.2% de los ingresos tributarios y un 6% como proporción del PIB, México sigue ocupando los últimos lugares en los niveles de recaudación a nivel mundial. Por cuanto hace a los ingresos por aportaciones de seguridad social, estos observan un ligero aumento al conformar 15.5% de los ingresos tributarios y 3.2% como proporción del PIB.

Con la finalidad de tener un panorama más objetivo de la recaudación en el país, consideramos pertinente acudir a los Informes Tributarios y de Gestión que emite el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de manera trimestral y anual, en donde difunde los principales resultados de la recaudación de ingresos y de las acciones que lleva a cabo la autoridad fiscal en materia recaudatoria. A la fecha en que se realiza esta investigación, el órgano desconcentrado reporta información a partir del año 2005 hasta el tercer trimestre de 2016. Atendiendo a que los reportes de la OCDE proporcionan información a partir del año 2009, se considera pertinente utilizar la información del SAT desde el año 2006 ya que corresponde al penúltimo periodo presidencial y proporciona un margen de comparación más amplio que el de la organización.

Las economías analizadas en este reporte son: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁹⁵ El porcentaje de ingresos tributarios que significaban los impuestos al consumo general y específico, era de 17.6% y 31.6% respectivamente.

RESULTADOS CUANTITATIVOS PRESENTADOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN LOS "INFORMES TRIBUTARIOS Y DE GESTIÓN" PERIODO 2005-2015 ⁹⁶							
AÑO	RECAUDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ADMINISTRADOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA			COMPOSICION DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES			
	Total de ingresos recaudados (millones de pesos)	Impuesto Sobre la Renta (millones de pesos)	Impuesto al Valor Agregado (millones de pesos)	Número de contribuyentes (miles)	Personas morales	Personas físicas	Asalariados
2006	907,861	448,100	380,576	22,273,000	693	8820	12760
2007	1,020,899	526,694	409,079	22,817,481	740	7771	14306
2008	1,189,327	608,889	457,698	24,076,000	773	8,832	140471
2009	1,129,266.6	536,136	407,790	26,400,000	830	9219	16340

⁹⁶ Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los Informes Tributarios y de Gestión que emite el Servicio de Administración Tributaria: a) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2005 y Líneas Estratégicas 2006*, México D.F., 2006. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/reportes_anuales/2006_t4/reportes_anuales_2006_t4.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. b) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2006 y Líneas Estratégicas 2007*, México D.F., 2007. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2007t4/Reporte%20Anual%202007.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. c) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2007 y Líneas Estratégicas 2008*, México D.F., 2008. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/reportes2007.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. d) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2008 y Retos para 2009*, México D.F., 2009. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t4/reportes2008.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. e) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2009 y Retos para 2010*, México D.F., 2010. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/reportes2009.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. f) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2010 y Retos para 2011*, México D.F., 2010. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2011t4/reportes2010.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. g) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Informe Tributario y de Gestión 2011 cuarto trimestre*, México D.F., 2011. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2012t4/reportes2011.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. h) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte anual 2012 y Retos para 2013*, México D.F., 2013. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2013t4/reportes2012.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. i) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2013 y Retos 2014*, México D.F., 2014. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/itg2014_t4/Reporte_Anual2013_Retos2014.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. j) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2014 y Retos 2015*, México D.F., 2015. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/itg2015_t1/Reporte_Anual2014_Retos2015.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016. k) SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Reporte Anual 2015 y Retos 2016*, México D.F., 2015. Recurso electrónico disponible en: http://www2.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/itg2015_t4/ReporteAnual2015_Retos2016.pdf. Fecha de consulta: 17 de enero de 2016.

2010	1,260,459	679,739	504,434	33,469	1,315.5	11,572	20,581
2011	1,416,588	759,587	536,991	36,980	1,411.4	12,069	23,500
2012	1,511,158	803,908	579,995	38,474	1,503.3	12,443	24,527
2013	1,644,500	803,900	580,000	41,659,149	1,599,267	7,361,233	32,698,649
2014	1,807,800	946,700	556,800	46,295,553	1,692,207	16,807,965	27,795,381
2015	2,366,425	1,222,402	707,213	51,600,000	1,800,000	49,800,000	

ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO 2005-2016⁹⁷	
AÑO	CONTENIDO
2005	- Incremento en la tasa del Impuesto Sobre la Renta de 30% a 40% para personas físicas y 30% para personas morales. - Impuesto al Valor Agregado de 15% general y 10% en zona fronteriza.
2006	- Unificación y reducción del Impuesto Sobre la Renta para personas físicas y morales a un 29%. - Impuesto al Valor Agregado de 15% general y 10% en zona fronteriza.
2007	- Reducción en la tasa del Impuesto Sobre la Renta para personas físicas y morales a un 28%. - Impuesto al Valor Agregado de 15% general y 10% en zona fronteriza.
2008	- Introducción del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), aplicable a los depósitos en efectivo, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos cuyo monto en el mes exceda de \$25,000.00 pesos. - Introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) a una tasa del 16.5%, con el objetivo de eliminar los privilegios fiscales y cerrar las brechas de evasión fiscal. - La tasa del Impuesto Sobre la Renta para personas físicas y morales se mantiene en 28%. - Impuesto al Valor Agregado de 15% general y 10% en zona fronteriza.
2009	- Aumento en la tasa del IETU de 16.5% a 17%. - La tasa del ISR para personas físicas y morales se mantiene en 28%. - Impuesto al Valor Agregado de 15% general y 10% en zona fronteriza.
2010	- Aumento en la tasa del IETU a 17.5%. - La tasa del ISR para personas físicas y morales aumenta de 28% a 30%. Para las actividades del sector primario será de 19% a 21%. - El IDE se modifica, la tasa aplicable será de 3% en depósitos mayores a \$15,000.00. - El Impuesto al Valor Agregado aumenta a un 16% general y 11% en zona fronteriza. - Se modifica el esquema de consolidación fiscal. - Aumenta el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios a bebidas alcohólicas, sorteos y juegos, telecomunicaciones y cigarrillos.
2011	- La tasa del ISR se mantiene en 30% - El Impuesto al Valor Agregado se mantiene en 16% general y 11% en zona fronteriza.
2012	- La tasa del ISR se mantiene en 30% para personas físicas y morales. - El Impuesto al Valor Agregado se mantiene en 16% general y 11% en zona fronteriza.

⁹⁷ Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los Informes Tributarios y de Gestión que emite el Servicio de Administración Tributaria. *Idem*.

	• Se simplifican trámites relacionados con los comprobantes fiscales; de medios de identificación del contribuyente y se eliminan algunos requisitos para las deducciones y las cuotas de derechos. • Aumento del padrón de contribuyentes • Con el objetivo de mejorar el cumplimiento de las leyes fiscales se disminuyen los pagos provisionales del IDE y los dictámenes del ISR.
2013	• La tasa del ISR se mantiene en 30% para personas físicas y morales. • Implementación del programa “Ponte al Corriente” con impacto positivo en la recaudación del ISR.
2014	• La tasa del ISR se incrementa en 35% como máximo para personas físicas. Para personas morales permanece en 30% y se implementan medidas para ampliar la base fiscal. • El IVA se homologa en 16% tasa general eliminando la tasa de 11% para zonas fronterizas. • Se introduce el Régimen de Incorporación Fiscal, programa que durará diez años que tiene por objetivo la simplificación de las obligaciones fiscales, la ampliación de la base de contribuyentes y el fomento al cumplimiento tributario a través de un sistema para llevar el registro de ingresos y gastos; así mismo inicia con un descuento de 100% para el pago del ISR con una disminución gradual de 10% cada año y otros beneficios como la cobertura de seguridad social.
2015	• La tasa del ISR se homologa en 30% para personas físicas y morales. • El Impuesto al Valor Agregado se mantiene en 16% general.
2016	• La tasa del ISR se mantiene en 30% para personas físicas y morales. • El Impuesto al Valor Agregado se mantiene en 16% general.

Los ingresos tributarios administrados por el SAT, que son las percepciones que obtiene el gobierno federal por las imposiciones fiscales que, de manera unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) aumentaron en un promedio de 135 mil millones de pesos anualmente, sin contar la disminución que se presentó en el año 2009 que atiende a la crisis económica y financiera que tuvo origen en Estados Unidos de Norteamérica, a la cual las acciones del SAT no se pudieron sobreponer a pesar de que en el ejercicio fiscal previo se habían introducido dos impuestos nuevos que incidirían en los ingresos recaudados en el sistema renta.

En el gobierno actual, con cifras al año 2015, los ingresos recaudados aumentaron anualmente 237 mil millones de pesos en promedio, cifra muy por encima de la obtenida en el periodo anterior. El cambio más significativo ocurrió en el año 2015 cuando se tuvo una recaudación de 2,366,425 millones de pesos. Cabe hacer mención que durante el periodo de análisis se llevaron a cabo reformas tributarias importantes sobre las tasas impositivas, la eliminación de ciertos impuestos, la creación de nuevos regímenes tributarios y la ampliación del padrón de contribuyentes.

INGRESOS TRIBUTARIOS EN LAS PRINCIPALES PARTIDAS EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN MÉXICO ⁹⁸						
Año/Partida	Renta y utilidades	Seguridad Social	Nomina	Propiedad	Bienes y servicios	Otros
2009	28.6	16.7	1.54	1.7	50.2	1.3
2010	27.8	15.4	1.5	1.6	52.6	1.1
2011	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
2012	27.3	14.5	1.5	1.5	54.1	1.1
2013	26.3	14.9	1.6	1.5	54.5	1.2
2014	30.2	15.5	1.7	1.5	49.8	1.3

n.d: No disponible.

De acuerdo con la información presentada por la autoridad hacendaria, es observable que el ISR constituye la fuente más importante de ingresos tributarios en el país en ambos periodos y eso se explica en parte por la composición del universo de contribuyentes que en su mayoría corresponden al régimen de asalariados. Sin embargo, las estadísticas tributarias presentadas por la OCDE muestran que los ingresos de la partida de bienes y servicios tienen un mayor peso en los ingresos tributarios recaudados. Entonces, ¿Cuál es la partida de ingresos que soporta la mayor presión tributaria en el país? La importancia que tiene definir cuál es la fuente más importante de ingresos tributarios en México es crucial porque determina el contenido y alcances que se esperan de la política tributaria implementada por el gobierno mexicano en los últimos años.

Si bien el aumento en los niveles de recaudación en 2015 alcanzó un máximo histórico no visto en los últimos doce años, la falta de atención a las necesidades del sector público en materia de servicios básicos (salud, educación, infraestructura, entre otros) y las condiciones en las que se ha desempeñado la economía mexicana, ponen en duda el funcionamiento de la política tributaria del Estado mexicano. Si se han recaudado mayores ingresos y el Estado cuenta con más recursos financieros, ¿Por qué México conserva los niveles más altos de pobreza y

⁹⁸ Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las Estadísticas Tributarias para América Latina y el Caribe para los años 2009, 2010, 2012, 2013 y 2014.

desigualdad en el mundo y la región?, será que a pesar del incremento los recursos del estado aun no son suficientes para atender las necesidades de la población.

Los cambios en la política tributaria en los últimos doce años han mostrado un avance lento en relación con la recaudación y administración de recursos y si a ello se agrega el lento crecimiento de la economía mexicana, nos atrevemos a pensar que hace falta sincronía entre los objetivos de una y otra para transitar del crecimiento al desarrollo. Así, ¿La política tributaria aplicada por el Estado mexicano es la adecuada para los objetivos políticos y sociales de la nación? Responder los cuestionamientos que han surgido a partir del análisis de los estudios realizados por la OCDE y la información de la autoridad tributaria en México nos llevan a profundizar en otros temas directamente relacionados con la actividad tributaria del país como lo son la estructura jurídica en materia tributaria, el impacto de los impuestos en la economía mexicana, el desempeño de las instituciones del sistema tributario y las facultades impositivas en los diferentes niveles de gobierno, con ello podremos comprobar que la política tributaria implementada por el Estado mexicano tiene mucho por hacer para cumplir con los objetivos de desarrollo económico y social del país.

2.3.2 MARCO JURÍDICO DE LA TRIBUTACIÓN EN MÉXICO

El marco legal tributario con que cuenta el Estado Mexicano es diverso. Partiendo de la idea de que el Estado tiene que atender las necesidades de la población, existe una norma fundamental que le permite extraer recursos de la actividad económica que se realice en su jurisdicción y por la cual se pueda exigir el pago del tributo. Derivado de este ordenamiento se crean leyes secundarias que establecen las bases jurídicas que indican la fuente, base, tasa, tarifa y otros elementos que crean la relación jurídica o supuesto por el cual determinado sujeto está obligado a contribuir para que el Estado realice sus funciones.

Más allá de dotar al Estado de la potestad tributaria para exigir el pago de los impuestos, la estructura normativa pretende fortalecer las finanzas públicas para lograr el desarrollo de la nación, a través de normas fiscales que otorguen seguridad jurídica a los gobernados y puedan hacer más eficiente la labor recaudatoria. En

este orden de ideas, el marco legal del sistema tributario mexicano está conformado por los siguientes ordenamientos.

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma fundamental de todo el sistema jurídico mexicano establece en su artículo 31 la obligación de contribuir al gasto público.

“TÍTULO PRIMERO Capítulo II. De los mexicanos

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De igual forma el artículo en comento señala el principio de legalidad de los impuestos y tributos de la Federación, Estados y Municipios y dos principios fundamentales que regulan la relación jurídico tributaria, la proporcionalidad y equidad en el pago del tributo respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que la proporcionalidad radica en que “los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos”... Así, “, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos”.⁹⁹

Por cuanto hace a la equidad, considera que este principio radica “en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables,

⁹⁹ Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 187-192, Primera Parte, p. 113.

deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente”.¹⁰⁰

Por otro lado, para que el Estado pueda ejercer la potestad tributaria, la Constitución mexicana en su artículo 73, fracciones VII, XVII y XXIX, establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria, precisando las actividades por las cuales se pueden obtener ingresos tributarios, haciendo énfasis en la importancia que tienen en atención al presupuesto que se formule y detallando los sectores y áreas de la economía de los cuales se pretende obtener un ingreso para atender las necesidades de la nación. Si bien el artículo 31 señalaba los sujetos que están obligados, este numeral se considera que establece las actividades por las cuales también se espera obtener un ingreso para la nación.

“TÍTULO TERCERO

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Sección III. De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o.** Sobre el comercio exterior;
- 2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o.** Especiales sobre:
 - a)** Energía eléctrica;
 - b)** Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d)** Cerillos y fósforos;
 - e)** Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f)** Explotación forestal.
 - g)** Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

¹⁰⁰ *Ídem.*

En relación con el presupuesto de egresos, el artículo 74 fracción IV, establece que las contribuciones que apruebe el Congreso de la Unión deben cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir estas deberán ser suficientes de tal forma que se pueda atender los rubros proyectados en el presupuesto.

“TÍTULO TERCERO
Capítulo II. Del Poder Legislativo
Sección III. De las Facultades del Congreso

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.”

De manera complementaria, la Constitución en el artículo 131, establece que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en una ley posterior y que es una facultad exclusiva de ésta gravar mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Así como la Federación, los Estados y municipios también cuentan con ciertas facultades para establecer los conceptos por los cuales recaudaran los ingresos necesarios para atender sus necesidades conforme al presupuesto de egresos que sus respectivas legislaturas formulen. De esta forma, el régimen tributario de los Estados se fundamenta en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de México, mismo que a continuación se transcribe:

“TÍTULO QUINTO. De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;"

Si bien la Constitución faculta a los Estados y municipios para organizarse, establecer sus facultades administrativas, coordinarse y asociarse para la prestación de servicios y administrar libremente su hacienda, también les impone límites a su actuación, pues no podrán realizar funciones de política monetaria como la emisión y acuñación de moneda; gravar el tránsito de personas, cosas, mercancías, efectos nacionales o extranjeros; expedir leyes o disposiciones fiscales por razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos o particulares de otras naciones, salvo que sean utilizados para inversiones públicas productivas, entre otras prohibiciones que establezcan los numerales 117 y 118 de la Norma Fundamental.

B) LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Ley que expide cada ejercicio fiscal el Congreso de la Unión en atención a las facultades que le otorga la Constitución en el artículo 74, fracción IV, a iniciativa del Presidente de la República, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objetivo es señalar los conceptos y cantidades estimadas por las cuales la Federación percibirá ingresos

previo análisis y discusión en conjunto del Presupuesto de Egresos por cuanto hace al contenido tributarista, proporcional y correlativo de ambos ordenamientos.¹⁰¹

Dentro del catálogo de conceptos por los cuales se pueden percibir ingresos, se encuentran los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.¹⁰² Así mismo incluye disposiciones relacionadas con regímenes especiales para organismos descentralizados y empresas de participación estatal, reglas para el otorgamiento de estímulos fiscales, reglas de aplicación de tasas de recargos. Faculta al ejecutivo para la contratación de empréstitos y créditos que sirvan para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación.

C) CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO

Es el ordenamiento jurídico federal que establece las disposiciones generales que aplican a todos los impuestos incluidos los de materia aduanera. Entre los elementos esenciales que establece esta norma, se encuentran los conceptos y procedimientos para la obtención de ingresos fiscales, los derechos y obligaciones de los contribuyentes, las facultades de las autoridades fiscales, las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de esta norma y los procedimientos administrativos a través de los cuales la autoridad exija el pago de los créditos fiscales que no han sido cubiertos.

El Reglamento del Código Fiscal de la Federación es la disposición de carácter general que emite el Poder Ejecutivo con un valor subordinado al Código por lo cual no puede derogar, modificar o ir más allá del contenido que este establece pues actúa de manera complementaria para facilitar la aplicación del Código tributario.

¹⁰¹ Cfr. Tesis: P./J. 80/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 533.

¹⁰² Artículo 1º, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016.

D) LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO

Norma que, junto con la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación y demás leyes y ordenamientos aplicables, regula la entrada y salida del territorio de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. Esta disposición es aplicable a quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo o cualquier persona que intervenga en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de mercancías.¹⁰³

Esta norma establece las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, así como los hechos gravados, contribuyentes y responsables del pago de los impuestos al comercio exterior que hayan sido determinados conforme al procedimiento que esta misma ley establece. Señala los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías que ingresen o salgan del territorio nacional; las atribuciones de las autoridades aduaneras y del ejecutivo federal en la materia; disposiciones para los agentes, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros, y las infracciones y sanciones derivadas de la inobservancia de la ley y los procedimientos administrativos que se pueden seguir en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades en la materia.

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, ésta cuenta con un Reglamento que establece los requisitos, términos, condiciones y lineamientos que facilitan la observancia de la Ley Aduanera.

E) LEY DE COMERCIO EXTERIOR Y SU REGLAMENTO.

Al ser el comercio exterior una de las principales actividades generadora de ingresos para la economía mexicana, se considera que la Ley de Comercio Exterior adquiere la misma importancia que se le ha dado a la Ley Aduanera para la obtención de ingresos tributarios en el país.

La Ley de Comercio Exterior y su respectivo Reglamento, tienen por objeto regular y promover el comercio exterior para incrementar la competitividad de la

¹⁰³ Artículo 1º, Ley Aduanera

economía nacional, propiciando el uso eficiente de los recursos productivos del país y evitando las prácticas desleales del comercio internacional y las afectaciones a la planta productiva mexicana, para lo cual establece aranceles, medidas de regulación y restricciones no arancelarias a la importación y exportación de mercancías, medidas y procedimientos, infracciones, sanciones y recursos derivados de la aplicación de la ley.

F) LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

El contenido de la Ley de Coordinación Fiscal es de suma importancia puesto que contiene la potestad tributaria que faculta a los Estados y municipios para llevar a cabo acciones relacionadas con la hacienda pública en su demarcación territorial de manera coordinada con la Federación. A su vez se reconoce que las entidades federativas y municipios participaran de los ingresos federales a través de diferentes fondos de aportaciones federales.¹⁰⁴

Mediante convenios de colaboración administrativa celebrados entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Estados y municipios podrán administrar ingresos federales y sus autoridades fiscales podrán llevar a cabo funciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.¹⁰⁵ Los convenios serán muy claros en señalar cuales son las autoridades estatales facultadas para ejecutar las atribuciones derivadas de los convenios de colaboración relacionadas con la recaudación de los ingresos tributarios, comprobación, fiscalización, determinación y cobro de créditos fiscales de los impuestos federales que en estos documentos se señale. No obstante, en caso de que los convenios no lo establezcan, se debe atender a lo que las Constituciones estatales, leyes orgánicas de la administración pública, códigos tributarios, reglamentos y otras disposiciones jurídicas locales señalen.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Artículo 1º, Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁰⁵ Artículo 13, Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁰⁶ Tesis 2a./J. 164/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, Libro 3, febrero de 2014, Tomo II, p. 1052.

Derivado de lo anterior se colige que los convenios de colaboración administrativa también forman parte del marco jurídico de la tributación en México puesto que son el instrumento jurídico a través del cual se materializa lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal por cuanto hace a las facultades que tienen las autoridades de los Estados para llevar actos relacionados con la fiscalización de los tributos.

Además de señalar los lineamientos relativos a la seguridad social que comprenden el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, una pensión y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante servicios y prestaciones en especie o dinero, la Ley del Seguro Social instaure las disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares y excepciones a las mismas; así como las infracciones y sanciones, derivadas de la inobservancia de la misma derivado de la obligación que tienen los patrones de inscribir a sus trabajadores en alguno de los regímenes que establece esta ley.

Por otro lado, el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo tiene la facultad de recaudar y cobrar las cuotas de los seguros que establece la Ley, así como sus accesorios legales; llevar a cabo programas para el cumplimiento de las obligaciones sociales que tienen los patrones; Determinar créditos a favor del Instituto, la base para su liquidación y ejecutar los procedimientos para su cobro y en todo caso las sanciones e infracciones que deriven de su incumplimiento.¹⁰⁷

G) LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SU REGLAMENTO

El Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, es responsable de aplicar la legislación fiscal y aduanera a fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, tal como lo señala la Constitución Política en el comentado artículo 31 fracción IV. La ley que regula al

¹⁰⁷ Artículo 251, Ley del Seguro Social.

Servicio de Administración Tributaria forma parte del marco jurídico de la Tributación en México porque éste tiene la obligación de recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios,¹⁰⁸ así como determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios para lo cual se puede allegar de la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes, fiscalizarlos y, en su caso, determinar el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

También este órgano desconcentrado tiene facultades en materia de política tributaria, para generar y proporcionar información para el diseño y la evaluación de la política tributaria, y en materia de coordinación fiscal para realizar aquellas funciones que correspondan a la administración de los tributos.

H) RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL

Para complementar y dar claridad a las disposiciones fiscales, el presidente del Servicio de Administración Tributaria tiene la facultad expresa en el artículo 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar de manera eficiente la legislación fiscal y aduanera.

La Resolución Miscelánea Fiscal es una disposición administrativa de observancia general de cumplimiento obligatorio para los gobernados cuya emisión y publicación se rige por lo dispuesto en el artículo referido anteriormente y por el 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación. Su finalidad es precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos fiscales expedidos por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República con el fin de lograr su eficaz aplicación, de esta forma, la Resolución Miscelánea está sujeta a los principios de reserva y primacía que otorgan seguridad jurídica a los gobernados, entre otros, por lo que deben ceñirse a lo previsto en el acto formal y materialmente legislativo que habilita su emisión.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Artículo 7º, Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁰⁹ Cfr. Tesis P. LV/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, p. 15.

2.3.3 LA EXTRAFISCALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

A primera vista los impuestos tienen únicamente una finalidad recaudatoria, sin embargo, a partir del surgimiento del Estado moderno y democrático tienen un fin que va más allá de solo ser el medio a través del cual este se hace de los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. Función que ha sido objeto de discusiones en la doctrina y los tribunales constitucionales, toda vez que no se encuentra reconocida de forma específica en la norma fundamental, sin embargo, existen algunas ideas que permiten comprender la importancia de que cualquier nación incorpore los impuestos extrafiscales a su sistema tributario.

En primera instancia conviene distinguir que no son lo mismo los fines y los efectos extrafiscales. El primer término se utiliza para referirse a la naturaleza del tributo y el segundo al papel del tributo para conseguir un fin paralelo al recaudatorio y que no necesariamente es fiscal. En éste último aspecto, Eusebio González García, referido por Ríos Granados, señala que los impuestos pueden tener dos tipos de fines; los necesarios o primordiales que se establecen para cubrir el gasto público y los contingentes o accesorios que se formulan para cumplir con los objetivos de política económica y social. Los primeros son esenciales y no pueden faltar en el precepto normativo que establezca un tributo, por el contrario, los fines contingentes o accesorios no necesariamente deben estar presentes, el legislador puede establecerlos o no. Para este autor los fines y los efectos siempre están presentes al imponer un instrumento tributario porque se recauda dinero y se influye en el comportamiento del contribuyente.¹¹⁰

De lo expresado anteriormente se colige que la extrafiscalidad tiene una importancia secundaria a la finalidad recaudatoria y que puede presentarse o no en cualquier tributo. A diferencia de los tributos los impuestos extrafiscales tienen un efecto que va más allá del recaudatorio que está relacionado con los principios de política económica y social formulados por el Estado y a su vez con la realización de los derechos fundamentales que benefician a la colectividad, de ahí que exista controversia de reconocerlos como un tributo y por ende su constitucionalidad.

¹¹⁰ Ríos Granados, Gabriela, *Notas sobre derecho tributario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 35.

En la exposición de motivos que acompaña cada una de las leyes en materia impositiva, el legislador expresa que los fines de los tributos corresponden a la actividad recaudatoria del Estado, para que obtenga los recursos dinerarios que destinará al gasto público se encuentra la finalidad formal de los tributos. A su vez la finalidad material especifica los elementos esenciales de éstos, el hecho imponible, el objeto del tributo, los sujetos obligados y los elementos cuantitativos de los impuestos. La presencia de cada uno de estos elementos permitirá identificar si el tributo tiene una finalidad fiscal o extrafiscal.

En el entorno financiero, un impuesto extrafiscal tiene un efecto promotor e incentivador orientado a modificar el comportamiento de los sujetos que se encuentran en una condición económica ventajosa para que aporten recursos que sirvan para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Sin perder de vista el efecto financiero, a través de la progresividad,¹¹¹ el impuesto extrafiscal en su modalidad de contribución o beneficio, busca servir como instrumento de política económica. Ya sea a través de la redistribución de la riqueza, del ahorro por parte de los contribuyentes o la distribución del ingreso, contribuye a las medidas previstas por el Estado para lograr el crecimiento o desarrollo económico.¹¹² De manera paralela a la función que tiene como instrumento de política económica, la finalidad social del tributo que nos ocupa, surge a partir de la redistribución de la renta y la riqueza, con la prestación de los bienes y servicios públicos por parte del Estado, haciendo indispensable la existencia de una conexión entre los ingresos y gastos públicos.

La finalidad social de los impuestos extrafiscales tiene por objeto la redistribución de la renta y la riqueza, esencia del Estado social y democrático de derecho. Lo anterior a través de la política tributaria y la política fiscal encargada de establecer las directrices a través de las cuales se ejercerá el gasto público. En este

¹¹¹ Es decir que conforme aumente la riqueza imponible, incrementaran las cargas tributarias

¹¹² La función económica de los impuestos extrafiscales al estar relacionada con la política económica formulada por un Estado encuentra su fundamento legal en los preceptos que facultan al Estado para definir sus funciones en esta materia. En nuestro país esta encuentra razón de ser en los artículos 25, 27 y 28, relacionados con la rectoría económica del Estado y con la administración de los bienes de la nación en beneficio de la colectividad. Consideramos que en el argumento anterior radica la constitucionalidad de la legalidad y constitucionalidad de los impuestos extrafiscales pues atiende a la función de los mismos y a la finalidad que va más allá de la simple recaudación de recursos para la satisfacción de necesidades públicas.

sentido la finalidad extrafiscal encuentra fundamento en un bien constitucionalmente protegido como la igualdad material, la educación, el medio ambiente, la distribución de la riqueza, solo por mencionar algunos que estén relacionados con el desarrollo social, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la responsabilidad social.

Ahora bien, así como los impuestos con fines fiscales están formulados observando ciertos principios que fueron mencionados en apartados anteriores, los extrafiscales participan de la misma suerte que estos,¹¹³ es decir que deberán cumplir con los principios establecidos por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de México. Además, se sugiere que su aplicación tenga una temporalidad determinada y que su finalidad sea idónea, necesaria y proporcional al fin para el cual fueron creados.¹¹⁴

2.3.4 LOS IMPUESTOS COMO UN INSTRUMENTO PARA ERRADICAR LA DESIGUALDAD

Si bien la OCDE reconoce que en México se han implementado una serie de reformas estructurales con el propósito de terminar con tres décadas de lento crecimiento, baja productividad y una elevada desigualdad en los ingresos, no todos los mexicanos han disfrutado de los beneficios del crecimiento. La pobreza, la falta de acceso a algunos servicios básicos y la desigualdad, son problemas que prevalecen según los Estudios económicos que realiza la organización y reporta en el año de 2015.

La prolongada desaceleración del crecimiento de la economía en México ha sido uno de los principales motivos de la disminución del nivel de vida de los mexicanos puesto que éste comportamiento incide directamente en el ingreso y consumo. Esta condición se explica al analizar que de 2007 a 2010, en México se

¹¹³ Se hace la aclaración porque dentro de las discusiones que existen en torno a la legalidad de esta figura impositiva está el argumento que sostiene que los impuestos extrafiscales no observan el principio de proporcionalidad o capacidad contributiva al tener una finalidad más allá de la recaudatoria y al producir determinados efectos en la economía y comportamiento de los contribuyentes. Sin embargo, no hay que perder de vista que el impuesto extrafiscal no tiene siempre como primera finalidad la recaudación de recursos; además de que el máximo tribunal constitucional ha manifestado que, si los fines de este tributo se plantean de manera secundaria a los principios de justicia tributaria, no adolecen de inconstitucionalidad e ilegalidad para su aplicación.

¹¹⁴ Ríos Granados, Gabriela, *Op. Cit.*, p. 50-53

registró una reducción acumulada del 5% en el ingreso real disponible en los hogares. Así, el sector que resulta más afectado por esta situación es el de las personas y familias que viven en condiciones de pobreza, en circunstancias económicas adversas y con capacidades limitadas para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas.¹¹⁵

El Banco Mundial, dentro de las investigaciones que lleva a cabo sobre el desarrollo reporta que el índice de Gini¹¹⁶ para México al 2014 es de 48,21 ubicándolo en el lugar 107 de 132, si se ordena a los países por desigualdad ascendente. Esta cifra coloca al país como uno de los diez de América Latina y el Caribe con mayor desigualdad en la distribución del ingreso y como el país miembro de la OCDE con el mayor nivel de desigualdad.¹¹⁷

A nivel local el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con fundamento en la Ley General de Desarrollo Social, utiliza la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), concretamente en el módulo de Condiciones Socioeconómicas, para realizar cada dos años la medición multidimensional de la pobreza en México que se caracteriza por medir el nivel de ingreso y las carencias sociales de la población, con el objetivo de proporcionar al Estado mexicano información relacionada con los elementos técnicos que servirán para mejorar el desarrollo de la población a través de políticas públicas efectivas.¹¹⁸

¹¹⁵ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Estudios económicos de la OCDE: MÉXICO. Visión general*, 2015. Recurso electrónico disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>. Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2016.

¹¹⁶ Dentro de los indicadores para medir y analizar la pobreza, el Índice de Gini es un coeficiente que mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población, demostrando hasta qué punto esta se aleja de una distribución perfectamente equitativa. El Banco Mundial, utiliza la curva de Lorenz que muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. Así, el índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea; de esta forma, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

¹¹⁷ Banco Mundial, *Índice de Gini*. Recurso electrónico disponible en: http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2014&locations=MX&start=1984&view=chart&year_high_esc=true. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

¹¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 2ª ed., México, 2014, pp. 17-19. Recurso electrónico disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

Desde una perspectiva multidimensional, la pobreza se define como la “serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros”. En un sentido más amplio, “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.”¹¹⁹ La metodología para la medición de la pobreza para definir, identificar y medir la situación de pobreza toma en consideración los siguientes elementos: ¹²⁰

a) *Indicadores*: Estos se encuentran asociados a los derechos sociales y sirven para identificar a la población con al menos una carencia social como consecuencia de una o más privaciones siguientes:

Indicador de carencia social	Dimensión de carencia social
Ingreso corriente per cápita.	
Rezago educativo promedio en el hogar.	Educación
Acceso a los servicios de salud.	Salud
Acceso a la seguridad social.	Seguridad social
Calidad y espacios de la vivienda.	Vivienda
Acceso a los servicios básicos en la vivienda.	Servicios básicos
Acceso a la alimentación.	Alimentación
Grado de cohesión social.	

b) Línea de bienestar económico (LBE): sirve para identificar a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, es decir una canasta alimentaria y una no alimentaria.

Una vez determinados los indicadores descritos anteriormente, es decir el ingreso y el índice de privación o carencia social, cualquier persona pueden clasificarse en alguno de estos cuadrantes.

¹¹⁹ *Ibidem.*, pp. 26-28.

¹²⁰ *Ibidem.*, pp. 38-41.

A) Pobres multidimensionales Población con ingreso inferior al valor de la Línea de Bienestar y que padece al menos una carencia social.	B) Vulnerables por carencias sociales Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.
C) Vulnerables por ingresos Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.	D) No pobre multidimensional y no vulnerable Población cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencia social alguna.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del documento *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 2ª edición.¹²¹

Ahora bien, dentro del cuadrante donde se ubica la población en situación de pobreza multidimensional se ubica una subclasificación que atiende al concepto agregado de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM)¹²², a la profundidad de la carencia social y a la intensidad de la misma, con lo cual se pueden identificar los siguientes tipos de pobreza:

A) Pobreza multidimensional: cuando una persona presenta hasta dos carencias sociales y un ingreso menor al valor de la LBE para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.¹²³

B) Pobreza multidimensional extrema: cuando una persona dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, es decir un ingreso por debajo de la LBM; además de que presenta al menos tres de las seis carencias sociales.¹²⁴

En la Medición de la Pobreza para el año 2014, dado a conocer en julio de 2015, reporta que el coeficiente de Gini¹²⁵ es de 0.503; cifra mayor que en 2012 (0.498) y poco menor que la reportada para 2010 (0.509), lo cual refleja que, en México, en

¹²¹ *Ibídem.*, p. 41.

¹²² A diferencia de la LBE, la LBM sólo considera los valores de una canasta alimentaria.

¹²³ *Ibídem.*, p. 136.

¹²⁴ *Ibídem.*, p. 42.

¹²⁵ El coeficiente de Gini utilizado por el CONEVAL, toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso

los dos últimos años ha aumentado la desigualdad en la distribución de los ingresos y que es un problema persistente en lo que va de la década.¹²⁶ De la mano con esta información, el órgano señala que en 2014 de los 120 millones de personas promedio, la situación de pobreza en el país se componía de la siguiente forma:

NÚMERO DE PERSONAS POR INDICADOR DE POBREZA, 2010-2014			
INDICADOR	MILLONES DE PERSONAS		
	2010	2012	2014
Pobreza			
Población en situación de pobreza	52.8	53.3	55.3
Población en situación de pobreza moderada	39.8	41.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	13.0	11.5	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.1	33.5	31.5
Población vulnerable por ingresos	6.7	7.2	8.5
Población no pobre y no vulnerable	22.8	23.2	24.6
Privación social			
Población con al menos una carencia social	85.0	86.9	86.8
Población con al menos tres carencias sociales	32.4	28.1	26.5
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	23.7	22.6	22.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	33.5	25.3	21.8
Carencia por acceso a la seguridad social	69.6	71.8	70.1
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.4	15.9	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	26.3	24.9	25.4
Carencia por acceso a la alimentación	28.4	27.4	28.0
Bienestar			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.2	23.5	24.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	59.6	60.6	63.8

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Anexo Estadístico de la *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014*.¹²⁷

Con los resultados que demuestran la situación de pobreza en México, observamos y consideramos que éste es un problema que trae aparejado otro de igual dimensión y con efectos negativos para el crecimiento y desarrollo del país: la desigualdad.

La OXFAM México en su estudio “Desigualdad extrema en México”, coincide con la OCDE en que el crecimiento económico es magro, los salarios promedio no

¹²⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014* (ANEXO ESTADÍSTICO), Recurso electrónico disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

¹²⁷ Ídem.

crecen, la pobreza persiste y puntualiza que en el país la economía se ha estancado. Al mismo tiempo señala que la fortuna de unos cuantos se expande contribuyendo al aumento de la desigualdad.¹²⁸ Las conclusiones a las que llega OXFAM encuentran fundamento en datos presentados por otras organizaciones que forman parte de la confederación internacional dedicadas a analizar la pobreza y los derechos sociales.

México se encuentra dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, de acuerdo con la *Standardized World Income Inequality Database*. El *Global Wealth Report 2014* señala, que el 10% más rico de México concentra el 64.4% de toda la riqueza del país. *Wealth Insight* afirma con datos obtenidos de 2007 a 2012, que la riqueza de los millonarios mexicanos excede y por mucho a las fortunas de otros en el resto del mundo, puesto que la cantidad de millonarios creció en un 32% mientras que, en el resto del mundo, para el mismo periodo, disminuyó un 0.3%.¹²⁹

¿Qué es lo que ha sucedido y sucede en México para que se encuentre dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo? Primeramente, es preciso mencionar que es un fenómeno con tendencia al alza; entre mediados de los años noventa y la primera década del siglo veintiuno, a pesar de que la desigualdad disminuyó,¹³⁰ era mayor a la que había en los años ochenta del siglo pasado. En este sentido el comportamiento del fenómeno es contradictorio ya que por un lado ha crecido el ingreso per cápita, pero se han estancado las tasas de pobreza en el país, lo anterior debido a que el crecimiento se concentra en las esferas más altas de la distribución, factor que contribuye aún más al problema.

Para el año 2012, por cuanto hace a la distribución del ingreso, el decil superior en donde se ubica el 1% de la población con mayores ingresos, concentra aproximadamente el 21% del ingreso total, esto demuestra que existe un alto grado de concentración del ingreso en el país. Si hablamos de distribución de la riqueza,

¹²⁸ p. 6

¹²⁹ Esquivel Hernández, Gerardo, *DESIGUALDAD EXTREMA EN MEXICO. Concentración del poder económico y político*, OXFAM México, México, 2015, p. 7.

¹³⁰ La disminución de la desigualdad se atribuyó a las remesas que reciben los mexicanos de bajos ingresos en zonas rurales, a la mejor focalización de algunos programas sociales y a una menor desigualdad en los ingresos salariales, no obstante, estos factores no fueron suficientes para revertir el problema.

tomando a esta como el valor de la suma de los activos financieros y no financieros menos el valor de las deudas, no hay mediciones oficiales que den a conocer cuál es la situación. Las medidas no oficiales ofrecidas en el *Global Wealth Report 2014* de Credit Suisse señalan que el 10% más rico de México concentra el 64.4% del total de la riqueza del país. Un reporte de WealthInsight revela que, en 2012, había en México 145,000 individuos con una riqueza neta superior a un millón de dólares; en conjunto, sus riquezas ascendían a un total de \$736 mil millones de dólares. De esta forma estos millonarios que conformaban menos del 1% de la población total, concentraban en ese año alrededor del 43% de la riqueza total del país.¹³¹ Es evidente que la alta concentración del ingreso y la inequitativa distribución de la riqueza son algunos de los factores determinantes de la desigualdad en el país.

Instrumentos tributarios diseñados para favorecer a quien más tiene; una política tributaria regresiva, carente de un efecto redistributivo; una estructura tributaria que grava al consumo por encima del ingreso, con una tasa marginal del Impuesto Sobre la Renta, con impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario que gozan de múltiples exenciones y sin un impuesto a las herencias, caracterizan el diseño y la estructura de un sistema tributario que favorece a quienes más tienen.

Con esto queremos decir que la política tributaria implementada en las décadas donde el problema de la desigualdad ha prevalecido, no está formulada para una economía desigual. La política tributaria como instrumento de política económica orientado a contrarrestar este problema, tendría que contar con instrumentos tributarios para reducir las brechas de ingreso entre ricos y pobres, establecer tasas progresivas que propicien un efecto redistributivo del ingreso aligerando la carga tributaria en los sectores marginados que por necesidad tienden a ocupar la mayor parte de su ingreso en el consumo para satisfacer sus necesidades básicas.

Es necesario reconocer que el crecimiento de una economía se ve afectado cuando el ingreso se distribuye de manera desigual, cuando la mayor parte de la población no tiene lo necesario para atender sus necesidades básicas y mucho

¹³¹ Esquivel Hernández, Gerardo, *op. cit.*, p. 17.

menos para participar de la dinámica que impulse el mercado interno a través del consumo o inversión de los individuos. Si el objetivo del país es fomentar el crecimiento de la economía, atender la desigualdad y la pobreza deben ser prioridades para tal fin, analizándolos de manera conjunta como un problema de política social y económica.

Haciendo una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones, se observa que el crecimiento ha sido un objetivo constante del gobierno mexicano dando forma a la política económica y social que se formula al inicio de cada gestión, a las políticas públicas y actividades que realiza el gobierno para conseguir tal fin.

Las prioridades, objetivos y estrategias que se formuló la Administración Pública del Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, en materia económica tenían como finalidad crear oportunidades para México y los mexicanos de tal forma que se pudiera avanzar en el desarrollo económico, reconociendo los cambios que introdujo el fenómeno de la globalización en el comercio y las finanzas internacionales; la transformación del modelo económico que se introdujo desde 1980 y el aumento de las relaciones desiguales entre la población que este ha generado. Así, el objetivo de la política económica fue promover el crecimiento con calidad de la economía, que permitiera la creación de empleos, abatir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades, canalizar los recursos suficientes para combatir rezagos y financiar proyectos para el desarrollo.¹³²

Por cuanto hace a la política social, a través de una Comisión de Desarrollo Social y Humano, el gobierno se planteó como fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos y asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal. De la mano con la riqueza económica que promueve la política económica de crecimiento con calidad, se consideró que el desarrollo social era un factor determinante para alcanzar niveles superiores de riqueza, bienestar, seguridad y justicia; poniendo

¹³² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pp. 17-20, 39-42. Recurso electrónico disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc. Fecha de consulta 14 de enero de 2017.

principal atención en la educación y la salud como elementos centrales del desarrollo de la población.¹³³

Siendo el Desarrollo Humano Sustentable la premisa básica para el desarrollo integral, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro de los ejes de política pública se planteó tener una economía competitiva generadora de empleos y la igualdad de oportunidades.

Reconociendo que el crecimiento de la economía mexicana en los últimos años era insuficiente, se proyectó lograr un crecimiento anual del PIB del 5%. La finalidad de la política económica fue lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar empleos formales que permitieran mejorar la calidad de vida de los mexicanos, sus condiciones de vida y brindar oportunidades para todos, principalmente para quienes que viven en condiciones de pobreza, entre otros. Para conseguir lo anterior, se buscó tener una política hacendaria para la competitividad, a través de una política fiscal responsable y eficiente, el manejo adecuado de la deuda para mantener la estabilidad y la obtención justa y eficiente de los recursos públicos, buscando siempre la maximización de su impacto social;¹³⁴ así mismo, se pretendía crear un sistema más equitativo de pensiones y de seguridad social para incrementar la cobertura de estos servicios, toda vez que se consideraba parte fundamental del desarrollo humano sustentable.¹³⁵

El tercer eje del PND de la administración de Felipe Calderón, denominado “Igualdad de oportunidades”, consideraba que, para lograr el desarrollo económico, social y sustentable de los mexicanos, el desarrollo humano y bienestar, primero era necesario resolver las diferencias que han prevalecido en el país. Para lo anterior se propuso una política social que articulara los programas y acciones del gobierno y promoviera la coordinación y participación de los distintos órdenes de gobierno y de la sociedad en aras de tener efectos a mediano y largo plazo que permitieran resolver a profundidad las causas de la pobreza en el país. Más allá de

¹³³ *Ibidem.*, pp. 34-39.

¹³⁴ En este aspecto, aun dentro del apartado perteneciente a la política económica se reconoció que era necesario incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud, el gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública y servicios públicos.

¹³⁵ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 81-104. Recurso electrónico disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf. Fecha de consulta 14 de enero de 2017.

plantear un enfoque asistencial, la política social del gobierno buscaba brindar las condiciones necesarias para que los derechos plasmados en la Constitución Mexicana se convirtieran en realidad. Así, los objetivos del eje social concretamente eran superar la pobreza, elevar los ingresos y la calidad de vida de la población más pobre, reducir las desigualdades en los servicios de salud y educación, y atender de manera prioritaria los grupos vulnerables y de indígenas que estuvieran marginados.¹³⁶

El gobierno actual, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tiene como objetivo general “Llevar a México a su máximo potencial” en un sentido amplio que abarca factores como el crecimiento económico, el ingreso, desarrollo humano, la igualdad, la protección de los recursos naturales, salud, educación, seguridad y participación política. Para la consecución de tal objetivo, el gobierno planteó cinco metas nacionales entre las que destacan “México incluyente” y “México próspero”, relacionadas con la protección y garantía de los derechos sociales y el crecimiento y estabilidad económica del país.¹³⁷

Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de la población, la administración del presidente Peña Nieto proyectó como objetivos asegurar a las personas, principalmente a aquellas que se encuentran en situación de pobreza extrema, la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, el acceso a los servicios de salud y la provisión de una vivienda digna para contribuir a su desarrollo y al fortalecimiento de sus capacidades para incorporarse al sector productivo. Y es que, en el diagnóstico de la política social formulada en este PND, se tiene claro que en el país prevalecen los niveles de exclusión y desigualdad entre personas a pesar de la implementación de políticas públicas con enfoque social y del aumento en el presupuesto a este rubro. Así mismo se reconoce que la distribución del ingreso en el país es un tema primordial si se busca el desarrollo nacional y la equidad social y en este aspecto, la situación del país es preocupante debido a la alta concentración de ingresos en grupos reducidos de población, a los

¹³⁶ *Ibidem.*, pp. 140-164.

¹³⁷ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pp. 11-25. Recurso electrónico disponible en: <http://pnd.ensambledev.com/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

bajos ingresos que percibe la clase trabajadora y a la falta de acceso a servicios de seguridad social.¹³⁸

Partiendo de la idea de que el crecimiento económico no solo es un fin, sino el medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida para la población; reconociendo que el crecimiento de la economía mexicana ha sido inferior al observado en otros países, la administración federal se propuso generar un crecimiento económico sostenible e incluyente, basado en el desarrollo integral y equilibrado a través del aumento de la productividad, incrementándola y democratizándola. En el mismo sentido, se considera que la estabilidad macroeconómica es fundamental para el desarrollo nacional, es por ello que el gobierno propone: mantener una política fiscal prudente y responsable, adoptando una política de balance fiscal cero; robustecer la política hacendaria para mejorar la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto público. Así mismo se pretende mejorar la política de recaudación de tal forma que se deje de depender de los ingresos petroleros, aumentar la recaudación destinada a la seguridad social y promoviendo el fortalecimiento de las haciendas de estados y municipios para la obtención de sus propios recursos financieros.¹³⁹

Dentro de la política económica, la redistribución de la renta ha sido considerada como un objetivo primordial de esta última. Explicar y entender la forma en la cual los impuestos pueden contribuir a la realización de los objetivos de política económica que se plantea un Estado, hace necesario el análisis de las disertaciones hecho en torno a la justicia distributiva, realizadas por John Rawls y las que inclinan a favor de la igualdad de rentas, de bienes primarios o de capacidades, realizadas por Amartya Sen, mismas que son parte de los enfoques relacionados con la igualdad y la justicia en las discusiones sobre justicia económica.¹⁴⁰

¹³⁸ *Ibidem.*, pp. 41-45

¹³⁹ *Ibidem.*, pp. 71-74.

¹⁴⁰ En las discusiones sobre justicia económica se presentan cuatro enfoques principales relacionados con la igualdad y la justicia:

a) Utilitarismo: propone la igualdad *ex ante* de todas las personas en la suma de los índices de satisfacción. Los partidarios de este enfoque se pronuncian a favor de la igualdad de derechos, de oportunidades de bienestar, de las libertades reales o del poder genérico.

b) Enfoque contractualista de Rawls: se plantea a partir el consenso entre los miembros de una sociedad respecto del significado y alcance del termino justicia, teniendo en cuenta la diversidad de circunstancias e intereses que tienen los individuos.

Desde la perspectiva de John Rawls, la justicia tiene como objeto primario la estructura básica de la sociedad, es la primera virtud de las instituciones sociales; en atención a la justicia, cada persona posee una inviolabilidad que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Por lo tanto, en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales.¹⁴¹

Los dos principios que conforman la teoría de la justicia formulada por Rawls, tienen como finalidad proporcionar los modos en los que se han de asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social, así las instituciones serán justas cuando no se hacen distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes básicos y cuando las reglas determinan un equilibrio debido entre pretensiones competitivas a las ventajas de la vida social. El objeto primario de la justicia es el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.

El primer principio señala que “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Por otro lado, el segundo principio establece que “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que sean razonablemente ventajosas y que se vinculen a empleos y cargos asequibles a todos.”¹⁴²

c) Enfoque libertario: Rechaza que el Estado pueda realizar cualquier distribución de la renta nacional, fundamentándose en principios de derecho natural por los cuales la distribución de la renta solo sería justa en la medida que derive de un intercambio voluntario o de una adquisición justa de algo previamente no poseído, por lo tanto, la redistribución solo podría derivar de motivos caritativos personales.

d) Enfoque de las capacidades de Amartya Sen: que parte del supuesto que las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y seguridad protectora, contribuyen a mejorar el conjunto de capacidades de cada individuo; razón por la cual este argumento se inclina hacia la postura *ex post*, que considera la igualación de los estados finales detentados por los individuos a partir de sus niveles de satisfacción individuales y de asignación de bienes y servicios.

¹⁴¹ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 17.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 65-66.

De los principios formulados por Rawls, se considera que el segundo es el que guarda una estrecha relación con el problema objeto de la investigación y a partir del cual se harán los análisis correspondientes, ya que se aplica a la distribución del ingreso y la riqueza; mientras que la distribución del ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos. Es decir que las desigualdades económicas y sociales benefician a la colectividad. Los elementos de este segundo principio habrán de ser consistentes tanto con las libertades de igual ciudadanía como con la igualdad de oportunidades.

La parte que más nos interesa respecto de este segundo principio es la que se relaciona con la distribución del ingreso y la riqueza y los argumentos que se exponen en relación con el principio de justicia, en este sentido Rawls señala que:

“Si ciertas desigualdades de riqueza (...) hicieran mejorar a todos en esa hipotética situación inicial, entonces estarían de acuerdo con la concepción general... La concepción general de justicia no impone restricciones respecto al tipo de desigualdad que son permisibles, únicamente exige que se mejore la posición de cada uno. Así se insiste en que cada persona se beneficie de las desigualdades permisibles dentro de la estructura básica; no está permitido justificar diferencias en ingresos o en cargos de autoridad y responsabilidad basándose en que las desventajas de quienes están en una posición se compensan por las mayores ventajas de quienes están en otra.”¹⁴³

Entonces, así como los principios de justicia sirven para que las instituciones básicas asignen derechos y deberes y distribuyan apropiadamente los beneficios y cargas de la cooperación social, también pueden servir como parte de una doctrina de política económica, ya que ambos actúan como normas según las cuales evalúan los esquemas económicos, los programas políticos, y el trasfondo de sus instituciones.

La relación que guarda la teoría de la justicia con la economía política permite analizar algunos problemas morales que surgen al aplicar el principio de justicia como imparcialidad; en un sistema económico regula qué cosas se producen y por qué medios, quien las recibe y a cambio de qué contribuciones y qué fracción de recursos sociales se dedica al ahorro y a la provisión de bienes públicos. Idealmente todos estos aspectos deberían ser resueltos por medios que satisfagan los dos principios de justicia. Ya sea que una economía esté formada bajo un esquema de propiedad privada o un esquema socialista, la teoría de la justicia servirá para

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 70-71.

establecer de modo esquemático los lineamientos de un sistema económico justo admitiendo algunas variaciones.

A la justicia distributiva le corresponde la elección de un sistema social, este ha de estructurarse de manera que la distribución resultante sea justa ocurra lo que ocurra. Para alcanzar este fin, es necesario establecer el proceso económico y social en el medio de unas apropiadas instituciones políticas legales, comenzando por una constitución justa que asegure las libertades de una ciudadanía igual, un proceso político y de justa igualdad de oportunidades. Eso significa que, además de mantener los tipos habituales de capital social general, el gobierno intentará asegurar iguales oportunidades de enseñanza y cultura a personas similarmente capacitadas y motivadas, o bien subvencionando escuelas privadas o estableciendo un sistema de escuelas públicas; así mismo estas igualdades abarcan las oportunidades en las actividades económicas, en la libre elección de la ocupación y en el mínimo social.

La justicia de las proporciones distributivas depende de las instituciones básicas y de cómo se asignen la renta total, los salarios y otros ingresos más transferencias. La satisfacción de los principios de justicia dependerá de que la renta total de los menos aventajados sea tal que maximice sus expectativas a largo plazo. Mediante la tributación y reajustes necesarios a los derechos de propiedad se pretende corregir gradual y continuamente la distribución de riqueza y prevenir las concentraciones de poder perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades.

A pesar de que el análisis de Rawls se centra en la aplicación del principio de justicia dentro del esquema básico de una sociedad, las aportaciones que hace de este en relación con la actividad económica y financiera del estado que la teoría de la justicia solo ha de formular los principios que han de regular las instituciones básicas. Los impuestos sobre sucesiones y sobre la renta en tasas progresivas y la definición legal del derecho de propiedad, han de asegurar las instituciones de la libertad en una democracia de propiedad privada y el justo valor de los derechos que establecen. Ingresos proporcionales sobre el gasto deben asegurar ingresos para los bienes públicos, para la rama de transparencia y para el establecimiento

de iguales oportunidades. De esta forma se ven aplicados los principios de justicia, definiendo las condiciones en las cuales los intereses y deseos individuales encontrarán una armonía especial acorde con el bien ideal o bien con la mejora de las perspectivas de los menos favorecidos manteniendo las libertades iguales de tal forma que la distribución sea más justa.

Ubicando al desarrollo económico como el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos, Amartya Sen sostiene que más allá de la importancia que tienen la libertad general de los individuos,¹⁴⁴ las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, son libertades instrumentales que son componentes constitutivos del desarrollo. Lo anterior es así pues no solo contribuyen de manera directa y eficaz al progreso económico generando riqueza personal general, aumentando los recursos públicos para financiar los servicios sociales, al crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) y a la industrialización, estas contribuyen positivamente a mejorar el conjunto de capacidades de las personas.¹⁴⁵

Cuando Sen habla de “expansión de las libertades” se refiere a que pueden ser concebidas como el fin primordial o el medio principal del desarrollo. La primera acepción sostiene que la libertad está relacionada con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana y para el desarrollo de las capacidades elementales. Por otro lado, cuando se distingue la eficacia diferentes tipos de derechos y oportunidades para expandir la libertad del hombre en general, se refiere a las libertades instrumentales que contribuyen de manera directa o indirecta a la capacidad general y libertad que tienen los individuos para vivir como les gustaría.¹⁴⁶

El fin redistributivo de la política tributaria como medio para conseguir los objetivos de política económica de un Estado, encuentra un punto de apoyo en las

¹⁴⁴ Reconociendo que la libertad es fundamental para el proceso de desarrollo en razón de evaluación y de eficacia. En primer término, porque el progreso ha de evaluarse en función del aumento que hayan o no experimentado las libertades de los individuos y en segundo término porque el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos.

¹⁴⁵ Cfr. Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, trad. de Esther Rabasco y Luis Toharia, Editorial Planeta, España, 2000, pp. 19-28.

¹⁴⁶ *Ibidem.*, pp. 54-75.

libertades instrumentales relacionadas con los servicios económicos y las oportunidades sociales. Y es que, en la medida en que el desarrollo económico eleva la renta y la riqueza de un país, aumentan los derechos económicos de la población, permitiéndole participar en actividades de producción, consumo e intercambio. Así mismo, las oportunidades sociales que consisten la cobertura de necesidades de educación, salud, alimentación, también juegan un papel importante para que los individuos puedan participar y gozar de los derechos que cubren las demás libertades instrumentales.

Bajo este orden de ideas consideramos que, si el fin principal de la política económica de un país es el crecimiento económico, la expansión de las libertades que propone Sen, pueden ser el punto de partida de las directrices que estén orientadas a lograrlo, que no solo busquen elevar la renta privada, sino constituyan una estrategia para la expansión de los servicios sociales por parte del Estado a través de la financiación de la seguridad social y la intervención pública de manera activa.

En un análisis aplicado a uno de los problemas más grandes que se enfrenta la humanidad en la actualidad, la pobreza, Amartya Sen señala que la perspectiva de las capacidades ayuda a comprender mejor la naturaleza y causas de la pobreza, trasladando la atención de los medios a los fines que los individuos persiguen y las libertades necesarias para satisfacer estos fines. El economista, concibe la pobreza como “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es criterio habitual con el que se identifica a la pobreza. La perspectiva de pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de pobreza, ya que esta puede ser una razón por la que una persona esta privada de capacidades”.¹⁴⁷

A pesar de que ambas perspectivas están relacionadas ya que la renta es un medio importante para tener capacidades, la reducción de la pobreza de renta no puede ser el fin último de las políticas que se formulan para luchar en contra de la pobreza. Esto es así toda vez que en la carencia de ambas intervienen factores como la edad de las personas, la falta de una fuente que origine renta, la dificultad

¹⁴⁷ *Ibidem.*, p. 114.

para que esa renta se convierta en un medio para satisfacer cierta necesidad, la estructura social y familiar, entre otros.

Es por ello que la principal aportación de Sen va en el sentido de que los economistas en las discusiones respecto deben ver más allá de la eficiencia de la economía y las variables que intervienen en la política económica. Si bien es cierto que la desigualdad de la renta entorpece los objetivos de crecimiento de una nación, el hecho de solo prestar atención en la desigualdad de la renta contribuye a que se pierdan de vista otros aspectos trascendentales para la formulación de la política económica y social como lo son el empleo, la educación, los servicios sociales, solo por mencionar algunos. De esta forma la pobreza y desigualdad que aquejan a muchos países pueden abordarse desde una perspectiva mucho más amplia y tal vez así se consiga establecer una estrategia integral para contrarrestar y combatir los efectos de estos problemas económicos y sociales.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO PÚBLICO: INSTRUMENTO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

3.1. POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO PÚBLICO

3.1.1. POLÍTICA FISCAL (CONCEPTO, FUNCIONES, PRINCIPIOS)

En la economía pública, dentro del aspecto que se ocupa de la asignación de recursos, distribución del ingreso, la estabilidad y el desarrollo económico, la política fiscal tiene como objetivo el uso de los gastos e ingresos gubernamentales para la estabilización y desarrollo de la economía, erogaciones y entradas incluidas las que produce la deuda pública (interna y externa), las empresas nacionales, los organismos de seguridad social, el uso de las operaciones presupuestales del gobierno y de la administración de deuda para obtener estabilidad.¹

Richard Musgrave analizando la política fiscal como un instrumento a través del cual el Estado logra el desarrollo, considera que esta tiene una función cambiante durante tres etapas en las cuales, el diseño de los sistemas fiscales atenderá a la función pública del Estado que puede ser la satisfacción de necesidades públicas, la distribución de la renta, la estabilización o el desarrollo económico. En un primer momento caracterizado por un bajo nivel de renta, falta de empleo, bajo consumo y la subutilización de algunos recursos naturales, existe mayor necesidad de acciones de política fiscal para iniciar el desarrollo, las cuales consisten en elevar la productividad; trasladar los recursos empleados en la producción de bienes de consumo hacia la formación de capital; aumentar la eficacia de la inversión pública teniendo en cuenta los rendimientos monetarios que genere y los beneficios sociales que originen los proyectos efectuados, mismos que serán evaluados por el Estado; atraer capital extranjero a través de la estabilidad política y social y de los estímulos fiscales estatales; y controlando el aumento de la población ya que, si lo que se busca es elevar la renta *per cápita*, el crecimiento de

¹ Retchkiman K, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, pp. 355-356.

la población anularía las ganancias en la producción y en las demás variables que están por modificarse.²

Una vez que las medidas fiscales antes señaladas empiecen a producir un mayor excedente de renta es posible canalizarlo hacia un uso intensivo para el desarrollo. En esta fase, ya no se presentan los mismos problemas de ocupación y el Estado está enfocado en lograr el equilibrio interno y aumentar los índices de desarrollo, por lo tanto la política fiscal ahora se concreta en mantener un presupuesto balanceado, en la creación de ahorro público concebido como el exceso de ingresos fiscales sobre el consumo público lo cual permite que la financiación de las actividades del Estado sea a través de los recursos fiscales que se obtienen de un sistema impositivo progresivo y no a través de la deuda pública pues esta representa una erogación más compleja para el Estado durante la fase de desarrollo. En este sentido, la estructura tributaria se caracteriza por asegurar un nivel de ingresos internos a través de un esquema impositivo progresivo (con impuestos sobre bienes de consumo de lujo y no sobre la renta personal), que tenga como premisa básica la estabilidad de precios y el desarrollo económico. Hecho lo anterior, la política fiscal tiene que asegurar la adecuada división de los recursos públicos para estimular el consumo y la formación de capital.

Cuando los resultados en la economía son positivos y se ha alcanzado el desarrollo, las acciones de política fiscal cambian con el objetivo de hacer crecer el producto nacional en la proporción deseada en congruencia con el porcentaje real de crecimiento del gasto, es decir que ambos marchen al mismo ritmo, para ello la política fiscal deberá planear la combinación de factores e instrumentos que equilibren el nivel deseado de las tasas de desarrollo y el gasto. En esta etapa, la política monetaria adquiere importancia para la fiscal porque permite mantener un nivel adecuado de equilibrio entre los niveles de renta y gasto de los que depende el desarrollo equilibrado.

La importancia que tiene la política fiscal para la economía de las naciones que durante las últimas décadas ha sido objeto de análisis continuo, algunas de las

² Musgrave, Richard A., *Sistemas Fiscales*, traducción al español de Enrique Fuentes Quintana, Madrid, Ed. Tolle Legue-Aguilar, 1973, pp. 203-229.

razones por las cuales los estudios en torno a este instrumento siguen desarrollándose van en el sentido de que la política fiscal debe ser encuadrada en un marco distinto de aquel en el que se formula inicialmente puesto que no se trata únicamente de lograr el pleno empleo, sino que existen otros objetivos económicos fundamentales al mismo tiempo (como la inflación) que en todo caso necesitan coordinarse con la política fiscal o esta subordinarse a ellos para que se alcancen las metas propuestas por el Estado. En relación a su funcionamiento, las economías mixtas han limitado la aplicabilidad de la política presupuestaria y han agudizado el coste de las políticas monetaria y fiscal hacia la demanda efectiva. Por cuanto hace a la evaluación de su eficacia, también se ha visto limitada por el comportamiento de políticos y funcionarios quienes en su elaboración y aplicación privilegian el interés propio ante el interés de la colectividad, razón por la cual se ha llegado a pensar que la intervención del sector público ha tenido efectos económicos negativos considerando necesaria una reforma al tamaño del mismo y a sus facultades en materia económica.

Cuadrado Roura sostiene que además de las medidas que definen la política fiscal en determinado contexto económico, la eficacia de la política fiscal será determinada por otras condiciones que se pueden resumir en que no se concentre en un solo objetivo macroeconómico, sino que considere las diversas propuestas por las autoridades; la coordinación entre las distintas administraciones (central, local y regional) en la aplicación de las medidas establecidas y a su vez que estas se seleccionen de manera adecuada, es decir que estén al alcance de las autoridades hacendarias; el apoyo de la ciudadanía a las medidas establecidas; la complementariedad de la política fiscal con otras medidas de política económica; un sistema tributario eficiente que consideren la composición sectorial del PIB, el nivel de desarrollo económico, la urbanización, la inestabilidad y polarización de las políticas implementadas.³

Dado que la economía de una nación depende de distintas variables que no presentan un comportamiento inalterable, la política fiscal tiene un papel

³ Cuadrado Roura, Juan R. (Dir.-), *POLITICA ECONOMICA. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 428, 429.

estabilizador de las fluctuaciones de la economía a través de medidas expansivas o contractivas sobre la demanda agregada mediante el manejo de los ingresos y gastos públicos. De esta forma la política fiscal intenta lograr objetivos adicionales más amplios como la provisión de bienes y servicios públicos para satisfacer necesidades colectivas, la redistribución de la renta y la riqueza, y el estímulo o desincentivación de ciertas actividades.

En el supuesto de que el contexto económico se caracterice por depresión y altos niveles de paro, la autoridad hacendaria tiene que aplicar una política fiscal expansiva que tenga por objetivo aumentar el gasto total agregado para que aumente la renta efectiva y los niveles de empleo lleguen al objetivo deseado, este tipo de política puede ser de cuatro tipos diferentes: mediante reducción de impuestos; con aumento de gastos del gobierno; a través de estímulos a la inversión privada para provocar efectos positivos en la demanda agregada o con incentivos fiscales para estimular la demanda de los no residentes.

Atendiendo a los objetivos económicos del Estado, el sistema que cobije a la política fiscal se verá modificado en función de estos fines ya que ésta actuará para corregir o encauzar los desequilibrios que se producen en la actividad económica. Los cambios se pueden realizar a través de las siguientes vías:⁴

- a) Instrumentos fiscales que operan de manera automática sin verse influidos por las decisiones del gobierno y que actúan de forma anticíclica.
- b) Actuaciones discrecionales que implican la intervención del Estado, con fundamento en el contexto económico específico, para determinar las variaciones en los ingresos y gastos del sector público; esto es a través de variaciones en las tasas impositivas en etapas de auge económico y depresión o bien mediante pagos de transferencias.

Urquidí, en una definición amplia, señala que “la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financieras de las entidades y organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto, la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición

⁴ Cuadrado Roura, Juan R. (Dir.), *POLITICA ECONOMICA. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 416.

de la inversión y el consumo privados” y más adelante considera que de ésta se colige que la influencia de la política fiscal en el desarrollo económico y social depende en esencia de lo que cada país considere debe ser la función del Estado, ya sea que asuma la responsabilidad de crear la infraestructura del desarrollo mediante inversiones básicas directas en diversos campos económicos y sociales y en actividades agrícolas, industriales o distributivas.⁵

La política fiscal es uno de los instrumentos que utilizan los tres órdenes de gobierno para organizar anualmente la política económica que le permite generar empleo, bienes y servicios, seguridad, educación y bienestar general para la sociedad. En un concepto más amplio que el proporcionado por Urquidí, también se concibe la política fiscal como el conjunto de lineamientos para obtener los ingresos que requiere la hacienda pública para solventar los programas de gobierno o la rama de la política económica que se diseña anualmente en atención al proyecto de país que se desea, sus objetivos quedan descritos en dos documentos, la Ley de Ingresos de la Federación, en donde se establece como será la recaudación de los ingresos fiscales necesarios para los programas de gobierno y de qué forma se coadyuvará a la mejor distribución del ingreso e incentivar el desarrollo económico del país, y por otro lado en la Ley de Coordinación Fiscal que señala las bases para la armonización del sistema tributario federal y de las entidades federativas, la integración y distribución de las participaciones directas y por fondos, las reglas para la colaboración administrativa en materia fiscal, la creación y operación de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la integración y distribución de los fondos de aportaciones.⁶

⁵ Urquidí, Víctor L. “La política fiscal en el desarrollo de América Latina”, *Ensayos de política fiscal*, 1ª reimp, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 45-49.

⁶ Sánchez Barajas, Genaro, “La política fiscal como instrumento de política económica”, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma de Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 339.

3.1.2. TEORÍAS ACERCA DE LA POLÍTICA FISCAL Y EL PAPEL DEL ESTADO

A) TEORÍA KEYNESIANA

El desarrollo de la política fiscal como una de las vertientes más importantes de la actividad económica de un Estado tiene sus orígenes en 1930 después de la Primera Guerra Mundial y de la crisis económica de 1929, ocupando un papel central en la reconstrucción de las finanzas públicas internacionales. Si bien en la época de la postguerra aun no estaban bien definidas las directrices que fundamentarían el comportamiento económico por la falta de una estructura teórica universal que sirviera de sustento para tales cambios, se reconocía la necesidad de establecer principios para hacer frente a problemas como el desempleo masivo, el desequilibrio en la actividad económica y las complicaciones sociales que de estos derivaban.

John Maynard Keynes, en su trabajo más significativo *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, señala que la política fiscal tiene un carácter aún más importante por las contribuciones que pueda hacer para salvaguardar el sistema capitalista a través del uso de instrumentos y medidas que eliminarían las deficiencias del mismo. Su propuesta, contraria a los postulados que no permitían la expansión del gasto público, incorporaba este como un elemento multiplicador demostrando que podían aumentar la ocupación, especialmente en atención a los efectos secundarios del gasto que producen un incremento en el ingreso real que es independiente del gasto primario. La aceptación universal de la doctrina keynesiana ocurre después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los gobiernos asumen la responsabilidad por mantener un nivel de ocupación elevado y un aumento en el gasto público para garantizar el nivel de actividad económica perteneciente al pleno uso de los recursos productivos; a partir de este entonces y hasta la década de los setenta del siglo XX, se inicia la consolidación de las ideas keynesianas y de la política fiscal como un instrumento para la estabilización económica.⁷

⁷ Cfr. Peacock Alan y Shaw G. K., *La teoría económica de la política fiscal*, 1ª ed. en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 7-21.

En el periodo que va de la década de los años treinta a los setenta el keynesianismo vive su mejor época derivado de los resultados que se presentan en las economías que deciden adoptar este modelo económico, mismos que se traducen en un proceso de crecimiento económico largo, rápido y sostenido, un nivel de ocupación de la mano de obra plenamente satisfactorio, el aumento del consumo y una mejora en la distribución de la riqueza existente y de la renta al servicio de la expansión económica. Con lo anterior, la política fiscal keynesiana evoluciona en dos sentidos: a) en el conocimiento de la eficacia y aplicación de las distintas modalidades de la política fiscal y b) en la inserción de la política fiscal como un instrumento por excelencia para el logro de los objetivos del gobierno.⁸

La teoría de la política fiscal propuesta por Keynes parte de un escenario en donde la meta no es mantener siempre la estabilidad a un nivel determinado, sino poner límites a la inestabilidad. Bajo este contexto, las características de la nueva teoría fiscal, partían del hecho de que la política fiscal no se ocupará de tipos particulares de gastos con objetos limitados, ni de impuestos específicos con una acción unilateral, sino que, de los efectos globales en la economía de los gastos, ingresos totales, déficit y superávit presupuestales de una nación, convirtiéndola en un medio para combatir la inestabilidad económica a través del uso deliberado de los gastos, ingresos y la administración de la deuda gubernamental.

Para la política fiscal keynesiana, la relación con la oferta monetaria y el ingreso en dinero, colocaron a la política monetaria como un instrumento de segundo plano que coadyuva a la política fiscal cuando la economía no se mueve hacia el pleno empleo, tarea que necesitaría la supervisión del Estado, más aún cuando el empleo varía afectando el ingreso monetario, la producción, los precios y la ocupación. En este sentido, la política fiscal puede tener por objetivo combinar programas de gasto, de tasas y tipos de impuesto que la lleven a un nivel deseado respecto del dinero; como un instrumento para la promoción económica, esta puede

⁸ La extensión de la política fiscal al sector gubernamental se hace primero del lado de los gastos y después del lado de los ingresos, más tarde incluye al sistema monetario y a los medios alternativos de financiación del déficit. Lo anterior, implica mayor complejidad en el manejo de otros instrumentos de política económica haciendo necesaria la coordinación entre las autoridades responsables de las diferentes políticas económicas buscando la optimización de lo que constituye una política fiscal mixta. (Peacock Alan y Shaw G. K., *La teoría económica de la política fiscal*, 1ª ed. en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 16).

seguir dos estrategias, la primera con una proyección directa o activista y la indirecta y pasiva. La primera se basa en que las decisiones operativas de la política fiscal no son previsibles con certeza, sin embargo, el Estado tiene la obligación de hacer estimaciones cercanas a la realidad respecto de los resultados que se puedan tener de tal forma que los desajustes que se produzcan sean mínimos y previsibles. Por otro lado, el esquema pasivo o indirecto se basa en que, ante la imposibilidad de pronósticos adecuados o reales, se debe crear una regla que otorga a la política fiscal cierta independencia para alcanzar la estabilidad o como una medida incapaz de producir inestabilidad.⁹

La reconstrucción económica después de la Segunda Guerra Mundial, permitió el desarrollo de las teorías fiscales que aceptaban la intervención del Estado para mantener la estabilidad económica o permitir inestabilidad dentro de límites adecuados. Para ello, debía analizar las directrices a seguir por la economía pública, cuáles serían los efectos prácticos de los impuestos y del gasto gubernamental.¹⁰ En este contexto, la política fiscal se caracterizó por dejar a un lado la premisa del presupuesto equilibrado y tomar en cuenta que las tendencias económicas eran cambiantes por lo que no se podía predecir el nivel de gasto que efectuaría el Estado. A través de una ampliación de las funciones de producción, comercialización, intermediación financiera y actividades de comercio exterior, el Estado extendería el margen de maniobra respecto de los ingresos y gastos nacionales, objetivo que fue logrado a través de la función ejecutiva, las empresas paraestatales, los diferentes instrumentos de política económica y los organismos a través de los cuales ejerce el poder público. Tal fue la importancia que Keynes daba a la actividad del Estado en la consecución del equilibrio económico, que la política fiscal aparte de que fue utilizada para explicar la importancia de los ingresos y

⁹ Cfr. Retchkiman K, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, pp. 370-375.

¹⁰ Es por ello que el análisis y estudio de la política fiscal se relacionó en mayor parte con los gastos más que con los gravámenes del Estado, convirtiéndose así en el instrumento fiscal más importante que tendría el Estado para lograr la estabilidad económica, siempre y cuando la política presupuestal delimitara y fundamentara el nivel y dirección de los egresos gubernamentales

gastos del gobierno, adquirió importancia en el proceso general de la economía de un país.¹¹

En esta misma etapa, el desarrollo económico fue uno de los principales componentes de las teorías que se desarrollaron en torno a la política fiscal, concretamente en la influencia que ejerce y que engloba las operaciones económicas gubernamentales de los países subdesarrollados principalmente, para quienes las actividades promotoras del desarrollo económico consistían en la asignación y utilización positiva de los recursos, el fomento de los servicios públicos, la formación de organismos económicos adecuados, ajustes en la distribución de la riqueza y del ingreso, una adecuada política de industrialización y el mantenimiento de la estabilidad económica a través del control del empleo, el dinero y la inversión. Siguiendo esta idea, Retchkiman abunda en que la importancia de la política fiscal para los países subdesarrollados radica en la coordinación de la nación, especialmente del Estado y su “arsenal” gubernamental para canalizar el excedente económico hacia la inversión productiva, eliminando el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos y la organización dispendiosa e irracional del aparato productivo existente, así como también de los subempleos y la desocupación debido a la política productiva y la falta de planeación adecuada.¹²

La dinámica económica característica de las diferentes etapas del acontecer mundial ha influido para que la naturaleza del Estado se fuera modificando para atender las necesidades de todos los grupos sociales y seguir funcionando como el ente jurídico “corporizado” en el sistema institucional, encargado de mantener orden y de regular la vida en sociedad. En un principio las acciones que realizó el Estado, en el ámbito económico, consistían en la corrección de los excesos en las condiciones laborales para proteger a los miembros desvalidos de la sociedad y su mano de obra, posteriormente fue promotor del desarrollo a través de obra pública con trascendencia social, principalmente en las áreas de servicios de salud, vivienda y educación. Específicamente en el área económica, desempeña diversas

¹¹Retchkiman K, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, pp. 387-392.

¹² Retchkiman K, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, pp. 394-397

funciones, como promotor y estabilizador¹³ de los desequilibrios económicos; por cuanto hace a la política fiscal, tema que nos ocupa, tiene una participación activa manteniendo el nivel de ocupación y promotor del ingreso.¹⁴

Recuperando las ideas de Musgrave, citado por Retchkiman, los objetivos específicos a seguir por la economía pública son: la estabilidad económica, la distribución equitativa del ingreso nacional, el uso eficaz de los recursos y el desarrollo económico. Estos a su vez tienen determinadas tareas que están relacionadas con las ramas de la gestión fiscal que deben trabajar separadas, pero interrelacionadas pues forman parte del presupuesto del sector público. Por tal motivo, el nivel de intervención estatal llevó a la política fiscal a un nivel superior de política pública que implicó la transformación de la estructura económica y el proceso científico que sirve de base para establecer las formas y efectos de la intervención del Estado, los procesos sociales y políticos que esto conlleva, el plazo para cumplimentar los objetivos propuestos y también las limitaciones que ésta encontraría en la consecución de sus fines.¹⁵

Concretamente la ideología keynesiana planteó la necesidad de instrumentar políticas fiscales activas tendientes a elevar la demanda agregada para estimular el crecimiento económico y combatir el paro involuntario, medidas expansivas acompañadas de una política monetaria flexible contribuyendo a la economía de las finanzas públicas al analizar la economía pública considerando los efectos que la actividad económica del Estado produce en la nación a través de las operaciones económicas gubernamentales que realiza, es por ello que para las formulaciones keynesianas, la intervención del Estado no solo corresponde a un esquema de economía mixta, esta debe ser permitida en todos los hechos y actos de un país

¹³ Como estabilizador de los desequilibrios económicos, asume la responsabilidad por la vía legal. Como promotor del crecimiento económico, colabora en el establecimiento de las bases para el desarrollo económico “hacia adentro” lo cual implica un aumento de sus obligaciones en materia de obra pública, inversión, sistema de estímulo de la empresa privada para aminorar el impacto de la economía externa y mantener la estabilidad de la economía. (Cfr. Pinto Santa Cruz, Aníbal, “El estado como ente económico”, *Ensayos de política fiscal*, 1ª reimp, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 23).

¹⁴ Pinto Santa Cruz, Aníbal, “El estado como ente económico”, *Ensayos de política fiscal*, 1ª reimp, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 15-44.

¹⁵ Retchkiman K, Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1975, pp. 401-403

No obstante que la intervención del Estado en la economía mediante el gasto público deficitario, la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos fue fundamental en el proceso de industrialización, así como en la reactivación de la actividad económica después de las recesiones que se registraron en el capitalismo, hacia 1970 la política fiscal keynesiana, principal precursora de éstas ideas, comienza a ser objeto de críticas por parte de los economistas monetaristas de la Escuela de Chicago como Milton Friedman. Éstos consideraron que las medidas adoptadas en la década de 1930 fueron insuficientes para contrarrestar la caída en la oferta monetaria después de la crisis financiera de 1929 rechazando tajantemente que la política fiscal fuera el medio idóneo para regular la producción y el gasto nacional.¹⁶ Así mismo algunas de las críticas que empezaron a repercutir en la credibilidad de la política fiscal vienen del enfoque poskeynesiano sobre el crecimiento y desarrollo económico que le ha restado relevancia como un instrumento estabilizador al considerar que en los países menos desarrollados ha tenido mínimos efectos por no frenar los desequilibrios económicos, el paro y el crecimiento de la población.

En la economía mexicana, a través de la política keynesiana, el gasto público fue anticíclico y desempeñó un papel fundamental para elevar el nivel de inversión y estabilizar la inversión privada, elevó el consumo de los sectores sociales más numerosos lo que contribuyó de manera positiva no solo a la infraestructura, también a la producción de bienes de consumo lo cual puso un freno a la pobreza pues se habían fortalecido los salarios y aumento la capacidad adquisitiva de la población en términos reales. La actividad económica tenía un piso mínimo, la demanda y el consumo domésticos permitieron un desempeño favorable a la micro, pequeña y mediana empresa y el mercado interno nacional. Priorizar un aumento al

¹⁶ Los monetaristas cuestionan de la política fiscal su eficacia para el logro de los objetivos macroeconómicos de un Estado, consideran que tienen impacto desestabilizador en la economía y que realmente no es efectiva ante situaciones de inflación o paro; de igual forma centran su debate en las normas *versus* la discrecionalidad en la política fiscal y a pesar de que hay diferentes enfoques, coincidimos con Cuadrado Roura en el que sostiene que no puede renunciarse a la discrecionalidad que ejerce la autoridad en el manejo de la política fiscal para conseguir los objetivos económicos más aun cuando los estabilizadores económicos tienen una eficacia limitada. En todo caso la contradicción entre el control del comportamiento discrecional del sector público y las medidas para el logro de los objetivos económicos puede ser resuelta por normas que delimiten el campo de actuación del sector público que impidan el uso de los instrumentos de política fiscal para otro fin distinto al mejor funcionamiento del sistema económico. (Cfr. Cuadrado Roura, Juan R. (Dir.), POLITICA ECONOMICA. Elaboración, objetivos e instrumentos, 4ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 432, nota al pie No. 36)

gasto publico permitió que se generara la solvencia necesaria para mantener la base tributaria y la soberanía monetaria.¹⁷

B) TEORÍA NEOLIBERAL O ECONOMÍA DE MERCADO

El análisis de la política fiscal y la política monetaria desarrollado por Milton Friedman, promotor del pensamiento neoliberal constituye uno de los antecedentes más relevantes en el ocaso de la política fiscal keynesiana y del surgimiento de la ideología de la limitada intervención del Estado en las actividades económicas que promueve el programa económico neoliberal. La teoría cuantitativa del dinero centró su crítica a la política fiscal keynesiana en el hecho de que, cuando esta última funciona independientemente del stock de dinero, tiene poco o ningún efecto sobre las condiciones de crédito y el mercado de capitales que forman parte de la política monetaria, instrumento que, a su parecer, es el único eficaz para controlar la inflación que es el objetivo básico de la política estabilizadora.¹⁸

Los argumentos que vertieron los seguidores del pensamiento neoclásico monetarista en la controversia de la década de los años setenta, entorno a la capacidad de la política fiscal expansiva para inducir el crecimiento económico sostenido y la estabilidad monetaria, se centraron en que el pleno empleo de los factores productivos y el incremento del gasto público deficitario (es decir una política económica contracíclica), no conducen al crecimiento económico en el largo plazo debido a que el incremento solo tiene efectos en el corto plazo al desplazarse la inversión privada y generar presiones inflacionarias, por lo tanto la política fiscal expansiva no es capaz de mantener una tasa de crecimiento del producto estable y además es la principal generadora de inflación. Bajo esta tesitura, se aplicaron políticas fiscales contractivas para controlar la inflación vía reducción de la demanda agregada y de un menor crecimiento del producto y el empleo. Con estas medidas, se esperaba la reactivación del crecimiento de la economía mundial y la erradicación de origen de las presiones inflacionarias, se imponía el equilibrio fiscal como

¹⁷ Cfr. Correa, Eugenia, “México: La crisis fiscal del Consenso de Washington”, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma de Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 154.

¹⁸ Cuadrado Roura, Juan R. (Dir.), *POLÍTICA ECONOMICA*. Elaboración, objetivos e instrumentos, 4ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 433.

condición para controlar la inflación con lo cual la política fiscal quedaba subordinada a la política monetaria anulando su capacidad de inducir el crecimiento económico mediante el gasto público deficitario.¹⁹

Las metas de la actividad económica gubernamental (estabilidad económica, distribución equitativa del ingreso nacional, uso eficaz de los recursos y desarrollo económico), son difíciles de atender para aquellos países que operan bajo el esquema de la economía de mercado, la organización de la economía de la libre empresa no tiene un funcionamiento libre de fallas, sobre todo si se toma en consideración los resultados que ofrece a la comunidad. Así, la intervención del Estado en la integración de la política económica se centra en ofrecer acciones correctivas y complementarias en el sector privado de la economía, previa evaluación de las limitaciones de la libre empresa, la política fiscal orienta y dirige los recursos económicos que posee el Estado de manera racional para alcanzar los objetivos y metas que no podrían lograrse sin la intervención del aparato gubernamental.

Aunque a partir de la desregulación financiera y la privatización de la empresa pública ocurridas desde la adopción de las políticas económicas neoliberales se considera que el Estado deja de tener un papel importante dentro de la economía del país, éste es un elemento indispensable para la aplicación del nuevo orden económico ya que el programa implica una reorganización del Estado para que favoreciera el funcionamiento del mercado o un determinado modo de funcionar de ciertos mercados, por ejemplo adecuar el ordenamiento jurídico para la comercialización de bienes y capitales en diferentes partes del mundo. En opinión de Escalante Gonzalbo, el Estado no desaparece ni pierde protagonismo, si no que sus recursos son puestos al servicio de la generación de beneficios mediante la combinación de apertura y clausura, que forman parte del fenómeno de la globalización.²⁰

¹⁹ Cfr. Basilio Morales, Eufemia, *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México*, Ciudad de México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2016, pp. 9-19

²⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, Ed. El Colegio de México, 2015, pp.182-184.

En el caso particular de México, desde mediados de la década de los ochenta se aplicaron políticas antiinflacionarias con el objetivo de asegurar la estabilidad en los precios internos y revertir el desequilibrio externo, se fijaron elevadas tasas de interés, se desregularizó y modernizó el sistema financiero, lo cual trajo como resultado la sobrevaluación del tipo de cambio y el deterioro de la cuenta corriente en la balanza de pagos. La política fiscal se subordinó al objetivo de estabilización del sector externo a través de un modelo expansivo que permitiera contrarrestar el deterioro de la competitividad de las exportaciones, provocado por las altas tasas de interés y la sobrevaluación del tipo de cambio. El proceso de desregulación económica y liberalización financiera que se inicia a partir de 1983, reactivó mecanismos del circuito monetario y financiero que han limitado el papel de la política fiscal como eje central del crecimiento económico con estabilidad de precios, al mismo tiempo que las política monetaria y fiscal restrictivas han reducido la participación del Estado en la economía, siendo sustituido por el sector privado y el mercado, es decir hubo reducción en el número de empresas públicas y una reducción del gasto público²¹ al igual que el déficit; la inversión asumió un papel procíclico al eliminar los mecanismos compensatorios tradicionales sin ser remplazados por otros. Con estas políticas ortodoxas de ajuste fiscal y contracción monetaria se pretendía contener la inflación y reactivar el crecimiento económico.²²

La consecuencia de este cambio en la rectoría y curso de la economía trajo como resultados desequilibrios estructurales que perjudican a los sectores con menor poder económico a causa del proceso inflacionario y la distorsión en los precios de bienes comerciales y no comerciales. Frente a esto, el gobierno realizaba acciones que consistían en un ajuste en las finanzas públicas, reducción del coeficiente de monetización del déficit público, contracción crediticia al sector privado, depreciación del peso, liberalización del comercio exterior y control salarial.

²¹ El gasto neto total del sector público presentó una disminución considerable debido al descenso de la tasa de inflación y de las tasas de interés nominales que permitieron la reducción de la deuda interna. El gasto programable se mantuvo en un promedio de 19% del PIB para el periodo de 1990 a 1992, su estructura se modificó al observarse un alza en los sectores de desarrollo social y educación, contrario a lo sucedido en el sector energético, minero e industrial. Estos ajustes encuentran sentido por los ajustes de la propiedad patrimonial del Estado y la puesta en marcha de los programas de Seguridad Social como Solidaridad. (p. 58,59)

²² Cfr. López González, Teresa, “Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones en la política económica de México”, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma de Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 19-68.

La línea a seguir en la política económica definida por el Consenso de Washington, partía de la reducción del déficit fiscal, acción que fue aplicada en la segunda mitad de los años noventa con las reformas estructurales de segunda generación con políticas de ajuste y equilibrio fiscal e incluso metas de superávit presupuestal. Es por ello que, en el país, desde la adopción de los estatutos del Consenso se ha presentado reducción en el gasto público a través del ajuste del mismo como parte de las políticas de estabilización. Lo anterior ha llevado a la reducción de renglones presupuestales importantes para el desarrollo como lo son la infraestructura, educación, investigación científica, tecnológica y cultura. Esta filosofía de austeridad fiscal también provocó tasas de crecimiento menores e inestables, el gobierno mexicano había dejado de conducir el gasto público de manera contracíclicas, a administrar un déficit prudente para incrementar el gasto de capital y a mantener un esquema tributario redistributivo.²³

El resultado que se ha observado en las economías que aplicaron las directrices de política fiscal sugeridas por el esquema neoliberal, no lograron los objetivos que esperaban, más allá de reencauzar la economía, provocaron el estancamiento de la misma, desequilibrios estructurales, cifras negativas de crecimiento del PIB, inestabilidad, volatilidad en las tasas de interés y el tipo de cambio.²⁴

3.1.3 IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO PARA EL ESTADO

Para la hacienda pública estatal, como considera Musgrave, el gasto público tiene un papel fundamental en el desarrollo económico de los países, centrando su atención en el estado subdesarrollado de los mercados de capital privado, en la escasez local de la capacidad empresarial y que en las primeras etapas de la fase de desarrollo, el Estado tiene que hacer una inversión elevada en servicios de infraestructura, transporte, comunicaciones y apertura de zonas subdesarrolladas del país, acciones que generan beneficios para el sector público. Al influir la política

²³ Cfr. Correa, Eugenia, “México: La crisis fiscal del Consenso de Washington”, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma de Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 139-154.

²⁴ *Op. Cit.* Nota 13.

de gasto público en el desarrollo económico de un país, es indiscutible su aparición en los planes de desarrollo previo análisis coste beneficio de las políticas públicas y erogaciones que serán realizadas, esto es así porque la mayor parte de los recursos en los países en desarrollo se destinan a la provisión de bienes intermedios influyendo en el coste de los bienes suministrados por el sector privado y de manera más amplia en la dinámica económica y social de la población.²⁵

Jurídicamente han surgido diferentes acepciones respecto del gasto público, partiendo de las peculiaridades de los mismos que los diferencian de los gastos que ejercen los entes de derecho privado. Ernesto Gómez Zavala y Giuliani Fonrouge consideran que los gastos públicos no solo se dirigen a satisfacer necesidades colectivas, sino que también pueden ser utilizados para atender necesidades individuales como las pensiones o indemnizaciones. En todo caso el elemento característico de los gastos públicos es la titularidad que tiene el Estado para su administración, que no es lo mismo que su ejecución puesto que éste puede utilizar a entidades de tipo privado o semiprivado para cumplir sus fines de orden económico-social.²⁶

La importancia del gasto público para el Estado, no puede entenderse por sí sola ya que requiere de un proceso legislativo para que el soberano en uso de sus facultades pueda disponer del mismo, es por ello que, el presupuesto de egresos es el documento que materializa la ejecución del gasto público del Estado y uno no se puede entender sin la existencia del otro.

El presupuesto público es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos en la legislación aplicable que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de las actividades que éste entraña, las metas, objetivos y la determinación de su costo.²⁷ Otro concepto que desvela en mayor parte sus características señala que el presupuesto es la

²⁵ Cfr. Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy B., *Hacienda pública: teórica y aplicada*, (trad. al español de Juan Francisco Corona Ramón et. al.), 5ª ed., México, Ed. Mc Graw Hill, 1992, pp. 756-758

²⁶ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª ed., México, Ed. Porrúa, 2008, p.141.

²⁷ Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, INDETEC, 1991, p. 15.

expresión en cifras de forma semántica y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planteados en un periodo para un periodo futuro y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos;²⁸ de ahí que su formulación sea periódica con miras a un periodo futuro planeando equilibradamente los gastos que realizará el Estado con los ingresos que espera percibir.

3.1.4. POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO

Con el cambio de modelo económico en los años noventa del siglo XX comienzan a hacerse adecuaciones en los sectores más importantes de la economía en los países industrializados y en aquellos denominados “en vías de desarrollo”. Concretamente en materia de hacienda pública, la política de gasto público empieza a ser modificada haciendo recortes a los programas de asistencia social y destinando mayores recursos al desarrollo de nuevas tecnologías y a la diversificación de los mercados nacionales e internacionales. Para examinar la política de gasto público característica del programa neoliberal que han adoptado las naciones bajo este sistema económico, retomamos el análisis que hace Joseph Stiglitz, en el cual destacan diez etapas, que se explicarán a continuación.²⁹

La política de gasto público del sistema neoliberal parte de la interrogante acerca de si es necesario un programa público que satisfaga las necesidades de la población o de un grupo específico de personas atendiendo a su historia, al contexto político y social y al entorno económico en donde las fallas del mercado juegan un papel fundamental en la definición de la política de gasto público, toda vez que de ello dependerá la intervención del Estado, ya sea a través de la provisión de los bienes públicos (mediante la producción pública o producción privada),³⁰ mediante la distribución de la renta o la mejora de algún bien o servicio público; cualquiera de

²⁸ Borja, María de la Luz, “Derecho presupuestario” en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero*, México, Ed. McGraw Hill, 1997, pp. 211, 212.

²⁹ Cfr. Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, 3ª ed., traducción al español de Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, Ed. Antoni Bosch, España, 2000, pp. 286-309.

³⁰ Mientras que la producción pública de bienes y servicios comprende también su distribución gratuita, con un coste inferior al de producción o con un coste determinado por el Estado, la producción privada se puede llevar a cabo a través de subvenciones públicas a impuestos sobre los productores o sobre los consumidores, con distribución pública directa o con la regulación pública a las empresas de tal forma que se garantice que estas actuarán de la forma que se desea. 288-289.

estas acciones requerirá una previa identificación de los posibles programas que puedan llevarse a cabo a un menor costo y de una manera eficaz.

Para que se puedan cumplir los objetivos del Estado al atender las necesidades de la población con los recursos que tiene, algunos de los criterios que guiarán el diseño de programas públicos son las condiciones de los beneficiarios, el grado de necesidad atendiendo a sus condiciones socioeconómicas, entre otros. Lo que se busca con esto es que prevalezcan los principios de justicia, eficiencia y eficacia y un marco normativo que los respalde y a su vez beneficie a la población. No obstante, se cree que si existen normas más estrictas será mayor el número de personas que no se puedan beneficiar de los programas públicos y si las disposiciones legales son menos estrictas será mayor el número de personas que, no teniendo la necesidad, reciban ayudas por parte del gobierno.

Una vez diseñado y aplicado el programa público este traerá consecuencias no solo para la población o sector al que va dirigido, el sector privado también puede reaccionar a cualquier programa público influyendo en las decisiones de los consumidores, en la oferta, demanda y precios de los bienes y servicios que prestan, elementos que sin duda podrían modificar el funcionamiento de cualquier economía. Los efectos de algunos programas pueden ser de dos tipos principalmente, un efecto sustitución que ocurre cuando el Estado paga una proporción fija del coste de un bien o servicio independientemente de la cantidad que consumen los individuos o bien a través de un programa público reduce el precio de una mercancía ocasionando que el consumidor sustituya los bienes que consume por los más baratos. Por otro lado, un efecto renta que se presenta cuando el Estado entrega a los individuos una cantidad de dinero equivalente a una renta o un bien de consumo de primera mano, produciendo un aumento en la renta del individuo.

La aplicación de un programa público de igual forma trae aparejadas consecuencias distributivas para lo cual es necesario saber quién se beneficia realmente del programa, quien resulta perjudicado y quien soporta la carga del impuesto con el que se obtienen los recursos para sufragar el gasto público, ya que los efectos de los programas públicos van más allá de las personas beneficiadas y

también es preciso detallar que a cada persona se favorece de manera distinta, partiendo del hecho de que cada individuo puede pertenecer a un grupo social distinto con un nivel de renta diferente, entre otros factores. Concretamente en cuanto a consecuencias distributivas se refiere, el efecto será progresivo cuando el programa beneficie más a los pobres o a quienes reciben más de lo que aportan por la vía impositiva; contrario a esto será regresivo el programa cuando beneficie desproporcionadamente a la población rica o con un nivel de renta y económico superior al promedio.

La aplicación y ejecución de los programas públicos, que son los instrumentos a través de los cuales se materializa la política de gasto público, atiende a los objetivos que el gobierno en turno se haya establecido desde antes de tomar posesión o desde el principio de la gestión. Es a través de un marco normativo adecuado, como el gobierno buscará que tanto el sector público como privado lleve a cabo acciones tendientes a la aplicación de la política de gasto planteada. Para ello, a partir del proceso legislativo se precisarán los objetivos que deben perseguir los funcionarios responsables de aplicar los programas públicos, el ámbito de competencia en el cual desempeñarán sus funciones y las reglas de operación de los programas que les son encomendados. Con lo expuesto hasta ahora podríamos aseverar que la política de gasto público es una política indispensable para cualquier estado puesto que de ella depende el uso de los recursos públicos y la atención de las necesidades de la población buscando siempre el mayor beneficio para los gobernados, pero, ¿qué pasa cuando el proceso político que vive un país influye de manera determinante en la formulación, aplicación y ejecución de la política de gasto?

El proceso político que hay detrás de cualquier programa de gasto público influye en el diseño de los mismos, no se analizan solo las consecuencias económicas y distributivas, sino que también las presiones políticas que se pueden generar con el manejo de recursos públicos y la discrecionalidad que tendrán los funcionarios para aplicar las políticas públicas y elegir a los beneficiarios de los programas públicos. De esta forma, es como de las políticas públicas no solo se beneficia el sector de la población que necesite le sea garantizado algún derecho

social o se le brinde algún servicio público; de estas también se favorecen los grupos de poder y propician la aparición de fenómenos como la corrupción, la malversación de fondos públicos y el uso indebido de la política de gasto con fines distintos al desarrollo social.

3.1.5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FORMULACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Atendiendo a que el presupuesto de egresos es el documento y la vía por la cual el Estado establece cómo se ha de gastar el dinero que recauda, éste debe cumplir con ciertos principios que regulan su existencia y funcionamiento dada la importancia que tiene para el manejo de los recursos públicos. En México los principios que rigen al Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento legal del país que contiene cada una de las reglas que deberá observar el presupuesto y como han de hacerse las erogaciones y gastos del sector público.

a) EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Las teorías que influyen en el diseño de la política económica determinan y tienen una perspectiva propia de los principios que han de regular el diseño y ejecución del gasto público. Como ya fue mencionado en apartados anteriores, la corriente del pensamiento económico clásico y neoclásico de la economía se pronuncian a favor de un presupuesto equilibrado, es decir que no tenga déficit ni superávit, aceptando la posibilidad de que presente déficit, únicamente en situaciones excepcionales que conlleven a la necesidad de que el Estado financie sus actividades a través del crédito público. Por el contrario, quienes se identifican con la teoría económica moderna, como John Maynard Keynes, consideran que el crédito público para financiar las actividades del Estado trae como efecto colateral el desequilibrio económico al implicar una erogación futura con sus correspondientes intereses y obligaciones, por lo tanto de poco sirve la idea de mantener un equilibrio presupuestario si el Estado se ve en la necesidad de recurrir a financiamiento público o privado, es por ello que aceptan la posibilidad y hasta cierto punto creen conveniente que el presupuesto público no sea equilibrado, es

decir que los gastos sean mayores a los ingresos siempre y cuando sean en pro del bienestar colectivo.

b) PLANIFICACIÓN

Este principio consiste en que, con base en los planes socioeconómicos que fijan los gobiernos a mediano plazo, es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un plan de esta naturaleza.³¹

c) ANUALIDAD-PERIODICIDAD

El principio de anualidad está directamente relacionado con la periodicidad en la que se formulará y tendrá vigencia el presupuesto. Comúnmente, el periodo por el cual se formula el presupuesto es anual o también denominado un financiero año que va del 1º de enero al 31 de diciembre del año en cuestión, cuando haya transcurrido este periodo, es necesario la expedición de un nuevo presupuesto previo proceso legislativo.

d) UNIDAD

Consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, es decir en un solo documento están agrupados los gastos y recursos del Estado. Lo anterior permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público y el cumplimiento de las mismas.

e) UNIVERSALIDAD

En sentido semejante al principio de unidad, derivado del principio de universalidad, en el presupuesto deberán estar autorizados todos los gastos públicos del Estado ya que al no estar contenidos en este o en Ley posterior, no podrá hacerse pago o erogación alguna.

³¹ Secretaría general de servicios parlamentarios de la Cámara de Diputados, Dirección general del Centro de Documentación, Información y Análisis, *II. Función presupuestaria o financiera*, Recurso electrónico disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prospar/iifunci.htm>, Fecha de consulta: 10 de marzo de 2017.

f) ESPECIALIDAD O SEPARACIÓN DE GASTOS

Este principio atiende a que el documento en donde se establezca el presupuesto de egresos debe detallar las partidas presupuestarias y no otorgarlas de manera general, es decir cada una debe detallar para cada caso el monto del crédito autorizado, esto con la finalidad de establecer orden en la administración y dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar de manera eficaz las erogaciones.

Los conceptos que especifican el destino de los gastos públicos son los ramos, programas, subprogramas y partidas. Los ramos corresponden a los distintos poderes, Secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, entre otros. Los programas son las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo, a su vez los programas pueden dividirse en subprogramas, y por último las Partidas son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la cuenta pública anual.

Para mejor entendimiento de este principio que está directamente relacionado con la ejecución del presupuesto puede hablarse de la especialidad cualitativa y cuantitativa; la primera exige que todos los recursos del Estado sean invertidos en los fines señalados en el presupuesto, la segunda requiere que los gastos no excedan el importe asignado en el presupuesto, la única excepción que se permite es que se puede gastar menos de la cantidad prevista en el documento, caso en el cual la autoridad legislativa podrá transferir dichos recursos a otras partidas presupuestales que requieran los recursos.

Junto con este principio, el de separación de los gastos establece que la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe consistir en importes detallados para cada tipo de erogación.

g) PREVISIÓN Y PUBLICIDAD

Ambos principios están relacionados con el proceso previo a la ejecución del presupuesto de egresos, el primero en el sentido de que éste debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor para evitar la inactividad de la administración pública. Así, la publicación del mismo será en el medio oficial en

donde se publican las leyes, reglamentos, acuerdos, órdenes y actos expedidos por los poderes de la Federación a fin de que sean observados y aplicados en sus ámbitos de competencia en el territorio que corresponda.

3.1.6 CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL ESTADO

Todos los presupuestos de egresos tienen una clasificación de los gastos públicos para facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los recursos que recauda el Estado la cual comúnmente obedece a los planes de desarrollo social y económico que formula cada nación o gobierno, dentro de estas encontramos las siguientes:³²

a) CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Tipo de clasificación que permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público. Ya sea centralizado, descentralizado o paraestatal. Así mismo, dentro de esta clasificación se pueden ubicar los órganos y dependencias del poder central o del gobierno, es decir los gastos que realiza el poder ejecutivo, legislativo y judicial, las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

b) CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Esta clasificación obedece a la naturaleza económica del gasto que ejerce la administración pública estatal, mismo que se divide comúnmente en erogaciones corrientes y de capital. Los primeros son aquellos que las entidades destinan a sus operaciones corrientes y los segundos a la creación de bienes de capital, de esta forma esta clasificación permite la verificación de la magnitud y precisión tributaria de los gastos del Estado en el sistema económico (la participación del Estado en la formación bruta de capital y desarrollo) y la manera en cómo se reparte el gasto entre gastos corrientes, transferencias e inversiones.

³² Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª ed., México, Ed. Porrúa, 2008, pp. 143-153.

c) CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

La clasificación funcional atiende al tipo de actividades y sectores en los que se orienta el gasto público, según la finalidad particular a la que se destinen presentando una descripción que informa a los ciudadanos la naturaleza de los servicios que se cubren con el dinero que se recauda por vía de impuestos y la proporción de estos que se destina a cada tipo de servicio que presta el Estado, ya sea salud, educación, seguridad, comunicaciones, entre otros.

d) CLASIFICACIÓN SEGÚN EL OBJETO DEL GASTO

A pesar de que este tipo de gasto se asemeja al funcional en atención a señalar en qué gasta el gobierno los recursos públicos, la clasificación por objeto detalla las cosas que el gobierno compra, es decir cómo se componen los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir los objetivos proyectados. Otro de los alcances de este tipo de clasificación es que permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad, para lo cual se debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a adquirir para cada programa en la medida de lo posible puesto que hay casos en los que no se puede identificar el uso.

e) CLASIFICACIÓN SECTORIAL

Retomando a Martner, De la Garza indica que la clasificación sectorial del gasto público sirve para dimensionar la magnitud del gasto por sector y evidenciar el grado de importancia de los programas que corresponden a cada sector y la relación de interdependencia que tiene cada uno de ellos con el sector público y privado. A diferencia de la clasificación funcional, esta vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos a través de los grupos que están identificados para ello en el presupuesto.

f) CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS O ACTIVIDADES

Esta tipificación del gasto público tiene como finalidad identificar los resultados de las actividades del gobierno dentro de los sectores y actividades del mismo que se llevan a cabo a través de los programas, subprogramas, actividades y proyectos,

con lo cual permite la evaluación, control y contabilidad de la ejecución del gasto público además de cuantificar las metas programadas y los costos correspondientes a cada una de ellas. Ya sean programas de funcionamiento u operación, programas generales o sectoriales, a corto o mediano plazo, por actividades o proyectos, esta clasificación sirve como pauta para fijar la estructura de los planes a corto y mediano plazo del sector público, las acciones concretas a desarrollar e inclusive las pautas de política económica y social que han de regir los planes y objetivos de desarrollo de cada periodo de gobierno.

3.2. POLÍTICA FISCAL Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

3.2.1. LA POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO EN MÉXICO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Con la incorporación de las directrices económicas del Consenso de Washington a la política económica mexicana, la estructura del gasto público a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado y hasta 2016 ha sido procíclica, presentando un aumento del gasto público en periodos de crecimiento económico mientras que, en periodos de desaceleración económica y recesión económica, éste se contrae significativamente con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas equilibradas. Así, en los últimos diez años en los que se ha presentado crisis económica y financiera a nivel mundial, recesión y lento crecimiento, la política fiscal implementada por los gobiernos en turno ha sido altamente procíclica viéndose mermado en consecuencia el financiamiento orientado a la prestación de servicios públicos y al desarrollo social.

A partir del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, en donde se ejecutan algunas de las reformas sugeridas en el Consenso de Washington a través de la Reforma Hacendaria de 2014, la política fiscal ha sido altamente restrictiva, prueba de ello lo constituye el aumento de las tasas impositivas del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, solo por mencionar algunos, junto con la creación de nuevos tributos que si bien lograron un aumento en la recaudación de los ingresos tributarios,

repercutieron de manera negativa en los sectores de la población con un ingreso medio y bajo, teniendo como resultado un sistema fiscal altamente regresivo con un costo social que origina problemas de desigualdad y pobreza que son difíciles de erradicar.

3.2.2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

3.2.2.1 MARCO JURÍDICO DEL GASTO PÚBLICO MEXICANO

Tal como se mencionó en el subtema anterior, la ejecución del gasto público requiere, aparte de un diseño económico y administrativo, un marco jurídico adecuado que respalde y legitime la decisión del gobierno central respecto de cómo y en qué serán utilizados los recursos públicos del Estado. Así, la estructura normativa que fundamenta y otorga legalidad al diseño, planeación y ejecución del gasto público en México está compuesto por los siguientes ordenamientos, mismos que deberán observar aquellas entidades y servidores cuyas funciones se lleven a cabo con recursos públicos de la nación.

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El máximo ordenamiento jurídico mexicano en relación con la política fiscal, entendida como el aspecto de la economía pública que se ocupa de la asignación de recursos, distribución del ingreso, la estabilidad y el desarrollo económico (tal como lo señala Benjamin Retchkiman), establece en su artículo 25 las facultades que tiene el Estado para determinar cómo se dispondrán y distribuirán los recursos públicos orientados al desarrollo nacional y al crecimiento económico; para hacer una justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de los derechos que establece la Constitución. El mismo artículo en comento señala que le corresponde al Estado, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los planes estatales y municipales, la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero de manera que contribuyan al crecimiento económico y el empleo. Por

último, establece los principios que, tanto el sector público como el sector social y privado deberán observar para contribuir al desarrollo económico nacional.³³

Parte del proceso que hay en la ejecución del gasto público en México atiende a la existencia de un sistema de planeación del desarrollo nacional que rige los objetivos de desarrollo económico, político y social, por lo tanto, la distribución de los recursos públicos se hará observando las directrices de solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad en el crecimiento que establece el PND de esta forma el PEF y los programas que lleve a cabo la Administración Pública Federal, deberán ceñirse a lo señalado por el artículo 26 constitucional que corresponde a la planeación nacional.³⁴

Específicamente, por cuanto hace al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que es el documento en donde queda establecido como se administraran los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal, la Constitución Política de México en el artículo 74 fracción IV, estipula que la aprobación, examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto del presupuesto de egresos enviado por el Ejecutivo Federal, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Seguido este proceso, viene su aprobación por el mismo órgano legislativo a más tardar el 15 de noviembre de cada año. De igual forma se indican dos condiciones que deben respetarse en la formulación del presupuesto que son la autorización de que se pueden hacer erogaciones plurianuales siempre y cuando se incluyan en los presupuestos subsecuentes y la prohibición de partidas secretas fuera de las necesarias.³⁵

Por otro lado, la Constitución también detalla que no se puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el PEF o en una ley posterior además de que este no puede omitir el señalamiento de cualquier remuneración que se establezca en una ley posterior, imponiendo a cualquier ente que ejerza recursos del PEF la obligación de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que percibirán sus servidores públicos. En sincronía con esto último, el artículo 127 constitucional reconoce los principios de

³³ Cfr. Artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴ Cfr. Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Cfr. Artículo 74, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las remuneraciones que recibirá cualquier servidor público ya sea de la federación, estados o municipios, de entidades, dependencias, instituciones y organismos o cualquier otro ente público, la periodicidad con la que será determinada, los conceptos que cubre, sus límites atendiendo al nivel jerárquico del ejecutivo federal y del ente público donde preste sus servicios, los requisitos de publicidad en donde se especifique y diferencie la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie y el procedimiento que otorgará validez legal a dicho señalamiento.³⁶

Respecto al manejo de los recursos públicos, en cualquier nivel de gobierno y por cualquier entidad pública, el máximo ordenamiento jurídico indica que serán administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; serán sujetos a evaluación y en el caso de adjudicación se deberá asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Lo anterior deberá ser observado por cualquier servidor público de cualquier nivel de gobierno, institución o instancia y queda prohibido por mandato constitucional establecido en el mismo artículo 134, hacer uso propagandístico de los recursos públicos en beneficio de cualquier servidor público.

B) PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El Gobierno Federal Mexicano define al Presupuesto de Egresos de la Federación como uno de los documentos política pública más importantes que se elabora por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual se describe la cantidad, forma de distribución y destino de los recursos públicos de los tres poderes de la federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.³⁷

Además de contener las disposiciones generales aplicables para los entes públicos a los que se les asignen recursos, los lineamientos generales para el

³⁶ Cfr. Artículos 75, 126 y 127, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2017. Recurso electrónico disponible en: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2017.

ejercicio fiscal y la operación de los programas, el Presupuesto detalla el gasto total neto del gobierno federal y el déficit presupuestario para el mismo año; la distribución de los recursos en las erogaciones realizadas a través de los ramos autónomos, administrativos y generales; el gasto corriente; los gastos obligatorios; los compromisos plurianuales y los derivados de proyectos de infraestructura; el gasto programable; el costo financiero de la deuda; las provisiones salariales y económicas; las erogaciones para los programas que atienden a grupos especiales y acciones específicas; las erogaciones que se realizan a favor de entidades federativas y municipios, entre otros, haciendo la aclaración de que cada uno de los conceptos por los cuales se realizan erogaciones, es decir la distribución del gasto por unidad responsable y el nivel de desagregación se encuentra en un Anexos y Tomos³⁸ que a su vez contienen el concepto de gasto, la descripción y monto del mismo.³⁹

C) LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Expedida con el objeto de reglamentar los artículos de la Constitución Política que abordan el contexto del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece los criterios en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Así mismo indica que la administración de los recursos públicos federales por parte de los sujetos obligados, entre los que se encuentran los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos que reciben recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, las dependencias y entidades que realizan las erogaciones con cargo al

³⁸ De manera complementaria a los anexos, los tomos que forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación son los siguientes: Tomo I: Información Global y Específica; Tomo II: Ramos Autónomos; Tomo III: Ramos Administrativos; Tomo IV: Ramos Generales; Tomo V: Entidades de Control Directo; Tomo VI: Entidades de Control Indirecto; Tomo VII: Empresas Productivas del Estado; Tomo VIII: Programas y Proyectos de Inversión y Tomo IX: Analítico de Plazas y Remuneraciones. (Estructura de los Tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2017. Recurso electrónico: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017>)

³⁹ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, D.O.F 30 de noviembre de 2016. Recurso electrónico disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2017.

Presupuesto, se realizará conforme a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.⁴⁰

El cumplimiento de esta ley está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, órgano especializado de la Cámara de Diputados que mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, órganos y particulares que ejerzan recursos públicos federales, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.⁴¹ Por otro lado la interpretación de esta corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, mientras que la supletoriedad a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Fiscal de la Federación.⁴²

Consideramos que la importancia de esta norma para el tema que se analiza en este trabajo de investigación, radica en los apartados y artículos que establecen los principios que regulan el ejercicio del gasto público que se lleva a cabo a través de los subsidios, transferencias y donativos realizados a favor de los sujetos que reciben erogaciones presupuestadas, principalmente en dos sentidos. El primero de ellos al analizar si los programas a través de los cuales se ejecuta el gasto público realmente cumplen y observan los principios presupuestarios establecidos tanto en la Constitución y mucho más detallados en este ordenamiento, ya que la incorrecta aplicación de los mismos tiene una incidencia negativa no solo en la efectividad de los programas públicos relacionados con la provisión de servicios y bienestar de la población, sino también en la suficiencia y pertinencia del uso del dinero público en determinados sectores.

⁴⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1°.

⁴¹ Auditoría Superior de la Federación, Sitio web. Recurso electrónico disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Publication/21>. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2017.

⁴² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 3°.

D) LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Dado que 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio es entregado a las entidades federativas y municipios a través de las participaciones y transferencias que hace la Federación,⁴³ la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objetivo, como su nombre lo indica, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas de los ingresos federales; distribuir las participaciones; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diferentes autoridades fiscales y establecer las bases de organización y funcionamiento de los organismos de coordinación fiscal.⁴⁴

Para efecto de lo descrito anteriormente, las entidades federativas y municipios, mediante convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), previa autorización y aprobación por parte de la legislatura local, deberán adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca la ley en comento y el Presupuesto de Egresos de la Federación. La adhesión al Sistema permite delimitar los actos que llevarán a cabo los poderes federales, estatales y municipales quedando distribuidos de la siguiente forma.

ATRIBUCIONES DE ESTADOS Y MUNICIPIOS ADHERIDOS AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
I. Cobro de derechos por: a) Licencias de construcción. b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado. c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos. d) Licencias para conducir vehículos. e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos. f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas. f) Registro civil g) Registro de la Propiedad y del Comercio

⁴³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2º.

⁴⁴ Ley Federal de Coordinación Fiscal, artículo 1º.

- II. Establecimiento de impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que su gravamen no se encuentre reservado a la Federación.
- III. Llevar el registro estatal vehicular.
- IV. En materia de administración de ingresos federales, las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

Fuente: Elaboración propia con fundamento en los artículos 10 al 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la SHCP y los órganos hacendarios de estados y municipios, participaran a través de los Organismos en Materia de Coordinación, entre los cuales se encuentran la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.⁴⁵

Además de la participación de los Estados, Municipios y la Ciudad de México en la recaudación federal participable, éstos reciben aportaciones federales mediante las transferencias que la federación hace a las haciendas públicas de la Ciudad de México, los Estados y Municipios cuyo gasto está condicionado a la logro y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley. Dichas aportaciones, se asignan a través de los siguientes fondos cuya integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión queda establecida en la Ley de Coordinación Fiscal: Fondo de Nómina Educativa y Gasto Operativo; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.⁴⁶

3.2.2.2 INSTITUCIONES DEL GASTO PÚBLICO MEXICANO

⁴⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 16.

⁴⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25.

Hacer referencia del marco institucional del gasto público en el país, indudablemente requiere tener en consideración la forma en la cual se organiza la administración pública federal, tanto organismos descentralizados como desconcentrados y las entidades paraestatales puesto que, para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus atribuciones necesitan de recursos humanos y materiales que le representan un gasto al Estado. Y es que, como lo señala Alfonso Nava Negrete, la administración pública federal ha evolucionado de manera paralela con las tareas en las que interviene el Estado, mismas que son cada vez mayores y si a esto se suma el crecimiento de la población, los servicios públicos que ofrece el Estado se vuelven insuficientes para atender las necesidades de la sociedad.

En el país, son tres los “órganos” a los cuales por mandato de ley se les ha encomendado la tarea de revisar quién, cuándo, cuánto y cómo fueron empleados los recursos de la federación. Así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación forman un entramado institucional que se encarga de transparentar la forma en la que se gasta el dinero público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) además de llevar a cabo la recaudación de los impuestos, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que ha sido facultada para llevar a cabo la formulación de la cuenta pública federal, hacer el proyecto y cálculo de los egresos del gobierno federal y la administración pública para estatal tomando en consideración los recursos que tenga la federación y las políticas de desarrollo establecidas en el PND. Dentro de la formulación de la cuenta pública, tiene la tarea de formular el programa de gasto público federal y el proyecto de PEF para su evaluación por parte del ejecutivo federal; por cuanto hace a la ejecución del gasto público, la Secretaría regula, autoriza y evalúa los programas de inversión pública además de coordinar la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales por parte de dependencias y entidades de la administración pública federal; con lo anterior también cumple el mandato que tiene para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación contabilidad y evaluación.

Como fue señalado en el apartado donde se desarrolló la clasificación del gasto público, parte de éste se destina a servicios personales de los funcionarios de la administración pública federal. En este sentido, la SHCP ejerce el control presupuestario de este gasto definiendo lineamientos para tal efecto.

Por otro lado, también como dependencia del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y su congruencia con los presupuestos de egresos, coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal.⁴⁷ Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la faculta para expedir las normas, instrumentos y procedimientos de control interno y fiscalización de la Administración Pública Federal con la finalidad de que se puedan realizar auditorías, de tal forma que se verifique el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio bajo los criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como también que cumplan con los sistemas de registro, contabilidad, contratación, remuneraciones, contratación, arrendamientos, enajenación, servicios de ejecución de obra pública y otros que tengan por objeto bienes inmuebles, activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.⁴⁸

Cabe señalar que las auditorías, revisiones y evaluaciones que se hacen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realiza la SFP, también pueden desarrollarse a solicitud de la SHCP. Los resultados que de estas se obtengan, se informarán de manera periódica por la secretaria al Ejecutivo Federal y al recién creado Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción con el propósito de que promuevan ante las autoridades competentes, acciones procedentes para corregir irregularidades.

De manera independiente a las funciones que efectúan estas secretarías, el sistema de fiscalización federal cuenta con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que tiene como función fiscalizar a todos los poderes de la federación y a las

⁴⁷ <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>

⁴⁸ *Cfr.* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37.

entidades públicas federales, sin importar su naturaleza; a los órganos constitucionalmente autónomos; a los gobiernos estatales y municipales; y a los particulares que ejercen recursos federales con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo del ingreso y del gasto público.

La fiscalización que lleva a cabo la ASF se realiza posterior al ejercicio en que se aplicaron los ingresos y egresos federales, para evaluar que el manejo de los recursos públicos se haga conforme a los objetivos contenidos en los programas federales y que se haga un manejo responsable de los mismos conforme a los objetivos contenidos en los programas federales de manera responsable pues, en caso de actos u omisiones que evidencien alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso y egreso, el órgano especializado tiene la facultad de determinar los daños y perjuicios que afectan la hacienda pública federal y el patrimonio de la administración pública federal, presentar denuncias y querellas por estos actos y fincar responsabilidades. Al poseer autonomía técnica y de gestión, la ASF establece sus propios criterios para las auditorías, procedimientos y métodos de revisión y fiscalización de la cuenta pública.⁴⁹

⁴⁹ Ponce de León Armenta, pp. 90-94.

3.2.3. CLASIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

CLASIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO		
TIPO DE GASTO	CARACTERÍSTICAS	DISTRIBUCIÓN
Gasto neto total	Corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos (Art. 3 PEF). Totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto (Art. 2, fracción XXV, LFPRH)	Art. 3 PEF • Ramos autónomos: ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos. (Art. 3, fracción I, PEF; Art. 2, fracción XLII, LFPRH) • Ramos administrativos: ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos. (Art. 3, fracción I, PEF; Art. 2, fracción XLI, LFPRH) • Ramos generales: ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas. (Art. 3, fracción I, PEF; Art. 2, fracción XLIII, LFPRH). • Flujos de efectivo de entidades sujetas a control presupuestario directo: ISSSTE, IMSS. (Art. 3, fracción I y Anexo 1, PEF; Art. 14, LIF; Art. 2, fracción XIX, LFPRH). Su distribución se lleva a cabo conforme a lo previsto en el Anexo 1 del Decreto del PEF y los Tomos II a IX, del mismo. • Gasto corriente estructural (Art. 3, fracción II y Anexo 2, PEF). • Gastos obligatorios: correspondientes a pensiones y jubilaciones (Art. 3, fracción III y Anexo 3, PEF). • Proyectos de inversión en infraestructura: acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura (hidráulica, turística). (Art. 3, fracción IV, PEF y Art. 2, fracción XXXIX, LFPRH). • Compromisos plurianuales sujetos a disponibilidad presupuestaria: erogaciones establecidas a través de contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal, celebrados por dependencias y entidades, entidades de control directo o empresas productivas del Estado. (Art. 3, fracción V y Anexo 5, PEF; Art. 50, LFPRH). • Proyectos de asociación público privada: Proyectos que se realizan con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país, mismos que deberán estar plenamente justificados y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento. (Art. 3, fracción VI y Anexo 5.A, PEF; Art. 2, LAPP).

	• Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. Son aquellos realizados por empresas productivas del Estado (CFE, PEMEX) o a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieren financiamiento para su realización (que no deberá ser superior a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan), que produzcan recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, puesto que su financiamiento. (Art. 3 fracción VII y Anexo 6, PEF; Art. 18, LFDP). • Previsiones salariales y económicas: Correspondientes a los ramos administrativos, a los ramos generales (Ramo 25 y 23), a las entidades generales y a las entidades de control indirecto del Estado. (Art. 3 fracción VIII; Anexos 7 y 24, Tomos III, IV, V y VI del PEF). • Costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal: costo correspondiente a la deuda de las empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE); erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero y erogaciones para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. (Art. 3 fracción IX y Anexo 8 del PEF). • Adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de adjudicación: realizadas por las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, siempre y cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el PEF. (Art. 3 fracción X del PEF y Art. 42 LAASSP). • Erogaciones para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas: los recursos destinados para los pueblos indígenas, están relacionados con la conducción de política interior; desarrollo rural, comunicaciones y transportes; educación pública; salud; desarrollo agrario, territorial y urbano; medio ambiente, recursos naturales; aportaciones de seguridad social; desarrollo social; turismo; provisiones salariales y económicas; aportaciones para entidades federativas y municipios; promoción de derechos humanos; apoyo para actividades de ciencia y tecnología; cultura; programas y actividades no sectorizadas relacionadas con actividades administrativas, de buen gobierno, función pública y educación. (Art. 3 fracción XI y Anexo 10 del PEF). • Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable: Distribución que se realiza por entidad federativa con la finalidad de promover el desarrollo rural sustentable del país que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución. (Cfr. Art. 1º, de la LDRS; Art. 3 fracción XII y Anexo 11 del PEF). • Programa de ciencia, tecnología e innovación: Programa que tiene como objetivo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realicen actividades de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la competitividad y la productividad, tomando en cuenta las prioridades, áreas estratégicas y programas prioritarios. (Art. 3 fracción XIII y Anexo 12 del PEF).
--	--

	• Erogaciones para programas para la igualdad entre hombres y mujeres: Programas efectuados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para promover, fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. (Art. 3 fracción XIV y Anexo 13 del PEF). • Presupuesto para la promoción y uso de tecnologías y combustibles más limpios: provisiones de recursos del sector público necesarios para cumplir con los objetivos prioritarios establecidos en la Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios. (Art. 3 fracción XV y Anexo 15 del PEF. Cfr. Art. 3, fracción XVIII y art. 24 de la LTE). • Provisiones salariales y económicas del Ramo General 23: provisiones que permiten atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; éstas específicamente sirven para el cumplimiento del balance presupuestario; el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos; la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios. (Art. 3, fracción XVI y Anexo 20 del PEF. Cfr. PEF 2017 Estrategia Programática: Provisiones Salariales y Económicas, recurso electrónico disponible en: https://goo.gl/6a1Rxs.) • Erogaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos: previstas en el Ramo 25 (en el caso de la Ciudad de México) y en el Ramo General 33 (para las entidades federativas y municipios), son las provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos. (Art. 3, fracción XVII y Anexo 21 del PEF). • Erogaciones del Ramo 33 de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas: recursos que son transferidos a los estados y municipios que les permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. (Art. 3, fracción XVIII y Anexo 22 del PEF; Cfr. Aportaciones federales. Recurso electrónico disponible en: http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html). • Remuneraciones de los servidores públicos de la Federación: Recursos que constituyen remuneraciones de los servidores públicos de la federación dentro de los cuales se encuentran el personal de la administración pública federal (personal de mando, personal operativo, personal por categorías, personal civil, personal militar), de los poderes de la unión y entes autónomos dentro de los cuales se encuentran: la Auditoría Superior de la Federación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, del Instituto Federal de Telecomunicaciones, del Instituto Nacional de
--	---

	Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Art. 3, fracción XVIII; Anexo 22 y Tomo IX del PEF) • Erogaciones correspondientes a las medidas salariales y económicas para los Ramos 25 y Ramo 33: recursos para atender las previsiones salariales y económicas del Ramo 25 correspondiente a los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y del Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. (Art. 3 fracción XX y Anexo 24 del PEF). • Programas efectuados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetos a reglas de operación: Recursos para programas sujetos a las reglas de operación establecidas en el Capítulo VIII, Título cuarto del PEF que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Art. 3 fracción XXI, Art. 30, 31, y Anexo 25 del PEF). • Principales programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: Establecidos en el Anexo 26 del PEF. (Art. 3 fracción XXII y Anexo 26 del PEF). • Programa de Inclusión Social PROSPERA: Recursos destinados al Programa de Inclusión Social, cuyo objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad. (Cfr. Art. 3º del Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social; Art. 3º, fracción XXIII y Anexo 27 del PEF). • Recursos para la atención de grupos vulnerables: Recursos que las entidades y dependencias de la administración pública federal, así como entidades no sectorizadas y organismos autónomos destinan para la atención de grupos vulnerables. (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 14 del PEF). • Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático: Recursos que las entidades y dependencias de la administración pública federal, entidades no sectorizadas, organismos autónomos y las empresas productivas del Estado, destinan para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 16 del PEF). • Recursos destinados a acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos: Recursos que las entidades y dependencias de la administración pública federal, entidades federativas y municipios y entidades no sectorizadas, para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos (Art. 3 penúltimo párrafo y anexo 19 del PEF). • Recursos para la conservación y mantenimiento carretero Recursos para la conservación y mantenimiento de la infraestructura y la conservación, estudios y proyectos de caminos rurales y carreteras alimentadoras. (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 28 del PEF). • Subsidios para organismos descentralizados estatales. (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 29 del PEF).
--	--

		• Recursos para la consolidación de Universidades Interculturales y recursos para las Instituciones Estatales de Cultura orientadas a la conservación de las Ciudades Patrimonio: (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexos 29.1 y 29.2 del PEF). • Distribución del programa de fortalecimiento de los servicios estatales de salud. (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 30 del PEF). • Subsidios del programa hidráulico para entidades federativas: (Art. 3 penúltimo párrafo y Anexo 29 del PEF).	
Gasto total	Totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto. (Art. 2, fracción XXVI, LFPRH)		
Gasto programable	Erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. (Art. 2, fracción XXVII, LFPRH) A su vez, el gasto programable se divide en gasto corriente estructural y gasto de capital.	Gasto corriente estructural	Monto establecido en el Anexo 2 del PEF, correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal. (Art. 2, fracción XXIV Bis, LFPRH)
		Gasto de capital	A) Programas de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y mantenimiento. (Art. 2, fracción XXXVIII, LFPRH)
			B) Proyectos de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura. (Art. 2, fracción XXXIX LFPRH)
Gasto no programable	Erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no	• Deuda pública • Participaciones a entidades federativas y municipios • Erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero • Adeudos de ejercicios fiscales anteriores • Erogaciones para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca • Costo financiero de erogaciones de las empresas productivas del Estado (CFE y PEMEX).	

	corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. (Art. 2, fracción XXVIII, LFPRH)	(Anexo 1 del PEF)
--	--	-------------------

3.2.4. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

A) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Toda vez que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, de la administración pública centralizada conformada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados; así como de la administración pública paraestatal integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos,¹ consideramos que es la norma jurídica fundamental para comprender la distribución del gasto público neto total, principalmente por cuanto hace a los ramos autónomos, administrativos y generales, a las previsiones salariales y económicas, la remuneración a los servidores públicos de la federación, el manejo de los recursos destinados a programas efectuados por dependencias y entidades de la administración pública federal y aquellos subsidios para organismos descentralizados estatales y la ejecución del gasto corriente estructural, pues de esta forma se podrá dimensionar la proporción del gasto público que se destina para la operación del gobierno e identificar si existe la posibilidad de que algunos rubros se fusionen o eliminen para dejar mayor margen de recursos a la provisión de servicios públicos y atención

B) LEY DE PLANEACIÓN

Anteriormente se mencionó que la Constitución Política de México dispone que la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero son los objetivos primordiales de las políticas que rigen el crecimiento económico y el empleo en el país. Al ser el gasto público un instrumento para el crecimiento económico del país, éste forma parte de la planeación nacional de desarrollo, entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1º.

transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la Ley de Planeación establecen;² con ello se permite la fijación de objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como de criterios basados en estudios de factibilidad cultural que determinarán la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y evaluación de resultados.

Para ello, el PND al establecer los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y los responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; refiriéndose al conjunto de la actividad económica, social y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. En el aspecto económico, que es el relacionado con el tema de estudio, la política nacional de fomento económico tiene como elemento permanente del desarrollo nacional, el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento a la productividad y competitividad y la implementación de una política nacional de fomento económico a largo plazo (hasta veinte años) con alcances sectoriales y regionales, y con la posibilidad de ajustarse para el periodo de gobierno correspondiente.³

A través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que operen para el periodo gubernamental en curso, se materializan los objetivos y metas del PND.⁴ Los programas sectoriales se caracterizarán por sentar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo; estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. Por otro lado, los programas institucionales elaborados por las entidades paraestatales, se sujetarán a las

² Ley de Planeación, artículo 3°.

³ Ley de Planeación, artículos 21 y 21 Bis.

⁴ Cada uno de ellos incluirá los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes. Los programas serán anuales y no pueden contradecirse entre sí ya que regirán las actividades de la administración pública federal en su conjunto y serán la base de la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las dependencias y entidades elaboran por disposición legal. Así mismo, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados (Ley de Planeación, artículos 27 y 28).

previsiones del plan y programa sectorial correspondiente y observarán las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de la institución que lo elabora. A su vez, los programas regionales se referirán a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas, atendiendo a los objetivos nacionales fijados en el PND, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. Por último, los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.⁵

De igual manera, en sincronía con la Ley de Planeación y el PND, el Presupuesto de Egresos de la Federación; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades que establezcan.⁶

C) LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

De creación reciente (año 2004, administración de Vicente Fox Quesada), la Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto regular los aspectos esenciales de la política de desarrollo social en el país, que van desde garantizar a toda la población el ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución señalando las obligaciones, principios y lineamientos de gobiernos e instituciones sujetas a la Política Nacional de Desarrollo Social y al Sistema Nacional de Desarrollo Social, hasta la determinación de la competencia de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo social para la realización de acciones en el sector social y privado que fomenten el sector social de la economía fijando para ello mecanismos de evaluación, seguimiento de los programas y acciones de la política de desarrollo social e instrumentos jurídicos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social.⁷

⁵ Ley de Planeación, artículos 22 al 26.

⁶ *Ídem*, artículo 40.

⁷ Ley General de Desarrollo Social, artículo 1º.

Conforme a este ordenamiento, los principios bajo los cuales operará la política de desarrollo social son los de libertad, justicia, solidaridad, integridad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia. Siendo estos los que deberán observar los municipios, las entidades federativas y la federación en la formulación de las políticas compensatorias y asistenciales que se creen en beneficio de las personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, privilegiando en todo momento los derechos para el desarrollo social entre los cuales se encuentran el derecho a la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad y no discriminación.⁸

Los objetivos, vertientes y programas que conforman la Política Nacional de Desarrollo Social, cobran suma importancia para la investigación que se realiza porque, como se ha dicho en varias ocasiones, los instrumentos de política económica que analizamos (sistema tributario y política fiscal), deben funcionar en congruencia con el aspecto social aun cuando su contenido es netamente económico ya que de no ser así ocasionan que prevalezcan factores que impiden alcanzar el crecimiento económico tales como la desigualdad y la pobreza. El cuadro que se presenta a continuación servirá como hoja de ruta para analizar y evaluar si el ejercicio del gasto público ha sido el adecuado para lograr los fines que la Constitución Política de México, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Nacional de Desarrollo Social se han fijado.

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL		
Objetivos	Vertientes	Programas
• Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales. • Garantizar el acceso a los programas de desarrollo social. • Promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el	• Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.	• De educación obligatoria; • Para la prevención y control de enfermedades transmisibles • De atención médica • Dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

⁸ Ley General de Desarrollo Social, artículos 3, 6 y 9.

nivel de ingreso y mejore su distribución. • Fortalecer el desarrollo. • Garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.	• Seguridad social y programas asistenciales. • Desarrollo Regional. • Infraestructura social básica, Fomento del sector social de la economía.	• Dirigidos a zonas de atención prioritaria; • Para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; • De abasto social de productos básicos • De vivienda. • Destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía. • De infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.
--	---	---

Fuente: Elaborado por la autora con información de los artículos 11, 14 y 19 de la Ley General de Desarrollo Social.

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación y deben operar de acuerdo a criterios de equidad, transparencia, cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales. Para lo anterior, el presupuesto federal destinado a este rubro no podrá destinarse a fines distintos que no sean el desarrollo social ni ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal. Entre los criterios de distribución del gasto para financiar el desarrollo social se encuentra que el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior, se orientará a la promoción del desarrollo regional equilibrado entre otros. Cuando los recursos presupuestales federales no sean suficientes, estos podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.⁹

⁹ Ley General de Desarrollo Social, artículos 19-26.

La operación del Plan Nacional de Desarrollo Social y de los programas que forman parte de este se lleva a cabo a través del Sistema Nacional de Desarrollo Social del cual forman parte los tres niveles de gobierno, y los sectores social y privado. Su principal objetivo es definir las estrategias, prioridades, de la política nacional de desarrollo social; promover la colaboración de dependencias, entidades federales, organizaciones, sector público y privado para que exista congruencia y vinculación entre los programas, acciones e inversiones que se realizan a favor del desarrollo social, así como también la rendición de cuentas y el fortalecimiento del federalismo. Para lo anterior, el Sistema se apoya en otros mecanismos que son la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y la Contraloría Social.¹⁰

D) LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

De manera complementaria al artículo 134 Constitucional, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas tiene como función reglamentar la contratación de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República; Secretarías de Estado; organismos descentralizados; empresas de participación estatal; las entidades federativas, municipios y entes públicos, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.¹¹

Así, dentro de las disposiciones que establece este ordenamiento, se encuentran aquellas relacionadas con los procedimientos de contratación, ya sean licitación, invitación o adjudicación directa; las características de los contratos que realicen las dependencias de la administración pública federal para la ejecución de los trabajos que requiere cualquiera de los organismos, instituciones y gobiernos mencionados en el párrafo anterior. De igual forma especifica las condiciones en las que se llevará a cabo la administración directa, es decir, la realización por parte

¹⁰ Ley General de Desarrollo Social, artículos 38-71.

¹¹ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 1º.

de dependencias y entidades de trabajos relacionados con obras públicas y servicios, siempre y cuando tengan la capacidad técnica para ello.¹²

Para otorgar transparencia y verificar la información relacionada con los procedimientos de contratación, ejecución de obras, actos y contratos, las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Economía la información relativa a estos. Por otro lado, también se prevé que la Secretaría de la Función Pública sea quien imponga las sanciones a licitantes y contratistas, así como la encargada de llevar a cabo el proceso de conciliación y la solución de controversias derivadas de las inconformidades que se promuevan contra actos de los procedimientos de licitación pública.¹³

¹² *Ídem*, artículos 45-70.

¹³ *Ídem*, artículos 83-90.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

4.1 ANTECEDENTES

Si bien en el contexto de la caída del impero Austro-húngaro empieza una crisis para el liberalismo por las desigualdades que generaba y los levantamientos sociales, es con la formación del Estado alemán cuando se da el primer antecedente de los derechos sociales al reservarse la producción de algunos bienes y servicios con el propósito de disminuir las desigualdades sociales generadas por el liberalismo económico e instaurar el primer sistema sanitario europeo en beneficio de la colectividad. Más tarde, después de la Segunda Guerra Mundial, se expande la creación de los sistemas sanitarios europeos y América Latina no se queda atrás de este suceso, ya que, siguiendo la ola modernizadora, se implantan los primeros sistemas de seguridad social a comienzos del siglo XX.¹

A partir de la aparición del capitalismo, los derechos fundamentales comienzan a experimentar una crisis de vigencia y eficacia, al mismo tiempo que la Revolución Industrial enfatizó la inoperancia de las concepciones liberales clásicas cuando la libertad de trabajo entre personas teóricamente iguales, provocó la explotación de la clase social que agrupaba a los trabajadores y de su mano de obra como una simple mercancía. Ante este contexto de desigualdad que empezaba a gestarse en el régimen liberal en el cual, solo eran reconocidos los derechos autónomos, era necesario que el Estado interviniera de manera activa para regular la vida en la sociedad y no solo reconociera los derechos autónomos de cada individuo, sino que, entendiera a los derechos fundamentales como principios positivos.

De esta forma, los derechos sociales nacieron como derechos subjetivos de crédito frente al Estado (frente a los poderes políticos y frente a los particulares) en virtud de los cuales el titular pudo exigir un determinado comportamiento o que se

¹ Rabasa, Emilio O, El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, México, UNAM, 1996, p. 10.

le facilite determinada prestación por parte de quien esté obligado al cumplimiento.² Más allá de garantizar el respeto al derecho a la vida, la libertad y aquellos relacionados con la autonomía de las personas, ahora se velaría por derechos concretos relacionados con la seguridad social y económica, la educación, la salud, la propiedad, entre otros. Con ello, el Estado deja de ser visto como un ente individualista y adopta el rasgo de un Estado social que deja a un lado la defensa de los derechos de la clase burguesa para extender los beneficios económicos y sociales a todas las clases sociales, en especial a las más necesitadas, se retoman los principios de la justicia conmutativa y distributiva para formulación de una justicia social que tuviera como fin la atención preferente del bien general.

Noriega Cantú puntualiza que los derechos sociales aparecen con la finalidad de completar o bien perfeccionar los clásicos derechos individuales, y para que ello pueda lograrse deberán cumplir los siguientes caracteres esenciales:³

- a) Son derechos concretos con un contenido específico.
- b) Su naturaleza exige la intervención activa del Estado para realizarlos.
- c) Se conceden a los hombres en tanto que forman parte de un grupo social determinado.
- d) Implican la limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional y de los intereses personales.

Es por ello que los derechos sociales le representan una obligación activa que consiste en determinar y establecer políticas, bases y lineamientos para que los diferentes grupos y sectores de la población realmente disfruten de una mejor calidad de vida ya que permiten al individuo colocarse en una condición de igualdad frente al estado con el objeto de reclamar de la autoridad pública el deber de proteger estas prerrogativas.

4.1.1 CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

El antecedente más remoto que hay de la legitimación de los derechos económicos, sociales y culturales se dio a través de las Constituciones de distintos países, siendo

² Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, UNAM, México, 1988, p. 73.

³ *Ibidem*, p. 75

la mexicana la primera en incorporarlos. El constitucionalismo social enfatiza conceptos como el interés social, la utilidad pública, entre otros, e incorpora derechos sociales como el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social. En el caso específico de México, la inclusión de los derechos sociales en la Constitución Política de 1917, atendió las demandas del movimiento revolucionario y representó un avance en el tema de justicia social para el país.

En el contexto internacional, a pesar de que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es el primer texto legal reconoce los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre, uno de los primeros textos legales en definir los derechos económicos, sociales y culturales es la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴ aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas y posteriormente es la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) el texto que establece que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”, por lo tanto los reconoce y obliga a los Estados miembro a adoptar las providencias necesarias para lograr el pleno desarrollo de estos derechos.⁵

El constitucionalismo social exige que estos derechos, contenidos en las normas fundamentales, sean realmente accesibles y disfrutables por lo que demanda del Estado la implementación de acciones, programas y estrategias para lograr que las personas gocen de manera efectiva de estos derechos también llamados de segunda generación. Con la finalidad de que se permita a la sociedad el acceso a los medios más elementales que les sean útiles para satisfacer necesidades económicas, culturales y de subsistencia, dentro de los “derechos de

⁴ Concretamente en su artículo 22 Cfr. Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recurso electrónico disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

⁵ Dentro del capítulo III intitulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, artículo 26. Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Convención americana sobre derechos humanos* (Pacto de San José). Recurso electrónico disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

segunda generación” que están contenidos en la Constitución Política de México podemos encontrar los siguientes:

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 1º
CONTENIDO	Derecho que tiene por objeto que todas las personas sean tratadas por igual con la finalidad de alcanzar el bienestar, por lo cual prohíbe la discriminación motivada por origen étnico, nacional, género, capacidades diferentes, condicione social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades de cualquier persona. No obstante, la realidad social en la que nos desenvolvemos requiere que en ocasiones se dé un trato desigual a los desiguales para asegurar que tengan iguales oportunidades de desarrollo dentro del núcleo social. La obligación del Estado frente a este derecho consiste en llevar a cabo acciones positivas como la emisión de leyes (federales, estatales y municipales) que disminuyan las diferencias sociales existentes y que protejan el ámbito de aplicación de los derechos sociales para que no existan actos discriminatorios en el ejercicio de estos.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho social y cultural puesto que tiene origen en las características de la sociedad y se desarrolla conforme a los fenómenos culturales que se presentan en el Estado.
DERECHO A LA EDUCACIÓN	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 3º
CONTENIDO	Derecho que tienen todas las personas reciban educación básica obligatoria y gratuita (preescolar, primaria y secundaria). En atención a lo anterior, el Estado tiene la obligación de elaborar los planes y programas de estudios de calidad, la manutención de las escuelas, y centros educativos, el pago de salarios a profesores. La educación es vista por el Estado como un mecanismo de transmisión de la cultura, un instrumento civilizatorio y de cambio social de alcance colectivo. Otras de las obligaciones concretas que tiene el Estado para el cumplimiento de este derecho, se encuentran: la organización, elaboración y emisión de los planes y programas de estudio, de las normas jurídicas que protejan este derecho, el fortalecimiento y difusión de la cultura, el apoyo a la investigación científica y tecnológica.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho social y cultural puesto que tiene origen en las características de la sociedad y se desarrolla conforme a los fenómenos culturales que se presentan en el Estado.
DERECHO A LA SALUD	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 4º
CONTENIDO	Derecho que tienen todas las personas a la protección de la salud (entendida esta como la ausencia de enfermedades) física y mental. Para satisfacer este derecho, al Estado le corresponde establecer las bases y modalidades de los servicios de salubridad general (a nivel federal y estatal); velar por la adecuada prestación de

	servicios médicos; la creación, difusión y ejecución de los programas de gobierno orientados a proteger la salud, a prevenir enfermedades, a disminuir los niveles de mortalidad por enfermedades, a controlar y erradicar enfermedades. Junto con las acciones antes mencionadas, también es necesario que el gobierno brinde información preventiva a la ciudadanía y esta, a su vez se mantenga informada.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho económico, su implementación requiere de un presupuesto suficiente para su ejecución.
DERECHO A LA VIVIENDA	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 3º
CONTENIDO	Derecho que tienen todas las personas a disfrutar de una vivienda, entendida esta como el lugar que le sirva de albergue y donde pueda llevar a cabo necesidades básicas como el alimento y el vestido. En atención a este derecho, las acciones del Estado parten desde el etiquetado de los recursos presupuestarios para los programas de financiamiento de la vivienda que considere las necesidades habitacionales, las características laborales, salariales y necesidades específicas de cada trabajador de tal forma que las instituciones del Estado, específicamente creadas para ello, acudan a la garantía de este derecho.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho económico, su implementación requiere de un presupuesto suficiente para su ejecución.
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Apartado A, artículo 123.
CONTENIDO	La seguridad social se erige en torno al derecho al trabajo puesto que la seguridad social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad para garantizar a sus miembros la protección contra los riesgos que el individuo, con sus recursos, no puede cubrir en situaciones de necesidad. Las obligaciones del Estado versan en proveer de leyes e instituciones que regulen desde la captación de los recursos para satisfacer las necesidades del sector hasta la ejecución de mismo derecho a través de la prestación del derecho social al trabajador.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho social, protege a un sector vulnerable de la población, la clase trabajadora ante las diferencias que se generan en la economía de mercado y los medios de producción y el capital.
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 4º
CONTENIDO	Derecho a tener acceso de forma regular, permanente, libre y directa de una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada (no solo como un conjunto de calorías, proteínas o elementos nutritivos concretos), suficiente que garantice una vida física, individual colectiva y satisfactoria. Si bien en México la normatividad no especifica la forma en la que el Estado garantiza este derecho, los convenios internacionales si prevén las obligaciones básicas para que se garantice este derecho y consisten en: a) Respetar la producción de alimentos y no interponer barreras para el acceso y producción de los mismos. b) Proteger a las personas o empresas a través de las medidas adecuadas que garantizan la producción de alimentos de calidad, no perjudiciales para la salud y que provean una nutrición adecuada.

	c) La formulación de normas de seguridad alimentaria que faciliten el acceso a alimentos, ya sea proveerlos en última instancia o de crear condiciones de autosuficiencia. Las obligaciones del Estado frente a este derecho consisten en
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho económico, su implementación requiere de un presupuesto suficiente para su ejecución.
DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 4º
CONTENIDO	Teniendo al medio ambiente como el conjunto de circunstancias y condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y actividades, en México, si bien la normativa nacional e internacional no conceptualizan en que consiste el derecho al medio ambiente, reconocen que es un derecho de alcance individual y colectivo indispensable para la conservación de la especie humana, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar a toda persona servicios básicos para la protección, preservación y mejora del medio ambiente. Las obligaciones del Estado para con este son brindar las condiciones y el marco legal que reconozca el valor tangible e intangible del medio ambiente para que los servicios y actividades generen un impacto positivo en el medio ambiente de diferentes ecosistemas en distintas demarcaciones territoriales.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho económico, su implementación requiere de un presupuesto suficiente para su ejecución.
DERECHO AL TRABAJO	
ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	Artículo 123
CONTENIDO	Considerando que el trabajo es la actividad humana, intelectual o material remunerada o retribuida, éste derecho es el aquel en virtud del cual el Estado, a través de un marco jurídico adecuado regula las relaciones laborales entre particulares e instituciones y entre el estado como patrón y los particulares, específicamente aspectos relacionados con los salarios, la jornada laboral, el contrato colectivo, las condiciones de los centros de trabajo, las condiciones laborales por enfermedades, las obligaciones del patrón y las obligaciones de trabajadores y la resolución de conflictos laborales ante las instituciones de procuración de justicia laboral.
CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	Derecho social, protege a un sector vulnerable de la población, la clase trabajadora ante las diferencias que se generan en la economía de mercado y los medios de producción y el capital.

Elaboración propia con información obtenida de:

Hernández Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en México*, México, UNAM, 2010, pp. 71-93.

Ponce Nava, Diana, *El Derecho Humano al Medio Ambiente en México*. Recurso electrónico disponible en:
http://ceja.org.mx/IMG/El_Derecho_Humano_al_Medio_Ambiente_en_Mexico.pdf. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2017.

Sánchez León, Gregorio, *Derecho mexicano de la seguridad social*, México, Editorial Cárdenas, 1987, p. 5.

La forma en la que se diseña y ejecuta el gasto social no es un hecho aislado puesto que, al implicar el uso de recursos públicos que se obtienen a partir de la implementación de la política recaudatoria y fiscal, las directrices de política

económica establecidas por el Estado, constituyen el punto de referencia para la formulación de la política social y en consecuencia del gasto público social.

La política social tiene como objetivo compensar el deterioro de las condiciones de vida de la población ante los desequilibrios provocados por la política económica cuando ésta se diseñó conforme la dinámica de la economía mundial. Funcionando como una herramienta a través de la cual el Estado corrige las desigualdades, procura la distribución de la riqueza, promueve el bienestar social y la cobertura universal de los beneficios derivados de la economía, la política social tiene como objetivo principal el fomento del bienestar.

A lo largo de la historia del país, la política social ha evolucionado en tres diferentes etapas, la primera toma lugar en la época postrevolucionaria, la segunda se presenta del año 1940 al año 1970 y por último una etapa que va a partir de los años 80 hasta nuestros días.⁶

Como se mencionó en el capítulo primero de ésta investigación, en la época postrevolucionaria, la inclusión de los derechos sociales en la Constitución Política de 1917, atendió las demandas del movimiento revolucionario (derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a la organización, derecho al desarrollo de la familia, derecho a la satisfacción de las necesidades elementales, derecho al trabajo, derecho al disfrute de los recursos naturales del agua y subsuelo) y representó un avance en el tema de justicia social para el país.

Si bien el gasto público tenía como prioridad el desarrollo social, después de la crisis financiera de 1929, en la época postrevolucionaria, los objetivos planteados por el Estado en materia social y económica iban cambiando. El proyecto de nación da un viraje al orientarse a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico, el éxito del modelo de sustitución de importaciones permitió la creación de nuevas instituciones e instrumentos que facilitaban la redistribución de los recursos públicos. Por cuanto hace a la política social, se adopta el modelo del Estado de Bienestar, universalista e institucional redistributivo, se redefinieron los parámetros de bienestar y los lineamientos bajo los cuales se administraba el gasto social con

⁶ Torres, Felipe y Rojas, Agustín, “Política Económica y Política Social en México: Desequilibrio y saldos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, México, Vol. 46, Núm. 182, julio-septiembre de 2015, p. 49-54.

el fin de contribuir al bienestar de la sociedad y a reducir las desigualdades sociales; a diferencia de la primera etapa, el marco institucional y legal ahora se enfocaba en atender las problemáticas por sectores atendiendo a los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917 y en brindar servicios sociales básicos a la población. Hacia 1950, en esta segunda etapa, la desigualdad generada por la industrialización hizo que fuera indispensable la reorientación de la política económica y social por lo que se empezó a racionalizar el gasto social para poder atender las necesidades de la población que concretamente consistían en rezago, pobreza y desigualdades sociales.

4.1.3 NEOLIBERALISMO SOCIAL

Bajo el contexto que caracteriza el modelo de economía abierta que funciona desde la década de 1980 hasta nuestros días, se presenta una mínima intervención del Estado en materia de desarrollo social puesto que la atención por parte del gobierno se focaliza y racionaliza. Con motivo de la reforma de Estado, se llevan a cabo programas de ajuste estructural, el gasto público social se destina a atender problemas concretos como lo son la pobreza, la marginación y la desigualdad a través de la implementación de programas específicos con el objetivo en común de mejorar las condiciones de vida de la población, mejorar sus condiciones de vida y niveles de bienestar. A través de la detección de las necesidades de la población por sector, estos programas ya no dan una cobertura universal como lo hacían en el modelo del Estado benefactor, ahora mediante acciones concretas como las transferencias monetarias y acciones intersectoriales, solo por mencionar algunas, se trata de dar solución a problemas específicos que afectan el desarrollo social en el país.

Analizando con más detalle el contexto previo que define la política social vigente, es importante precisar que, en la década de los ochentas del siglo pasado, el país se enfrentaba a una crisis financiera que motivó al gobierno federal para que el objetivo principal de la política económica fuera mantener la estabilidad de las finanzas públicas a través del aumento en los ingresos públicos y la reducción del gasto. A finales de esta década se inicia una etapa conocida como neoliberalismo

social en la cual se llevaron a cabo políticas de recuperación del gasto público para contrarrestar el deterioro social ocasionado por el ajuste financiero derivado de la crisis de la deuda.⁷ Sin embargo, los recursos reales asignados al gasto social fueron reducidos considerablemente como parte del objetivo en conjunto de disminuir el gasto programable total, con lo anterior se colige que la política estabilizadora de los años ochenta tuvo éxito a costa del gasto social, de hecho se estima que poco más del 40 por ciento del ajuste global en el gasto programable en el periodo, se efectuó a partir de la reducción al gasto orientado al desarrollo social.

En 1988 el ajuste en la reducción del gasto social fue menor al anterior pues ahora solo represento el 11 por ciento de la reducción total; de hecho Zepeda Miramontes señala que, el proceso de reajuste de las finanzas públicas no requiere necesariamente de la reducción del gasto social ya que existen diversos mecanismos de ajuste que son igualmente viables desde el punto de vista de la macroeconomía de las finanzas públicas; el aumento o disminución del gasto social obedece más a decisiones cuyo fundamento esta fuera del ámbito de la macroeconomía, tan es así que en este ajuste no se percibe un patrón de regularidad entre la magnitud del ajuste presupuestal y la importancia de la contribución del gasto social. Como parte de una nueva estrategia de gasto social, en 1989 el comportamiento del gasto social cambia y aumenta su importancia en el PIB rebasando los niveles observados en 1970. Esto no significaba una recuperación del gasto, ya que el gasto social per cápita no alcanzaba los niveles observados al inicio de la década y el gasto social acumulado era escaso respecto del rezago acumulado por el gasto social. Así el comportamiento en 1989 correspondía a la estrategia de reestructuración característica del neoliberalismo social que consiste en aumentos del gasto social acompañados de reducciones en rubros restantes del gasto programable.⁸

⁷ Zepeda Miramontes, Eduardo, "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", *Frontera Norte*, Núm. Especial: Pobreza, 1994, pp. 172-173.

⁸ *Ibidem.*, pp. 176-178.

4.2 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Para que la política social cumpla con la finalidad que tiene como herramienta del Estado para incidir en la calidad de vida de la población, necesita más que objetivos y directrices que hagan coincidir los rubros sociales, económicos y políticos de un Estado. Los principios de la política social se establecen para guiar la intervención pública en la materia de tal forma que, con los actos, proyectos y programas, no se distorsionen los fines que se han planteado para el desarrollo social. Así, la normatividad que contiene las prerrogativas sociales deben hacer suyos estos principios para legitimar la política social y para la óptima ejecutoriedad de los órganos de la administración pública en atención al máximo beneficio social.

En este orden de ideas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un estudio acerca de las instituciones de la política social⁹ señala tres principios que son fundamentales en el diseño de los programas sociales. En primer término, se apunta que la universalidad es el principio que le da pertenencia, cohesión social y otorga la gobernabilidad necesaria para construir un consenso social en torno al desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente. Este principio implica garantizar a todos los ciudadanos, sin distinción alguna, la protección y beneficios que el Estado otorga para su desarrollo dentro de la sociedad que los agrupa.

No obstante, aun cuando en virtud de este principio se asegura la protección social a toda persona que no puede tener acceso a ésta, ya sea de manera parcial o total, por un lapso definitivo o de manera temporal, no significa que todos deban recibir los mismos beneficios o que estos sean otorgados siempre de manera gratuita o automática sin contraprestación alguna y sin validar que la persona lo necesita. Es por ello que existen criterios de selectividad o focalización que para que la política social se pueda ejercer a favor de quienes menos recursos tienen o se encuentran en un estado de necesidad mayor, de esta forma la focalización sirve para elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar de mejor

⁹ Cfr. Machinea, José Luis y Cruces, Guillermo, *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006, pp. 19-24. Recurso electrónico disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01794.pdf>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2016.

manera a los sectores que menos tienen y se encuentran en condiciones de precariedad o vulnerabilidad.

Otro de los principios que deben prevalecer en la política social es el de solidaridad, mismo que va ligado a la forma en la que se financia la política pública social pues sostiene que, la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no deben estar unívocamente ligados; lo ideal es que el financiamiento dependa de la capacidad económica mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad. De esta forma, la solidaridad depende de cómo interactúa la estructura tributaria que define el financiamiento del sistema de derechos y prestaciones mediante el aporte obligatorio de las contribuciones, por lo tanto, el esquema de seguridad social y de servicios públicos dependerá de la necesidad de cada individuo y la capacidad económica del mismo. Con lo anterior es evidente que la política social también depende de la efectividad y eficiencia de las políticas de tributación y gasto público ya que ambas deben apuntar a la progresividad gravando a quienes tiene mayor capacidad contributiva.

La implementación de este principio se observa en los programas de gasto público y los sistemas de subsidio cruzado entre grupos de ingreso y grupos de riesgo, en formas de financiación total o parcial, pero de manera indistinta tienen que buscar el equilibrio entre incentivos y solidaridad

El tercer principio que complementa la instrumentación de los anteriores es el de eficiencia que si bien, también es aplicable para la política tributaria y de gasto, para la política social representa el objetivo a seguir en la organización, gestión global y prestación de los servicios, cuestión que es fundamental para el pleno ejercicio de los derechos económicos y sociales de la ciudadanía.

Si bien la eficiencia implica garantizar los mejores resultados en la implementación de los programas, esta no sería posible si otros elementos como lo son las acciones que fomenten el mejor uso y asignación de los recursos, la transparencia, la gestión de recursos, la evaluación constante de los resultados. Sumado a esto, el Estado tiene la tarea de hacer coincidir los intereses de los entes públicos y privados para la maximización de los recursos con los que cuenta a fin

de que los beneficios no tengan consecuencias negativas para otras vertientes del desarrollo económico y social.

En el caso concreto de la política de desarrollo social que se articula en México tiene como eje rector para los programas, proyectos y cualquier acto, los principios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 3º, que son los siguientes:

- *Libertad*: Principio establecido con la finalidad de que cada persona elija los medios para su desarrollo social y la forma en la que participará en el desarrollo social del país.
- *Justicia distributiva*: Principio orientado a garantizar que toda persona reciba equitativamente los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, necesidades y posibilidades.
- *Solidaridad*: Principio y característica que debe prevalecer entre las personas, grupos sociales y los distintos órdenes de gobierno para mejorar la calidad de vida de la sociedad.
- *Integralidad*: Aplicable para los programas y acciones sociales, este principio tiene como objetivo que estos se articulen y complementen de manera íntegra en el marco de las directrices establecidas en la política nacional de desarrollo social.
- *Participación social*: Principio concebido para reconocer el derecho de las personas y organizaciones a integrarse de manera individual o colectiva en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.
- *Sustentabilidad*: Con este principio se busca que las políticas, programas y acciones de desarrollo social preserven el equilibrio ecológico, protección del ambiente y el aprovechamiento de recursos naturales para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas y de las generaciones futuras.
- *Respeto a la diversidad*: Principio que reconoce el origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra condición que pueda ser objeto de discriminación e interfiera en el desarrollo con equidad y respeto a las diferencias entre la sociedad.
- *Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas*: Principio que, retomando lo dispuesto por la Constitución Política de México en su artículo 2º, obliga a que todas las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social respeten las formas internas de convivencia y de organización; el ámbito de aplicación de los sistemas normativos; la

elección de sus autoridades o representantes; los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; los medios para conservar y mejorar su hábitat; el acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

- *Transparencia*: Principio que se aplicará al manejo de la información relativa al *desarrollo* social, ya que esta es pública y las autoridades deben garantizar que la información gubernamental sea objetiva, sistemática y veraz.

En aras de que la política social pueda alcanzar el propósito que tiene en un país, es indispensable que tenga objetivos claros, acordes a las características de cada nación -tanto políticas, económicas y sociales-, las necesidades que existen y las metas que se pretenden alcanzar en la materia ya que, de esta forma se puede concretar el desarrollo y crecimiento de la sociedad. En el caso mexicano, al igual que en otros países de América Latina, el objetivo de la política social ha sido disminuir los niveles de pobreza y marginación que debilitan el desarrollo y crecimiento económico tanto de la nación y de los individuos que forman parte de ella.

Es en el PND donde los objetivos de la política social adquieren la importancia que requieren para que la estructura normativa atienda a los fines sociales propuestos por el gobierno en turno, los primeros, describen los motivos que fundamentan las acciones y estrategias que las autoridades han de seguir para alcanzar un fin determinado y a su vez las líneas de acción a través de las cuales el gobierno operará para materializar las metas propuestas.

En materia de desarrollo social, identificamos que el Plan Nacional de Desarrollo del último sexenio distribuye los objetivos en las diferentes metas nacionales que lo conforman. Contenidos en diferentes ejes¹⁰, los objetivos de la política de desarrollo social mexicana se pueden resumir en lo siguiente:

- Observar la misma protección de los derechos humanos y la no discriminación en el ejercicio de los mismos.
- Garantizar el ejercicio de los derechos sociales para toda la población

¹⁰ Los ejes del PND 2013-2018 que refieren los objetivos relacionados con el desarrollo social son los denominados México incluyente, México social, México con educación de calidad y México próspero, siendo este último el eje en el cual convergen los tres derechos económicos (alimentación, trabajo y economía social).

- Garantizar el acceso a los servicios de salud, seguridad social y vivienda al promover un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna a través del modelo de desarrollo urbano sustentable tendiente al impulso del desarrollo regional y urbano.
- Garantizar la inclusión al sistema educativo para ampliar el potencial de las personas a través del desarrollo científico y tecnológico.
- Promover la calidad en las acciones que garanticen el acceso a un empleo de calidad, al medio ambiente adecuado, a la alimentación y al impulso de la economía social.

4.3 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Con el objetivo de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute y acceso de los derechos sociales y los programas de desarrollo social sin motivos discriminatorios o de exclusión social, la Política Nacional de Desarrollo Social vigente, promueve el desarrollo económico con sentido social, propiciando el empleo, el aumento del nivel del ingreso y una mejora en su distribución; así mismo el fortalecimiento del desarrollo regional equilibrado y la participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas de desarrollo social.¹¹ Para que lo anterior sea posible, el contenido de la Política Nacional de Desarrollo Social incluye las siguientes vertientes relacionadas con el proyecto de nación:

- Superación de la pobreza
- Seguridad social y programas asistenciales
- Desarrollo regional
- Infraestructura social básica
- Fomento del sector social de la economía

Dentro de la planeación y programación del desarrollo social del país se debe incluir la Política Nacional de Desarrollo Social de tal forma que los principios y objetivos de esta queden previstos en los programas municipales, planes y programas estatales, programas institucionales, regionales y especiales, así como en el Programa Nacional de Desarrollo Social y el PND.

¹¹ Artículo 12, Ley General de Desarrollo Social

Por lo que se refiere al Programa Nacional de Desarrollo Social, este es el documento rector que alinea, da dirección y sentido a la Política Nacional de Desarrollo Social. En su contenido integra los objetivos y líneas estratégicas del gobierno federal estableciendo un piso mínimo de disfrute de los derechos sociales y reconoce la necesidad de igualar la base de disfrute de los mismos para todas las personas y grupos, en especial aquellos que presentan mayores rezagos sociales, en atención a sus capacidades individuales.¹²

En el documento citado en el párrafo anterior, convergen los componentes y acciones de política pública de las dependencias federales (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Secretaría de Economía) a través de los cuales se otorga el acceso a los derechos sociales que establece la constitución (educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, ingreso) con el propósito de mejorar la aplicación del gasto social e incidir de manera favorable en los indicadores relacionados con el ejercicio de éstos.¹³ Lo anterior a través de la intersectorialidad, el trabajo con gobiernos locales y sociedad civil y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales que facilitan la exigibilidad de los derechos sociales.

Dentro de la instrumentación de la política de desarrollo social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo permanente de colaboración, coordinación y concertación de los tres niveles de gobierno y del sector social y privado con el objeto de integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social; establecer la colaboración entre dependencias y entidades para la ejecución de los programas, acciones e inversiones en la materia; velar que los programas y acciones de los gobiernos y entidades sean congruentes en la observancia de los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Social; fomentar

¹² Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*, pp. 31. Recurso electrónico disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36671/Pronades_2014-2018_VF_13_05_14.pdf. Fecha de consulta 10 de agosto de 2017.

¹³ *Ídem*.

la participación de todos los sujetos obligados; e impulsar la descentralización y desconcentración de recursos y acciones así como la transparencia en el uso de los recursos destinados al desarrollo social.

Para que los objetivos del sistema nacional se cumplan, la Secretaría de Desarrollo Social encabeza el diseño, la ejecución de las políticas generales de desarrollo social, así como también la coordinación y promoción de los convenios y acuerdos celebrados en materia de desarrollo social. Como parte de este Sistema, los tres niveles de gobierno, federal, municipal y estatal tienen las atribuciones enunciadas en el siguiente cuadro:

ATRIBUCIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO		
Gobierno Federal	Gobiernos de Entidades Federativas	Gobiernos municipales y ayuntamientos
En el ámbito de sus atribuciones, emitir las normas en materia de desarrollo social tomando en consideración sus particularidades.		
Gobierno Federal (A través de la Secretaría de Desarrollo Social) • Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación de entidades federativas y municipios • Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal • Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria, proponer su declaración, diseñar y coordinar los programas y apoyos federales que les corresponden. • Promover la celebración de convenios para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social • Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa	• Instituir un sistema de planeación del desarrollo social. • Vigilar el ejercicio de los recursos públicos destinados al desarrollo social (en coordinación con el Gobierno Federal) • Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social • Acordar acciones y programas sociales con el gobierno federal y con los de sus municipios, y con las organizaciones en materia social • Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas en la materia • Ejercer los recursos federales descentralizados destinados al gasto social conforme a derecho e informando a la secretaría del avance y resultados generados con los mismos • Informar a la sociedad las acciones relacionadas con el desarrollo social	• Formular, aplicar y aprobar sus propios programas de desarrollo social siempre y cuando guarden concordancia con los de los estados y la federación. • Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social • Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social • Coordinar, previa aprobación de las legislaturas correspondientes, acciones con municipios de su propia entidad, con municipios de otras entidades federativas, en materia de desarrollo social • Ejercer los recursos federales descentralizados destinados al gasto social conforme a derecho e informando a la secretaría, por conducto del gobierno estatal, del avance y resultados generados con los mismos • Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social

• Promover y fomentar la participación de la sociedad, en las Políticas Públicas de Desarrollo Social; • Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social • Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar sobre las acciones en torno a la materia de desarrollo social • Promover, con la intervención de los gobiernos de los estados, la participación de los • municipios		• Incluir la participación social en los programas y acciones de desarrollo social Informar a la sociedad sobre las acciones de desarrollo social
---	--	--

Elaboración propia con información de la Ley General de Desarrollo Social.¹⁴

Por último, y no por ello menos importantes, dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social, también se encuentra la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. La primera fue creada como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, con el objeto de consolidar la integridad y el federalismo mediante la coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas para el desarrollo social. Por su parte la Comisión Intersecretarial también es un instrumento de coordinación, pero de las acciones que lleva a cabo el ejecutivo federal para garantizar el diseño y ejecución de Política Nacional de Desarrollo. Y el órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social es el que se encarga de recibir la participación de la ciudadanía con el objetivo de analizar y proponer programas para el cumplimiento de la Política de desarrollo social.

¹⁴ Artículos 38-49, Ley General de Desarrollo Social.

4.3.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO

A partir del movimiento revolucionario que obliga al Estado Mexicano a replantear su función frente la vida social y política de los ciudadanos mexicanos, el ordenamiento jurídico del país, desde su texto constitucional, el desarrollo social como una de las directrices del proyecto de nación.

El máximo ordenamiento jurídico del país en su artículo 26, apartado A, establece la forma en la que se organizará el Estado mexicano, siendo ésta la planeación democrática. Por cuanto hace al ámbito de desarrollo, el mismo numeral establece que será el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el que establezca los programas de que llevará a cabo la Administración Pública Federal para tal fin.

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Como parte del desarrollo social, el artículo en comento, en su apartado C señala que el Estado contará con un órgano autónomo que es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función principal es la medición de la pobreza y la evaluación de los programas de política de desarrollo social.

B) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En México, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que aprueba la Cámara de Diputados, conforme a las facultades que le otorga el artículo 74 fracción VII de la Constitución Política de México en el cual se precisan los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país quedando establecidas las previsiones sobre los recursos asignados para los mismos, ya que los elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable son el incremento continuo de la productividad, la competitividad y el fomento económico. De igual forma en este documento se determina cuáles son los instrumentos, las entidades u organismos responsables de su ejecución, motivo por el cual contiene los lineamientos de política de carácter global, regional y sectorial; cualesquiera de las previsiones en este contenidas se circunscriben a la actividad económica, social y cultural del país y les regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.¹⁵

En el diseño, elaboración y aprobación de este documento intervienen tanto el Poder Ejecutivo y Legislativo, como las Secretarías de Estado y demás dependencias de la administración pública federal. Específicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia tomando en cuenta las propuestas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados, los grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas interesados.¹⁶ Por parte del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República al elaborar la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos, deberá especificar la relación que existe entre el contenido de estos proyectos de ley y los programas anuales que se ejecuten conforme al PND; así mismo al rendir el informe del estado que guarda la nación, expresará las decisiones adoptadas para la ejecución del PND.

¹⁵ Artículo 21, Ley General de Planeación.

¹⁶ Artículo 14, 15 y 16, Ley General de Planeación.

Dentro de las características y contenido del Plan Nacional de Desarrollo es preciso destacar los siguientes puntos:

- El PND puede tener consideraciones y proyecciones a largo plazo (con un horizonte no mayor a 20 años) de la política de fomento económico con vertientes sectoriales y regionales.
- Los programas que contenidos en el PND pueden ser sectoriales, institucionales, regionales y especiales, siempre y cuando sean congruentes en lo que corresponda con el horizonte establecido por el Plan.
- La elaboración, aprobación y publicación del PND deberá realizarse en un plazo de seis meses a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República.
- La publicación del PND y los programas se realiza en el Diario Oficial de la Federación.
- La vigencia del PND será únicamente por el periodo constitucional que le corresponda aun cuando tenga proyecciones de mayor plazo.

C) LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

De reciente creación, la Ley General de Desarrollo Social es el documento a través del cual se garantiza, a toda la población, el pleno ejercicio y acceso a los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de México para lo cual señala los principios a los cuales se sujetará la política de desarrollo social; estipula las obligaciones del gobierno; establece las instituciones responsables del desarrollo social; define los lineamientos y principios a los que se sujetará la política nacional de desarrollo social y contempla la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participarán los tres niveles de gobierno en su respectiva esfera de competencia atendiendo a las bases que este mismo documento estipule para las acciones a realizarse en el sector público y privado.

Igualmente, entre los objetos que tiene este ordenamiento, se encuentra el fomento del sector social de la economía; la regulación de la prestación de los bienes y servicios previstos por los programas sociales; la evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social y la creación de los instrumentos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social. Por otra parte, contiene los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social, es decir todas las personas, grupo sociales, municipios, entidades federativas, el poder

ejecutivo federal, dependencias y órganos de la administración pública cuyas facultades y atribuciones estén sujetas a la observancia de este dispositivo legal.

Como norma jurídica específica para el desarrollo social del país, este ordenamiento contiene aspectos relacionados con la Política Nacional de Desarrollo Social; el Sistema Nacional de Desarrollo Social, los instrumentos y órganos que lo componen; la forma en la que se financiará el gasto público; el fomento al sector social de la economía; y los lineamientos y organismos que intervienen en la evaluación de la Política de Desarrollo Social. Aun cuando esta norma es de reciente creación y con un contenido no tan extenso, constituye el instrumento principal de las acciones encaminadas a lograr el desarrollo social del país; si bien la Constitución Política reconoce los derechos sociales y establece el proyecto de nación, esta ley contiene los aspectos fundamentales de la Política Social mexicana.

4.3.2 MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

A) SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo la instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas de combate a la pobreza, de atención a sectores sociales desprotegidos, y de atención a los derechos de la niñez, juventud, adultos mayores y personas con discapacidad. De igual manera está facultada para formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía mexicana.¹⁷

Concretamente para las políticas de combate a la pobreza, la Secretaría coordinará las acciones que lleven a cabo los tres niveles de gobierno y evaluará como estos aplican las transferencias de fondos entre otros tipos de recursos que son destinados al desarrollo social. Así mismo fomentará las actividades que realice la organización civil. Respecto de los sectores sociales desprotegidos, con el objetivo de elevar el nivel de vida de la población, coordinará, concretará y ejecutará programas especiales para estos sectores, específicamente los que se localizan en zonas áridas de las áreas rurales y colonos en áreas urbanas.

¹⁷ Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social. Recurso electrónico disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400412&fecha=14/07/2015. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2017.

Mediante la elaboración de políticas públicas y su posterior seguimiento, la Secretaría se ocupará de garantizar el goce de los derechos que le corresponden a los niños, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Para el logro de los objetivos de desarrollo del país, la Secretaría también está facultada para allegarse de los medios a través de los cuales brindará a la sociedad el acceso a los derechos sociales, el desarrollo y la inclusión social, por lo tanto, está facultada para promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento en coordinación con los tres niveles de gobierno, el sector público y privado y para asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, evitando su uso o aprovechamiento indebido.

B) CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Cuando en febrero de 2014 se reforma la Constitución Política de México, se hace la adición del apartado C al artículo 26, lo que da pie a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión que tiene como tarea principal la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social. Para lo anterior, le corresponde normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.¹⁸

Los análisis y acciones que realiza el Consejo, forman parte de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que tiene por objeto el avance hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados. Cada dos años lleva a cabo la evaluación para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años; adicionalmente, emite los criterios para identificar las zonas de atención prioritaria y para que quienes

¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Sitio web disponible en: <http://www.coneval.org.mx/>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2017.

diseñan y conducen la política social del país hagan sus respectivas recomendaciones sobre el desarrollo social

C) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

No obstante que la principal tarea de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está vinculada con la actividad financiera, la política económica, financiera, y fiscal del Estado, consideramos que las funciones encomendadas por la Ley de Planeación para su intervención para la elaboración del PND poniendo atención en los instrumentos de política económica y procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan, así como la verificación del uso del crédito público en los planes y programas, otorgan a ésta dependencia de la Administración Pública Federal un lugar dentro de la política social. Lo anterior es así porque sin los recursos que esta recauda y administra no podrían llevarse a cabo los proyectos sociales que contempla también la Ley de Planeación, y que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Social y demás dependencias encargadas de garantizar y brindar acceso a cualquiera de los derechos sociales contemplados en la Constitución.

4.3.3 FINANCIAMIENTO Y FOMENTO DEL DESARROLLO SOCIAL

Considerando que el financiamiento del desarrollo social se hace con recursos públicos del Estado, para abordar el tema se requiere del análisis de más de un ordenamiento jurídico. En primer término, de la clasificación y distribución del gasto público que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación, el gasto destinado al desarrollo social corresponde al gasto neto total, concretamente a los siguientes ramos:

- Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (anexo 11 del PEF)
- Ramo 25 y Ramo General 33. Erogaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos (anexo 21 del PEF)
- Erogaciones del Ramo 33 de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas (anexo 22 del PEF)
- Ramo Administrativo 20. Programas efectuados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetos a reglas de operación (anexo 25 del PEF)

- Programa de Inclusión Social PROSPERA (anexo 27 del PEF)
- Principales programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (anexo 26)
- Recursos para la conservación y mantenimiento carretero (anexo 28 del PEF)
- Subsidios para organismos descentralizados estatales (anexo 29 del PEF)
- Recursos para la consolidación de Universidades Interculturales y recursos para las Instituciones Estatales de Cultura orientadas a la conservación de las Ciudades Patrimonio (anexos 29.1 y 29.2 del PEF).
- Distribución del programa de fortalecimiento de los servicios estatales de salud. (anexo 30 del PEF)
- Subsidios del programa hidráulico para entidades federativas (anexo 29 del PEF)

Dicho lo anterior, el financiamiento del gasto público social se sujeta a los lineamientos que el Presupuesto de Egresos de la Federación establece para los órganos y dependencias de la administración pública que reciban y ejerzan recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones; así mismo están sujetos a la fiscalización que llevan a cabo los órganos encargados relacionados con la política de gasto público que fueron mencionados en el capítulo anterior.

Ahora bien, las peculiaridades que tienen los recursos destinados al desarrollo social se especifican en la Ley General de Desarrollo Social. A diferencia del Presupuesto de Egresos en donde se encuentran los montos, aspectos financieros y otros elementos relacionados con la administración de los recursos públicos, la ley puntualiza las siguientes características elementales y aspectos adjetivos de los recursos orientados al desarrollo social, para que los municipios, gobiernos de los estados y de la federación, fomenten actividades productivas para la generación de empleos e ingresos para las personas, familias y organizaciones productivas, ya sea mediante proyectos productivos, inversiones, empresas sociales, entre otras figuras destinadas al desarrollo social

- Los recursos destinados al desarrollo social (ya sean programas o fondos) son prioritarios y de interés público y están sujetos a seguimiento y evaluación.

- Los programas y acciones prioritarios y de interés público son los de: educación obligatoria; prevención y control de enfermedades transmisibles y de atención médica; programas para personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; para asegurar la nutrición y alimentación materno infantil; de abasto de productos básicos; de vivienda; los destinados a la generación y conservación de empleo; y los que provean agua potable, caminos, vías de comunicación y saneamiento y equipamiento urbano. Las partidas específicas para estos programas no pueden destinarse a otros fines.
- Respecto del monto de los recursos destinados al desarrollo social, no puede haber disminución del que prevé el presupuesto; en términos reales no puede ser inferior al del ejercicio fiscal anterior; puede aumentar al menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB.
- La distribución de los fondos destinados al gasto social se hace conforme a criterios de equidad y transparencia; está orientada a un desarrollo regional equilibrado y se basa en indicadores y lineamientos de eficacia, cantidad y calidad de los servicios sociales.
- El destino y criterios de ejecución del gasto establecido en presupuestos federales descentralizados se estipulará mediante convenios de coordinación entre la administración pública federal, los estados y municipios.

4.3.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Para verificar el cumplimiento de los programas y acciones que se realizan en atención a la Política Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de manera periódica lleva a cabo la evaluación de la política de desarrollo social para verificar que los objetivos, metas y acciones de ésta se hayan materializado y en caso contrario poder corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos de manera temporal o total; razón por la cual el Consejo está facultado para emitir sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y a su vez hacerlas del conocimiento público.¹⁹

La evaluación que realice el CONEVAL puede ser anual o multianual y la llevará a cabo el mismo Consejo u organismos evaluadores independientes tales

¹⁹ Artículos 72-80, Ley General de Desarrollo Social.

como instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. De manera indistinta a quién haya realizado la evaluación, los resultados de la misma se entregarán a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social a la vez que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.²⁰

Además de la evaluación de la política de desarrollo social, el mismo Consejo realiza la medición de la pobreza utilizando la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) concretamente con los indicadores que se refieren al ingreso corriente per cápita; al rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad y espacios de la vivienda; el acceso a los servicios básicos en la vivienda; el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. A diferencia de la evaluación a los programas sociales, este estudio se realiza cada dos años para cada entidad federativa y cada cinco para cada municipio.²¹ Concretamente este estudio proporciona elementos para el diagnóstico y seguimiento de la situación de la pobreza en el país; con los resultados en el obtenidos es posible llevar a cabo la modificación de las directrices de los programas de desarrollo social de manera específica pues una vez identificados los problemas que mantienen a la población en situación de precariedad, se facilita el diseño e implementación de acciones concretas para erradicar el fenómeno de pobreza y desigualdad.

²⁰ *Ídem.*

²¹ Artículos 36 y 37, Ley General de Desarrollo Social.

4.4 PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL

El gobierno federal tiene la encomienda de contribuir al bienestar económico y a la solución de los problemas sociales que impiden a la población el goce y disfrute de los derechos sociales. A través de las Secretarías de Estado y dependencias de la administración pública el Estado puede llevar a cabo programas de desarrollo social o acciones de desarrollo social. Los programas, a diferencia de las acciones, son intervenciones presupuestarias con la modalidad de reglas de operación o a través de otros programas o subsidios; por otro lado, las acciones se refieren a intervenciones presupuestarias en la modalidad de prestación de servicios públicos o provisión de bienes públicos.²²

Una vez diferenciados los medios a través de los cuales se garantiza el acceso a los derechos sociales establecidos en la Constitución, procedemos a hacer un análisis de los programas y acciones que el gobierno mexicano tiene tanto para la federación como para los estados y municipios. El examen que se hará de estos elementos partirá desde la agrupación de los mismos en razón del derecho social que garanticen y la dimensión de bienestar económico²³ con la que se relaciona; de cada elemento se indicará la modalidad a la cual pertenece (programa o acción de desarrollo social); y más adelante se especificará la secretaría o dependencia de la administración pública que tiene a su cargo la realización del mismo, por último se identificará el ramo presupuestal de donde se obtiene el recurso que se destina para la ejecución de los mismos.

El objetivo de llevar a cabo el análisis sugerido es conocer la cantidad de programas sociales con los que se cuenta actualmente y revisar si tienen una incidencia positiva en la calidad de vida de la población, de tal forma que se pueda

²² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016*, pp. 5-6. Recurso electrónico disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>. Fecha de consulta 20 de mayo de 2017.

²³ La dimensión de bienestar económico se refiere a la dimensión de la vida de las personas que permite identificar si sus ingresos son suficientes para satisfacer sus necesidades, tanto alimentarias como no alimentarias. (Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de Bienestar Económico y Generación de Ingreso 2011*, p. 20. Recurso electrónico disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Documentos%20tem%C3%A1ticos%20IEPDS2011/IEPDS%20 Bienestar Economico 2011.pdf>. Fecha de consulta 20 de mayo de 2017.

concluir si el rumbo de la política social gestada con el neoliberalismo económico ha servido para el mejor desarrollo social de la población del país, ya que, como se hizo mención al principio de éste capítulo a partir de la implementación del neoliberalismo económico aumentaron la cantidad de programas y acciones llevadas a cabo por el Estado, sin embargo los recursos reales destinados a la erradicación de los problemas sociales había disminuido manteniendo y exacerbando problemas como la pobreza y la desigualdad.

El Inventario federal de Programas y Acciones Federales es el documento que contiene información integra y sistematizada de los programas y acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal que son responsabilidad de una dependencia o entidad a nivel federal.²⁴ La relación que existe entre los programas y acciones federales con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico es el eje principal del inventario federal de programas federales y acciones de desarrollo social. Esto es así porque los programas y acciones de desarrollo social buscan contribuir a la preservación de los derechos sociales y el desarrollo económico de los ciudadanos.

Antes de comenzar el análisis de los programas es preciso dejar claro que existen diversos tipos de programas, cada uno de ellos con características especiales que repercuten en su operación y ejecución; relacionados con la política social, se pueden encontrar:

- *Programas sectoriales*: sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la SHCP para que posteriormente sean publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) son los programas que se sujetan a lo previsto en el PND, los objetivos, prioridades, políticas, estimación de recursos, instrumentos y responsables de ejecución de las actividades del sector administrativo de que se trate.
- *Programas institucionales*: elaborados por las entidades paraestatales sujetos a lo previsto en el PND y en el programa sectorial correspondiente, son los planes que llevan a cabo las entidades de la administración pública en el marco de las atribuciones, organización y

²⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016*, p. 2. Recurso electrónico disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>. Fecha de consulta 20 de mayo de 2017.

funcionamiento que establezca la ley que las regula; éstos son sometidos a la aprobación del titular de la dependencia que coordina el sector y si no tuviere un coordinador de sector en específico, la aprobación la realiza la SHCP.

- *Programas regionales*: se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estrategias en atención a los objetivos nacionales fijados en el PND. Este tipo de programas pueden rebasar el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- *Programas especiales*: atienden a las prioridades del desarrollo integral del país establecidos en el PND y pueden abarcar las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.

Para la ejecución de cualquiera de estos, las dependencias y entidades involucradas realizan programas anuales detallando las actividades de la administración pública en su conjunto y las acciones que son objeto de coordinación con los gobiernos de los estados o grupos sociales interesados, misma que se realizará a través de convenios.

De acuerdo al tipo de apoyo que se otorga a los beneficiarios, las modalidades presupuestales bajo las cuales se etiquetan los recursos destinados a la atención de los programas de desarrollo social pueden ser subsidios (S), que son apoyos que están sujetos a reglas de operación definidos en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación o bien que se van incorporando en el ejercicio; prestación de servicios públicos (E) a través de funciones de gobierno, funciones de desarrollo social o funciones de desarrollo económico que se realizan de forma directa, regular y continua para satisfacer las demandas sociales de interés general; subsidios no sujetos a reglas de operación (U) que se otorgan a entidades federativas y municipios que se otorgan mediante convenios; y provisión de bienes públicos (B) mediante actividades que incluyen la compra de materia prima que posteriormente se transforma para su distribución a la población para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del sector público federal.²⁵

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de Programación y Presupuesto 2012. Clasificación de programas presupuestarios (Pp's)*. Documento electrónico disponible en: http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2012/anexo_2_mpyy_2012.pdf. Fecha de consulta 18 de julio de 2017.

¿Cuántos programas de desarrollo social operan en la actualidad?, ¿Qué derecho social tiene más programas funcionando actualmente?, ¿Qué tanto de los recursos públicos se destinan a atender las necesidades sociales de la población?, éstas son algunas de las preguntas que surgen cuando las cifras evidencian que en el país siguen siendo la pobreza y la desigualdad un freno para el crecimiento y desarrollo económico que es indispensable para mejorar la calidad de vida de la población a través de los servicios públicos que se brindan a la población. En este contexto, consideramos que tal vez las acciones del Estado no han sido las suficientes para atender la difícil realidad social que cada vez lacera el bienestar de los individuos, de la sociedad y de la nación, por lo tanto, en este capítulo hicimos una evaluación de la política de desarrollo social aplicada en el último sexenio, enfocándonos directamente en los resultados obtenidos hasta el año 2016.

Para la evaluación de los programas de desarrollo social que operan actualmente en México, esta investigación utilizó los datos proporcionados por Transparencia Presupuestaria, instancia que agrupa la información de las dependencias federales que ejecutan los programas de desarrollo social con los recursos públicos y la agrupada por el CONEVAL que a su vez evalúa como se ejecuta el gasto público social.

Los datos obtenidos se agruparon en una sola tabla en donde se contiene el nombre del programa, el ramo al que pertenece, la modalidad presupuestaria, la entidad o dependencia responsable del mismo, el objetivo, el derecho social que pretende garantizar, el presupuesto que reportan ambas instituciones, la participación estatal y municipal, la cobertura del mismo y el tipo de apoyo que se otorga. (ANEXO I)

De primera mano es importante hacer algunas observaciones derivadas del análisis de las bases de datos que contienen la información estudiada. Mientras que el gobierno reporta que hay 154 programas de desarrollo social, CONEVAL registra 156 para el mismo año de 2016.

Por el lado de los recursos públicos, observamos que las cantidades reportadas por ambas instituciones difieren en la mayoría de los programas sociales lo cual dificultó que se determinara el derecho social que ocupa la mayor parte de

los recursos federales, Independientemente de lo reportado por estas instituciones, consideramos que esta diferencia de información desvela otros problemas que entorpecen la ejecución de los programas de desarrollo social como lo son la falta de transparencia en el ejercicio del presupuesto asignado. La disparidad entre los objetivos registrados por una y otra instancia pone en entre dicho el logro de lo planteado por la política de desarrollo social del gobierno federal pues al no haber congruencia entre los objetivos y acciones que realiza el gobierno, difícilmente se logran los objetivos de desarrollo social y económico, en consecuencia las reglas de operación son deficientes y vuelve a surgir la pregunta ¿qué falta para que se erradiquen problemas como la pobreza y la desigualdad?, ¿la pobreza y la desigualdad son problemas que le corresponden únicamente a la política social atender?.

Otras de las deficiencias que pudimos observar fue que de más de la mitad de los programas no se tiene la información relacionada con la participación del gobierno (ya sea federal o estatal), la cobertura y el tipo de apoyo que se otorga; hecho que nos genera duda respecto del manejo de los recursos destinados a esos programas y acciones puesto que si no se tiene certeza de la cobertura, el nivel de gobierno que lo aplica y en qué consiste el apoyo, difícil será dar seguimiento del uso del gasto público destinado a atender tales proyectos. Con lo anterior, afirmamos que una de las deficiencias más graves de la política social mexicana es la falta de transparencia de los programas y acciones que la autoridad social ejecuta.

4.5 INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Analizar la incidencia del gasto público es evaluar el impacto que tiene en la vida de la sociedad en los dos momentos que forman parte de la actividad hacendaria del Estado que trasciende a los individuos, es decir desde el momento en que se recaudan los impuestos hasta la asignación que se hace de los recursos públicos por parte del gobierno, verificar si los beneficios que otorga el gasto público se

encuentran en congruencia con las prioridades propuestas para los problemas sociales y económicos.

En el caso del gasto social y de los programas que benefician a grupos de menores ingresos, el análisis de la incidencia permite evaluar si están observando los principios y objetivos formulados por la política de desarrollo social, cual es la prioridad que tienen estos y si la distribución que se está haciendo de manera eficaz y eficiente y si cumplen con los fines planteados por el Estado.

Estudios realizados por el Banco Mundial, indican que a partir de 1996 el gobierno mexicano asigna un alta suma del presupuesto a la expansión de programas sociales para todos los mexicanos, destinando una proporción sustancial para beneficiar a los pobres. Esta tendencia se hizo evidente en la década de los 90 y los gobiernos en la última década la han acelerado el gobierno actual la ha acelerado, como lo demuestra el análisis de incidencia de beneficios, que utiliza datos de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares; en el mismo sentido el *México Poverty Programatic AAA* también destaca que la proporción del gasto público que beneficia a los pobres se ha incrementado expandiendo la proporción del presupuesto asignado a programas en favor de los pobres, se han focalizado de mejor manera ya sea extendiendo su cobertura o con mayores intervenciones para incrementar la participación de los sectores de la población de menores ingresos.²⁶

Haciendo el desglose por sector, se tiene que el rubro educativo ha sido uno de los que emplean mayor parte del gasto público, aunque no hay que olvidar que también ha sido de los más afectados por los recortes presupuestales que se llevan año con año, si bien su alcance es universal en el nivel básico (educación primaria y secundaria), siguen presentándose algunas trabas en el ejercicio de este derecho. Muñoz García analizando el contexto vigente, señala que actualmente la educación libra una lucha entre dar solución a los problemas de este campo y el rumbo que se le quiere dar al país de acuerdo al modelo de desarrollo. El analfabetismo, la mala calidad educativa en los sectores más pobres de la población, el rezago educativo,

²⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, *Revisión del gasto público*, México, 2004, pp. 17-40.
Recurso electrónico disponible en:
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/533891468120541722/pdf/27894.pdf>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

el abandono escolar, el bajo nivel en materias como español, matemáticas y ciencias, la falta de profesores aunado a los bajos salarios y a la falta de programas de actualización y la deficiencia en los programas de estudios, son algunas de las trabas que continúa presentando el sector educativo y es en donde consideramos tienen que enfocarse los esfuerzos presupuestarios, políticos y legislativos. En este orden de ideas vale la pena citar textualmente la reflexión que hace el autor en comentario acerca de la postura del Estado y de las finanzas públicas en este ámbito:

“Hoy existe la expectativa de un desarrollo social con mayor bienestar... sería importante tener un debate acerca de la autonomía necesaria para que el Estado pueda ejecutar políticas que alienten el crecimiento económico bajo nuevas pautas de desarrollo y frenar a los grupos poderosos que buscan imponer su hegemonía... en el rumbo de la educación y la cultura con el fin de adecuarlas a la lógica del mercado que conduce el modelo de desarrollo vigente”.²⁷

El reto es determinar si se va a continuar con el modelo de desarrollo en donde predomina el mercado y los poderes fácticos o se impulsará un modelo educativo que sirva a los fines del combate contra la desigualdad, asunto que va más allá de regular las relaciones laborales con los maestros puesto que se requiere una transformación que apoye al desarrollo y el crecimiento de la economía.

De acuerdo con cifras de la OCDE y el Banco Mundial, el gasto público en salud en México como porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto) desde que se tiene registro (en el año 1995), ha sido de los más bajos ocupando solo el 2,13% del PIB en comparación al 5,8% del PIB que destinan los países miembros de la organización. Dos décadas más tarde la situación es la misma pues, aunque para el año de 2014 el gobierno mexicano destina 3,26% del PIB al gasto en salud, los miembros de la OCDE lo hacen con un 7,68% y países como Suecia, Países Bajos y Dinamarca ocupan aproximadamente el 10% de su PIB para la atención de este derecho social.²⁸

El modelo de salud en México a partir de 2004, opera bajo un sistema de subsidio dirigido a los estados, centralizado y administrado federalmente a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud; con la creación del Seguro

²⁷ Muñoz García Humberto, *Estado, educación y pacto social*, en Cordera Campos, Flores de la Vega y Fuentes Alcalá (Coords.), *México social: regresar a lo fundamental*, México, UNAM, 2015, pp. 171-198.

²⁸ Banco Mundial, Gasto en salud, sector público (% del PIB). Recurso electrónico disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.PUBL.ZS?contextual=max&locations=MX-OE&year_high_desc=false. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2017.

Popular en el mismo año se intentaba resolver los problemas de financiamiento que presentaba el sector salud, elevando el nivel de gasto público en el mismo, resolviendo la distribución desigual del presupuesto entre las entidades federativas y optimizando el gasto que se erogaba en la atención a los pacientes. A pesar de las buenas intenciones de la reforma, el financiamiento de la salud en México, la política de salud actual y la seguridad social continúan presentando algunos problemas.

Durán, Zubieta y García en un trabajo colaborativo presentan datos relacionados con el financiamiento a la salud. Para 2009 el gasto público en salud ocupaba un 47,3% del total del gasto público; entre 2004 y 2010 el presupuesto para el Sistema Nacional de Protección Social en Salud incrementó 10.8 veces, no obstante lo anterior sigue existiendo desigualdad en el acceso a los servicios de salud de los que dispone la población y la creación del Seguro Popular lejos de solucionar este problema lo empeora puesto que ha creado un nuevo sector de la población que, o no es lo suficientemente pobre para beneficiarse del programa, ni lo suficiente estable en su trabajo para ser incorporada a un esquema de seguridad social. Otros de los problemas derivados de la creación del Seguro Popular es la reducción al presupuesto del IMSS a pesar de que la población derechohabiente aumenta cada año; el tipo de servicios cubiertos y la calidad de los mismos se ha visto afectados por la modificación del sistema de salud tanto en el aspecto financiero como en la operación del mismo.²⁹

Frente a este escenario, partiendo del hecho que “la salud pública es el conjunto de condiciones mínimas de salubridad de una población determinada que los poderes públicos tienen la obligación de garantizar y proteger”³⁰, aseveramos que la política social en materia de salud en México es ineficiente y débil, lejos de garantizar las condiciones para llevar una vida libre de malestares o condiciones que afecten la integridad del individuo, los factores señalados en el párrafo anterior

²⁹ Durán Arenas et. al., *Salud y Seguridad Social*, en Cordera Campos, Flores de la Vega y Fuentes Alcalá (Coords.), *México social: regresar a lo fundamental*, México, UNAM, 2015, pp. 131-146.

³⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición del tricentenario. Recurso electrónico disponible en: <http://dle.rae.es/?id=X7MRZku>. Fecha de consulta: 20 de junio 2017.

no permiten el óptimo disfrute de este derecho relacionado con el principal bien jurídico de la persona, la vida.

Directamente relacionado con la salud, por cuanto hace a la seguridad social el CONEVAL en su estudio “Informe de Pobreza en México 2014”, reporta que el acceso a la seguridad social es el derecho social más rezagado en México ya que 61,2% de la población carece de éste y en la mayoría de las entidades federativas la mitad de sus habitantes no lo tienen garantizado sin olvidar que 31.2 millones de personas que no cuentan con una fuente de empleo formal no tienen seguridad social, 15.5 millones de personas constituyen la población no económicamente activa y 2.3 millones de mexicanos tienen 65 años o más. El mismo documento apunta que, a pesar de que entre 2008 y 2010 disminuyó el porcentaje de población sin acceso a la seguridad social, la tendencia se revirtió en los años siguientes y en 2012 se convirtió en la mayor carencia social del país. Otros problemas derivados de la condición de la seguridad social en el país indican que sólo 15.1% de la población ocupada tiene acceso a guarderías o estancias infantiles, 36.6% tiene fondo de ahorro para el retiro, 43.4% tiene derecho a incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad. Para el 2012, el porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales (Procampo, Prospera y Seguro Popular) ni seguridad social contributiva era de 30%.³¹

Si la seguridad social falla entonces se prende un foco de alerta en el campo relacionado con el trabajo y no específicamente en relación a los índices de empleo y desempleo si no en relación con las condiciones en las que se respetan los derechos de los empleados y en el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores, toda vez que las contribuciones obrero-patronales financian el acceso a la seguridad social y al no cubrirse estas se deja fuera a trabajadores de menores ingresos quienes son aún más vulnerables.

Los jefes de familia sin derechohabencia, en 1992 representaban un 69.3%, veinte años después un 71.8% se encuentran en esta condición, problema que no solo afecta el presente si no también el futuro de cualquier individuo. El desempleo,

³¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México 2014*, México, 2016, p.p. 88-91. Recurso electrónico disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2016.

el empleo informal y la inestabilidad laboral contribuyen a los altos índices de personas que nunca han cotizado a alguna institución de seguridad social, creando una situación de vulnerabilidad para los periodos de enfermedad y vejez, despojándolos de la posibilidad de tener un retiro tranquilo y digno.

A partir de la reforma constitucional de 2011, el derecho a la vivienda establecido en el artículo 4º constitucional puede ser exigible al Estado como un derecho humano frente al cual tiene la obligación de proveer los medios para que los individuos puedan acceder a una vivienda digna y decorosa y a su vez promover, respetar, proteger y garantizar este derecho que se relaciona con el bienestar, con lo público y lo privado, con la familia, las comunidades, las necesidades y recursos de las familias entre otros factores que son determinantes para la satisfacción de este derecho. El contexto actual en el que se desenvuelve el derecho a la vivienda es el de la desigualdad social, la carencia de un empleo formal, el salario mínimo y la edad son factores que obstaculizan la adquisición propia o a través de un crédito a una vivienda; en este tenor el acceso a este derecho está directamente relacionado con el nivel socioeconómico de cualquier individuo que a su vez depende del ingreso que perciba por su trabajo o empleo.

La evolución del acceso a la vivienda en la última década se ha caracterizado por un aumento en el número de viviendas al doble del aumento de la población (2,7% vs 1,4% anual), y por ser el derecho social que afecta a un menor número de personas, 14.8 millones, de acuerdo con datos recopilados por el CONEVAL en su Informe de Pobreza en México 2014. Sin embargo, este fenómeno no se acopla a las necesidades habitacionales relacionadas con el ciclo de vida de las personas. De manera semejante a lo ocurrido con la política tributaria y fiscal, la política habitacional es contracíclica respecto del grupo doméstico, el sector de la población con ingresos bajos, los jóvenes, los hogares en expansión con niños pequeños y las personas de la tercera edad son discriminados al solicitar créditos y no tienen otras opciones para acceder a una vivienda.³²

³² Rubalcava, Rosa María, *La vivienda: regresar a lo fundamental*, en Cordera Campos, Flores de la Vega y Fuentes Alcalá (Coords.), *México social: regresar a lo fundamental*, México, UNAM, 2015, pp. 247-276.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A. BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAMONTE, Giuseppe (trad. Daniele Panteghini), *Principios de derecho de la hacienda pública*, Editorial Temis-Universidad del Rosario, Colombia, 2009.
- ADELANTADO, José (coord.), *Proceso político y bienestar social: políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, ICARIA, 2000.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, et.al., *Pensar en México*, México, CONACULTA y Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc, *Estructura Socioeconómica de México (1940-200)*, México, LIMUSA, 2007.
- ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto, *Crisis capitalista e inversiones extranjeras directas (Las norteamericanas en México)*, México, BUAP-Tlamelaua Libros, 1992.
- ARIÑO, GASPAR, *Economía y estado. Crisis y reforma al sector público*, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 20ª ed., México, Editorial Themis, 2008
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, 2ª ed., México, ESFINGE Grupo Editorial, 2005.
- BARQUERO ESTEVAN, Juan Manuel, *La función del tributo en el Estado social y democrático de derecho*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- BARTELS, CORNELIS P. A., *Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- BETTINGER BARRIOS, Herbert (Coord.), *Aspectos de política fiscal*, México, TAX Editores, 2010.
- C. VALADÉS, José, *El porfirismo. Historia de un régimen, Tomo I El Nacimiento (1876-1884)*, México, UNAM, 1987.
- CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión extranjera extranjeros y sociedades*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2010.
- CÁRDENAS, ENRIQUE, *Política Económica en México 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- CARRADA BRAVO, Francisco, *La economía de México. Problemas, realidades y perspectivas*, México, Editorial Trillas, 2008.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, 3ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica-ITAM, 2010.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM-IIJ, 1983.
- , *Gasto y financiamiento del Estado*, México, UNAM-IIJ, 2013.
- , *El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas*, México, UNAM-IIJ, 1973.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., México, Editorial Porrúa, 2010
- EISENSTEIN, Luouis, *Las ideologías de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo et. al., *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *Los tres mundos del estado de bienestar*, Institucio Alfons El Magnanim, Valencia, 1993.
- ESTAY REYNO, Jaime, *Subdesarrollo, mercado y deuda externa: paradojas de la economía mexicana*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi. *Epistemología Jurídica y Garantismo*. México, Fontamara, 2004.
- GARCÍA NOVOA, Cesar, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*. Barcelona, Marcial Pons, 2000.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas públicas mexicanas*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- FOXLEY, Alejandro, *Disribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- GINER, Salvador (coord.), *Teoría Sociológica Moderna*, Barcelona, Editorial Ariel, 2003.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*, 2ª ed., México, UNAM, 2006.

- HINRICHS, Harley H., *Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1967.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, David, *Elementos de derecho monetario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- HERNÁNDEZ LAOS y VÁZQUEZ ROA, *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana*, México, Universidad Autónoma de México, 2003.
- HIBOU, Béatrice (trad. de Guillermina Cuevas), *De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la formación continua del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- IANNI, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Ediciones Era S. A., 1977.
- IZQUIERDO, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1987.
- _____, *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1986.
- KUNTZ FICKER, Sandra (Coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010.
- URQUIDI, Victor (Coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier, *El sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*, Sevilla, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 1993.
- LÓPEZ-CALVA y URZÚA (Coord.), *Sistemas de impuestos y prestaciones en América Latina*, México, BUAP-PNUD-IDRC-ITESM, 2011.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Nociones de Política Fiscal*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004.
- MEYER, LORENZO y BIZBERG ILÁN (coord.), *Una historia contemporánea de México 4. Las políticas*, México, OCEANO-El Colegio de México, 2009.

- _____, *Una historia contemporánea de México 1. Transformaciones y permanencias*, México, OCEANO-El Colegio de México, 2003.
- MUSGRAVE, Richard (Trad. Enrique Fuentes Quintana), *Sistemas Fiscales*, España, Aguilar S. A. de ediciones, 1973.
- _____, (Trad. **Juan Francisco Corona Ramón** et. al.), *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5ª ed., México, Mc Graw Hill, 1992.
- _____, (Trad. Marta Chávez), *Ensayos sobre economía impositiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- ORTIZ WADGYMAR, Arturo, *Política económica en México 1982-2000. El fracaso Neoliberal*, 7ª ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1999.
- ORTIZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 1999.
- PARDINAS, Juan E., *Impuestos ¿un mal necesario?*, México, CIDAC, 2005.
- PAUNER CHULVI, Cristina, *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- PEACOCK, Alan y SHAWN G.K., *La teoría económica de la política fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- PÉREZ SILLER, Javier, *Crisis Fiscal, reforma hacendaria y consolidación del poder*, México, ICSyH BUAP y Association ALEPH, 2002.
- PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- POSNER, Richard (et. al.) (trad. Carlos Morales de Setién Ravina), *Análisis económico del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2011.
- PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A., *Introducción al derecho presupuestario*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- RAWLS, John (trad. de Andrés de Francisco), *La justicia como equidad. Una reformulación*, España, PAIDÓS, 2001.
- _____, (trad. de María Dolores González), *Teoría de la justicia*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RETCHKIMAN K., Benjamín, *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1975.

- REYES GUZMÁN et.al., *Conceptos básicos de economía. Un análisis desde la perspectiva mexicana*, Estados Unidos de América, Editorial Académica Española, 2012.
- RICARDO, David, *Principios de Economía Política y Tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Control de proporcionalidad en el derecho tributario mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2009.
- _____, (coord.), *Derechos Humanos de los Contribuyentes*, México, IJ-UNAM, 2014.
- RITZER, George, *Teoría sociológica moderna*, 5ª ed., Madrid, McGraw Hill, 2002.
- ROSEN, Harvey S., *Hacienda pública*, 7ª ed., España, Mc Graw Hill, 2008.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 2014.
- SEN, Amartya (trad. de Damián Salcedo), *Bienestar, justicia y mercado*, España, Ediciones PAIDÓS, 1998.
- _____, *Elección colectiva y bienestar social*, España, Alianza Editorial, 2007.
- _____, (trad. de Hernando Valencia Villa), *La idead de la justicia*, México, Editorial Taurus, 2010.
- _____, *Sobre ética y economía*, España, Alianza Editorial, 1997.
- SIECKMANN, Jan-R. (ed.), *Teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. de C.V., 2011.
- SMITH, Adam (trad. de Gabriel Franco), *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOLÍS, Leopoldo, *La economía mexicana. I. Análisis por sectores y distribución*, El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- _____, *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- _____, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 20ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1970.

- SORIA, Victor M. *et al.*, *Transformaciones económicas y bienestar*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.
- SLOTEDIJK, Peter (trad. de Isidoro Reguera), *Fiscalidad voluntaria y responsabilidad ciudadana*, España, Biblioteca de Ensayo Siruela, 2014.
- STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, 3ª ed., España, Antoni Bosch Editor, 2000.
- TELLO, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, 11ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1993.
- VILLARREAL, René, *Liberalismo social y la reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

B. HEMEROGRÁFICAS

- BARBA SOLANO, Carlos, “Régimen de bienestar y reforma social en América Latina”, *Comercio Exterior*. México, Vol. 55, Núm. 8, agosto de 2005. Fuente de consulta: <http://goo.gl/OAp7Z9>
- CABALLERO, Gonzalo, “Sistemas fiscales: un análisis institucional”, *Comercio Exterior. Revista de análisis económico y social*, México, Vol. 52, Núm. 3, marzo de 2002. Fuente de consulta: <http://goo.gl/b5czGY>
- CALZADA, Inés (*et. al.*), “Regímenes de bienestar y valores en Europa”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, España, No. 141, enero-marzo 2013, pp. 61-90. Fuente de consulta <http://www.jstor.org/stable/23646622>
- CHULIÁ, Elisa, “A propósito de la reforma de los estados del bienestar”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, No. 39, julio-septiembre 2013, pp. 41-48. Fuente de consulta: <http://www.jstor.org/stable/23511914>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina”, *Conferencia Interamericana de Tributación 3*, México, septiembre 1972, pp. 3-8. Fuente de consulta: <http://goo.gl/NtvH6c>

- DA FONSECA SILVA y ALENCAR DE FIGUEIREDO, “Movilidad social y demanda de redistribución del ingreso en América Latina”, *Revista CEPAL*, No. 110, agosto de 2010, pp. 69-84. Fuente de consulta: <http://goo.gl/ktCCrr>
- DÍAZ PÉREZ, Miguel Ángel, “Evaluación de la política tributaria en México, 2007-2012”, *Revista Finanzas públicas*, México, Año 4, Núm. 7, enero a junio de 2012, pp. 15-47. Fuente de consulta: <http://goo.gl/k4208U>
- DIEP DIEP, Daniel, “La evolución del tributo”, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, Año 10, Núm. 64, noviembre-diciembre de 2003, pp. 65-91. Fuente de consulta: <http://goo.gl/7EWYSc>
- GÓMEZ SANAI y O’FARRELL, “La economía política de la política tributaria en América Latina”, 21º Seminario Regional de Política Fiscal, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 2009. Fuente de consulta: <http://goo.gl/q3hJTk>
- HANNI (et. al.), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista CEPAL*, No. 116, agosto de 2015, pp. 7-26. Fuente de consulta: <http://goo.gl/q1viQo>
- JIMÉNEZ y SOLIMANO, “Elites económicas, desigualdad y tributación”, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, 2012, No. 126, diciembre de 2012. Fuente de consulta: <http://goo.gl/FkUlo7>
- LÓPEZ, Ramón, “Crisis económicas mundiales, escasez de recursos ambientales y concentración de la riqueza”, *Revista CEPAL*, No. 102, diciembre de 2010, pp. 29-50. Fuente de consulta: <http://goo.gl/t6E14q>
- MÉNDEZ SÁNCHEZ, María Elena, “Constitucionalismo o positivismo jurídico en la aplicación de una norma fiscal”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre de 2005, pp. 33-51. Fuente de consulta: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/1/cnt/cnt4.pdf>
- MINTEGUAGA, Analía y UBASART-GONZÁLEZ, Gemma, “Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia”, *Revista Política y Sociedad*, Madrid, Vol. 52, Núm. 3, Año 2013, pp. 691-718. Fuente de consulta: <http://goo.gl/n1Ewde>

- MORENO MÁRQUEZ, Gorka, “La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria- Revista de servicios sociales*, Núm. 43, Año 2008, pp. 143-154. Fuente de consulta: <https://goo.gl/UE2qEe>
- NAVARRO RUVALCABA, Mario Alfredo, “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, *Desacatos*, núm. 21, mayo-agosto, 2006, pp. 109-134. Fuente de consulta: <http://goo.gl/QnGXGI>
- NU. CEPAL, “El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas”, *Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe ‘Las Políticas Fiscales en Tiempo de Crisis: Volatilidad, Cohesión Social y Economía Política de las Reformas’*, Montevideo, 19-20 mayo 2009. Fuente de consulta: <http://goo.gl/Xqwo8K>
- PIRES (et. al.), “La política fiscal en tiempos de crisis: efectos macroeconómicos del superávit primario”, *Revista CEPAL*, No. 102, diciembre de 2010, pp. 137-152. Fuente de consulta: <http://goo.gl/yOEIMS> .
- RAMÍREZ CEDILLO, Eduardo, “Crítica a la estructura tributaria actual en México”, *Contaduría y Administración*, México, Núm. 223, septiembre-diciembre de 2007, pp. 113-134. Fuente de consulta: <http://goo.gl/lqXxAk> .
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, “La reforma de los Regímenes de Bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay”, *Revista Política y Sociedad*, Madrid, Vol. 52, Núm. 3, Año 2013, pp. 661-690. Fuente de consulta: <http://goo.gl/IUBHSj>
- SOBARZO FIMBRES, Horacio, “La reforma fiscal en México”, *Comercio Exterior. Revista de análisis económico y social*, México, Vol. 57, Núm. 10, octubre de 2007. Fuente de consulta: <http://goo.gl/EAlBvU>
- TANZI y ZEE, “La política tributaria en los países en desarrollo”, *Temas de economía*, FMI Washington, 2001, Núm. 27. Fuente de consulta: <https://goo.gl/HfqFSx>
- URTEAGA OLANO, Eguzki, “El modelo escandinavo y su transposición en los países europeos”, *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, País Vasco, Núm. 16, Año 2007, pp. 59-80. Fuente de consulta: <http://goo.gl/40m7eG>

C. LEGISGRÁFICAS

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ley de Asistencia Social

Ley de Economía Social y Solidaria

Ley de Ingresos de la Federación

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Deuda Pública

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Presupuesto de Egresos de la Federación

D. DIGITALES

NU. CEPAL, “La política fiscal en tiempos de crisis: una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2009. Fuente de consulta:
<http://goo.gl/bQHYIE>

Palacios, Jana (coord.), “Perspectivas para una reforma fiscal”, Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, A.C., México, 2013. Fuente de consulta: <http://goo.gl/DJpBne>

**ANEXO 1. LISTADO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES
DE DESARROLLO SOCIAL 2016**

No. Cons.	Nombre del Programa Presupuestario 2016	Ramo	Nombre de Ramo	Modalidad	Entidad o unidad responsable	Objetivo del programa	Derecho social o dimensión de bienestar económico	Presupuesto original (millones de pesos)	CONEVAL Presupuesto original (millones de pesos)	PARTICIPACION ESTATAL	PARTICIPACIÓN MUNICIPAL	COBERTURA	TIPO DE APOYO
1	Programa de aseguramiento agropecuario	6	Hacienda y Crédito Público	S Reglas de Operación	Agroasemex, S.A.	Contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario a través de la reducción del costo de las primas o cuotas que pagan los Productores Agropecuarios y los gobiernos de los Estados, así como apoyar la capacidad operativa y administrativa de los Fondos y Organismos Integradores.	Bienestar Económico	185.22	1,668.92	-	-	-	-
2	Fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	6	Hacienda y Crédito Público	U Subsidios	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	a) Fortalecer las capacidades y redes de distribución de productos y servicios financieros de BANSEFI y del Sector atendido por BANSEFI; y, b) Fomentar el proceso de adopción y uso de la Plataforma Tecnológica de BANSEFI (PTB) por parte de las SACPs u otras EFNs.	Bienestar Económico	69.93	38.51	-	-	-	-
3	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	E Prestación de Servicios Públicos	SAGARPA	Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. El propósito es formar técnicos, profesionales e investigadores en los sectores agropecuarios, acuícola y forestal egresados con alta calidad educativa.	Alimentación	6.96	3,281.66				
4	Desarrollo y vinculación de la investigación científica y tecnológica con el sector	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	E Prestación de Servicios Públicos	SAGARPA	Resolver los problemas ocasionados por la insuficiente vinculación de la investigación y el servicio otorgado por la UACh, con las demandas de la población del medio rural y del sector; se busca atender y mejorar las condiciones bajo las cuales se desarrollan en sus actividades y retos los productores agrícolas del país	Alimentación	48.47	412.91				
5	Generación de Proyectos de Investigación	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	E Prestación de Servicios Públicos	SAGARPA	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante instrumentos para el manejo productivo sustentable y tecnologías puestas a disposición de productores y usuarios vinculados al sector.	Alimentación	1,989.40	1,464.78				
6	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	Impulsar, en coordinación con los gobiernos locales, la inversión en proyectos productivos o estratégicos, agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas.	Alimentación	6,160.82	3,271.78	Ejecutor	Promotor	ND	Incentivos económicos para proyectos productivos
7	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	Que las unidades económicas vinculadas con el sector agroalimentario cuenten con inversión para el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.	Alimentación	2,678.63	4,908.50		Promotor	ND	Apoyos económicos a proyectos
8	Programa de Productividad Rural	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	El objetivo general del programa es incrementar la productividad de los pequeños productores.	Bienestar Económico	12,071.81	10,603.35		Promotor	ND	Apoyos económicos
9	Programa de Fomento a la Agricultura	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	Incrementar la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas mediante incentivos económicos.	Bienestar Económico	2,335.51	22,259.56		Promotor	ND	Apoyos económicos
10	Programa de Fomento Ganadero	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	Contribuir a aumentar la productividad de las Unidades Económicas Pecuarias mediante la inversión en el sector pecuario	Bienestar Económico	5,556.15	5,556.15		Promotor	ND	Infraestructura, maquinaria, equipo; certificación de productos y servicios; bioseguridad pecuaria, mantenimiento y reconversión de praderas; apoyos en efectivo; proyectos de investigación, proyectos de conservación.
11	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	El objetivo general del Programa es lograr que las Unidades Económicas Pesqueras y Acuícolas incrementen su productividad	Bienestar Económico	22,259.56	2,335.51		Promotor	ND	Modernización de embarcaciones; obras y estudios; combustibles; infraestructura y equipamiento; instalaciones y asistencia técnica; proyectos de ordenamiento; cumplimiento y observancia normativa; campañas integrales; estudios de mercado; eventos de difusión; adquisición de líneas genéticas; construcción, adecuación de infraestructura e instalaciones.
12	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	Objetivo general del programa - Apoyar a los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros para que utilicen algún esquema de comercialización, administración de riesgos de mercado, promoción comercial y/o enlaces comerciales.	Bienestar Económico	10,603.35	12,071.81		Promotor	ND	Incentivos a la comercialización; incentivos la promoción comercial; fomento a las exportaciones
13	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	El objetivo general del Programa es mejorar el patrimonio fitosanitario y la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.	Bienestar Económico	4,908.50	2,678.63		Promotor	ND	Incentivos de sanidad; incentivos de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera; inspección de la movilización nacional
14	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S Reglas de Operación	SAGARPA	El objetivo general del programa es aumentar la productividad de las unidades económicas rurales, conformadas por pequeños productores.	Bienestar Económico	3,271.78	6,160.82		Promotor	Unidades económicas rurales	Incentivos productivos, apoyos económicos
15	Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	U Subsidios	SAGARPA	Contribuir a promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos, mediante la conservación y mejora de la condición de sanidad agroalimentaria en el territorio nacional	Bienestar Económico	1,464.78	1,989.40				
16	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	U Subsidios	SAGARPA	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante tecnologías y/o conocimientos para atender las demandas estratégicas de los productores del sector agropecuario, acuícola y pesquero	Bienestar Económico	412.91	48.47				
17	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	U Subsidios	SAGARPA	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el incremento de la innovación y tecnología aplicadas por los productores en el sector pecuario.	Bienestar Económico	3,281.66	6.96				

18	Vinculación Productiva	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	U Subsidios	SAGARPA	Productores acuícolas nacionales son atendidos con acciones estratégicas tales como: desarrollo empresarial e integración comercial, fortalecimiento de intermediarios financieros, profesionalización, desarrollo de capacidades y habilidades, estudios y proyectos y promoción y difusión; así como también implementan modelos tecnológicos de producción acuícola innovadores	Bienestar Económico	10,201.30	69.93				
19	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	U Subsidios	SAGARPA	Contribuir a impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria mediante el establecimiento de un sistema de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística y geoespacial; confiable, oportuna y relevante, para los agentes económicos y tomadores de decisiones del sector agroalimentario y agroindustrial de México.	Bienestar Económico	4,802.40	185.22				
20	Programa de Empleo Temporal	9	Comunicaciones y Transportes	S Reglas de Operación	SCT	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres	Trabajo	1,649.58	3,995.07		Ejecutor	Cobertura a nivel nacional, prioritariamente los municipios enlistados en la CNCH y las localidades del PNPPSVD y Zonas de atención prioritaria	
21	Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente	10	Economía	B Provisión de Servicios Públicos	Secretaría de Economía	Promover una cultura de consumo responsable e inteligente, para difundir los temas de consumo que ayuden a las decisiones de compra de los consumidores, cuenta con la Revista del Consumidor (impresa, en línea, en radio, y televisión); también difunde información sobre consumo inteligente a través de medios electrónicos y redes sociales (YouTube, Twitter, Facebook); realiza estudios sobre consumo y comparativos de precios. El programa brinda capacitación en temas de consumo y derechos de los consumidores a Grupos y Asociaciones de la Sociedad Civil interesados. Los servicios del programa están disponibles todo el año.	Bienestar Económico	1,161.30	339.54	-	-	-	-
22	Protección de los derechos de los consumidores y Sistema Nacional de Protección al Consumidor	10	Economía	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Economía	Prevenir el conflicto entre consumidores y proveedores a través de los diversos servicios que ofrece el programa haciendo uso intensivo de las Tecnologías de la Información, por lo que los servicios están disponibles todo el año en el sitio web de la institución.	Bienestar Económico	792.66	336.17	-	-	-	
23	Fondo Nacional Emprendedor	10	Economía	S Reglas de Operación	Instituto Nacional del Emprendedor	Incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, para incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el impulso al fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como la consolidación de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva	Bienestar Económico	4,084.53	7,261.05		Ejecutor. Para micro, pequeñas y medianas empresas, en las 32 entidades del país; grandes empresas, impacto regional y sectorial; instituciones u organizaciones que funcionan a través del FNE	Cobertura nivel nacional	Apoyos económicos directos; apoyos del Fondo Nacional del Emprendedor dirigidos a Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; Programas de Desarrollo Empresarial
24	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	10	Economía	S Reglas de Operación	Instituto Nacional del Emprendedor	Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía	Bienestar Económico	9,114.86	246.64	-	Promotor	Cobertura nivel nacional, con especial énfasis en las localidades incluidas en el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Apoyos crediticios; apoyos no crediticios parciales y temporales
25	Programa para el desarrollo de la industria de software (PROSOFT) y la innovación	10	Economía	S Reglas de Operación	Secretaría de Economía	Promover el desarrollo y la adopción de las tecnologías de la información y la innovación en los sectores estratégicos del país que contribuya a incrementar su productividad.	Bienestar Económico	5,702.41	865.37	-	-	-	-
26	Programa para la productividad y competitividad industrial	10	Economía	S Reglas de Operación	Unidad de compras del gobierno	El programa para la Productividad y Competitividad Industrial, tiene como objetivo general contribuir a la integración de un mayor número de empresas en las cadenas de valor y mejorar su productividad, lo cual fomentará un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.	Bienestar Económico	253.55	307.85	-	Promotor	Cobertura nivel nacional	Capacitaciones especializadas; certificaciones especializadas; elaboración de estudios, consultoría e implementación de procesos de mejora tecnológica; maquinaria y equipo; proyectos de fortalecimiento sectorial; proyectos de desarrollo sectorial; proyectos de equipamiento para centros de entrenamiento
27	Proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica	10	Economía	U Subsidios	Secretaría de Economía	El Fondo ProMéxico tiene como objetivo general contribuir al incremento de los flujos internacionales de inversión en el país, mediante el otorgamiento de incentivos a empresas cuyos proyectos de inversión extranjera directa impulsen el crecimiento económico nacional	Bienestar Económico	2,562.39	431.22	-	-	-	-
28	Producción y distribución de libros y materiales educativos	11	Educación Pública	B Provisión de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la edición, producción, distribución de libros y otros materiales educativos gratuitos.	Educación	9,362.58	2,349.92	-	-	-	-
29	Evaluaciones de calidad de la educación	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la realización de evaluaciones de la calidad del sistema educativo en educación básica y media superior para la toma de decisiones	Educación	178.32	282.62	-	-	-	-
30	Formación y certificación para el trabajo	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante la formación de personas con alto sentido de responsabilidad social que participe productiva y competitivamente en el mercado laboral	Educación	125.71	2,718.07	-	-	-	-
31	Servicios de Educación Media Superior	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la prestación de servicios de educación Media Superior que permitan la atención de la demanda de los jóvenes en edad de cursarlo.	Educación	193.15	35,394.50	-	-	-	-

32	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a mejorar la empleabilidad de los egresados de la educación media superior técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo en México. Y el objetivo específico es contribuir a mejorar las competencias de los egresados de la EMS, a través de mejoras en la calidad y pertinencia de la EMS técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo, y la reorientación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Competencias.	Educación	9,624.52	226.46	-	-	-	-
33	Servicios de educación superior y posgrado	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la atención a un mayor número de estudiantes de licenciatura y posgrado.	Educación	252.54	45,798.68	-	-	-	-
34	Desarrollo cultural	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante la mayor participación de la población en eventos artístico culturales.	Educación	3,150.22	9,015.94	-	-	-	-
35	Protección y conservación del patrimonio cultural	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante acciones de catalogación y/o registro de bienes patrimonio cultural de la nación (bienes muebles e inmuebles por destino, artísticos, culturales, históricos y arqueológicos) para su conservación y aprovechamiento.	Educación	70.13	1,661.82	-	-	-	-
36	Producción y transmisión de materiales educativos	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante la transmisión de programas en las señales de radio y televisión con contenido cultural, artístico, educativo y de entretenimiento.	Educación	1,082.21	1,116.86	-	-	-	-
37	Producción y distribución de libros y materiales culturales	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante una mayor distribución y diversidad de libros, materiales educativos y culturales puestos al alcance de la población objetivo (promedio de población mayor de 2 años).	Educación	39,486.54	225.45	-	-	-	-
38	Atención al deporte	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral mediante el cumplimiento de las atribuciones en materia jurídico deportiva de la Comisión de Apelación y Arbitraje en el Deporte (CAAD), así como la atención a las áreas sustantivas a fin de que reciban los bienes y servicios solicitados en la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)	Educación	3,925.59	757.81	-	-	-	-
39	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a la generación del conocimiento y a la resolución de los problemas nacionales a través del desarrollo proyectos de investigación científica, tecnológica e innovación.	Educación	315.02	14,558.38	-	-	-	-
40	Servicios cinematográficos	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante el desarrollo de la industria cinematográfica nacional	Educación	81,689.91	482.17	-	-	-	-
41	Normalización y certificación en competencias laborales	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante la emisión de certificados de competencia laboral en los sectores productivos de bienes y servicios. Además de: 1. Reorientar el Sistema Nacional de Competencias para mejorar la articulación de los sistemas de: normalización, formación y capacitación, evaluación y certificación de competencias. 2. Fortalecer el Sistema Nacional de Competencias para mejorar la colaboración entre los sectores empresarial, laboral, educativo y gubernamental. 3. Incrementar el número de personas certificadas en competencias para mejorar la productividad y la competitividad de los sectores productivos. 4. Articular la normatividad y estructura organizacional para mejorar la eficiencia y eficacia del CONOCER.	Educación	3,995.07	81.98	-	-	-	-
42	Políticas de igualdad de género en el sector educativo	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	El objetivo del Programa es contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la institucionalización de las perspectivas de género, derechos humanos y prevención, atención y sanción de la violencia laboral, docente e institucional de género	Educación	251.99	14.55	-	-	-	-
43	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México, a través del registro de título y patente, así como con autorización y registro de los colegios y federaciones de profesionistas.	Educación	332.95	30.03	-	-	-	-
44	Servicios educativos culturales	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante el otorgamiento de servicios educativos y actividades artísticas y culturales a los estudiantes	Educación	685.85	1,005.90	-	-	-	-
45	Programa de infraestructura física educativa	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante acciones para el mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa en todos los tipos educativos, de acuerdo a las necesidades de la comunidad escolar de las entidades federativas	Educación	226.06	201.87	-	-	-	-
46	Educación para adultos	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante servicios educativos para la población de 15 años o más destinados a la reducción del rezago educativo.	Educación	2,056.88	3,144.68	Ejecutor a través de la Autoridad Educativa Local	Promotor	Cobertura a nivel nacional y en 39 estados de Estados Unidos de América	Apoyo en especie (materiales educativos); asesorías educativas; inscripción; acreditación; certificación y uso de plazas comunitarias
47	Educación inicial y básica comunitaria	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante atención en Educación Inicial y Básica Comunitaria así como apoyos de Acciones Compensatorias	Educación	1,202.54	4,636.41	-	-	-	-

48	Sistema de Información y Gestión Educativa	11	Educación Pública	E Prestación de Servicios Públicos	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la integración de una plataforma que contenga los datos necesarios para la planeación, administración, evaluación y gestión del Sistema Educativo Nacional	Educación	2,966.55	152.04	-	-	-	-
49	Escuelas de Tiempo Completo	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Subsecretaría de Educación Básica, Dirección general de desarrollo de la gestión e innovación educativa	Establecer en forma paulatina conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado. Con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica.	Educación	256.07	11,061.37	Autoridad Educativa Local	-	Nivel nacional	Normas, asesoría y acompañamiento técnico y operativo; servicio de alimentación.
50	Programa Nacional de Becas	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Subsecretaría de Educación Superior	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y/o apoyos a los/as estudiantes y personal académico del Sistema Educativo Nacional.	Educación	321.70	12,651.85	Comités técnicos estatales y municipales	-	Todas las entidades federativas	Apoyo económico mensual, ayuda para sostenimiento del estudiante.
51	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Subsecretaría de Educación Básica de la SEP de la Administración Pública Federal	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad.	Educación	1,641.74	615.01	Ejecutor a través de la Autoridad Educativa Local	-	Entidades Federativas	Apoyos técnicos o financieros
52	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Subsecretaría de Educación Superior	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, a través de la formación integral de todos los grupos de la población mediante esquemas de formación, actualización académica, capacitación e investigación a personal docente, personal técnico docente, con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnica pedagógica y cuerpos académicos	Educación	431.22	2,645.82	Secretarías Locales de Educación/Autoridad Local Educativa	-		Financiamiento, acompañamiento académico y apoyo técnico; becas para estudios de posgrado; apoyo para implementos básicos; apoyo para fortalecimiento de cuerpos académicos; apoyo a la incorporación de profesores de tiempo completo
53	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	SEP	Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación básica, educación superior y de la formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México, mediante el fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio.	Educación	307.85	4,726.91	Ejecutora, a través de autoridades educativas locales para el nivel básico. Para nivel superior la Dirección General de Educación Superior Universitaria.	-	Nivel nacional	Nivel Básico: apoyos técnicos y financieros. Nivel Superior: financiamiento para la realización de proyectos.
54	Programa de Apoyos a la Cultura	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Secretaría de Cultura Dirección General de Culturas Populares	El Programa de Apoyos a la Cultura (S268), a cargo de la Secretaría de Cultura, tiene como objetivo general "contribuir a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral mediante el otorgamiento de financiamiento de proyectos de apoyo a la cultura para: conservar las expresiones culturales del patrimonio cultural inmaterial; preservar los bienes que integran el patrimonio cultural material; acrecentar y conservar la infraestructura cultural disponible y para fomentar la cultura" (ROP 2016).	Educación	865.37	1,978.15	Ejecutor, a través de la Institución Estatal de Cultura	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional	Apoyos económicos; mantenimiento, rehabilitación, restauración o conservación de monumentos del patrimonio cultural de la nación.
55	Programa de Cultura Física y Deporte	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)	Contribuir a fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral mediante políticas públicas que impulsen la masificación de la actividad física y el deporte social, y que promueva la excelencia en el deporte de alto rendimiento.	Educación	246.64	2,067.85	Ejecutor, a través de las entidades de la administración pública estatal	Ejecutor, a través de las entidades de la administración pública municipal	Cobertura a nivel nacional	Fomento al desarrollo de la cultura física; centros de deporte escolar y municipal; eventos deportivos nacionales; promoción de la excelencia en el deporte de alto rendimiento; eventos o actividades deportivas; apoyo a la operación de actividades de las asociaciones deportivas nacionales; promoción y fomento a la cultura física y deporte; infraestructura y/o equipamiento deportivo; formación, capacitación e investigación
56	Programa Nacional de Inglés	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	Subsecretaría de Educación Básica de la SEP de la Administración Pública Federal	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos Los grupos de la población mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica, a través del establecimiento de como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica, a través del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas.	Educación	7,261.05	789.02	Ejecutor a través de la Autoridad Educativa Local	-	Entidades Federativas	Subsidios ajustables para constituir apoyos técnicos o financieros
57	Programa Nacional de Convivencia Escolar	11	Educación Pública	S Reglas de Operación	SEP	Favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar.	Educación	336.17	350.00	-	-	-	-
58	Subsidios para organismos descentralizados estatales	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el apoyo a los organismos descentralizados estatales para la prestación de los servicios de educación media superior, superior y formación para el trabajo demandados.	Educación	339.54	77,597.27	-	-	-	-
59	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la transferencia de recursos a las entidades federativas para el fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	Educación	7,607.77	500.00	-	-	-	-
60	Carrera Docente en UPES	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante el otorgamiento de estímulos diferenciados a los profesores de tiempo completo que realizan con calidad las actividades de docencia, tutorías, investigación y gestión académica.	Educación	2,713.06	412.12	-	-	-	-

61	Programa de Inclusión Digital	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	El PID tiene el propósito de desarrollar las Habilidades digitales y el Pensamiento computacional en Alumnos(as) y Usuarios(as), necesarios para contribuir a su inserción efectiva en la sociedad productiva y democrática del siglo XXI, a fin de que sean capaces de promover el pensamiento crítico y creativo en la solución de problemas; trabajar colaborativamente; manejar información para producir conocimiento a partir de la investigación y la evaluación, y comunicar sus ideas en medios digitales.	Educación	961.92	1,641.97	-	-	-	-
62	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la ampliación de la infraestructura física educativa, equipamiento, ampliación de la escala de operación de los servicios educativos y diversificación de la oferta educativa de las instituciones públicas de educación media superior, superior y formación para el trabajo.	Educación	6,373.40	6,373.40	-	-	-	-
63	Apoyos a centros y organizaciones de educación	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el apoyo a los Centros y Organizaciones educativas y de la sociedad civil, así como las Entidades Federativas para que lleven a cabo actividades de educación integral e incluyente.	Educación	1,641.97	961.92	-	-	-	-
64	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la disminución de los pasivos contingentes y el ahorro de las instituciones para pensiones y jubilaciones.	Educación	412.12	2,713.06	-	-	-	-
65	Programa de la Reforma Educativa	11	Educación Pública	U Subsidios	SEP	Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas, de equipamiento y de uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, para mejorar las condiciones de operación y la prestación del servicio educativo con calidad, equidad e inclusión en escuelas públicas de educación básica.	Educación	77,597.27	7,607.77	-	-	-	-
66	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	El objetivo del programa es lograr que los profesionales de la salud concluyan sus estudios de posgrado y educación continua y los servidores públicos de la Secretaría de Salud sean capacitados en materia técnica y gerencial.	Salud	350.00	3,783.60	-	-	-	-
67	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	El objetivo del programa es propiciar los elementos esenciales de financiamiento, organización y desempeño que permitan que los investigadores institucionales produzcan investigación científica y desarrollo tecnológico de calidad.	Salud	789.02	2,057.10	-	-	-	-
68	Atención a la salud	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	El objetivo del programa es otorgar a la población demandante, atención médica especializada con calidad de acuerdo a la vocación de las instituciones que participan en el programa.	Salud	2,067.85	19,983.66	-	-	-	-
69	Prevención y atención contra las adicciones	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante acciones integrales para la prevención y control de las adicciones.	Salud	1,978.15	1,405.03	-	-	-	-
70	Programa de vacunación	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante acciones permanentes e intensivas de vacunación, capacitación, supervisión y difusión de campañas de vacunación	Salud	4,726.91	1,919.94	-	-	-	-
71	Servicios de asistencia social integral	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	Contribuir a cerrar brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país mediante el acceso a servicios de asistencia social integral a la población vulnerable.	Salud	2,645.82	824.72	-	-	-	-
72	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños adolescentes	12	Salud	E Prestación de Servicios Públicos	Secretaría de Salud	Sentar las bases para el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como contribuir a garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la mencionada Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. Por ello en aras de velar por el interés superior de la niñez, los derechos de Niñas, niños y adolescentes son protegidos y restituidos.	Salud	615.01	120.40	-	-	-	-
73	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país mediante la instrumentación de proyectos que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad.	No Discriminación	12,651.85	41.76	Ejecutor, a través de sistemas estatales	Promotor y ejecutor, a través de los sistemas municipales	Cobertura a nivel nacional	Acciones de salud; acciones de infraestructura y equipamiento; acciones de desarrollo laboral, educativo, cultural, recreativo, deportivo y artístico
74	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	12	Salud		Secretaría de Salud		Bienestar Económico	11,061.37	-	-	-	-	-
75	Fortalecimiento a la atención médica	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país, a través del mejoramiento de las condiciones de salud de la población sin acceso a servicios de salud, mediante la oferta de servicios de promoción y prevención de la salud, así como intervenciones específicas comprendidas en el primer nivel de atención a la salud y otorgadas a través de las unidades médicas móviles, así como fortalecer la atención médica ambulatoria a través de la adquisición para sustitución de unidades médicas móviles equipadas, con el fin de que se continúe trabajando de forma complementaria a establecimientos de salud fijos en el primer nivel de atención. Además, en función de la disponibilidad de recursos financieros y humanos, participar en la atención hospitalaria, prehospitalaria y de urgencias en situaciones que demanden poblaciones y personas que sean víctimas de desastres naturales, emergencias epidemiológicas y otras situaciones de excepción, como grandes aglomeraciones, a fin de brindarles los apoyos temporales necesarios en materia de salud pública	Salud	152.04	857.83	Ejecutor, a través de la Unidad de Servicios Estatales de Salud	-	Cobertura a nivel nacional	Financiamiento

76	Seguro Médico Siglo XXI	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Financiar, mediante un esquema público de aseguramiento médico universal, la atención de las niñas y niños menores de cinco años de edad incorporados al Sistema, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social, a efecto de contribuir a la disminución del empobrecimiento de las familias por motivos de salud.	Salud	4,636.41	2,685.84	Ejecutor	-	Cobertura a nivel nacional	Subsidio federal para completar recursos presupuestarios autorizados consistente en apoyo económico para la realización de procedimientos quirúrgicos y por situaciones que se presenten en la prestación de los servicios de salud
77	Calidad en la atención médica	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Con el propósito de incidir en la mejora de la Calidad en la atención, el Programa otorga Financiamiento mediante convocatorias públicas anuales, para el desarrollo de Proyectos de Mejora de la Calidad en la Atención Médica y para el otorgamiento del Premio Nacional de Calidad en Salud.	Salud	3,144.68	104.80	Ejecutor, a través de los servicios estatales de salud	-	Cobertura a nivel nacional, a los servicios estatales de salud	Financiamiento para proyectos de gestión, investigación y capacitación; para premios nacionales de calidad en salud
78	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Promover la generación de poblaciones articuladas en localidades de alta y muy alta marginación, y/o definidas por la CNCH, para contribuir a cerrar las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y regiones del país	No Discriminación	201.87	126.15	Ejecutor, a través del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	-	Cobertura a nivel nacional en localidades de alta y muy alta marginación	Subsidios para la operación del programa; recursos para infraestructura, rehabilitación, equipamiento
79	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	12	Salud	S Reglas de Operación	Secretaría de Salud	Contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país, mediante el otorgamiento de apoyos y la instrumentación de proyectos para la protección de personas en estado de vulnerabilidad.	No Discriminación	1,005.90	289.68	Ejecutor, a través de sistemas estatales	Ejecutor, a través de los sistemas municipales	Cobertura a nivel nacional	Apoyo económico para el desarrollo de acciones destinadas a personas en estado de necesidad, para la adquisición, instalaciones, construcción o remodelación de refugios, asilos, casas cuna y casas hogar, casas de día o cocinas centrales, entre otros.
80	Seguro Popular	12	Salud	U Subsidios	Secretaría de Salud	Contribuir a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad mediante el financiamiento de los servicios de salud de la población sin acceso a la seguridad social.	Salud	30.03	75,437.20	-	-	-	-
81	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	12	Salud	U Subsidios	Secretaría de Salud	Fuente de financiamiento para tres programas de acción específico: Prevención y Control de la Diabetes Mellitus; Prevención y Control de la Obesidad y Riesgo Cardiovascular; Atención del Envejecimiento. Financiamiento que no es suficiente para atender a la población.	Salud	14.55	589.13	-	-	-	-
82	Vigilancia epidemiológica	12	Salud	U Subsidios	Secretaría de Salud	Fuente de financiamiento para 15 programas de acción específico: Prevención, Detección y Control de los Problemas de Salud Bucal con 9 indicadores; Atención de Urgencias Epidemiológicas y Desastres con 7 indicadores; Prevención de Enfermedades Diarreicas Agudas y Cólera con 7 indicadores; Prevención y Control de la Tuberculosis con 16 indicadores; Eliminación de la Lepra con 7 indicadores; Prevención y Control de las Enfermedades Respiratorias e Influenza con 5 indicadores; Prevención y Control de la Rabia con 7 indicadores; Prevención y Control de la Brucelosis con 1 indicador; Prevención y Control de la Rickettsiosis con 3 indicadores; Prevención y Control del Dengue con 16 indicadores; Prevención y Control del Paludismo con 14 indicadores; Prevención y Control de Chagas con 6 indicadores; Prevención y Control de las Leishmaniasis con 6 indicadores; Prevención y Control de la Intoxicación por Picadura de Alacrán con 6 indicadores; Eliminación de la Oncocercosis con 5 indicadores.	Salud	81.98	735.21	-	-	-	-
83	Fortalecimiento de los servicios estatales de salud	12	Salud	U Subsidios	Secretaría de Salud		Salud	482.17	3,500.00	-	-	-	-
84	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	14	Trabajo y Previsión Social	E Prestación de Servicios Públicos	STPS	Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones que propicien el trabajo digno o decente.	Trabajo	14,558.38	578.54	-	-	-	-
85	Capacitación para Incrementar la Productividad	14	Trabajo y Previsión Social	E Prestación de Servicios Públicos	STPS	Contribuir a democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores mediante el incremento de sus competencias laborales que incidan favorablemente en la competitividad del país; Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante acciones de protección al salario, la promoción de la productividad laboral y orientación sindical	Trabajo	757.81	84.52	-	-	-	-
86	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	14	Trabajo y Previsión Social	S Reglas de Operación	STPS	Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.	Trabajo	225.45	1,726.60	-	-	-	-
87	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	E Prestación de Servicios Públicos	SEDATU	Contribuir a dar continuidad en la certeza jurídica de la tenencia de la tierra de los núcleos y sujetos agrarios, así como garantizar la legalidad de sus operaciones. Adicionalmente, coadyuva en la transformación de la propiedad social en capital de trabajo y contribuye en la incorporación del Suelo social al desarrollo Integral. Esto se realiza mediante la integración de expedientes y otorgamiento de asesorías en materia de procedimientos que crea, modifican o extinguen la tenencia de la tierra. Estos servicios se pueden otorgar más de una vez en cada ejercicio fiscal conforme a las necesidades de los sujetos agrarios.	Vivienda	1,116.86	252.54	-	-	-	-
88	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU Comisión Nacional de Vivienda	General.- Contribuir a que la población de bajos ingresos, tenga acceso a una Solución habitacional adecuada. Específico.- Ampliar el acceso al Financiamiento de la población de bajos ingresos para Soluciones habitacionales en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable.	Vivienda	1,661.82	9,624.52	-	Promotor y Ejecutor	Cobertura nacional	Subsidio

89	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	Contribuir a promover el desarrollo urbano, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante el otorgamiento de apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares de los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los servicios básicos.	Vivienda	9,015.94	193.15	-	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional en localidades de al menos 2500 habitantes, donde se aplique el SNCH y PNPPSVD	-
90	Programa de Prevención de Riesgos	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo	Contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos	Vivienda	45,798.68	125.71	-	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional	Subsidio federal para la elaboración de proyectos
91	Consolidación de Reservas Urbanas	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU Dirección general de desarrollo urbano, suelo y vivienda	Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante subsidio federal para la adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de nuevos desarrollos de vivienda social vertical que incrementen la densidad de vivienda por hectárea.	Vivienda	226.46	178.32	Ejecutor, a través de organismos estatales de vivienda	Ejecutor, a través de organismos municipales de vivienda	Ciudades de 100 mil o más habitantes del Sistema Urbano Nacional	-
92	Programa de Infraestructura	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU	Contribuir a mejorar la disponibilidad de la infraestructura básica, complementaria y equipamiento, imagen, entorno, ampliación y mejoramiento de la vivienda, de los hogares que se encuentran asentados en las Zonas de Actuación del Programa.	Vivienda	35,394.50	9,362.58	-	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional	Apoyos económicos
93	Programa de Apoyo a la Vivienda	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S Reglas de Operación	SEDATU Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de Subsidios Federales para acciones de vivienda.	Vivienda	2,718.07	2,562.39	-	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional en localidades urbanas y rurales	-
94	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catástrofes	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano			Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la modernización y armonización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros para fortalecer la certeza y seguridad jurídica de la propiedad.	Vivienda	282.62					
95	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	E Prestación de Servicios Públicos	SEMARNAT	Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.	Medio Ambiente Sano	2,349.92	57.12	-	-	-	-
96	Investigación Científica y Tecnológica	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	E Prestación de Servicios Públicos	SEMARNAT		Medio Ambiente Sano	500.00	216.43	-	-	-	-
97	Protección Forestal	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	E Prestación de Servicios Públicos	SEMARNAT	Contribuir a proteger la superficie forestal y preferentemente forestal de México de los factores que deterioran la cobertura	Medio Ambiente Sano	290.58	2,038.26	-	-	-	-
98	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	E Prestación de Servicios Públicos	SEMARNAT	Con fundamento en el Artículo 86 de la Ley General de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático establecerá los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional.	Medio Ambiente Sano	1,571.86	197.20	-	-	-	-
99	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas Dirección General de Conservación para el Desarrollo	Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias, mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos, con igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres, con énfasis en la población indígena de las localidades.	Medio Ambiente Sano	7,590.67	240.50	-	Promotor	Municipios de Regiones Prioritarias	Estudios técnicos; proyectos; cursos de capacitación
100	Programa de Empleo Temporal	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	SEMARNAT	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres.	Medio Ambiente Sano	1,233.04	3,995.07		Ejecutor	Cobertura a nivel nacional, prioritariamente los municipios enlistados en la CNCH y las localidades del PNPPSVD y Zonas de atención prioritaria	
101	Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	Comisión Nacional del Agua Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento	Apoyar a los organismos operadores de los municipios y las entidades federativas para que fortalezcan e incrementen la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, en beneficio de la población del país con deficiencia o carencias en los servicios, a través del apoyo financiero y técnico a las entidades federativas, municipios y sus organismos operadores.	Medio Ambiente Sano	323.86	9,990.88	Ejecutor a través de su organismo operador	Colaborador y Ejecutor	Localidades urbanas y rurales de todas las entidades federativas del país	Infraestructura; subsidios; desarrollo institucional y fortalecimiento a ejecutores
102	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	Subdirección General de Agua Potable y Saneamiento	Promover un uso eficiente del agua, así como aumentar la producción y productividad en la agricultura de riego y de temporal tecnificado, además de ampliar la frontera agrícola en áreas de riego y de temporal.	Medio Ambiente Sano	1,668.92	2,974.10	Ejecutor	Ejecutor	Nivel nacional	Apoyo en efectivo, mano de obra, materiales de construcción, maquinaria o equipo relacionado con las acciones para contribuir al uso eficiente y sustentable del agua.
103	Tratamiento de Aguas Residuales	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	Comisión Nacional del Agua Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento	Infraestructura.- Apoyar financiera y técnicamente a los organismos operadores de los municipios y de las entidades federativas, para el incremento y rehabilitación de su capacidad instalada y para que trate sus aguas residuales cumpliendo con los parámetros establecidos en su permiso de descarga, en la norma oficial mexicana correspondiente. Incentivos.- Apoyar a los organismos operadores de los municipios y de las entidades federativas en el tratamiento de las aguas residuales cumpliendo con los parámetros establecidos en su permiso de descarga, en la norma oficial mexicana correspondiente o en el estudio de clasificación de corrientes, en lo concerniente a DBQ5 y SST, por medio de un esquema de incentivos destinados al tratamiento de aguas residuales, preferentemente de localidades menores a 250,000 habitantes.	Medio Ambiente Sano	38.51	2,462.75	Ejecutor a través de su organismo operador	Ejecutor a través de su organismo operador	Cobertura Nacional	Construcción, ampliación, rehabilitación, capacitación; ayudas a través de subsidios
104	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S Reglas de Operación	SEMARNAT	Contribuir a que la superficie forestal y preferentemente forestal de México sea incorporada por las personas dueñas o poseedoras a procesos integrales de protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable.	Medio Ambiente Sano	2,064.25	5,178.04	-	-	-	-

105	Prevención y gestión integral de residuos	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico	Fomentar la gestión integral de los RSU y ME en el país, a través del financiamiento de estudios o programas para la prevención y gestión integral de los residuos, así como el desarrollo de infraestructura de los sistemas de recolección, transporte y disposición final, y el aprovechamiento material o energético de residuos, a través del acceso a recursos económicos del Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos.	Medio Ambiente Sano	25,342.00	730.79	-	Ejecutor	Ejecutor	Financiamiento de estudios o programas de prevención y gestión integral para aprovechar la disposición de los residuos.
106	Programa de desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	SEMARNAT	Apoyar el funcionamiento de los Consejos de Cuenca y órganos auxiliares para que desempeñen su papel como mecanismos para incorporar la participación social en la gestión del agua, a través de conjuntar y promover acciones y recursos para incidir en la gestión integrada de los recursos hídricos, en el ámbito de los Consejos de Cuenca y Órganos Auxiliares, mediante la instalación y fortalecimiento de sus gerencias operativas.	Medio Ambiente Sano	800.32	33.34	-	-	-	-
107	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	SEMARNAT	Establecer y fortalecer las UMA con proyectos enfocados a la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre nativa y su hábitat, y que permitan la continuidad de las especies.	Medio Ambiente Sano	20.28	188.57	-	-	-	-
108	Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	SEMARNAT	Desarrollar proyectos productivos sustentables mediante el otorgamiento de subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que favorezcan la igualdad, la no discriminación, la perspectiva de género y la atención diferenciada a pueblos y comunidades indígenas.	Medio Ambiente Sano	21.37	28.77	-	-	-	-
109	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	SEMARNAT	Contribuir a la conservación de las especies en riesgo y su hábitat, promoviendo la colaboración y participación de instituciones de educación superior, de investigación y organizaciones de la sociedad civil, los ejidos y las comunidades, para el desarrollo sustentable.	Medio Ambiente Sano	14,316.59	520.72	-	-	-	-
110	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U Subsidios	SEMARNAT	Promover la realización de estudios técnicos para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación con base en los Términos de Referencia formulados para tal efecto por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Contribuir a la generación de información sobre el estado de conservación de las especies o grupos taxonómicos y ecosistemas seleccionados, mediante la ejecución de actividades de monitoreo biológico en Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, en sus zonas de influencia y en otras regiones que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación, con base en los términos de referencia diseñados para tal efecto. Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población local en acciones de vigilancia y monitoreo para preservar y proteger los recursos naturales dentro de las Regiones Prioritarias, previstas en el Anexo número 1 de los presentes Lineamientos, de forma tal que se generen al mismo tiempo oportunidades económicas para sus habitantes.	Medio Ambiente Sano	83.66	44.40	-	-	-	-
111	Programa IMSS-PROSPERA	19	Aportaciones a Seguridad Social	S Reglas de Operación	IMSS-PROSPERA	Contribuir a cerrar brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país, con población sin seguridad social, mediante un Modelo de Atención Integral a la Salud que vincula los servicios de salud y la acción comunitaria, en las entidades donde el Programa tiene cobertura.	Salud	1,337.97	10,201.30	-	-	-	-
112	Adquisición de leche nacional	20	Desarrollo Social	B Provisión de Servicios Públicos	SEDESOL	Contribuir al acceso a leche de calidad, apoyando la economía de los hogares beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, mediante la adquisición de leche fresca a productores, asociaciones, comercializadores e industriales nacionales, a precios de mercado en función de la disponibilidad presupuestal autorizada.	Alimentación	189,289.17	1,641.74	-	-	-	-
113	Servicios a grupos con necesidades especiales	20	Desarrollo Social	E Prestación de Servicios Públicos	SEDESOL	Las personas adultas mayores se benefician de políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral.	No Discriminación	10,251.06	321.70	-	-	-	-
114	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	20	Desarrollo Social	E Prestación de Servicios Públicos	SEDESOL	Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante acciones para fortalecer el acceso de las personas jóvenes a la educación, participación social, trabajo y salud.	No Discriminación	594.56	256.07	-	-	-	-
115	Programa de Fomento a la Economía Social	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL	Contribuir a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas.	Bienestar Económico	844.39	2,966.55	-	-	-	-
116	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Licónsa, S.A. de C.V.	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL	Contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso de las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, al consumo de leche fortificada de calidad.	Alimentación	2,977.83	1,202.54	-	-	-	-
117	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación.	Alimentación	44.40	2,056.88	-	-	-	-
118	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de acciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos.	Bienestar Económico	520.72	226.06	-	Ejecutor	Nivel nacional	Capacitación y asistencia técnica; apoyos económicos
119	Programa 3 x 1 para Migrantes	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL Unidad de Microrregiones	Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero.	Bienestar Económico	28.77	685.85	-	Ejecutor	Entidades Federativas seleccionadas por clubes/organizaciones de migrantes	Apoyos económicos

120	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares.	*	188.57	332.95	-	Ejecutor	Cobertura nacional en lugares con presencia de población jornalera (Regiones de Atención Jornalera)	Estímulos económicos; apoyos especiales; apoyos alimentarios; acceso a servicios básicos
121	Programa de Coinversión Social	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL Instituto de Desarrollo Social	Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento y vinculación de los actores sociales.	Bienestar Económico	33.34	251.99	-	Promotor	Cobertura nacional	Recursos públicos concursables
122	Programa de Empleo Temporal	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación		Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres.	Trabajo	730.79	3,995.07	-	Ejecutor	Cobertura a nivel nacional, prioritariamente los municipios enlistados en la CNCH y las localidades del PNPPSD y Zonas de atención prioritaria	
123	PROSPERA Programa de Inclusión Social	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación		Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.	*	5,178.04	81,689.91	-			
124	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación		Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres.	No Discriminación	2,462.75	315.02	-			
125	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación	SEDESOL Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.	Bienestar Económico	2,974.10	3,925.59	-	Promotor	Cobertura a nivel nacional	Apoyo económico a madres o padres; apoyo económico a prestadores de servicios de cuidado infantil
126	Pensión para Adultos Mayores	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación		Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo.	Bienestar Económico	9,990.88	39,486.54	-	Promotor	Cobertura a nivel nacional	Apoyo económico; apoyo para incorporación al sistema financiero nacional; acciones para aminorar del deterioro de la salud; acciones de protección social; fomento a la participación en actividades.
127	Seguro de Vida para Jefas de Familia	20	Desarrollo Social	S Reglas de Operación		Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la incorporación de jefas de familia en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos a un seguro de vida.	Seguridad Social	240.50	1,082.21	-	Promotor	Cobertura a nivel nacional, prioritariamente en hogares con beneficiarios de PROSPERA y Programa de Apoyo Alimentario	Apoyo monetario directo mensual
128	Subsidios a programas para jóvenes	20	Desarrollo Social	U Subsidios		Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso restringido al bienestar social mediante acciones que protejan al ejercicio de los derechos de todas las personas mediante la coordinación de los actores sociales en políticas o acciones para consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo.	No Discriminación	197.20	70.13	-			
129	Comedores comunitarios	20	Desarrollo Social	U Subsidios			Alimentación	2,038.26	3,150.22	-			
130	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	21	Turismo	S Reglas de Operación	SECTUR	Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos y en las regiones turísticas, mediante la ejecución de obras y acciones para el desarrollo turístico sustentable.	Bienestar Económico	216.43	1,571.71		Ejecutor	Cobertura a nivel nacional, preferentemente en los destinos turísticos y pueblos mágicos	Infraestructura y servicios; equipamiento turístico; creación de sitios de interés turístico, de rutas, circuitos o corredores turísticos e impulso al desarrollo regional; asistencia técnica y servicios
131	Investigación científica, desarrollo e innovación	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	E Prestación de Servicios Públicos	CONACYT	El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de los Centros Públicos de Investigación CONACYT, incrementa su capacidad de generar investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación y formar capital humano altamente especializado.	Educación	57.12	5,702.41	-	-	-	-
132	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S Reglas de Operación	CONACYT	Contribuir al fomento, formación, desarrollo, consolidación y vinculación del capital humano de alto nivel para incrementar su acervo y satisfacer las necesidades del país, mediante el otorgamiento de becas y apoyos en sus diferentes modalidades.	Educación	3,500.00	9,114.86	-	-	-	-
133	Sistema Nacional de Investigadores	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S Reglas de Operación	CONACYT	Reconocer, como resultado de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica, así como la innovación que se produce en el país y en esta forma contribuir a promover y fortalecer la calidad de la investigación y la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos del más alto nivel.	Educación	735.21	4,084.53	-	-	-	-
134	Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S Reglas de Operación	CONACYT	El objeto del programa es promover el desarrollo y la consolidación de las capacidades científicas y tecnológicas de los Sectores y fomentar las actividades de investigación científica y tecnológica, innovación, desarrollo tecnológico, formación y desarrollo de recursos humanos especializados, becas, divulgación científica y tecnológica, creación y fortalecimiento de grupos o cuerpos académicos de investigación y desarrollo tecnológico, así como la infraestructura de investigación y desarrollo que requieran los sectores. Con ello se busca contribuir al incremento de la competitividad del país, mediante el desarrollo científico, tecnológico e innovación.	Educación	589.13	792.66	-	-	-	-
135	Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S Reglas de Operación	CONACYT	Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica de las instituciones de investigación y empresas, mediante el fortalecimiento de su infraestructura.	Educación	75,437.20	1,161.30	-	-	-	-
136	Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S Reglas de Operación	CONACYT	Contribuir al desarrollo regional sustentable e incluyente, mediante el fortalecimiento de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de los sistemas locales y regionales de ciencia, tecnología e innovación.	Educación	289.68	1,649.58	-	-	-	-

137	Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	U Subsidios	CONACYT	El objeto del programa es incentivar, a nivel nacional, la inversión de las empresas en actividades y proyectos relacionados con la investigación, desarrollo tecnológico e innovación a través del otorgamiento de estímulos complementarios, de tal forma que estos apoyos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de las empresas y sumen al impulso de la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento	Bienestar Económico	126.15	4,802.40	-	-	-	-
138	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	47	Entidades No Sectorizadas	S Reglas de Operación	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Fortalecer a los mecanismos para el adelanto de las mujeres con el fin de contribuir a la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, programas, proyectos y en la cultura organizacional de los poderes públicos en las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, para cumplir con la Política Nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres.	No Discriminación	104.80	323.86				
139	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	47	Entidades No Sectorizadas	S Reglas de Operación	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Apoyar la permanencia en la educación de niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, a través de diferentes modalidades de atención, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad.	Educación	2,685.84	1,233.04				
140	Programa de Infraestructura Indígena	47	Entidades No Sectorizadas	S Reglas de Operación	Dirección general de infraestructura. Dirección de concertación de apoyos para infraestructura	Contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda.	Bienestar Económico	657.83	7,590.67		Ejecutor	Localidades con hogares indígenas con base en los indicadores de Marginación por Localidad del año 2010	Infraestructura física; infraestructura de caminos; electrificación; agua potable; drenaje y saneamiento; elaboración de proyectos y estudios; estudios de impacto ambiental; edificación de vivienda
141	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	47	Entidades No Sectorizadas	S Reglas de Operación	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Impulsar la consolidación de proyectos productivos de la población indígena, organizada en grupos, sociedades o empresas, y que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y no monetarios.	Bienestar Económico	41.76	1,571.86				
142	Programa de Derechos Indígenas	47	Entidades No Sectorizadas	U Subsidios	Instituto Nacional de las Mujeres	Contribuir a impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas mediante el fortalecimiento de las capacidades de la población indígena para el ejercicio de sus derechos.	No Discriminación	120.40	290.58				
143	Programa Nacional de Becas	48	Cultura			Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y/o apoyos a los estudiantes docentes y personal académico del Sistema Educativo Nacional	Educación	824.72					
144	Prevención y control de enfermedades	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	El objetivo del programa es contribuir a proteger de los riesgos y daños a la salud más frecuentes a la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mediante el otorgamiento de un paquete de acciones preventivas y de planificación familiar por grupo de edad y sexo.	Salud	1,919.94	2,977.83	-	-	-	-
145	Seguro de riesgos de trabajo	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	Contribuir a reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida mediante acciones de promoción y prevención de la salud, con énfasis en la detección oportuna de enfermedades y protección específica	Salud	1,405.03	844.39	-	-	-	-
146	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	Consolidar la Investigación en Salud en beneficio tanto de los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como a la totalidad de la población mexicana, mediante la generación de conocimiento científico a través del desarrollo de protocolos de investigación en salud con producción científica de calidad.	Salud	19,983.66	594.56	-	-	-	-
147	Servicios de guardería	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	Contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad mediante el otorgamiento del servicio de guardería conforme al artículo 201 de la Ley del Seguro Social a través de la atención integral de las (los) niñas (os).	Seguridad Social	2,057.10	10,251.06	-	-	-	-
148	Atención a la salud	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	Contribuir a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad mediante la atención médica de los derechohabientes del IMSS para incrementar su esperanza de vida al nacer	Salud	3,783.60	189,289.17	-	-	-	-
149	Prestaciones Sociales	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E Prestación de Servicios Públicos	IMSS	El objetivo del Programa que se definió a nivel de Propósito de la MIR es: la población de México de los deciles I al VII reduce su vulnerabilidad por ingreso y por capacidades. Para ello, el Programa está conformado por prestaciones y servicios que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social y que se encuentran su origen en la Ley del Seguro Social, así como de un servicio proveniente de una prestación entre el IMSS en su calidad de patrón y sus trabajadores y que con el paso del tiempo se hizo extensiva al público en general: Cursos y talleres de Bienestar Social, Centros vacacionales, Velatorios y Tiendas.	Seguridad Social	84.52	1,337.97	-	-	-	-
150	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Desarrollar investigación científica orientada a brindar soluciones a los principales problemas de salud que aquejan a los derechohabientes del ISSSTE. Los proyectos de investigación se realizan en las Unidades Médicas del primer, segundo y tercer nivel de atención por los profesionales de la salud, quienes están capacitados en la elaboración, el registro, la evaluación, el seguimiento y la difusión de las investigaciones que se encuentran registradas en el Sistema Electrónico de Registro de Protocolos de Investigación (RPI) y en el Sistema de Programación y Ejercicio Presupuestal.	Salud	578.54	83.66	-	-	-	-
151	Suministro de Claves de Medicamentos	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Mejorar las condiciones de salud de la población derechohabiente del ISSSTE, a través del suministro oportuno y completo de los medicamentos prescritos en las recetas médicas otorgadas por el personal médico del ISSSTE	Salud	1,726.60	14,316.59	-	-	-	-
152	Equidad de Género	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Promover una cultura institucional basada en la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la implementación de líneas estratégicas y de acción con perspectiva de género en las Unidades Administrativas centrales y desconcentradas del ISSSTE.	No Discriminación	1,571.71	21.37	-	-	-	-

153	Atención a Personas con Discapacidad	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Concientizar a la derechohabiente para transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, para ello impulsa acciones de promoción, prevención y atención de la discapacidad sensorial visual, sensorial auditiva, motriz y psicosocial, en eventos de sensibilización con apoyo de proyecciones en video y material impreso en las Delegaciones Estatales y Regionales; Unidades Médicas de Tercer Nivel; Unidades Administrativas Centrales y Desconcentradas del ISSSTE.	No Discriminación	20.28	-	-	-	-
154	Prevención y Control de Enfermedades	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Coadyuvar a nivel sectorial e institucional a disminuir la presencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles (crónico degenerativas). La población beneficiaria corresponde a los diferentes grupos de edad del área de influencia y responsabilidad institucional, por lo que puede ser o no derechohabiente del ISSSTE. El beneficio se ofrece a través del Programa de Vacunación Universal, el cual es una política pública de salud que se lleva a cabo en todas las Instituciones del Sistema Nacional de Salud para lograr el control, eliminación y erradicación de las Enfermedades Prevenibles por Vacunación; asimismo, a la población derechohabiente se les realizan pruebas de detección de enfermedades crónico degenerativas.	Salud	800.32	-	-	-	-
155	Atención a la Salud	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	Que entre los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y sus familias, disminuya la presencia de enfermedades transmisibles no controladas y su mortalidad asociada, a través del otorgamiento de servicios con calidad en las modalidades de atención de urgencias, consulta externa general y consulta externa especializada, así como mediante la atención hospitalaria general y de especialidad oportuna y eficaz.	Salud	25,342.00	-	-	-	-
156	Prestaciones Sociales	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E Prestación de Servicios Públicos	ISSSTE	El programa tiene como objetivo que los trabajadores, pensionados y sus familiares derechohabientes reciban las prestaciones económicas, y los servicios sociales y culturales a los que tienen derecho de acuerdo a lo establecido en la Ley del ISSSTE. Para ello, atiende las necesidades de sus derechohabientes a través de la figura de prestaciones y servicios que dicha Ley establece con carácter obligatorio: préstamos personales, servicios sociales (servicios turísticos; servicios funerarios; y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil) y servicios culturales (programas culturales; programas educativos y de capacitación; atención a jubilados, pensionados y discapacitados; y programas de fomento deportivo).	Seguridad Social	2,064.25	-	-	-	-

156 PROGRAMAS FEDERALES

ANEXO 2. ENCUESTA DE BIENESTAR SOCIAL

ENCUESTA

Dentro de la investigación realizada, se consideró conveniente aplicar una encuesta para saber cuál es la percepción que tiene la ciudadanía de la política hacendaria, el gasto público y el gasto social, principalmente por cuanto hace a los servicios públicos que reciben los gobernados y los derechos sociales que el Estado garantiza a través de las políticas públicas, programas y acciones que llevan a cabo las diferentes dependencias de gobierno. El objetivo de conocer la opinión de la ciudadanía radica en determinar si las directrices de política hacendaria de corte neoliberal son aprobadas por la población y si realmente satisfacen sus necesidades, así podremos emitir propuestas apegadas a la realidad con sentido social.

La encuesta aplicada fue de tipo categorizada y de respuesta sugerida, fue un cuestionario de 20 preguntas dividido en 4 tópicos, política hacendaria y gasto público, servicios públicos, economía personal y gasto social; todos ellos relacionados con los temas que se abordan en esta investigación. La metodología utilizada para la aplicación de esta encuesta fue la siguiente:

- A) Número de encuestas aplicadas: 600 encuestas
- B) Fecha de aplicación: 1º al 20 de julio de 2017
- C) Lugar de aplicación: Ciudad de Puebla.
- D) Unidad de muestreo: Hombres y mujeres mayores de edad que supieran leer y escribir
- E) Método de muestreo: aleatorio
- F) Margen de error: +/- 3%
- G) Nivel de confianza: 90%

ENCUESTA APLICADA

INSTRUCCIONES: ANTES DE CONTESTAR LAS PREGUNTAS, INDIQUE LO SIGUIENTE:

EDAD: _____ **SEXO:** _____ **OCUPACIÓN:** _____

LUGAR DE RESIDENCIA: _____

POLÍTICA HACENDARIA Y GASTO PÚBLICO

1. La Constitución Mexicana señala que “todos los mexicanos están obligados a contribuir con el gasto público de manera proporcional y equitativa”. ¿Usted considera que en la actualidad se cumple con esa máxima de la Carta Magna?
A) Si
B) No
2. ¿Considera que las Reformas Hacendarias implementadas en los últimos sexenios?
A) Han contribuido al crecimiento económico del país
B) Han mejorado el bienestar de las personas
C) Afectan directamente mis ingresos y capacidad económica
3. Considera que el gobierno (federal, estatal y municipal) gasta los impuestos de manera:
A) Eficiente
B) Ineficiente
4. ¿Sabe usted como se asignan y gastan los recursos previstos en el presupuesto de egresos?
A) Si
B) No
5. ¿Considera que la planeación del gasto público debe ser un tema en el que pueda participar la ciudadanía de manera organizada y directa?
A) Si
B) No
6. En qué sectores cree que se deberían invertir principalmente el dinero de la recaudación de impuestos
A) Educativo
B) Energético
C) Ciencia y Tecnología
D) Infraestructura
E) Salud
F) Cultura
7. ¿Considera usted que el gobierno ejerce el gasto público con transparencia?
A) Si
B) No
8. ¿Cómo se podría mejorar la transparencia del gasto público?
A) Mejores auditorías
B) Contralorías autónomas
C) Publicación detallada del gasto
D) Leyes de transparencia
E) Participación ciudadana

SERVICIOS PÚBLICOS

9. ¿Cómo considera que es la calidad de los servicios públicos (salud, educación, infraestructura, agua potable, luz, seguridad pública) que usted recibe del gobierno en relación con los impuestos y contribuciones que paga?

- A) Óptima
- B) Buena, en atención con lo que se paga
- C) No se ve bien aplicado en los servicios públicos

10. ¿Cómo califica usted la calidad de los siguientes servicios públicos que recibe por parte del Estado?

- A) Agua potable y alcantarillado
- B) Servicios educativos (educación pública)
- C) Salud (IMSS, ISSSTE, Seguro popular)
- D) Infraestructura (pavimentación, vialidades, señalamientos viales)
- E) Seguridad pública (policía, tránsito, bomberos)
- F) Judiciales (juzgados)
- G) Administrativos (expedición de actas de nacimiento, expedición de licencias, trámites gubernamentales).

ECONOMÍA PERSONAL

11. ¿Durante los últimos 24 meses, usted considera que su economía personal ha mejorado o ha empeorado?

- A) Ha mejorado mucho
- B) Ha mejorado poco
- C) Sigue igual
- D) Ha empeorado poco
- E) Ha empeorado mucho

12. En su opinión ¿Qué describe mejor lo que es el bienestar?

- A) Tener asegurados los servicios mínimos (agua, luz, teléfono)
- B) Tener cubiertas las necesidades básicas (alimento, ropa)
- C) Tener empleo y un ingreso garantizado
- D) Tener dinero
- E) Tener salud
- F) Tener una vivienda

13. ¿Qué diría usted que es ser pobre?

- A) La falta de recursos para salir adelante
- B) No tener para comer
- C) No tener casa
- D) No tener empleo
- E) No tener servicios médicos

GASTO SOCIAL

14. ¿Considera usted que se debe dar prioridad al gasto en programas de asistencia social o en programas de generación de empleos?

- A) Asistencia social
- B) Generación de empleos
- C) Ambos

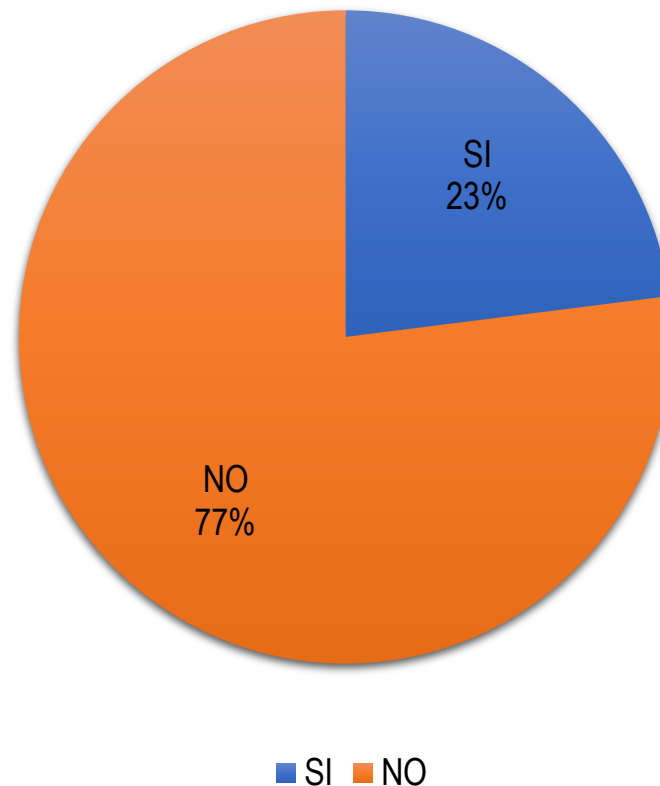
15. ¿Qué acción cree que sea la más conveniente para pagar las políticas sociales?

- A) Aumentar los impuestos a los ricos
- B) Que aporten más las organizaciones privadas
- C) Que los pobres trabajen más para mejorar su situación
- D) Que el gobierno elimine bonos a sus funcionarios y reduzca su gasto

- 16. ¿A qué sector de la población cree que afecta más la pobreza?**
- A) Población indígena
 - B) Población rural
 - C) Migrantes
 - D) Población urbana
- 17. ¿Qué cree que se necesita para acabar con la pobreza?**
- A) Mejores salarios
 - B) Más empleos
 - C) Mejor educación
 - D) Que los ricos paguen más impuestos
 - E) Mejores planes y apoyos por parte del gobierno
- 18. ¿Qué opinión tiene de los programas sociales de combate a la pobreza implementados por parte del Gobierno?**
- A) Disminuyen, pero no solucionan el problema
 - B) Se usan para fines electorales
 - C) Hacen a la gente dependiente del gobierno
 - D) Acostumbran a la gente a no trabajar lo suficiente
 - E) Crean desigualdades entre la gente de la comunidad
 - F) Crean conflictos en las comunidades
- 19. Considerando las prioridades del gobierno, ¿qué derecho cree que debería atenderse primero?**
- A) Acceso a la alimentación
 - B) Trabajo bien remunerado
 - C) Educación de calidad
 - D) Acceso a servicios de salud de calidad
 - E) Seguridad social
 - F) Vivienda digna
- 20. De las funciones que realizan los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), la cámara de diputados y senadores y las secretarías de gobierno, ¿Cómo evalúa usted el desempeño de las mismas? Muy bueno, Bueno, Regular, Malo**
- A) Gobierno Federal
 - B) Cámara de Diputados
 - C) Cámara de Senadores
 - D) Secretarías de Estado (desarrollo social, hacienda y crédito público, economía, secretaría de salud, secretaría de educación pública).
 - E) Gobierno Estatal
 - F) Gobierno Municipal

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA

1. La Constitución Mexicana señala que “todos los mexicanos están obligados a contribuir con el gasto público de manera proporcional y equitativa”. ¿Usted considera que en la actualidad se cumple con esa máxima de la Carta Magna?



2. ¿Considera que las reformas hacendarias implementadas en los últimos sexenios?

■ SI ■ NO

Afectan directamente mis ingresos y capacidad económica

84%

15%

Han mejorado el bienestar de las personas

23%

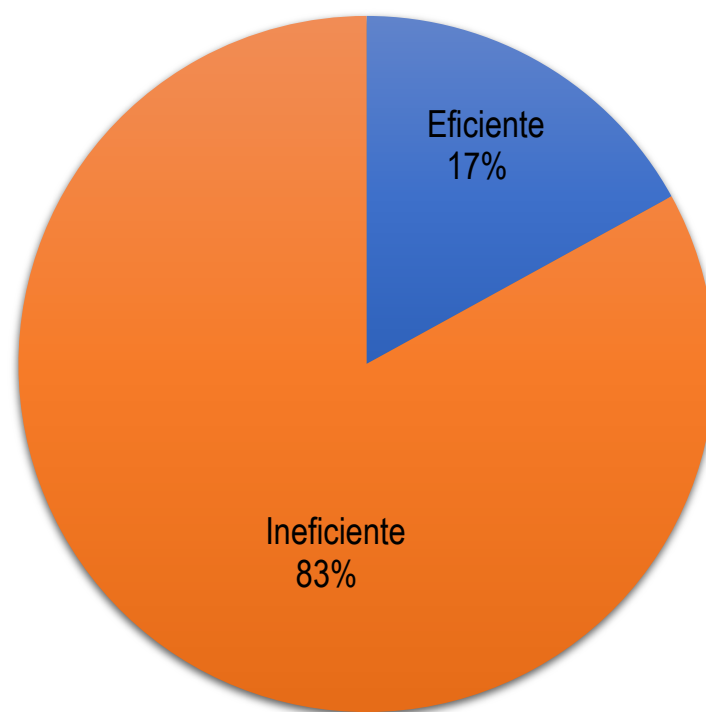
76%

Han contribuido al crecimiento económico del país

25%

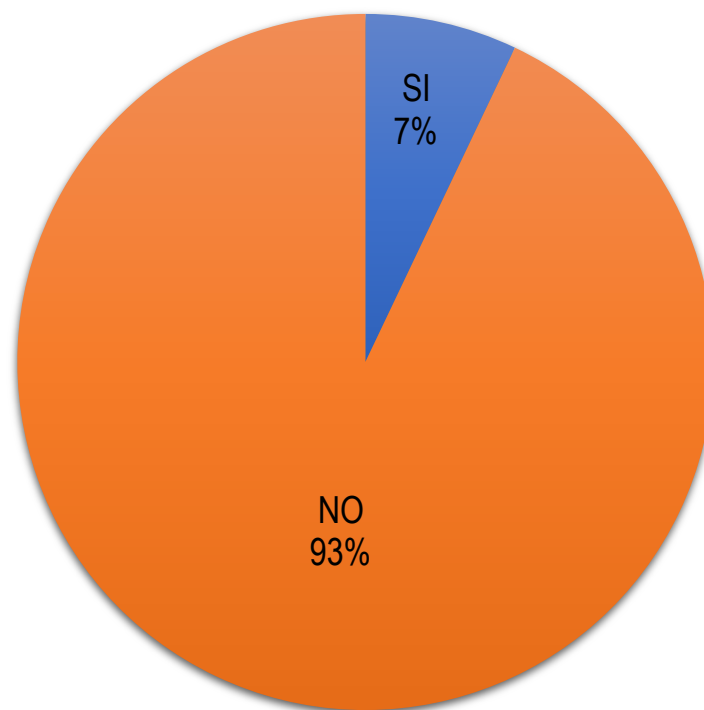
75%

3. Considera que el gobierno (federal, estatal y municipal) gasta los impuestos de manera:



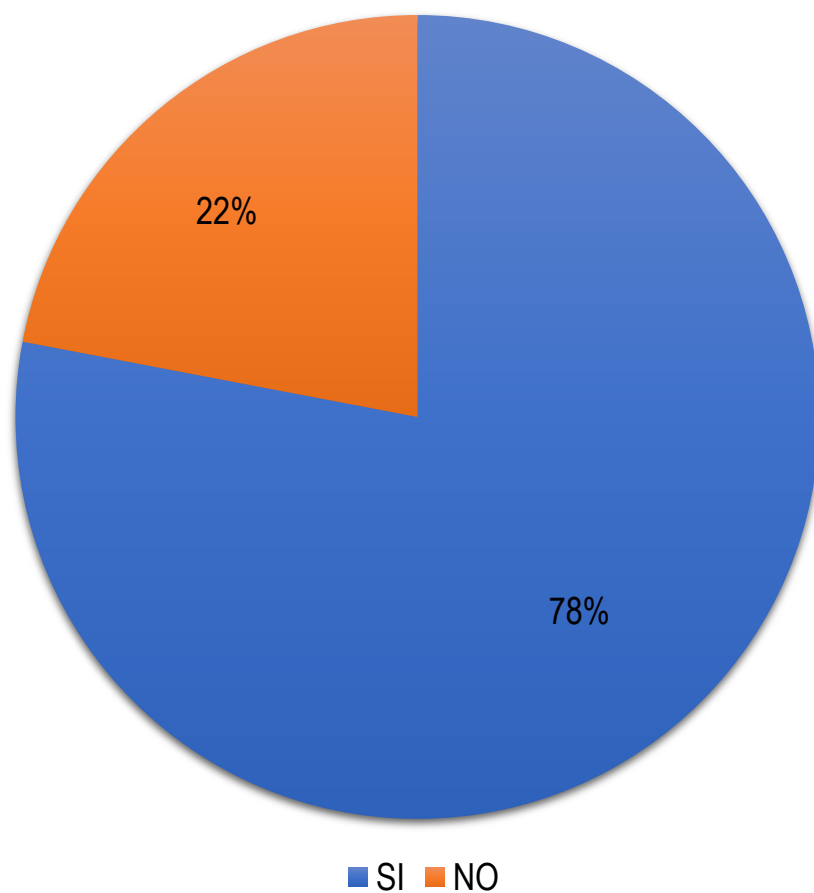
■ Eficiente ■ Ineficiente

4. ¿Sabe usted como se asignan y gastan los recursos previstos en el presupuesto de egresos?

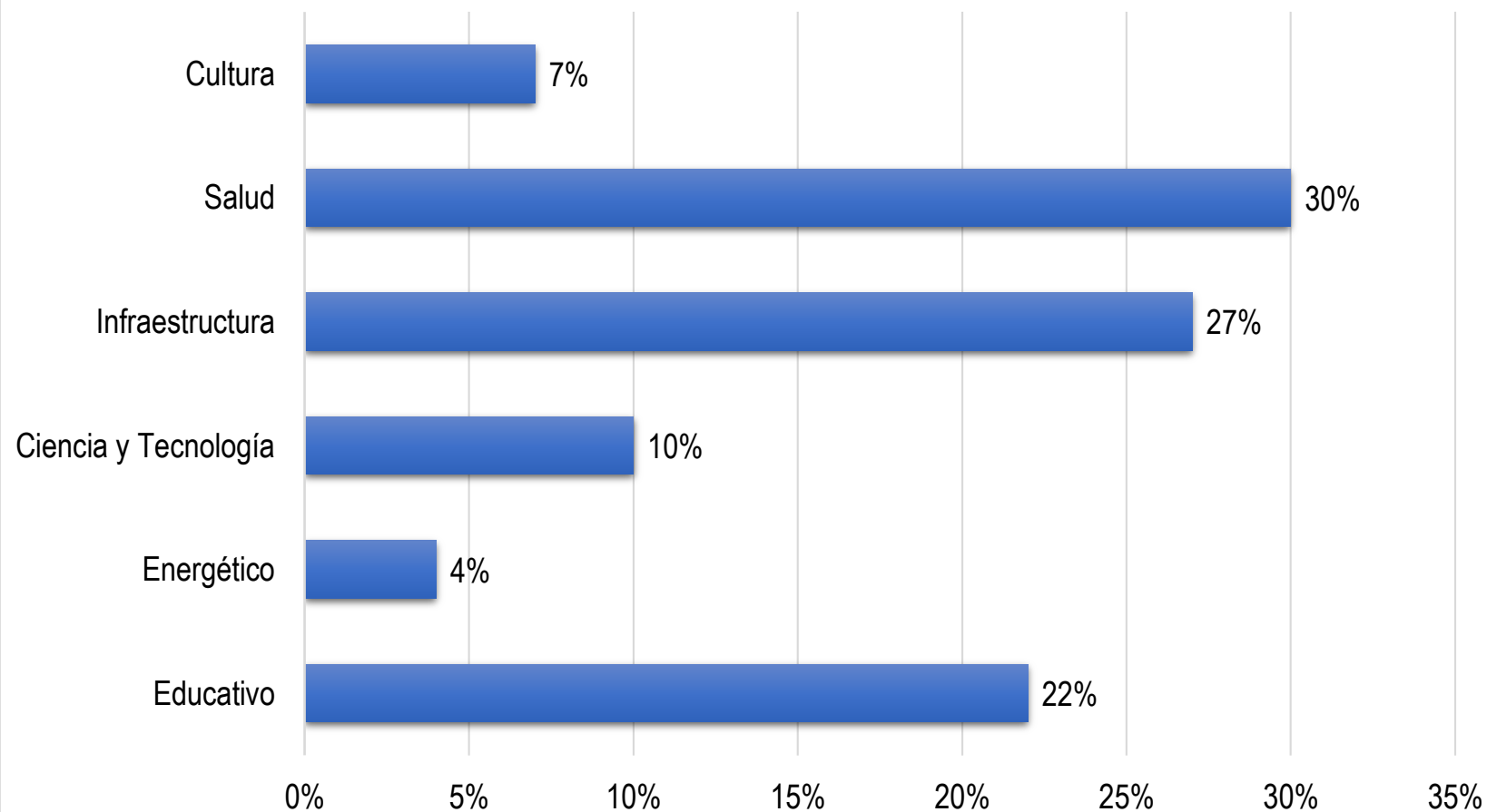


■ SI ■ NO

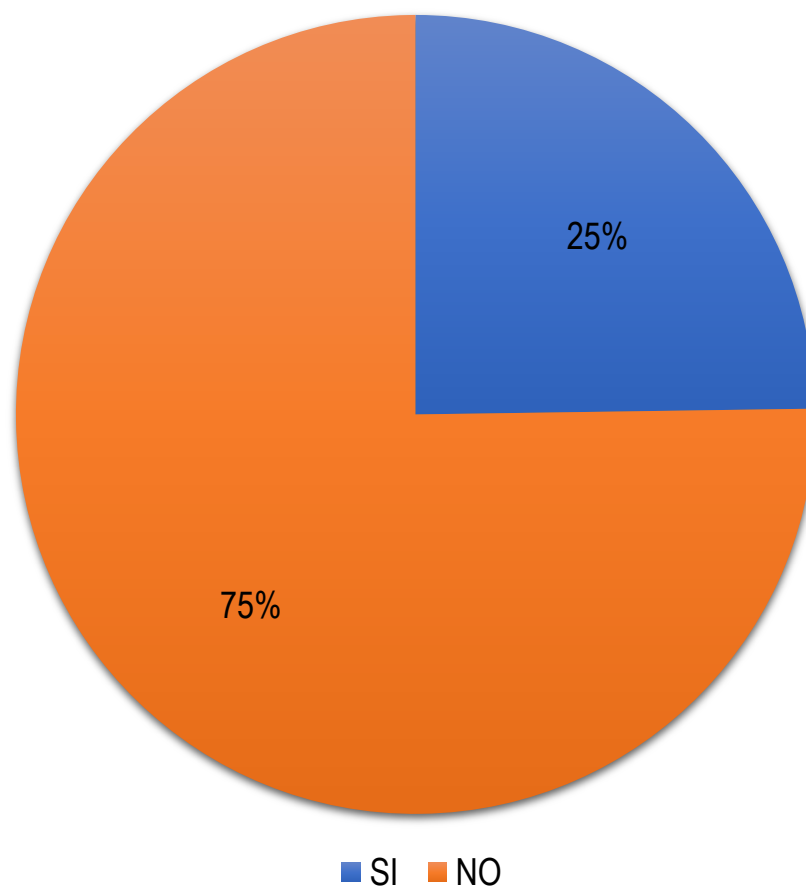
5. ¿Considera que la planeación del gasto público debe ser un tema en el que pueda participar la ciudadanía de manera organizada y directa?



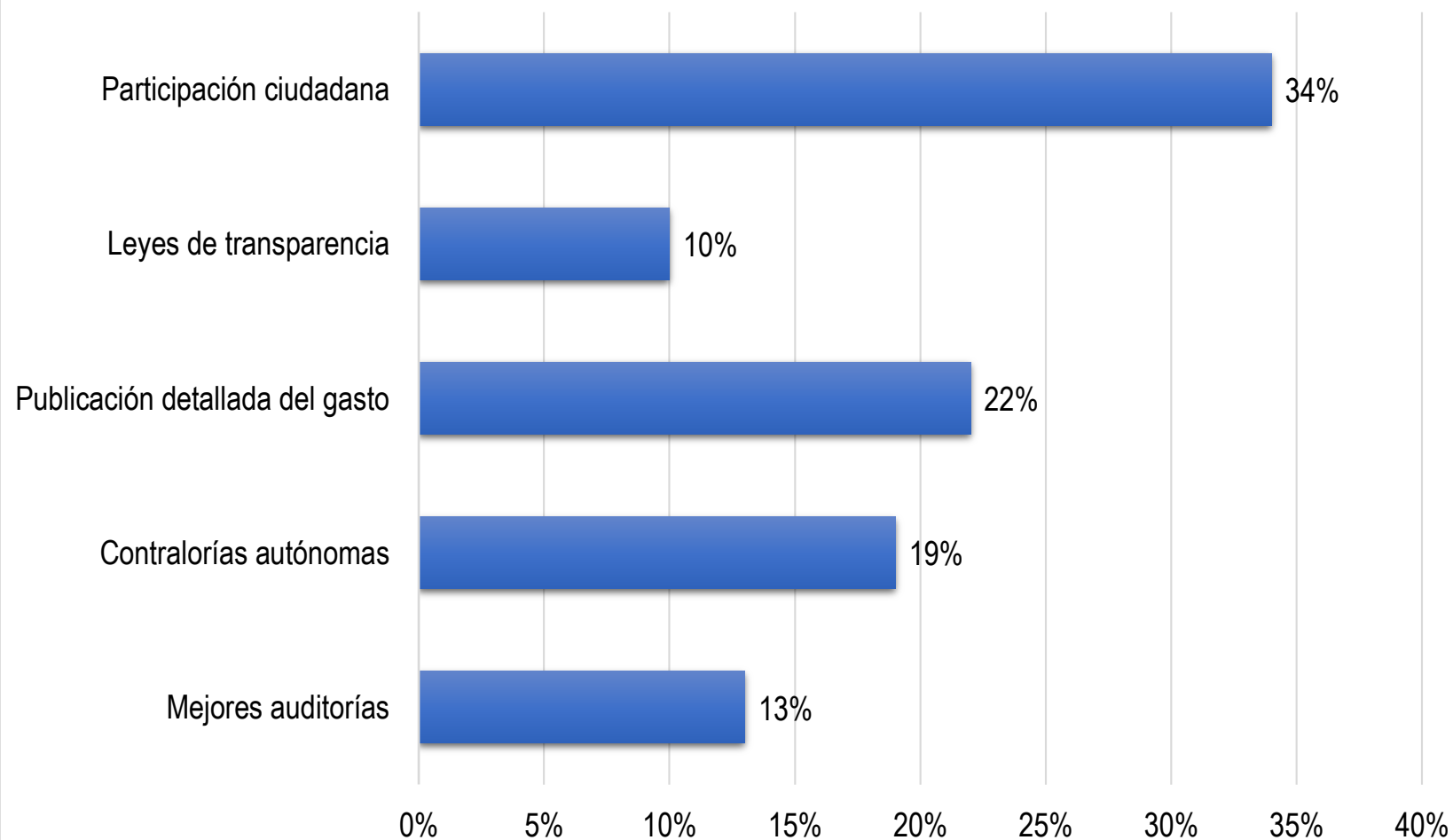
6. ¿En qué sectores cree que se debería invertir principalmente el dinero de la recaudación de impuestos?



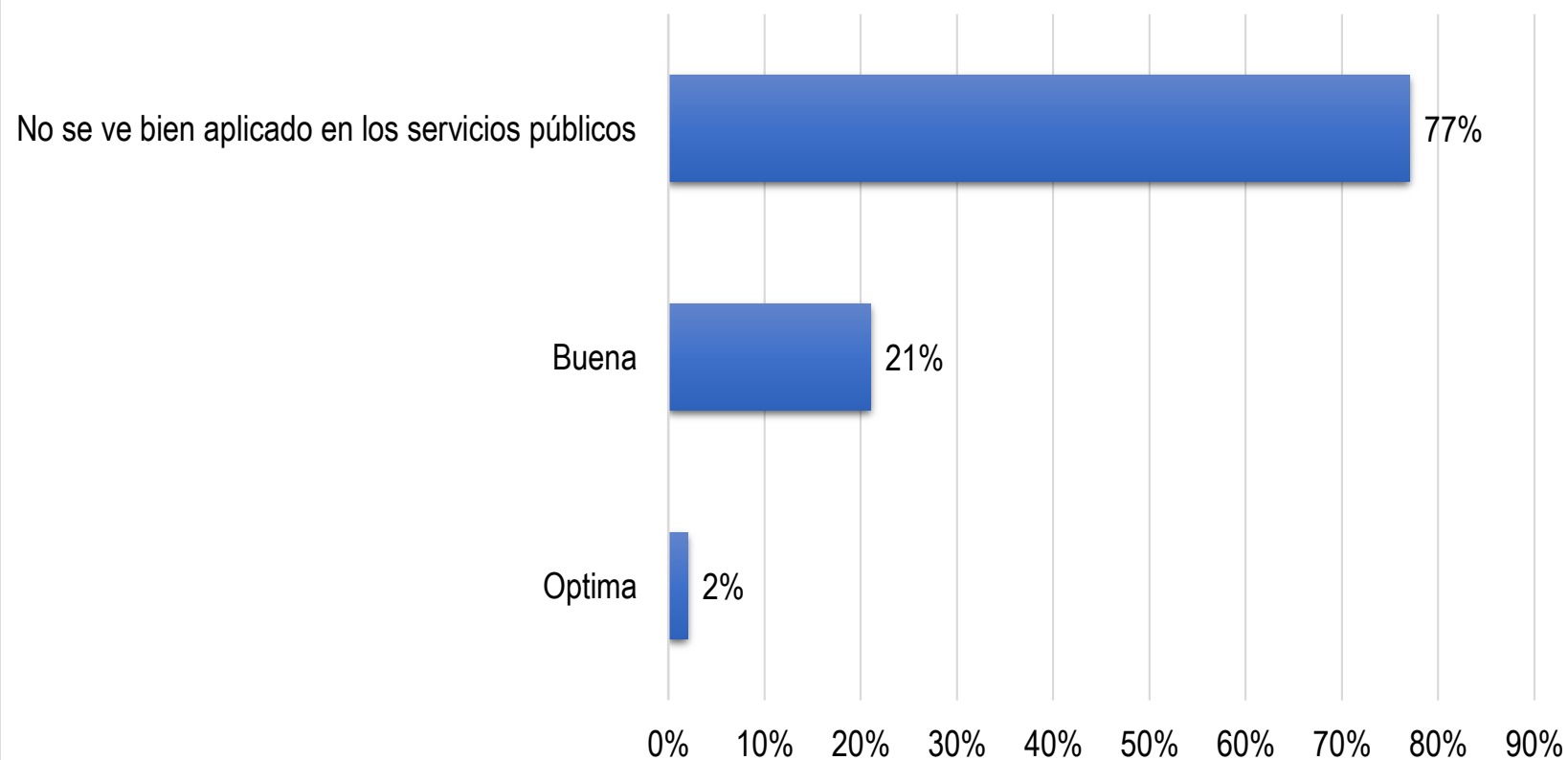
7. ¿Considera usted que el gobierno ejerce o no el gasto público con transparencia?



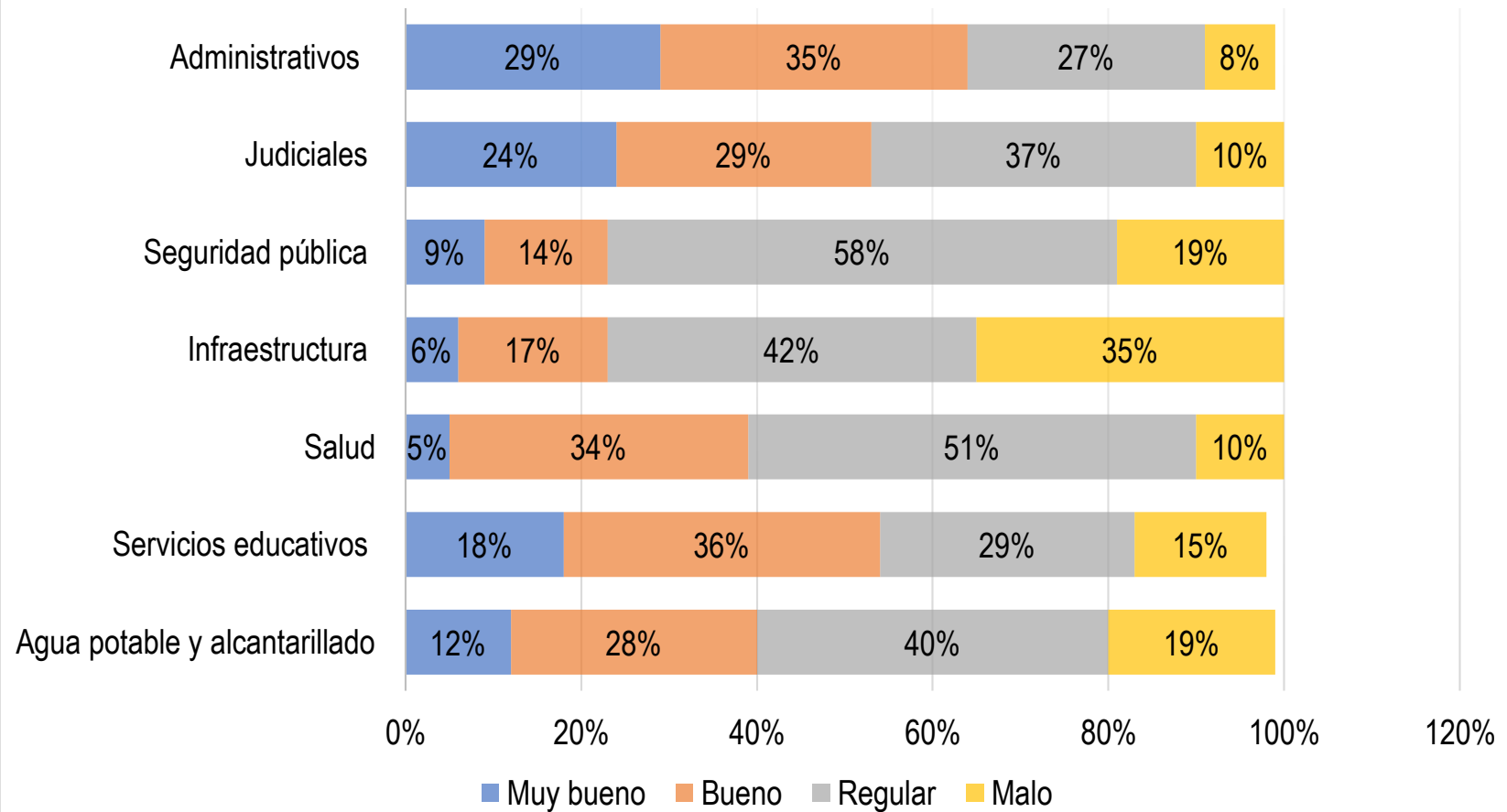
8. ¿Cómo se podría mejorar la transparencia del gasto público?



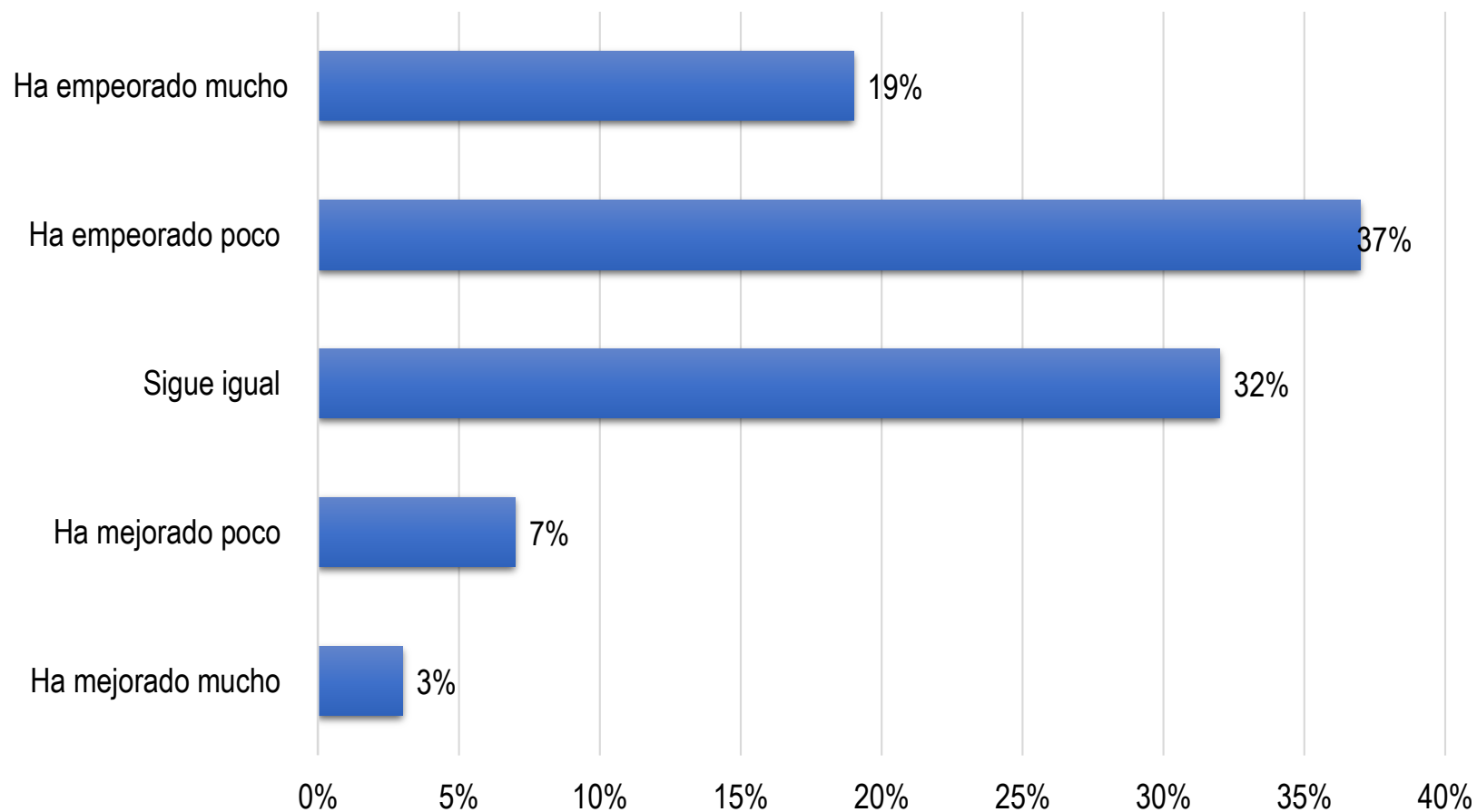
9. ¿Cómo considera que es la calidad de los servicios públicos (salud, educación, infraestructura, agua potable, luz, seguridad pública) que usted recibe del gobierno en relación con los impuestos y contribuciones que paga?



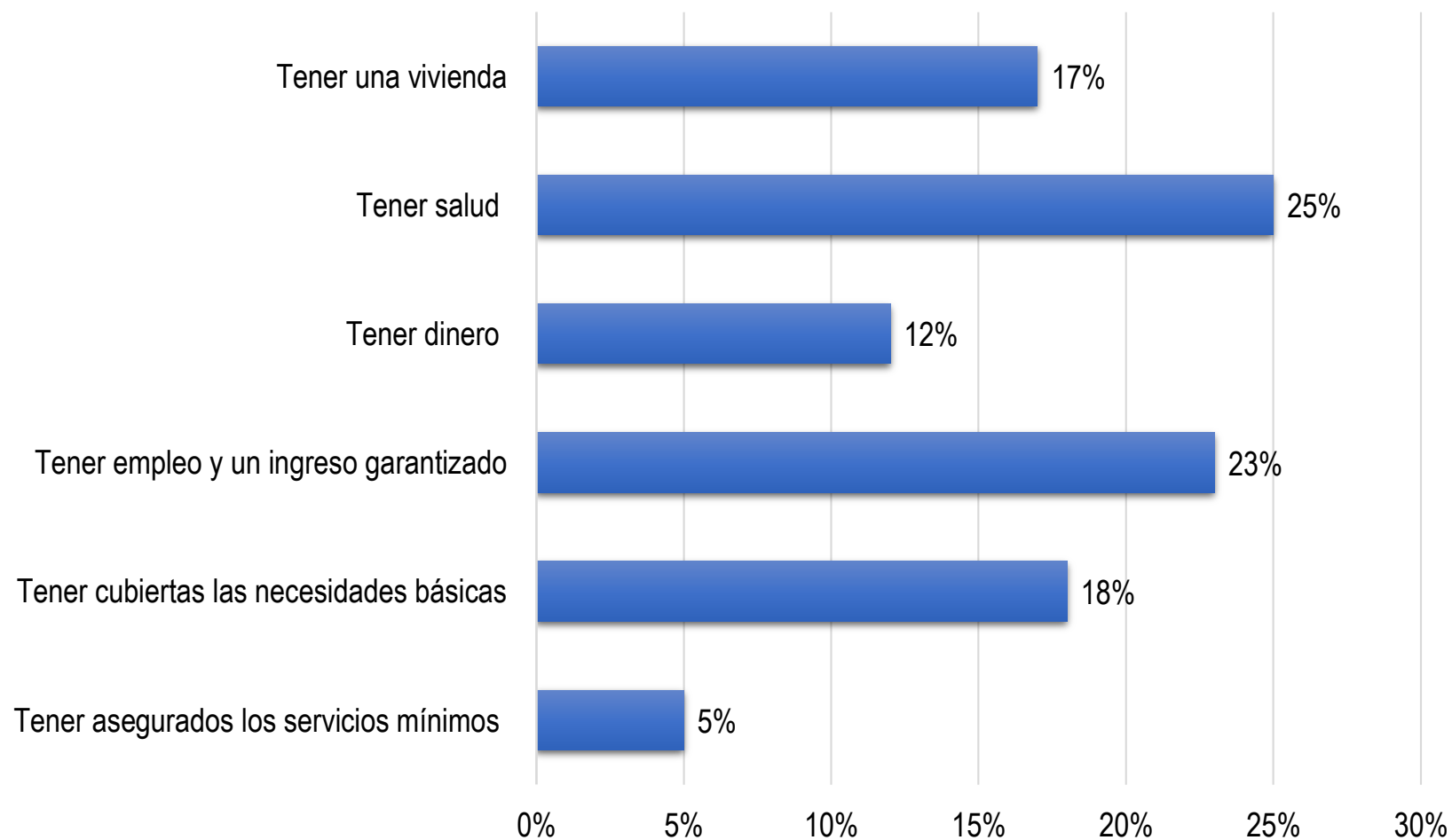
10. ¿Cómo califica usted la calidad de los siguientes servicios públicos que recibe por parte del estado?



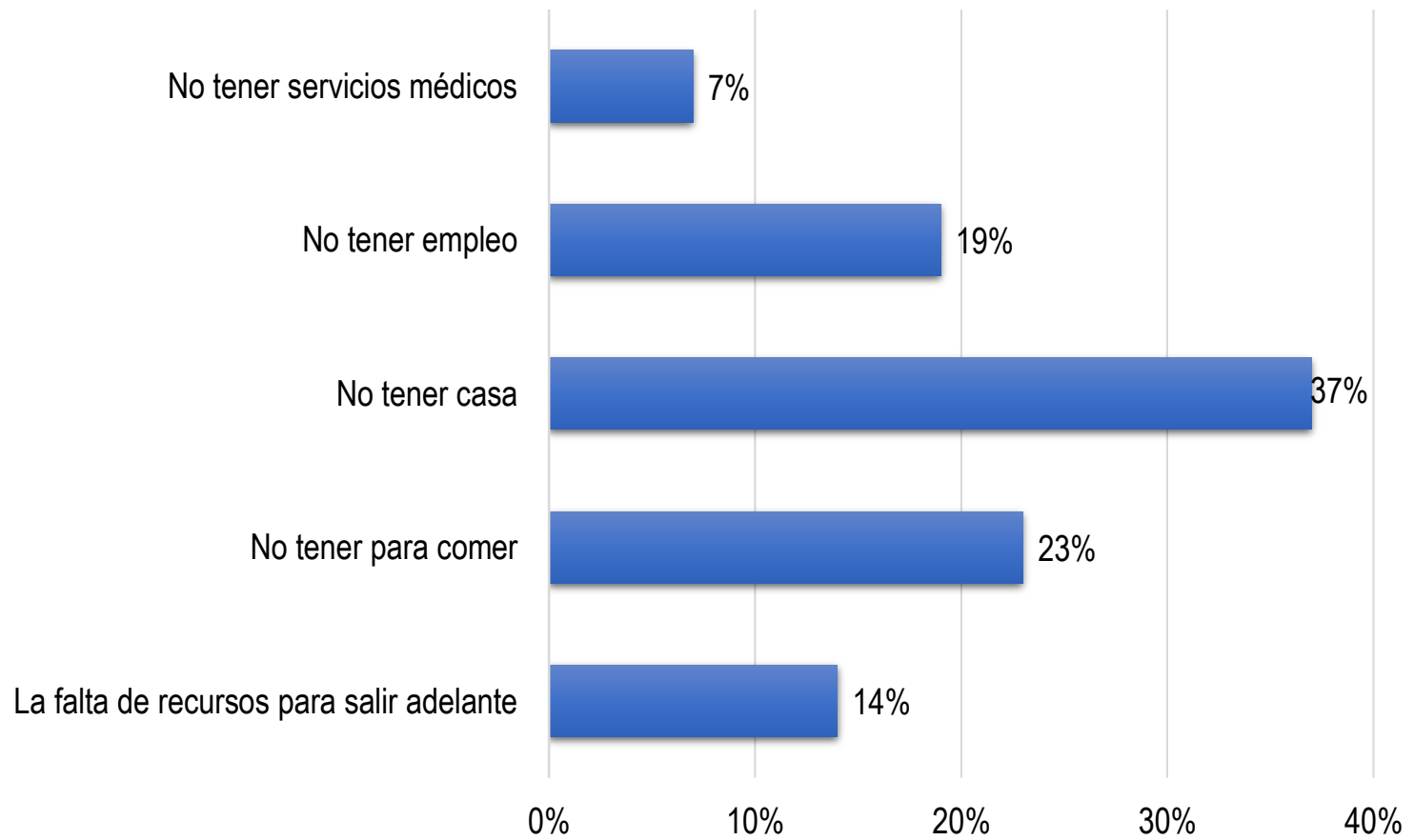
11. ¿Durante los últimos 24 meses, usted considera que su economía personal ha mejorado o ha empeorado?



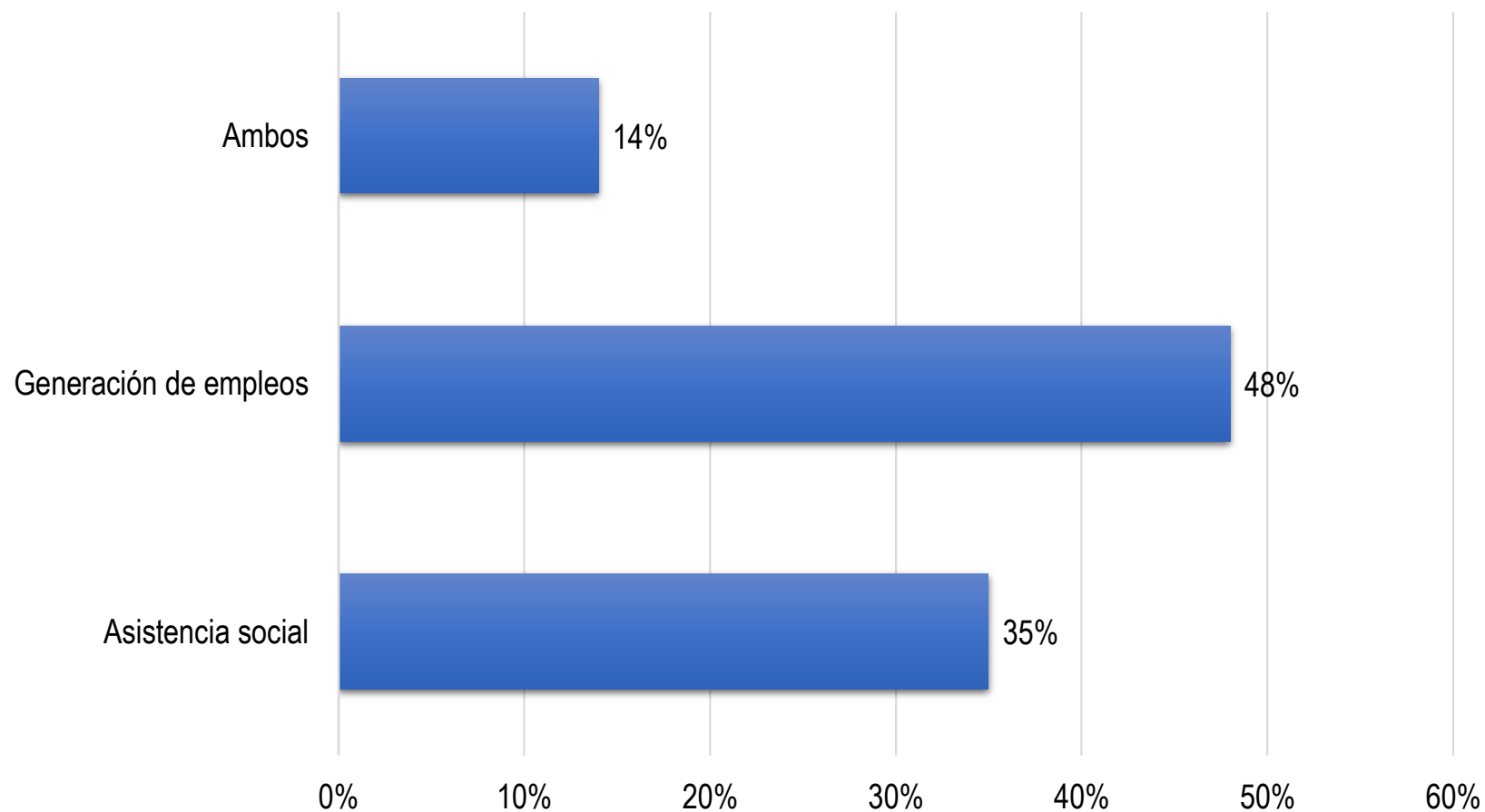
12. En su opinión ¿Qué describe mejor lo que es el bienestar?



13. ¿Qué diría usted que es ser pobre?



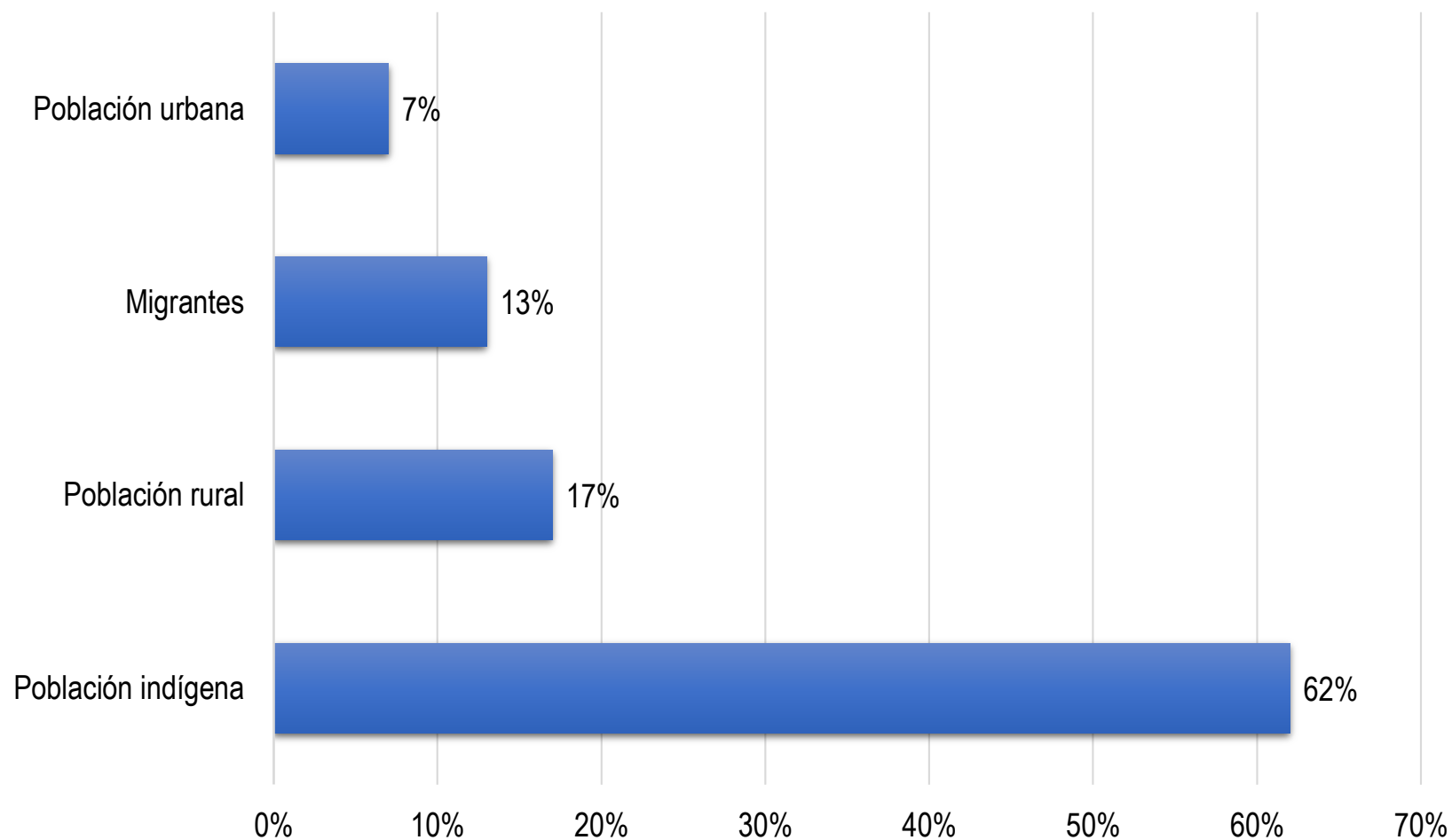
14. ¿Considera usted que se debe dar prioridad al gasto en programas de asistencia social o en programas de generación de empleos?



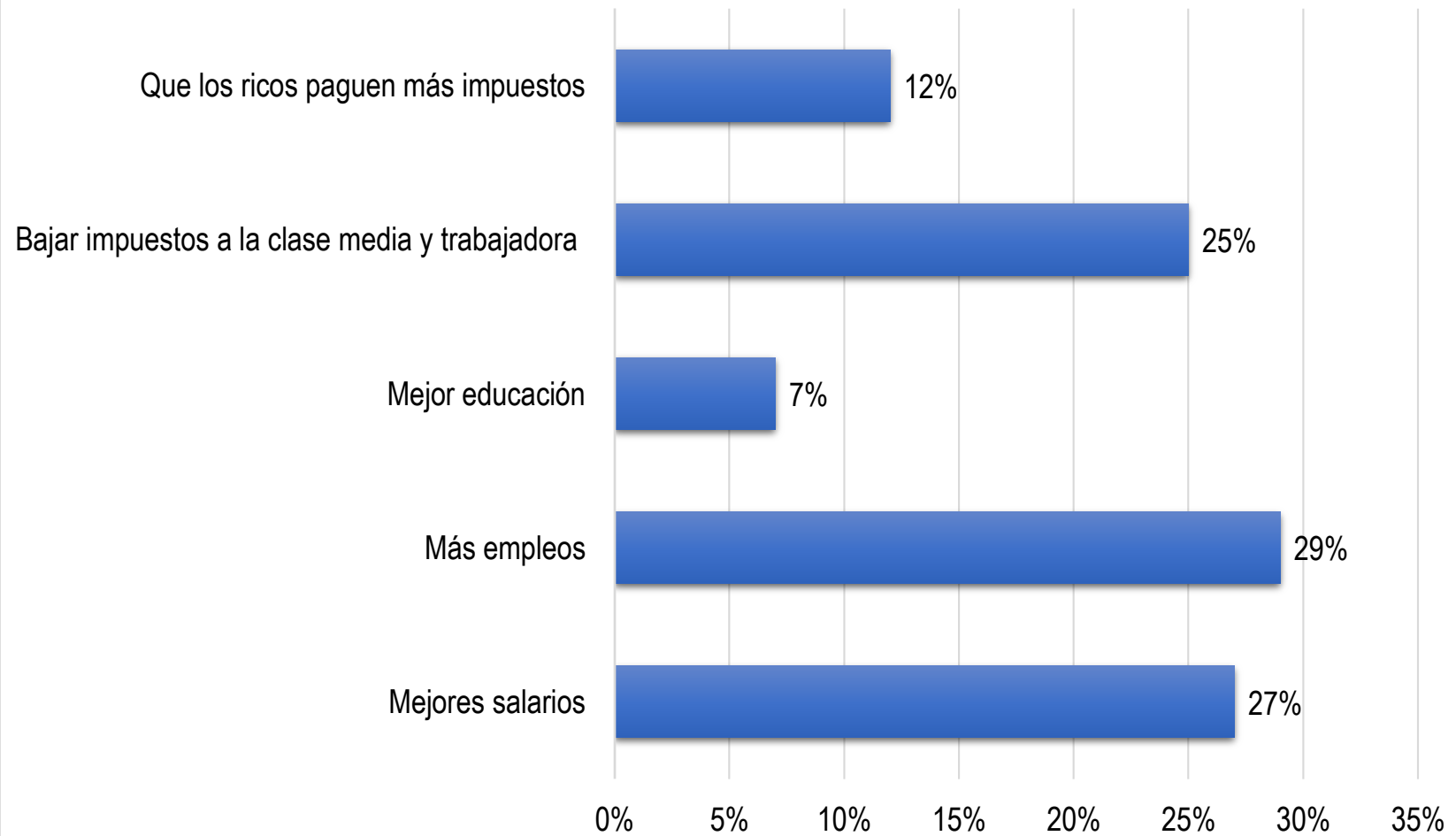
15. ¿Qué acción cree que sea la más conveniente para pagar las políticas sociales?



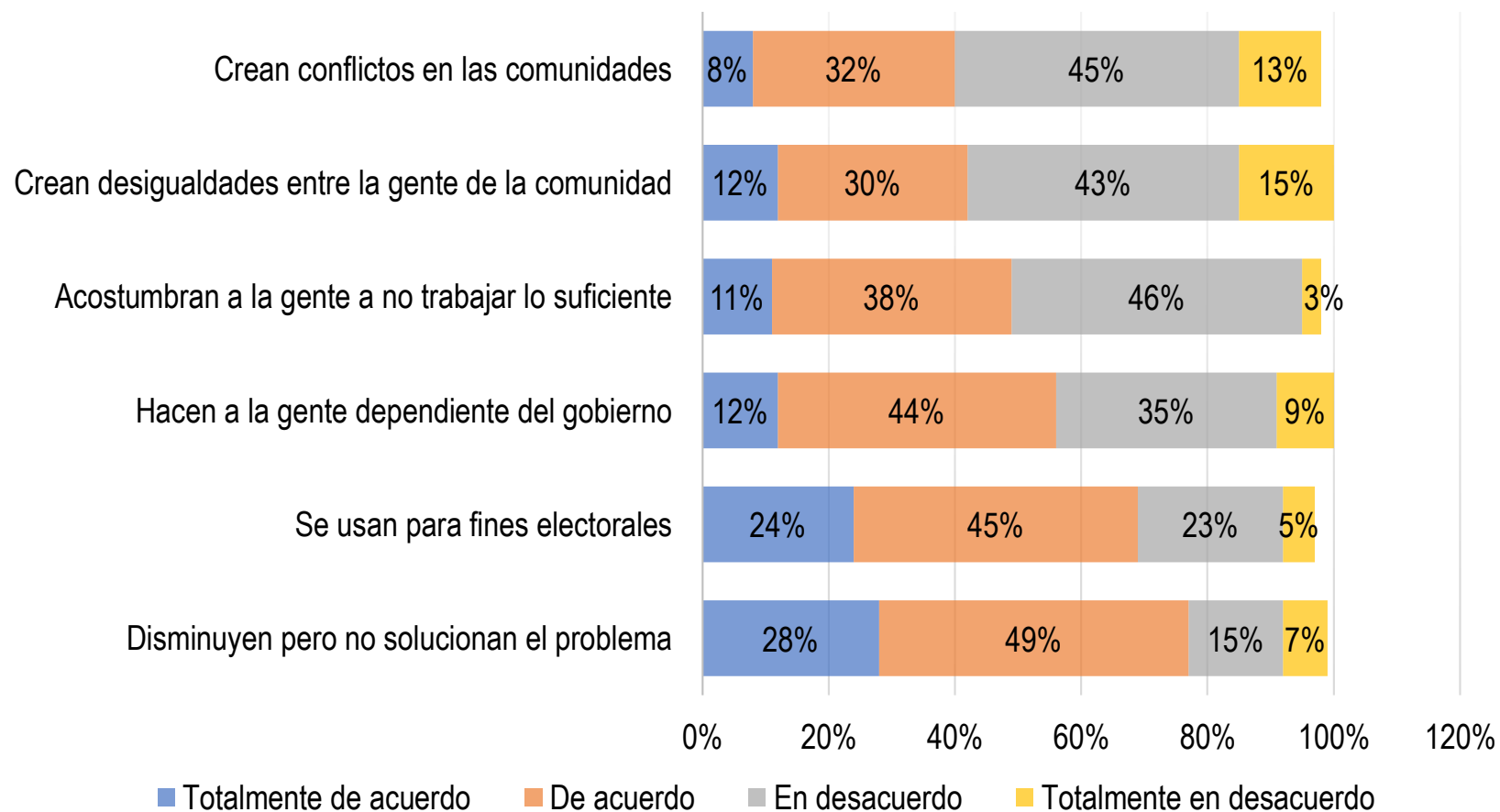
16. ¿A qué sector de la población cree que afecta más la pobreza?



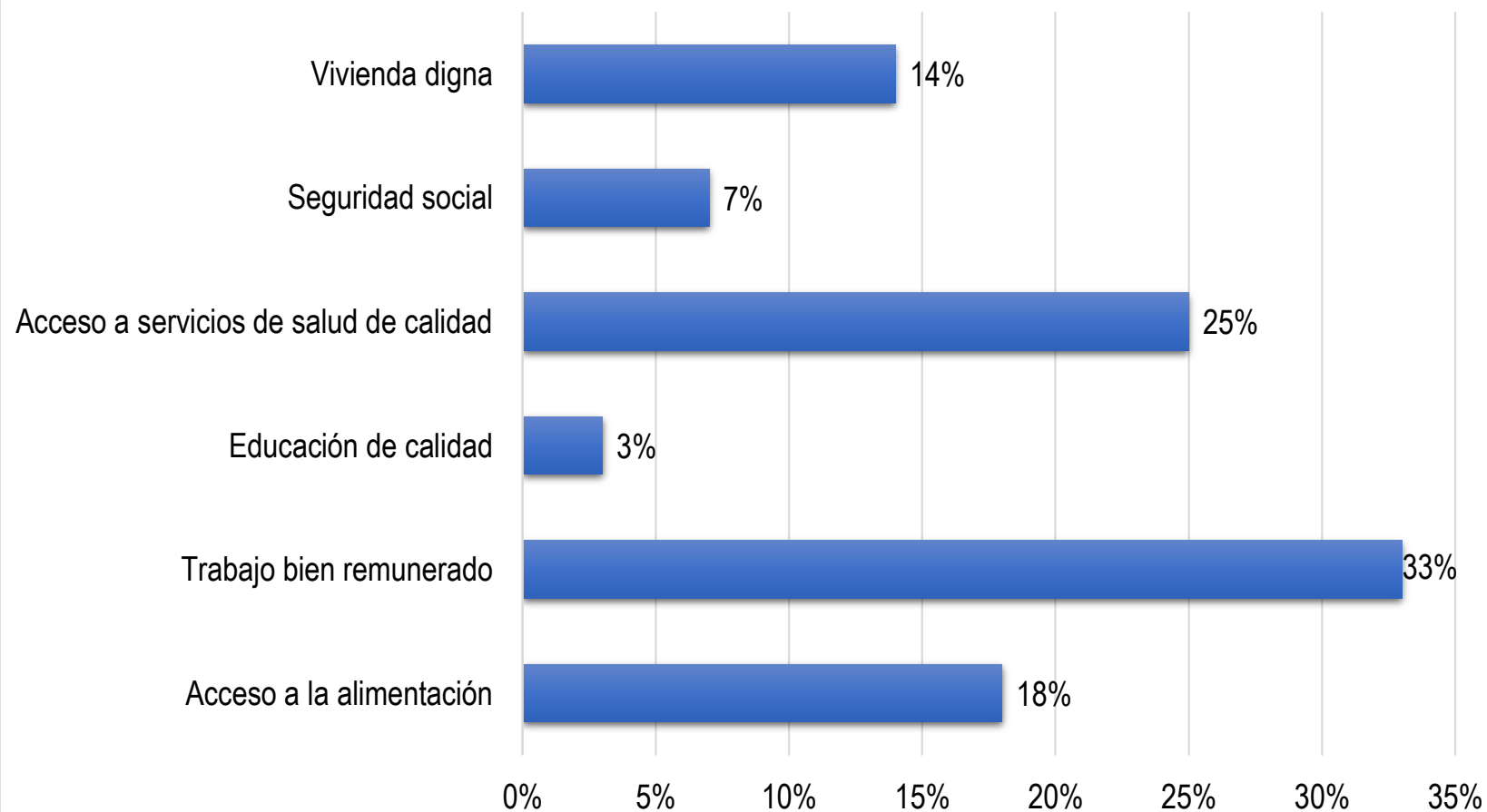
17. ¿Qué cree que se necesita para acabar con la pobreza?



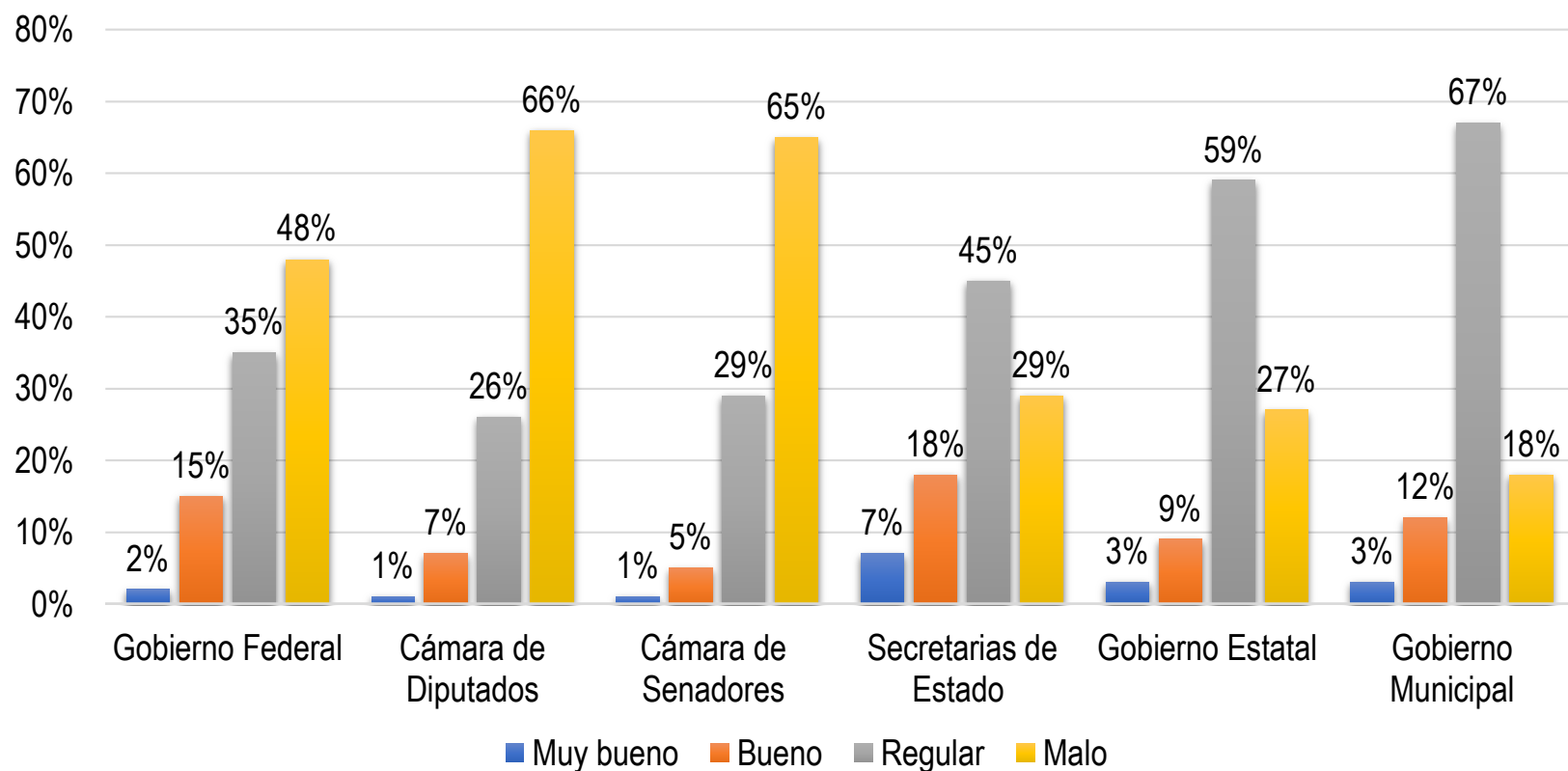
18. ¿Qué opinión tiene de los programas sociales de combate a la pobreza implementados por parte del gobierno?



19. Considerando las prioridades del gobierno, ¿qué derecho cree que debería atenderse primero?



20. De las funciones que realizan los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), la cámara de diputados y senadores y las secretarías de gobierno, ¿Cómo evalúa usted su desempeño? Muy bueno, Bueno, Regular, Malo.



GLOSARIO

- **Bienestar social:** contribución de la sociedad moderna al mejoramiento de la persona a efecto de que cada vez dependa menos de su esfuerzo individual y obtenga mayores satisfactores que le permitan una vida saludable, sin graves preocupaciones y con las mínimas comodidades que sea posible disfrutar. Conjunto de factores que le permiten al individuo experimentar una saciedad de sus necesidades, desde las más vitales hasta las más superfluas, y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dan lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. De esta forma, el bienestar social parte del bienestar económico y se desarrolla en concepciones objetivas y subjetivas más amplias del bienestar, como son el estar nutrido, tener buena salud, poseer una vivienda digna, contar con acceso a la educación, entre otros Función de la equidad en la distribución del ingreso y logro de oportunidades para todos.
- **Derechos sociales:** de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social son derechos para el desarrollo social la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.
- **Egresos:** gastos que realiza el Estado a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados.
- **Empréstito:** Operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones. A través de éste la federación, las entidades y/o los municipios reciben en préstamo dinero de particulares, nacionales o extranjeros, mismo que se comprometen a devolver en determinado plazo, bajo ciertas condiciones, con el pago de un interés. Se formalizan por medio de contratos, certificados y documentos que amparan obligaciones derivadas del ejercicio presupuestario. Al referirse al uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, se considera como un acto intermedio entre el crédito y la deuda pública.
- **Fines extrafiscales:** Propósito que tienen las contribuciones aparte de la recaudación, como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.
- **Gasto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las

amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

- **Gasto neto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

- **Gasto no programable:** las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

- **Gasto programable:** las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

- **Hacienda pública:** instrumento de la actividad financiera del sector público que se ocupa del conjunto de decisiones económicas que se manifiestan en la realización de los ingresos y gastos públicos y la relación que existe entre ellos. Dentro de su estudio, existe el enfoque positivo y el normativo; la hacienda pública “positiva” intenta explicar teóricamente y mediante la investigación empírica el funcionamiento del sector público, y la “normativa” elabora recomendaciones para poder decidir entre las políticas públicas más adecuadas ante una determinada cuestión o problema y a partir de los objetivos previstos. En las

economías mixtas actuales, las principales cuestiones objeto de análisis por la hacienda pública son: la asignación eficiente de los recursos, la distribución de la renta, y el fomento de la estabilidad y el desarrollo económico.

- **Impuestos directos:** impuestos que se aplican directamente a la riqueza de las personas, principalmente a sus ingresos o signos de riqueza.

- **Impuestos indirectos:** impuestos que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por lo tanto, su principal característica es que son trasladables al consumidor final, en este caso, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios traslada la carga del impuesto a quienes lo adquieren o reciben.

- **Incidencia fiscal:** fenómeno económico causado por el proceso de traslación de los impuestos conforme al cual, desde un punto de vista económico y financiero, no jurídico, se identifica quien pagará materialmente y soportará el impacto del tributo.

- **Ingresos no petroleros:** comprenden todos los ingresos del Gobierno Federal por concepto de impuestos. Los impuestos más importantes son el Impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el Impuesto especial sobre producción y servicios.

- **Ingresos petroleros:** los recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el

Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) a g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Ingresos tributarios:** ingresos del Gobierno Federal por concepto de impuestos. Los impuestos más importantes son el Impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS).

- **Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social.** Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

- **Línea de Bienestar Económico:** valor monetario de la canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

- **Línea de Bienestar Mínimo:** valor monetario de la canasta alimentaria básica. Es un subconjunto de la Línea de Bienestar.

- **Neoliberalismo:** programa ideológico, político y económico que tiene el propósito de frenar y contrarrestar el colectivismo a través de valores empresariales extraídos del mundo de los negocios y el comercio para que sean aplicados por el gobierno de los estados a través de medidas de desregulación de la economía, liberalización del comercio y de la industria y privatización de las empresas estatales de tal forma que el Estado vea reducida su intervención en sus diferentes modalidades y otorgando al sector privado un mayor control sobre el curso de las actividades económicas.

- **Pobreza:** situación en la que se encuentra una persona cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Económico.

- **Pobreza extrema:** situación en la que se encuentra una persona cuando tiene tres o más carencias sociales (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Mínimo.

- **Política económica:** medidas que implementa la autoridad económica de un país a través del manejo de algunas variables como la política monetaria, política cambiaria, política fiscal y política comercial, para

alcanzar ciertos objetivos como lo son el pleno empleo de los recursos, el crecimiento de la economía, la estabilidad de precios, el equilibrio externo y la distribución justa de los ingresos.

- **Política fiscal:** medidas implementadas por el gobierno tendientes a encauzar la economía hacia ciertas metas utilizando herramientas como los impuestos, el gasto público y la financiación de los gastos del gobierno.

- **Política fiscal contracíclica:** conjunto de medidas que se utilizan ante un escenario de depresión económica en el cual el mercado no puede hacer frente a la situación por lo que interviene el Estado para continuar con la dinámica de oferta y demanda, aumenta el gasto público utilizando financiamiento a través de la deuda, vía impositiva o aumentando la emisión de la oferta monetaria.

- **Política fiscal procíclica:** conjunto de medidas aplicadas por el gobierno que consisten en reducir gastos o aumentar impuestos en periodos de recesión económica. En periodos de expansión o crecimiento, aumenta el gasto público y disminuye los impuestos.

- **Política tributaria:** expresión utilizada en macroeconomía para referirse a las medidas del gobierno relacionadas con el establecimiento de distintas categorías y volúmenes de recaudación de impuestos de acuerdo con los objetivos de política económica y fiscal.

- **Presupuesto de egresos de la federación:** acto legislativo que contiene el decreto que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal a fin de que este pueda realizar las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señale.

- **Programa de desarrollo social:** las intervenciones presupuestarias de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios).

- **Programas de inversión:** las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y mantenimiento.

- **Proyectos de inversión:** las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura.

- **Progresividad tributaria:** principio que hace referencia a la proporción del aporte de cada contribuyente al financiamiento de los gastos públicos en relación con su capacidad económica.

- **Redistribución del ingreso:** objetivo de política fiscal en el que se

distribuye algo de nuevo o de forma diferente a como estaba.

- **Regresividad tributaria:** característica de un sistema impositivo en el que se extraen mayores recursos a quienes menos ingresos generan, creando así un sistema desproporcional e injusto.

- **Subsidio:** asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.