

“UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE
HIDALGO”

FACULTAD DE CONTADURIA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



TEMA DE TESIS
“UN ANALISIS ACTUAL DE LAS ESTRATEGIAS
PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO”

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN CONTADURÍA

CLAUDIA ROSA VEGA SANCHEZ

ASESOR:

CP J. NOE ZARAGOZA INFANTE

MORELIA, MICHOACAN, JULIO DE 2010

AGRADECIMIENTOS

A Dios, que me fortalece y me ilumina, y que me prestó la razón para desarrollarme como el ser humano capaz que soy y poder lograr cada una de las metas que me he propuesto en la vida.

A mi madre que me ha enseñado que la base es la disciplina y el esfuerzo para obtener éxito en las tareas que emprenda.

A mi padre, por guiarme, apoyarme y enseñarme a perseverar en el logro de mis objetivos.

A mi hermano, por impulsarme para ser mejor como profesionista y ser humano.

A mis hermanas, por acompañarme y alegrarme en cada etapa de la vida y en cada uno de mis logros.

A mis buenos y estimados amigos que me apoyaron en momentos difíciles: Nacho, Araceli, Sheila, Saúl.

A mis buenos compañeros y amigos de generación: Ismael, Jessi, Daniel, Paty, Lolita, Caty, Hans, Everardo, Romina, Nancy y Mayra, por todo lo que compartimos dentro y fuera de las aulas.

A las personas que me apoyaron y acompañaron durante el servicio social: Liz, Ernesto, Martha, Beto, Alma, Nancy, Mayra, Lic. Felipe Álvarez, Lic. Jorge Juárez y Lic. Juan Manuel Sánchez.

A mis maestros: Armando R. Urrieta, Gerardo Castañeda, Juan Carlos Miranda, Yolanda Hernández, José Luis Chávez, José Luis Bejarano, Ignis Salvador Castillo, Eugenio Estrada y Jaime Oseguera, por sus grandes conocimientos e invaluable sabiduría.

A mi Asesor el profesor Noe Zaragoza Infante, por su atención y apoyo en la creación de este trabajo de tesis y en el proceso de titulación.

SÍNTESIS

En este trabajo de investigación se analizan los componentes principales de la actividad financiera, el sistema tributario y la política social de nuestro país, así como los motivos de la anterior propuesta de ley de parte del presidente Felipe Calderón, denominada “Contribución del 2% para el Combate a la Pobreza”; todo esto con el objeto de conocer el trabajo de la administración pública actual en cuanto al desarrollo social y analizar el objeto de sus programas y proyectos, además de los resultados de estos, es decir, hacer del conocimiento al usuario de si realmente este trabajo está combatiendo la enorme pobreza que sufre gran parte de la población en México.

La Hipótesis propuesta en este estudio consiste en: La política social aplicada en México para el combate a la pobreza es efectiva y sí se debió aprobar la “Contribución del 2%” para incrementar los recursos de los programas asistenciales.

Las conclusiones que se obtuvieron dictan que los programas antipobreza contienen muchas desventajas, ya que entre otras cosas, no abarcan a gran parte de la población en condiciones de pobreza. En cuanto a la iniciativa de ley del 2%, opino que sí es buena la idea de aumentar los recursos que se aplican para los programas sociales con el fin de poder brindarlos a más Mexicanos sumidos en la pobreza, pero primero es necesario mejorarlos, y creo también que en conjunto con estos, el gobierno debe generar un mayor impulso al crecimiento económico para que los mexicanos con su trabajo tengan mas oportunidades de desarrollarse en el ámbito económico y con esto dar un apaleamiento a la gran pobreza existente en el país.

INTRODUCCIÓN

México es uno de los países en donde la diferencia entre el 10 % más rico de la población y el resto es mayor, ubicándose entre las doce sociedades más desiguales del mundo. La desigualdad en el ingreso origina inequidad en el acceso a servicios educativos y de salud, así como a oportunidades laborales, creándose un ciclo de desigualdad. Esta baja movilidad social se debe principalmente a la existencia de barreras producidas por la diferencia en capacidades básicas y preparación, así como por la discriminación contra ciertos grupos como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, o personas en condiciones de pobreza¹.

En este trabajo de investigación se analizan los componentes principales de la actividad financiera, el sistema tributario y las políticas públicas (la social principalmente) de nuestro país, así como las causas y/o motivos de la creación de la iniciativa de ley creada por el presidente Felipe Calderón a fines del año pasado, en el marco de la creación de la propuesta del paquete económico 2010, denominada “Contribución del 2% para el Combate a la Pobreza”.

¹ Informe de Desarrollo Humano 2006, PNUD. (Human Development Report. United Nations Development Programme)

La Hipótesis propuesta en este trabajo consiste en: “La política social aplicada en México para el combate a la pobreza es efectiva y sí se debió aprobar la Contribución del 2% para incrementar los recursos de los programas asistenciales”

Este trabajo de tesis se estructura en los siguientes apartados:

En el capítulo primero se explica el proceso de la actividad financiera del Estado, se conceptualizan los términos de Finanzas Públicas y demás elementos necesarios para la comprensión de este.

Para entender la importancia de los impuestos en la actualidad y en nuestra sociedad, en el segundo apartado, se describe detalladamente las características, funciones, efectos, etc., de los impuestos en nuestro país, así como se analiza la situación de su sistema tributario.

En el tercer capítulo, se explica los antecedentes de la medición de la pobreza y la metodología utilizada actualmente, además de que se define el concepto de la política social y los objetivos de la aplicada en nuestro país por parte de la administración actual.

En el apartado cuarto, se explican las características de algunos de los programas de asistencia social más importantes de la Administración actual, se explican sus principales objetivos y requisitos.

Y en el transcurso del ultimo capítulo, en el cinco, se presentan los motivos expuestos por el Presidente de la Republica para intentar la aprobación por parte de la mayoría del congreso, de su iniciativa de ley denominada, “Contribución del 2% para el Combate a la Pobreza”.

Para finalizar se presentan las conclusiones generales de este trabajo de investigación, esto es, los resultados de los programas sociales, sus beneficios o la falta de su aplicación de estos en muchos lugares de nuestro país donde existen habitantes quienes necesitan ayuda; el análisis de los posibles beneficios y perjuicios que hubiesen sucedido de haberse aplicado la Contribución para el Combate a la Pobreza (COCOMPO), así como algunas opiniones de especialistas e investigadores en la materia, y sugerencias personales acerca de la forma de mejorar las políticas sociales actuales y los programas asistencialistas con el fin de que exista un mayor beneficio para la población que mas los necesita.

ANTECEDENTES

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presenta las estimaciones de pobreza por ingresos a nivel nacional y para los ámbitos rural y urbano correspondientes a 2008, las cuales fueron realizadas con base en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, dada a conocer el 16 de julio de 2009 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De acuerdo con la información de la ENIGH 2008, en ese año, 50.6 millones de mexicanos eran pobres de patrimonio, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito.

Asimismo, 19.5 millones eran pobres alimentarios, es decir, quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. De los pobres alimentarios en 2008, 7.2 millones habitaban en zonas urbanas (localidades de 15,000 o más habitantes), mientras que 12.2 millones residían en el área rural.

Entre 2006 y 2008 aumentó la incidencia de la pobreza de patrimonio —el porcentaje de personas pobres—, la cual pasó de 42.6% a 47.4%; a su vez, la incidencia de la pobreza alimentaria aumentó de 13.8% a 18.2%. En términos absolutos, el incremento fue de 5.9 y 5.1 millones de personas, al pasar de 44.7 a 50.6 millones de personas y de 14.4 a 19.5 millones de personas, respectivamente.

Debido a que la pobreza es un fenómeno multidimensional, es importante analizar el comportamiento de diversos indicadores de desarrollo social para obtener un panorama general de la situación de pobreza en México. La información de la ENIGH muestra que ha habido una mayor cobertura de servicios básicos de educación, de salud y de vivienda, particularmente entre la población más pobre

entre 1992 y 2008. Es importante enfatizar la disminución del porcentaje de hogares en viviendas con piso de tierra en el 20 por ciento más pobre de la población, el cual pasó de 22.3% en 2006 a 18.9% en 2008 (una reducción de 170 mil hogares). Lo anterior representa una disminución de 3.4 puntos porcentuales.

Por otra parte, a escala nacional, la inasistencia escolar entre las niñas y los niños entre 8 y 12 años de edad se redujo de 1992 a 2008 de 5.1% a 2.1%. Asimismo, en el 20 por ciento más pobre de la población la inasistencia escolar disminuyó de 8.9% a 3.4% (136 mil personas), lo que ha traído consigo una disminución de las brechas en este indicador educativo. El ritmo de disminución del analfabetismo durante el mismo periodo también ha sido más acentuado entre la población más pobre del país.

Existe una tendencia similar en la dotación de servicios básicos de luz, de agua y de piso firme: a nivel nacional, el porcentaje de viviendas con piso de tierra disminuyó de 15.8% a 6.1% entre 1992 y 2008, mientras que en el 20 por ciento más pobre de la población la reducción respectiva fue de 46.2% a 18.9%.

Por lo que respecta a los indicadores de protección social, la información destaca que desde 1992 no ha incrementado la derechohabencia de la población en las instituciones formales de seguridad social (IMSS, ISSSTE). Sin embargo, se observa una reducción en el porcentaje de personas de 65 años o más que no reciben pensión: en 1992, en el 20 por ciento de la población más pobre del país,

el 94.1% de las personas de 65 años no trabajaba y no recibía pensión; este porcentaje se redujo a 90.8% (890 mil personas) en 2006, y a 70.2% (738 mil personas) en 2008.

Asimismo, la protección social –que incluye derechohabencia, cobertura de programas sociales, entre otros ha cubierto a un mayor porcentaje de personas en los últimos años. El aumento de la cobertura de programas sociales ha sido más acentuado entre la población de menores recursos económicos: entre el 20 por ciento de la población más pobres del país, el porcentaje de hogares que no contaban con seguridad social ni eran protegidos por la cobertura de algún programa social disminuyó de 89.1% a 38.3% entre 1992 y 2006 y a 31% en 2008.

JUSTIFICACIÓN.

Un proceso público, que llamó mi atención, fue el de la distribución del recurso propuesto y aprobado por los funcionarios responsables (ejecutivo y legisladores), para los programas de asistencia social.

Me parece útil e interesante aportar un análisis de las estrategias llevadas a cabo por nuestro gobierno actual, que, con la responsabilidad de intentar reducir o mitigar este mal social que aqueja a millones de mexicanos, crea, promueve o mejora programas sociales ya existentes, e introduce propuestas o proyectos de ley en los que se requiere un aumento en los impuestos para acrecentar el monto de ingresos derivado a estos programas asistencialistas. Claro ejemplo es el de la Iniciativa de ley denominada “Contribución del 2% para el Combate a la pobreza”.

Mi intención fundamental en este trabajo de investigación, a partir de los resultados que emitió el CONEVAL el año pasado con respecto a las cifras mas actuales de pobreza en nuestro país, es la de comprobar y exponer la verdadera utilidad y los beneficios de este tipo de programas asistencialistas; es decir, conocer si realmente funcionan e incluso si son buena estrategia, los proyectos de ley cuyo objeto es aumentar el ingreso público destinado a programas asistencialistas, esto es, ayudar a mas personas “pobres” de nuestro país, para que logren vivir en un estado mayor de bienestar.

OBJETIVOS.

En este trabajo de investigación como se menciona anteriormente, se analizan distintas variables de las funciones que llevan a cabo los dirigentes y los administradores públicos de nuestro país. Se analizan las actuales políticas, los programas y el proyecto de ley emitido por el presidente Calderón el año pasado, de la Contribución del 2% para el Combate a la Pobreza. Esta información se expone con el fin de que el lector o usuario pueda:

- ✓ Comprender el mecanismo de la actividad financiera de nuestro país, esto es, la forma en que el Estado adquiere los recursos públicos y la forma en que los gasta.
- ✓ Conocer y entender el mecanismo y los organismos encargados de medir y clasificar los niveles de pobreza existentes en nuestro país.
- ✓ Conocer los fundamentos de la política social y comprender la política aplicada en la administración actual, así como sus principales objetivos.
- ✓ Analizar los programas de ayuda que promueve el gobierno Federal para abatir este problema difícil y muy extendido en nuestro país.
- ✓ Concientizarse de la real utilidad de esos programas asistencialistas, si realmente ayudan a la mayoría de los mexicanos sumidos en la pobreza.
- ✓ Entender el mecanismo de la Iniciativa de ley del 2% para combatir la pobreza, ¿era o no un aumento del 2% del IVA disfrazado?
- ✓ Proyectar y analizar los posibles beneficios que generaría ese proyecto de ley si se hubiese aplicado en el país.

“Un Análisis actual de las Estrategia para el Combate a la Pobreza en México”

“ÍNDICE”

	PAG.
AGRADECIMIENTOS	i
SINTESIS	ii
INTRODUCCIÓN	vii
Antecedentes	ix
Justificación	xii
Objetivos	xiv
CAPITULO 1.- ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	1
1.1 La Actividad Financiera del Estado.	2
1.2 Finanzas Públicas.	5
1.3 Clasificación de los ingresos públicos.	5
1.3.1 Ingresos Tributarios	6
1.3.2 Los ingresos financieros	8
1.4 Administración de los ingresos públicos	14
1.5 Ley de ingresos.	15
1.5.1 Concepto y Características	15
1.5.2 Rubros que la integran	16
1.6 Erogación o aplicación de los ingresos públicos	19
1.6.1 Presupuesto de egresos.	19
1.6.2 Presupuestos tradicionales y por programas	21

CAPITULO 2.- LOS IMPUESTOS Y SU IMPORTANCIA EN MÉXICO.	23
2.1 Concepto de Impuesto.	24
2.2 Antecedentes de los Impuestos en México.	26
2.3 Fases del proceso de creación de una Ley fiscal.	29
2.4 Generalidades de los impuestos.	31
2.4.1 Función de los impuestos	31
2.4.2 Tipos de impuestos	33
2.4.3 Elementos de los impuestos	36
2.4.4 Efectos de los Impuestos	37
2.4.5 Obligación contributiva o tributaria	40
2.4.6 Principios de la imposición	41
2.4.7 Sistema Tributario Mexicano Actual	44
CAPITULO 3.- LA POBREZA EN MÉXICO: SU MEDICIÓN Y SU POLITICA SOCIAL.	48
3.1 Pobreza Absoluta	49
3.2 ¿Qué es el desarrollo humano?	50
3.2.1 Índice de desarrollo humano en México	52
3.2.2 Índice de pobreza de la SEDESOL.	53
3.2.3 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	54
3.2.4 Las múltiples dimensiones de la pobreza	56

3.2.5 Medición en el espacio del bienestar	59
3.2.6 Indicadores de carencia social	62
3.3 Política Social.	63
3.3.1 Objetivos de la actual política social de México	64
CAPITULO 4.- PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO	68
4.1 Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades	69
4.1.1 Componente Salud	71
4.1.1.1 Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	71
4.1.1.2 Embarazo Saludable	72
4.1.1.3 Cirugía Extramuros	73
4.1.2 Componente Educativo	75
4.1.2.1 Jóvenes con Oportunidades	75
4.1.3 Componente Alimentario	76
4.1.3.1 Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria	76
4.2 Otros Programas Sociales para el combate a la Pobreza	77
4.2.1 Programas que coordina la SEDESOL	77
4.2.2 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	78
4.2.3 Programa 70 y más	82
4.2.4 Programa 3x1 para Migrantes	83
4.2.5 Programa Hábitat	86
4.2.6 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	89
4.2.7 Programa de Empleo Temporal (PET)	90

4.2.8 Programa de Estancias Infantiles	92
4.2.9 Diconsa: Programas de Apoyo Alimentario y Abasto Rural	95
4.2.10 Liconsa: Programa de Abasto Social de Leche	98
4.2.11 Fonhapo: Programas tu Casa y Vivienda Rural	100
 CAPITULO 5.- INICIATIVA DE LEY: “LA CONTRIBUCIÓN DEL 2% PARA EL COMBATE A LA POBREZA”	 103
5.1 Exposición de Motivos	104
5.2 Obligaciones Tributarias.	113
 CONCLUSIONES	 129
BIBLIOGRAFIA	137

CAPÍTULO 1.- “ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO”

1.1 La Actividad Financiera del Estado

La actividad financiera del Estado es la función que éste desarrolla para procurarse los recursos necesarios y estar en condiciones de sufragar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Asimismo, esta actividad se desenvuelve dentro de la administración pública y tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas.

Manolo Sánchez Hernández dice en su libro “Derecho Tributario”, que las etapas que conforman la actividad financiera “(...) no tendrían la importancia y utilidad que les corresponde, si no existiera el marco jurídico que les diera vida”, art. 74 fraccs. II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

1.2 Finanzas Públicas

Las finanzas públicas es la disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionados con:

- Los ingresos públicos;
- El gasto público;
- El endeudamiento interno y externo del Estado y

¹ Sanchez Hernandez Mayolo, Derecho Tributario, 2ª ed., Cárdenas Editores y Distribuidora, México, 1988, p. 7

- Los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.²

A través de las finanzas públicas, vía la política fiscal, se pueden afectar algunos indicadores macroeconómicos, tales como el ahorro, la inversión o el consumo público y privado. Así tenemos que:

Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un superávit público, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión y el consumo. En contraposición a esta situación favorable que predomina en el sector público, el sector privado se ve afectado en sus niveles de ahorro, inversión y consumo.

La situación contraria se da cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público. En este caso el ahorro, la inversión y el consumo del sector público se reducen y se incrementan los del sector privado.

Una situación de equilibrio fiscal se presenta cuando los ingresos públicos son iguales a sus gastos. En este caso, solo se da una reasignación de los recursos, puesto que, el gobierno los retira de una parte del sector privado vía impuestos, para asignarlos a otros grupos del mismo sector privado.³ De esta manera, bajo un equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, el

² El sector paraestatal está integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Véase: Instituto Nacional de Administración Pública (1999), "La organización de la administración pública en México". Noriega Editores. México, D.F. 5 p.

³ Para fines del análisis económico sólo se manejan dos sectores: el público y el privado. El sector social puede formar parte de uno de los dos sectores citados, dependiendo de la actividad que realice y del origen de sus recursos.

ahorro, la inversión y el consumo, tanto público como privado, no se modifican.

El balance público determinado por la diferencia entre los ingresos y los gastos de gobierno no es el único que puede afectar la relación entre el ahorro, la inversión y el consumo público y privado, existen otros balances que tienen una fuerte incidencia en dichas variables macroeconómicas, tales como:

- El balance económico:

Es el resultado positivo (superávit) o negativo (déficit), de la confrontación entre los ingresos y los egresos del gobierno federal, así como el de las empresas paraestatales de control presupuestal directo⁴ e indirecto.⁵

- El balance primario del sector público:

Es igual a la diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales, excluyendo los intereses generados por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores.

⁴ Aquellas que están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el PEF del año 2000 aparecen como tales: Lotería Nacional; Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁵ Las que no están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este grupo incluye a un gran número de entidades. La relación completa puede ser consultada en: Instituto Nacional de Administración Pública (1999), Op. Cit. 563-568 pp.

- El balance presupuestario:

Es el saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

- El balance operacional financiero del sector público:

Es el estado que muestra las operaciones financieras de ingresos, egresos y déficit de las dependencias y entidades del Sector Público Federal deducidas de las operaciones compensadas realizadas entre ellas. La diferencia entre gastos e ingresos totales genera el déficit o superávit económico.

Los ingresos son una variable que incide directamente en el ahorro, la inversión y el consumo público y privado, puesto que, a mayores ingresos públicos se puede llevar a cabo una política expansionista en el gasto, la inversión y el consumo, tanto público como privado y viceversa.

1.3 Clasificación de los ingresos públicos

Ante la diversidad de medios que el Estado utiliza para allegarse fondos, se han elaborado múltiples clasificaciones explicativas de sus ingresos. Así, se habla de “ingresos ordinarios y extraordinarios”, “ingresos de Derecho Público y de Derecho Privado, ingresos tributarios y no tributarios”.

El distinguido jurisconsulto Giulanni Fonrouge, para quien los recursos del Estado deben de dividirse en dos grupos: “Los provenientes de bienes y

actividades del Estado; y los provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al Poder del Estado”.⁶

Con base en este concepto, podemos sostener que los ingresos del Estado se clasifica en dos grandes rubros, a saber: ingresos tributarios e ingresos financieros.

Los primeros son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico-fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos. En tanto que los segundos son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurra, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de sus súbditos, para la integración del Presupuesto Nacional.

1.3.1 Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal. Es decir se trata de aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos.

Existen cinco clases de ingresos tributarios:

⁶ Fonrouge Giuliani, citado por Adolfo Arrijo Vizcaino En su libro “Derecho Fiscal”, Editorial themis, 4ª Edición, Mexico, 1988 pp. 64 y 65.

1. Impuestos. De acuerdo con lo que dispone el art. 2º fracción I del código fiscal de la federación: “impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma...” los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del estado, al grado que puede afirmarse que la gran mayoría de las relaciones entre el fisco y los causantes se vinculan con la determinación, liquidación, posible impugnación y pago de un variado número de impuestos.

2. Aportaciones de seguridad social. Según la fracción II del art. 2º del código fiscal, “aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado”.

3. Derechos. El art. 2º, fracción IV del código fiscal federal, los define como “las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado”.

4. Contribuciones especiales o de mejoras. La fracc. III del art. 2 del CFF señala que las contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley, a

cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

5. tributos o contribuciones accesorias. De una correcta interpretaciones del último párrafo de el varias veces mencionado art. 2º de nuestro código tributario, se llega a la conclusión de que son accesorios todos aquellos ingresos tributarios no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones especiales. Así dentro de este rubro destacan de manera especial las multas impuestas por infracción a leyes fiscales y administrativas y los cargos cobrados por el pago extemporáneo de créditos fiscales.

1.3.2 Los ingresos financieros

Por ingresos financieros debemos entender todos aquellos que provienen de las diversas fuentes de financiamiento a las que el estado se ve precisado a recurrir, adición a las prestaciones fiscales recibidas de los contribuyentes, para integrar el presupuesto nacional. Los ingresos financieros son susceptibles de dividirse en los siguientes rubros:

Empréstitos. Se llama empréstitos a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (fondo monetario internacional, banco interamericano de desarrollo, Eximbank, banco mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor la obligación, a un cierto plazo, de

restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones), forma la deuda pública de un país. Los empréstitos pueden negociarse a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo fundamentalmente con la capacidad de pago del receptor y con sus requerimientos monetarios.

El manejo y administración de los empréstitos, en especial de los que forman parte de la deuda exterior, constituye una tarea en extremo delicada, que si no responde a criterios de prudencia, previsión, honestidad eficacia, puede conducir al llamado “endeudamiento en cadena”, en el que inevitablemente suele desembocar en fenómenos depresivos de la economía: recesión, inflación, devaluación, etc. cuyos efectos resultan verdaderamente trágicos para la estabilidad político-social y aun para la soberanía de un país.

Emisión de moneda. La función de emitir moneda a través de su banco central, emisión que debe efectuarse en proporción a las reservas de cada país, generalmente integradas por metales preciosos (oro preferentemente), por depósitos de divisas de fuerte cotización en los mercados cambiarios internacionales (generalmente dólares, marcos alemanes o francos suizos) o “derechos especiales de giro” instrumentos financieros internacionales comúnmente aceptados como reservas monetarias substitutivas de oro cuyas existencias mundiales empiezan a resultar insuficientes). La moneda es el instrumento cambiario por excelencia en el mundo actual, al grado que las reservas de las que cada país pueda disponer en un momento dado,

sirven de pauta exacta para conocer su situación financiera tanto interna como externa. La emisión de moneda puede obedecer, en términos generales a tres tipos de razones:

1. Las necesidades de cubrir déficit presupuestario, sin exceder las reservas monetarias ni la capacidad de endeudamiento del país.
2. El imperativo de tener que cubrir déficit presupuestarios insoslayables, en exceso de los recursos monetarios disponibles y rebasando la capacidad máxima de endeudamiento.
3. La conveniencia de reflejar un aumento de las reservas monetarias como consecuencia de un periodo de expansión económica.

Emisión de bonos de deuda pública. Son instrumento negociables que el estado coloca entre el gran publico inversionista, recibiendo a cambio un cierto precio y asumiendo como contraprestación obligaciones de rembolsar su importe mas una prima o sobreprecio en un plazo determinado y de garantizar la propia emisión con sus reservas monetarias o con los futuros rendimientos de la explotación de los recursos naturales que por mandato constitucional están bajo su dominio directo.

Se les llama “de deuda publica” en virtud de que tanto el compromiso de rembolsar el monto invertido por los interesados, como el pago de la prima o sobreprecio, se convierten en pasivos a plazo que afectan las disponibilidades del erario federal. La emisión de bonos de deuda pública es

un ingreso financiero del estado, exactamente en la misma medida en que los empréstitos los son: todo depende de su productividad.

Amortización y conversión de la deuda pública. Por amortización entendemos el pago oportuno y a su vencimiento, de las exhibiciones correspondientes a capital e intereses estipuladas en los empréstitos y bonos, contratados y emitidos por el estado, en tanto que la conversión implica el pago anticipado de la totalidad o parte de las obligaciones económicas que componen la deuda publica. “la conversión es un tipo especial de consolidación llevada a cabo antes del vencimiento de los prestamos existentes, para obtener algunas ventajas para el tesoro. Podría llevarse a cabo para fomentar la transferencia de la deuda desde los bancos a los individuos y a los inversionistas institucionales, para ajustar los vencimientos de la deuda pendiente a un esquema fácilmente manejable, o para reducir las cargas de los intereses”.

Monetarias y renegociaciones. Las primeras consisten en ciertas ampliaciones de los plazos inicialmente convenidos para el pago de las exhibiciones correspondientes a capital e intereses, en tanto que las segundas implican un replanteamiento total de la operación de que se trate, no solamente en lo tocante a capital e intereses sino también en los aspectos relacionados con garantías, programas de inversión, vigilancia de la correcta aplicación de los fondos suministrados, etc. es decir mientras las moratorias atienden exclusivamente a las condiciones de pago, las renegociaciones se refieren globalmente a las estipulaciones generales de un préstamo.

Devaluación. La emisión de moneda esta respaldadas por las reservas de que un país disponga en su banco central. Ahora bien, con dichas reservas, la moneda se cotiza en el mercado cambiario internacional, recibiendo un valor determinado frente a otras monedas, el que se conoce como paridad cambiaria. De tal manera que, hasta en tanto no se modifique la proporción existente entre la moneda en circulación y las reservas que amparen su emisión, la paridad cambiaria internacional se mantendrá.

Podemos afirmar que la devaluación debe entenderse en la actualidad en dos sentidos: el clásico o el tradicional, que es que por desgracia se ha presentado en diversas ocasiones en nuestro medio, y que constituye una fuente sumamente limitada de ingresos financieros para el estado; y el sentido moderno, que le atribuye el carácter de instrumento de ajuste económico para fortalecer la posición privilegiada en el ámbito del comercio internacional de naciones altamente desarrolladas, que en esta forma reactivan la generación de cuantiosos ingresos financieros.

Expropiaciones. Podemos definir a la expropiación como el acto unilateral llevado acabo por la administración publica, con el objeto de segregar un bien de la esfera jurídico-patrimonial de un particular, para destinarlo, aun sin el consentimiento del afectado, a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general o causa de utilidad publica, mediante el pago de una indemnización.

De acuerdo con lo que estatuye el art. 27º constitucional, la propiedad originaria de las tierras y aguas ubicadas en territorio nacional corresponde

al estado, quien sin embargo, puede transmitir su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. El ejecutivo esta facultado para expropiarlo en perjuicio de su propietario, aunque mediante el pago de una indemnización, a fin de incorporarlo al dominio publico de la federación y de destinarlo, por regla general, a la prestación de un servicio publico.

Decomisos. Consiste en la perdida a favor del estado de los instrumentos utilizados para la comisión de un delito. En este sentido debe diferenciarse de la confiscación, que es la apropiación que a su favor hace el estado, sin ningún titulo jurídico ni derecho de bienes que legítimamente pertenecen a un ciudadano. En los términos de la legislación aplicable, los bienes decomisados por el estado deben de ser vendidos a la brevedad posible, en pública subasta a fin de que con su producto se cubran las responsabilidades resultantes de la comisión de un hecho lícito.

Nacionalizaciones. Podemos definir a la nacionalización o estatización como el acto jurídico unilateral por virtud del cual se establece que, en lo sucesivo, una determinada actividad económica queda reservada en forma exclusiva a la acción del estado, expropiándose, en consecuencia, todos los bienes y recursos propiedad de los particulares, que habían venido desarrollando dicha actividad, con anterioridad a la intervención estatal.

Privatización. Se trata de un acto jurídico unilateral por virtud del cual el estado se desprende de empresas o entidades que había tenido bajo su control exclusivo, para transferirlas, a cambio de un precio, a inversionistas privados, nacionales o extranjeros, con el objeto de que en lo sucesivo las

actividades de esas empresas o entidades sean desarrolladas dentro de un marco de economía de mercado, sin intervención alguna por parte del propio estado.

1.4 Administración de los ingresos públicos

La administración de los ingresos públicos resulta muy compleja debido a la diversidad de procedimientos que deben seguirse para tener una buena recaudación y administración. La ley Orgánica de la Tesorería de la Federación establece que los cobros y las percepciones de la recaudación deben justificarse de acuerdo con las disposiciones legales o resoluciones de autoridad competente, así como comprobarse con los documentos oficiales correspondientes.

Lo complejo de la administración de los ingresos públicos comprende desde los órganos de recaudación hasta las formas de las mismas.

En efecto, son muchas las maneras como pueden recaudarse los ingresos públicos: efectivo, especie, timbres, marbetes, bonos expedidos por la Tesorería de la Federación u otras, de acuerdo con lo que establezcan las leyes relativas, los contratos, concesiones o permisos que los rijan.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31 fracc. XI, encomienda a la SHCP cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación dispone que el cobro de toda clase de crédito a favor del Gobierno Federal, así como a la percepción de fondos y valores por otros conceptos a que tenga derecho el mismo o por

cuenta ajena, debe hacerse por la Tesorería de la Federación, ya sea directamente o por conducto de sus organismos subalternos o auxiliares.

1.5 Ley de Ingresos

La Ley de Ingresos de la Federación tiene como función primordial dar vigencia en la aplicación de las diversas leyes que en materia contributiva existen en territorio nacional, como por ejemplo la Ley del Impuesto sobre Renta, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, la del Impuesto al Valor Agregado, la de Importación o Exportación, el cobro de los derechos por la disminución de la deuda pública externa.

1.5.1 Concepto y características

La ley de Ingresos de la Federación es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado. En realidad, es una lista de conceptos en virtud de los cuales el gobierno puede percibir ingresos, sin fijar ningún elemento de los impuestos, sino que sólo establece que, en determinado ejercicio, se percibirán ingresos provenientes de los renglones señalados.

Esta tiene su apoyo legal en el art. 73 fracc. VII de la Constitución Federal, conforme al cual el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Anualmente deben examinarse, discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, como lo establece la fracción IV del

art. 74 constitucional, en consecuencia la ley de ingresos de la federación es una ley anual.

1.5.2 Rubros que la integran

-Ingresos del gobierno federal:

- a) Impuestos
- b) Contribuciones de mejoras
- c) Derechos
- d) Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
- e) Productos
- f) Aprovechamientos

-Ingresos de organismos y empresas:

- a)** Ingresos de organismos y empresas
- b)** Aportaciones de seguridad social

-Ingresos derivados de financiamientos:

- a) Ingresos derivados de financiamientos

Entonces se resume que los ingresos del estado se clasifican en:

• *Contribuciones.* Estas se obtienen de:

- 1. impuestos
- 2. aportaciones de seguridad social
- 3. contribuciones de mejoras

4. derechos
5. accesorios de las contribuciones
6. contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago y sus accesorios

Productos. Se obtienen de:

1. los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
2. el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Aprovechamientos. Se obtienen de:

1. multas
2. indemnizaciones
3. reintegros
4. provenientes de obra pública de infraestructura hidráulica.
5. participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes sobre herencia.
6. participaciones en los ingresos derivados de la derivación de la aplicación de leyes locales.
7. aportación de los estados, municipios y particulares.
8. cooperación del DF por servicios públicos locales.

9. 5% de días de cama a cargo de establecimientos.
10. participaciones a cargo de concesionarios.
11. participaciones señaladas por la ley federal de juegos y sorteos.
12. regalías provenientes de fondos y expropiación minera.
13. aportación de contratistas de obras públicas.
14. destinados al fondo para el desarrollo forestal.
15. cuotas compensatorias
16. hospitales militares
17. participación por la expropiación de obras de dominio público.
18. recuperaciones de capital
19. decomisos y bienes que pasan al fisco.
20. rendimientos excedentes de Pemex y organismos subsidiados.
21. no comprendidas en los incisos anteriores.
22. otros.

Financiamiento. Provenientes de:

1. emisiones en valores.
2. otros financiamientos.

Otros ingresos. Obtenidos de:

1. organismos descentralizados.
2. empresas de participación estatal.
3. financiamiento de organizaciones descentralizadas y empresas de participación estatal.

1.6 Erogación o aplicación de los ingresos públicos

De todas las cantidades que se recaudan por concepto de ingresos públicos del Estado, una vez concentrados en la Tesorería de la Federación, aun cuando las leyes especiales los destinen a un fin determinado o para ser aprovechados en actividades de la Administración Pública, sólo podrá disponerse por aplicación del Presupuesto de Egresos.

La ley Orgánica de la Federación y su Reglamento establecen un procedimiento complicado, tendiente a evitar cualquier violación en las erogaciones o aplicación de los ingresos públicos.

1.6.1 Presupuesto de Egresos de la Federación

Se considera que formalmente este presupuesto es un acto legislativo, ya que constituye una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, estos son: autorización al Ejecutivo para la inversión de fondos públicos, la base para la rendición de la cuenta pública y determinar responsabilidades; esto, materialmente, se considera un acto administrativo, pues no puede decirse que la Cámara de Diputados, por medio del Presupuesto de Egresos, dé nacimiento a una situación jurídica general,

condición indispensable para que exista un acto legislativo; por el contrario, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, monto y tiempo se trata de un acto totalmente administrativo.

El presupuesto de Egresos de la Federación es anual y tiene su apoyo en la fracc. IV del artículo 74 constitucional, conforme al cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente este presupuesto.

Por otra parte, el art. 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el período de un año, a partir del 1 de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. Sin embargo, puede suceder que, no obstante la anualidad del presupuesto y que la Cámara de Diputados no haga autorizaciones permanentes, se aprueben casos excepcionales; por ejemplo, contratos cuya ejecución vaya más allá del año de presupuesto en que se firman.

Otra característica del presupuesto es su unidad, que consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, dicha unidad es exigible por ser la forma que permite apreciar con más exactitud las obligaciones del poder público.

Otro rasgo característico es que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el presupuesto, con apoyo del art. 126.

Finalmente se encuentra la característica de la especialidad, la cual consiste en que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas

globales, sino que debe detallarse, en cada caso, el monto del crédito autorizado. Esto tiene su apoyo en la fracc. IV del art.74 constitucional.

1.6.2 Presupuestos tradicionales y por programas

El Presupuesto tradicional utilizado en la mayor parte de los países es un instrumento de carácter administrativo y contable, el cual, basado en la estimación de ingresos y de egresos para un periodo determinado, define la distribución de recursos por dependencia administrativa y por objeto del gasto. Asimismo, muestra lo que el gobierno “compra” para realizar las cosas. Este tipo de presupuesto es el que se ha usado en México y el que consagraba la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, derogada en diciembre de 1976.

El presupuesto por programas muestra tanto lo que el gobierno hace con el gasto público como los gastos de cada uno de los programas y sus costos, lo que le permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno.

Vázquez Anaya, citado por De la Garza dice “(...) que mientras el presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable, el presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en un futuro inmediato”⁷.

Algunas de las diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas que señala De la Garza son:

⁷ Vázquez Anaya, citado por De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 13 ed., Ed. Porrúa, México 1985, p. 121.

PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Detalla todas las adquisiciones del gobierno. No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios. Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos. Hace énfasis en el control financiero legal. No permite identificar las atribuciones duplicadas. Proceso empírico o mecánico	Hace énfasis en lo que se realiza con los fondos disponibles. Forma parte del proceso de planificación, transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales. Señalan metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de plazos medios y largos. Hace énfasis en las realizaciones de los programas. Por la clasificación combinada (funcional institucional), identifica las atribuciones duplicadas. Proceso con base técnica y características bien definidas.

CAPÍTULO 2.- “LOS IMPUESTOS Y SU IMPORTANCIA EN MÉXICO”

2.1 Concepto de Impuesto

El art. 2º fracción I del código fiscal de la federación dispone que “los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma”. Los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del estado, al grado que puede afirmarse que la gran mayoría de las relaciones entre el fisco y los causantes se vinculan con la determinación, liquidación, posible impugnación y pago de un variado número de impuestos.

La definición de impuesto contiene muchos elementos, y por lo tanto pueden existir diversas definiciones sobre el mismo. Entre las principales definiciones están las siguientes:

Eherberg: “Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”⁸.

⁸ Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, Ed. México D.F. 1946, p. 33.

Vitti de Marco: “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”⁹.

Luigi Cossa: “El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”¹⁰.

José Álvarez de Cienfuegos: “El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación específica y recíproca de su parte”¹¹.

De las definiciones anteriores se puede ver que existen ciertos elementos en común como que los impuestos son coercitivos, es decir que el Estado los fija unilateralmente, limitan el poder de compra del consumidor y se destinan sin ninguna especificación a cubrir la satisfacción de necesidades colectivas o a cubrir los gastos generales del Estado.

Una vez que se han visto los elementos que integran al impuesto, éste se puede definir como “la aportación coercitiva que los particulares hacen al

⁹ Ibídem

¹⁰ Ibídem

¹¹ Rosas F., Santillán L.. op. cit.

sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir”¹².

Es decir, los impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público; sin embargo, dentro de esta transferencia no se especifica que los recursos regresarán al sujeto en la forma de servicios públicos u otra forma. Esto es así porque los recursos obtenidos por el sector público sirven para muchos fines, siendo uno de los más importantes, para el caso de México, la redistribución del ingreso a través de diversas vías como por ejemplo, a través de los programas de desarrollo social.

2.2 Antecedentes de los Impuestos en México

En su trabajo de investigación denominado “Los Impuestos en México”, Eder González cita información acerca de las distintas formas de organización tributaria que manejaron los habitantes de nuestro país a través de los siglos. Explica que, “precisamente en México, hace muchos siglos, el pueblo Azteca era un estado bien organizado con adecuadas formas de tributación, donde la gente tenía certidumbre del destino de los recursos enajenados”¹³.

Por ejemplo, los aztecas empezaron a manejar los denominados ingresos ordinarios (impuestos normales de comida y flores para el rey) y los extraordinarios (que consistían en la solvencia de guerras), los cuales les sirvieron como medios de obtención de recursos para el desarrollo de su civilización (los cuales actualmente son utilizados como margen de cobro a las personas y sociedades). Éste buen sistema de impuestos, además, se

¹² Ibídem

¹³ González, Eder, “Los Impuestos en México”, [pagina en línea] México 2008, formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.impuestum.com>.

consiguió por la enorme cultura, y en gran parte a la excelente educación que manifestaban los aztecas, ya que el hecho de tener una preparación mental adecuada les daba las suficientes armas para convertirse en la mejor civilización de toda América. Sin embargo, el desarrollo del pueblo Azteca y de sus medios de imposición se vio truncado con la llegada de los españoles, en especial, porque les cambiaron sus formas de tributar.

Hernán Cortés y la corona española empezaron por ver que la organización impecable de los aztecas era de relevancia notoria, pero no para el interés de los mismos. Así que optaron por modificar la actual y fluyente recaudación en especie, por una más monetaria, es decir, reflejado en oro y joyas. Asimismo, se implementaron una diversidad de impuestos para el mayor aumento del beneficio del Estado español, como por ejemplo; el quinto real, la alcabala, el diezmo minero, el impuesto al pulque, entre otros muchos, que valieron de medio de explotación, represión y empobrecimiento de la clase indígena. La invasión española fue un retroceso indudable en la cultura, la ética, la moral y la educación de los mexicanos.

La Independencia significó otra etapa importante en el sistema de fiscalización del pueblo mexicano. Este período trato de disminuir los excesivos pagos que se le confirieron al estado Español, revirtiendo la situación mediante el cobro de las actividades (mercancías transitadas en todo el país y el extranjero) realizadas por los mismos, es decir, aranceles a la importación y exportación de productos. Del mismo modo, percibimos que los trabajos de los héroes de la independencia era en la forma de llevar a la tributación a términos de equidad y cooperación (copia fiel de lo que hacía el pueblo Azteca), tarea que sin embargo, no se pudo establecer debido a las

constantes guerras y golpes de Estado que sufría México, y peor aún, por la traición de nuestros “patriotas” o como se hacían llamar estos, claro es el ejemplo de Antonio López de Santa Anna que cobraba impuestos por cada posesión material que tenían los ciudadanos, por ejemplo; caballos, perros, vacas, puertas, ventanas, entre muchas otras cosas, que hacían el tema fiscal rebotar, de nuevo, hacia la época de la conquista española, basada por supuesto en la represión social.

Porfirio Díaz marcó otra importante etapa en los impuestos de México, no obstante percibámoslo desde dos ángulos; el primero era que el General Díaz propicio una enorme recaudación tributaria estimada en 30 millones de pesos, la cual se suscitó debido a que duplicó el impuesto al Timbre, gravó las medicinas y cien artículos más, que fueron bien invertidos en infraestructura de desarrollo para nuestro país, como por ejemplo; ferrocarriles, telégrafos y electricidad. “Aquí es donde viene el pero y el segundo ángulo, ésta inversión equivalió a un total de 44 millones de pesos con lo cual el país se tuvo que endeudar externamente y deuda que hasta hoy se sigue pagando con sus sucesivos intereses”¹⁴.

Con la Revolución y el derrumbamiento de la dictadura de Porfirio Díaz, México decayó aún más en el tema fiscal, puesto que durante muchos años el argumento se abandonó debido a que el pueblo se encontraba envuelto en armas y donde la Secretaría de Hacienda vivía en plena confusión de actividades.

¹⁴ Ibídem

Por todo lo anterior, “se puede citar que México a partir de la Revolución, sigue viviendo en el desconcierto y en el reordenamiento de ideas en materia de imposición, esto gracias a los múltiples cambios que ha sufrido a lo largo de la historia (conquista española, la independencia, guerra con Estados Unidos y Francia, el Maximato, dictadura de Porfirio Díaz, la revolución, entre otros sucesos), que desestabilizaron a los gobiernos y al pueblo mexicano. De igual forma, se han implementado diversas reformas a la política fiscal y una variedad de impuestos para el mejor manejo de recursos por parte de la administración tributaria”¹⁵

2.3 Fases del proceso de creación de una Ley fiscal.

Iniciativa: de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el derecho de iniciar leyes o decretos; el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados. La formación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras (senadores o diputados), pero tratándose de proyectos en materia fiscal, los diputados deberán ser la cámara de origen, es decir, serán quienes presenten el proyecto de Ley en esta materia, mientras que los senadores será la cámara revisora. La justificación a la iniciativa de leyes fiscales como exclusiva de los diputados, estriba en que son representantes del pueblo, y que al menos en teoría tienen más contacto con éste.

¹⁵ Ibídem

Discusión: consiste en examinar por parte de las cámaras el proyecto de Ley y decidir por votación si debe o no ser aprobado, primeramente en la cámara de origen (la de diputados) por ser materia de carácter fiscal y posteriormente en la cámara revisora (la de senadores).

Aprobación: las cámaras, tanto la de diputados como la de senadores darán su consentimiento o conformidad, en votación por la mayoría de sus integrantes.

Promulgación: el Presidente de la República manifestará con su firma su conformidad a la iniciativa de Ley presentada por las cámaras; el ejecutivo podrá desechar en todo o en parte por su derecho a veto, y de ser así, éste lo devolverá a la cámara de origen (la de diputados) para que sean discutidas las observaciones y buscar nuevamente su aprobación.

Publicación: posteriormente a la aprobación y promulgación se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para su obligatoriedad, pudiendo hacerse difusión en los principales medios de comunicación para hacer de su conocimiento a la población.

Iniciación de vigencia: el Código Fiscal de la Federación establece que las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2.4 Generalidades de los Impuestos

Los ingresos tributarios derivan de las aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos o utilidades. Estos ingresos tributarios están integrados por toda la gama de impuestos que gravan las diversas actividades económicas de los contribuyentes, la compraventa, el consumo, las transferencias, el arrendamiento, los salarios, etcétera.

Las contribuciones tienen como fin, costear los servicios públicos que el Estado brinda y el contribuyente paga con los impuestos los servicios que recibe. En este sentido, se habla de una contraprestación, toda vez que el contribuyente proporciona una parte de sus recursos a cambio de la satisfacción de ciertas necesidades de carácter colectivo, como el drenaje, el alcantarillado, el transporte público, los hospitales, el servicio de bomberos, ambulancias, construcción y mantenimiento de vías públicas, entre otros.

2.4.1 Función de los impuestos

Los impuestos tienen en el sistema económico gran importancia debido a que a través de éstos se pueden alcanzar diversos objetivos. Originalmente los impuestos servían exclusivamente para que el Estado se allegara de recursos, sin embargo, actualmente podemos ver que existen varios fines los cuales se mencionan a continuación:

- **Redistribución del ingreso.** Uno de los puntos fundamentales de un sistema impositivo es lograr redistribuir el ingreso en favor de un sector o grupo social; esto se alcanza cuando se logran reducir todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía. Una vía

fundamentalmente poderosa para lograr la redistribución del ingreso es a través de la aplicación de impuestos al ingreso a tasas progresivas, como por ejemplo a través del impuesto sobre la renta.

- Mejorar la eficiencia económica. Otro punto fundamental para el sistema impositivo es lograr la eficiencia económica; esto se logra si se pueden corregir ciertas fallas del mercado.
- Proteccionistas. Los impuestos, por otra parte, pueden tener fines proteccionistas a fin de proteger a algún sector muy importante de la nación, como puede ser por ejemplo alguna industria nacional, el comercio exterior o interior, la agricultura, etc.
- De fomento y desarrollo económico. Los impuestos por otra parte tienen un papel fundamental en el desarrollo económico del país o de alguna región en particular. Esto se logra a través de los recursos que se obtienen, los cuales se pueden destinar por ejemplo a fomentar a algún sector económico en particular, por ejemplo a través de un impuesto sobre el consumo de gasolina mediante el cual se pretenda financiar la construcción de carreteras.

Por otra parte podemos ver que los impuestos pueden tener fines fiscales y extrafiscales. Los fines fiscales hacen referencia a la obtención de recursos que el Sector Público necesita para cubrir las necesidades financieras, mientras que los fines extrafiscales se refieren a la producción de ciertos efectos que pueden ser económicos, sociales, culturales, políticos, etc.

2.4.2 Tipos de impuestos

Tanto la Federación, a través del Congreso de la Unión (encargado de formular las leyes que rigen en todo el país), como los estados a través de los Congresos Estatales, pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público. De esta forma podemos distinguir entre varios tipos de impuestos.

Se encuentra una gran variedad de impuestos que pueden agruparse como sigue:

Impuestos permanentes e impuestos transitorios

Esta agrupación se hace basándose en la duración o vigencia de los impuestos.

Teóricamente ésta clasificación no presenta mayores dificultades, sin embargo, en la práctica no resulta fácil hacerlo en virtud de que se presenta el problema de encontrar una medida de tiempo para calificar a un impuesto como permanente o transitorio.

Impuestos sobre las personas e impuestos sobre las cosas

Aquí, la agrupación contempla el objeto del impuesto, así los impuestos sobre las personas son los que recaen sobre los individuos como unidad, y todos los demás son considerados como impuestos sobre las cosas. Un impuesto sobre las personas será el que establezca la obligación de todo ciudadano de contribuir, independientemente de su situación económica, con una cantidad fija y uniforme, estos impuestos son siempre per cápita. Aún así, los impuestos sobre las personas son poco frecuentes siendo los impuestos sobre las cosas los más frecuentes. En éste último caso el objeto

legal puede ser la renta, los bienes muebles e inmuebles, el ejercicio de alguna actividad o profesión, etcétera.

- Impuestos Ad-valorem e impuestos específicos

Un impuesto Ad-valorem es cuando se establece una tasa o porcentaje sobre el valor de la unidad gravable, y será específico cuando se establezca una cuota o una cantidad específica por unidad imponible.

- Impuestos por administración e impuestos por arriendo

Esta clasificación se hace tomando en cuenta la institución encargada del cobro, un impuesto es por administración cuando es el propio Estado el encargado de su aplicación, y es por arriendo cuando el Estado encarga total o parcialmente su cobro a una institución privada, mediante una redistribución.

- Impuestos directos e impuestos indirectos

Aquí su clasificación se apoya en la posibilidad de traslación del impuesto. Así se considera que un impuesto es directo cuando no es trasladarse e indirecto cuando se traslada en cualquier dirección, ya sea total o parcialmente.

Pero si adoptamos el criterio basado en la persecución, entonces un impuesto es directo cuando el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente, suprimiendo a los intermediarios entre éste y el Fisco, y es indirecto cuando el legislador no grava desde luego al verdadero contribuyente, sino que lo grava por persecución.

Desde el punto de vista administrativo los impuestos indirectos son los que recaen sobre las personas por la posesión o disfrute de la riqueza o del ingreso, gravando situaciones normales y permanentes que son más o menos estables y que pueden percibirse según listas normativas de causantes. En tanto que los impuestos indirectos gravan las actividades productivas y comerciales.

Así llegamos a la siguiente clasificación de los impuestos:

- Impuestos directos:
 - a. Impuesto sobre la renta.
 - b. Impuesto sobre la renta de sociedades.
 - c. Impuesto sobre utilidades extraordinarias.
 - d. Impuestos sobre bienes.
 - e. Impuestos de capacitación.
 - f. Derechos sobre donaciones.
 - g. Etcétera.
- Impuestos indirectos:
 - a. Derechos de exportación.
 - b. Derechos de importación.
 - c. Derechos sobre el consumo.
 - d. Impuestos sobre cifras de negocios.
 - e. Impuestos sobre transporte.
 - f. Impuesto al valor agregado.

Impuestos al ingreso e impuestos al gasto

En el caso de los impuestos al gasto el monto que ha sido susceptible de traslado se encuentra incluido en el precio de la mercancía, por lo que el consumidor no paga directamente el impuesto al Estado sino que es el vendedor el que actúa como intermediario, realizando el pago legalmente. Sin embargo, significa un gasto adicional para el consumidor que constituye el punto de incidencia.

Los impuestos al ingreso se equiparan a veces con los impuestos a la producción, que el productor trata de trasladar porque significan un aumento de sus costos. Cuando la traslación implique un aumento en el precio de venta de las mercancías, será el consumidor quien pague este impuesto.

2.4.3 Elementos de los impuestos

Para efectos de estudio y análisis de los impuestos, los teóricos en la materia han determinado cinco elementos básicos:

1.- Sujeto

En lo referente al sujeto del impuesto lo primero que debe determinarse al aplicar un gravamen es el sujeto, encontrando un sujeto principal, pero también puede haber responsables solidarios.

2.- Objeto

El objeto del impuesto puede ser, el consumo, la transferencia de un bien, o la percepción de un ingreso.

El objeto del gravamen se vincula a la realización de una actividad económica. En cada Ley existe un objetivo implícito.

3.- La base

Es la cantidad monetaria sobre la que se calcula el impuesto. Puede ser el valor total de las actividades o el monto de los ingresos percibidos, menos la cantidad correspondiente a las deducciones autorizadas.

4.- Tasa, tarifa o cuota

Una vez que el mismo contribuyente sujeto del impuesto ha determinado la base para efectos del impuesto, sólo deberá aplicar la tasa, tarifa o cuota, en su caso, para conocer el impuesto causado.

5.- Forma, medio y fecha de pago

En la legislación y normas aplicables a cada gravamen, se define la forma de pago (forma oficial), así como los medios y la fecha de pago.

2.4.4 Efectos de los Impuestos

Los principales efectos de los impuestos son: repercusión, difusión, absorción, elusión fiscal y evasión fiscal

Para establecer un impuesto, el legislador debe tomar en consideración los efectos que acarrearía su aplicación, tales como si se pagan o no, cual será la reacción en la economía nacional; si darán origen a la emigración de la fuente afectada, etc.

Repercusión: es el fenómeno por medio del cual se fuerza a otra persona a pagar el impuesto; es decir, la persona a quien la ley señala como obligado al pago fiscal, trasládale gravamen a un tercero, quien, a su vez, puede transmitirlo a otro.

La repercusión implica las siguientes etapas:

Percusión. Es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, sobre quien tiene la obligación de pagarlo. Lo ideal es que el contribuyente lo absorba en su economía y no lo traslade en la operación que lo origina. Normalmente, el obligado directo de un impuesto

No lo absorbe en su economía, sino que busca que otros lo soporten.

Traslación. Es el hecho de pasar la carga del impuesto a otra(s) persona(s).

Incidencia. Es la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, es decir aquella que ve afectada su economía por el impacto del gravamen.

Las tres etapas señaladas se pueden resumir de la siguiente manera: la percusión la sufre el sujeto del impuesto; la incidencia, el pagador (consumidor); y la traslación es pasar el impuesto de uno al otro, proceso en el que pueden intervenir varias personas o solo el sujeto y el pagador.

Difusión. Consiste en que el pagador de un impuesto sufre una disminución en su ingreso y, por consiguiente, en su capacidad de compra, exactamente por la cantidad que ha pagado por concepto de impuesto. En consecuencia esta persona limitará sus consumos y dejará de adquirir determinados artículos o comprará menos, con lo que se provoca una disminución en los ingresos de sus proveedores, los que, a su vez, verán reducido su poder adquisitivo, y así sucesivamente.

Absorción. A través de la absorción el sujeto del impuesto no lo traslada, sino que lo paga, pero siempre procurando que su producción se aumente o quien disminuya su costo en las relaciones obrero-patronales o mejorando la tecnología.

Elusión fiscal. La mayoría de las personas manejan la elusión y la evasión como si se tratar de sinónimos; otros consideran que son palabras con significado semejante, pero que difieren en cuanto al grado o elementos que integran la evasión.

La elusión fiscal consiste en actos no sancionables por las disposiciones legales aplicables. La elusión se presenta cuando el contribuyente adopta cualquiera de las tres posturas siguientes:

1. No realizar el hecho generador de la obligación fiscal; por ejemplo el empleado que no quiere pagar el impuesto sobre la renta a su cargo por el salario que percibe y deja de prestar sus servicios.
2. Se aprovecha al máximo de las ventajas o prerrogativas contenidas en las disposiciones fiscales para pagar el impuesto sobre la menor base gravable posible.
3. Se aprovecha de las lagunas, deficiencias y errores contenidos en la ley fiscal.

Evasión fiscal. Se define como un acto reprobable y un ilícito penal que trae consecuencias negativas para el que incurre en ella.

2.4.5 Obligación contributiva o tributaria

La obligación contributiva o tributaria es el vínculo jurídico en virtud del cual el estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo o contribuyente, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.

La obligación contributiva tiene los siguientes elementos:

- 1.- Un sujeto activo, que es el estado.
- 2.- Un sujeto pasivo, que es el contribuyente-
- 3.- El objeto de la obligación, que consiste en una prestación pecuniaria, en especie.

El objeto de la de la obligación contributiva o tributaria consiste en la prestación económica a cargo del contribuyente. Es esencialmente un deber de dar suma de dinero al estado, en especie, para que pueda hacer frente a sus funciones propias de derecho público.

La causa de la obligación contributiva o tributaria proviene esencialmente de la ley, cuando el estado en ejercicio del Janus imperium que le es propio, genera la obligación de pagar las contribuciones. El motivo por el cual se establecen las contribuciones, es para proporcionarle al estado los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos públicos.

La doctrina ha establecido diferencias entre las obligaciones contributivas o tributarias y la obligación civil:

1.- La obligación contributiva o tributaria, está esencialmente regulada por normas de orden público, excepcionalmente por normas de derecho privado. La obligación civil se regula, fundamentalmente, por normas de derecho privado.

2.- La obligación contributiva o tributaria, tiene su fundamento únicamente en la ley. La obligación civil tiene su fuente en la ley, en un contrario, en el enriquecimiento ilegítimo o en un delito.

3.- La obligación contributiva o tributaria, el creador o sujeto activo, siempre lo es el estado (Federación, Distrito federal, estados o municipios) o sus organismos descentralizados, debidamente autorizados por la ley. En la obligación civil, lo puede ser el estado o el particular.

2.4.6 Principios de la imposición

Para que los impuestos funcionen adecuadamente y logren cumplir con sus objetivos es necesario que cumplan con una serie de características de diversa índole como pueden ser: económicas, políticas, sociales, morales y jurídicas. De tal forma para que se logren cumplir estos principios es necesario establecer dos elementos básicos: por una parte, el marco normativo, el cual establece las reglas bajo las que se rigen las figuras tributarias, y por la otra, se encuentran las técnicas fiscales que tienen como cometido mejorar la recaudación y hacerla más equitativa.

De acuerdo a lo anterior se pueden mencionar varios principios fundamentales que todo sistema tributario debe cumplir:

Jurídicos. Los impuestos deben ser de aplicación y de observancia general, sólo se deben aplicar tratamientos especiales cuando se refieran a situaciones generales. Además, los impuestos se deben expresar con claridad y precisión, de tal forma que se eviten las confusiones que originen malas interpretaciones. Por último, los impuestos deben tener una base legal y se deben destinar a satisfacer necesidades colectivas.

Morales. Los impuestos no deben fomentar hábitos nocivos para la sociedad, sino al contrario deben combatir estas malas conductas, y por otra parte, los impuestos deben ser justos en un sentido social de acuerdo con las condiciones generales del país.

Justicia. Sobre cualquier otro principio la justicia se debe imponer, sobre todo se debe velar por la mínima intervención privada y no se deben afectar las libertades individuales.

Eficiencia económica. Los impuestos no deben interferir con una eficiente distribución de los recursos, sino al contrario la deben promover. Se puede apreciar que muchas veces algunos tipos de impuestos pueden modificar la conducta de las personas generando efectos adversos en la economía, como por ejemplo trabajar menos horas ante un mayor impuesto sobre la renta. En este sentido los impuestos pueden ser distorsionantes y no distorsionantes, pero en la práctica casi todos los impuestos son del primer tipo.

A pesar de que la mayoría de los impuestos pueden ser distorsionantes, también se pueden aplicar impuestos correctivos, como por ejemplo en el caso de que se tengan que corregir fallas del mercado.

Simplicidad administrativa. El sistema impositivo genera costos en su administración, por lo tanto deberían reducirse estos costos en la medida de lo posible.

Flexibilidad. En muchas ocasiones las circunstancias económicas cambian con gran rapidez, ante esto el sistema impositivo debe permitir estos cambios y adaptarse a ellos. por ejemplo, ante caídas generales en el ingreso los impuestos deben ser menores, y ante aumentos generales en el ingreso los impuestos pueden incrementarse proporcionalmente.

Estabilización. Otro punto fundamental consiste en que a través del sistema impositivo es posible fomentar la estabilidad de la economía procurando amortiguar automáticamente las fluctuaciones económicas.

Equidad. Uno de los principios fundamentales establece que todo sistema tributario debe ser equitativo. La equidad se refiere a la manera en la que los recursos de la sociedad deben ser distribuidos entre los individuos que la conforman.

La equidad se puede clasificar de dos formas: equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal establece que los individuos que se encuentren en circunstancias similares deben tener un trato similar. La equidad vertical establece que los individuos que tienen una mayor capacidad de pago paguen mayores impuestos.

2.4.7 Sistema tributario mexicano

En México, la facultad de la recaudación le corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico en una concesión legal exclusivamente para esta actividad.

Dicha dependencia deberá entre otras cosas, proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto publico federal; utilizar en forma razonable el crédito publico; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la ley de ingresos de la federación; cobrar las contribuciones en los términos que establezcan las leyes, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Claro está que dentro de un ámbito de distribución de facultades, la secretaria de Hacienda y Crédito Publico realiza su actividad recaudatoria a través de un órgano denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Según la guía del SAT denominada “Formación Tributaria”, define: “La Administración Tributaria es una dependencia de la Administración Pública, encargada de la planeación, recaudación, control de los ingresos fiscales y, en general, de la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las leyes fiscales”¹⁶.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales, la Administración Tributaria proporciona servicios a los

¹⁶ SAT, “Formación tributaria, guía de estudio para el alumno” [pagina web en línea] 3a. Edición, México D.F. Administración Central de Comunicación Institucional abril 2008, formato pdf. Disponible en internet <http://www.sat.com.mx>

contribuyentes, basados en modelos de atención que utilizan las tecnologías modernas.

Un sistema impositivo moderno debe estar sujeto a un marco legal y contar además con los instrumentos necesarios para que la política tributaria que sea adoptada por el gobierno sea eficiente y equitativa, esto es, la administración de un sistema tributario debe de contar con las herramientas y con los elementos humanos especializados necesarios para tener una estructura funcional que le permita ser eficiente en la recaudación fiscal.

El investigador Eder González en su trabajo “Los Impuestos en México”, menciona, “en México, todavía mantenemos un sistema precario de tributación que hace difícil el hecho de colaborar (existe demasiada burocracia), al igual, de hacer que el tiempo social empleado en el pago de los impuestos sea proporcionalmente mayor que en otros países”¹⁷.

Ejemplar del enredo en la administración tributaria en México, a través del SAT, es que han dictaminado un sin fin de regimenes para el cobro de impuestos.

El hecho de complicar el entendimiento y la forma de pagar de impuestos, además de hacer múltiples regimenes fiscales, es sin lugar a duda una de las cuestiones del porque México recauda poco en comparación a otros países. En si, podría argumentarse que la baja recaudación en México, en

¹⁷ González, Eder, “Los Impuestos en México”, [pagina en linea] México 2008, formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.impuestum.com>.

comparación con países como Estados Unidos, obedece principalmente a la alta evasión existente.

Eder González menciona, “en definitiva, la baja recaudación fiscal es fruto de la nula capacidad administrativa del gobierno pero, también, de la poca cooperación de las personas. No obstante, para que la gente pueda coadyuvar en la fiscalización se hace necesaria la amplia aceptación pública del programa fiscal anunciado, ya que sin ésta aceptación o comprensión por parte de la ciudadanía, el desarrollo económico seguirá siendo una vaga aspiración o tan sólo otro método de explotar muchos recursos y de beneficiar a pocos”¹⁸

Es por eso que los problemas que se presenten hoy serán trascendentales en el futuro, por lo que es urgente saber cuales son esas dificultades imperantes en el México de hoy, las cuales servirán como claro planteamiento de los problemas a resolver y que servirán claramente para disolver los posibles estragos en el futuro:

- a) la tributación en nuestro país es arcaica y de grandes trabas (exceso de burocracia)
- b) la complejidad del sistema fiscal hace que la gente no comprenda el tratamiento de los impuestos, lo cual hace que el mismo no mejore con el tiempo
- c) falta flexibilidad en el procedimiento impositivo, o sea, no se adapta a las circunstancias actuales de nuestro país (esta falta de flexibilidad provoca

¹⁸ Ibídem

que estemos expuestos a las perturbaciones de la economía mundial, porque los ingresos fiscales dependen en primera mano de las ventas de petróleo, la cual se maneja en el comercio internacional, OPEP)

d) el impuesto al ingreso de las personas y empresas es de base pequeña, incompleta, mal administrado, mal distribuido y no tan productivo (ya que la recaudación no le llega a la mayoría de la gente).

Para finalizar, el autor antes mencionado, opina: “estos cuatro principales problemas hacen que el sistema tributario en México afecte la inversión, ahorro y trabajo nacional, lo que a la par provoca efectos negativos a nivel microeconómico (patrimonio familiar)”¹⁹.

¹⁹ Ibídem

CAPITULO 3.- LA POBREZA EN MÉXICO: SU MEDICIÓN Y SU POLITICA SOCIAL

3.1 La Pobreza Absoluta

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) define a la pobreza desde tres perspectivas diferentes (PNUD ,1997):

- **Perspectiva del ingreso.** Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.
- **Perspectiva de las necesidades básicas.** La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.
- **Perspectiva de capacidad.** La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden

variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

"hay un núcleo irreducible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza, sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de la pobreza en términos de privación absoluta". (Sen, 1989).

3.2 ¿Qué es el desarrollo humano?

Es lo que una persona puede ser o hacer, para mejorar su calidad de vida como ser humano. La libertad que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de los objetivos establecidos por ellas es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. Si bien, el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar de manera sostenida el bienestar social, debe reiterarse que el desarrollo humano se

enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos (PNUD, 2002).

El concepto de desarrollo humano es bastante más amplio de lo que es capaz de medir cualquier índice compuesto individual, el IDH es una alternativa más seria y precisa, que el uso del ingreso como medida sinóptica del bienestar humano.

La medición del desarrollo humano es un elemento fundamental para el diseño de las políticas públicas de un país, en el aspecto de educación, salud, calidad de vida, etc. Entre otros factores, permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, establecer la magnitud del problema del desarrollo, caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

Algunas de las características que hacen especialmente atractivo al IDH son su énfasis en la multi-dimensionalidad y su base teórica desde el punto de vista de funcionamientos del desarrollo. La fuerza que ha tomado tanto la noción teórica, como su implementación empírica a través del IDH hace evidente que el IDH ha generado un cambio de ruta o tendencia en los enfoques sobre desarrollo.

3.2.1 Índice de desarrollo humano en México

Aunque en México se han elaborado y aplicado metodologías para medir el desarrollo humano de manera intensiva, fue hasta 2002, cuando el gobierno y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acordaron que este organismo internacional realizara el primer Informe de Desarrollo Humano a nivel nacional. El énfasis de dicho informe se centraría precisamente en estudiar la diversidad y las desigualdades en desarrollo humano, al nivel regional y estatal por primera vez. Para la realización del Informe se desarrolló un conjunto de documentos de investigación como material de soporte y fuente original de investigación bajo el liderazgo del PNUD.

En 1990, México fue clasificado como un país con un alto desarrollo humano. Sin embargo, al variar el procedimiento de medición del IDH, a partir de 1999 se incluyó dentro del grupo de los países de desarrollo medio, cuando el IDH fue de 0.796 reportado para 2002 (ver tabla 2.1), sin embargo México se encuentra muy cercano a pertenecer al grupo de naciones con alto desarrollo humano. En 2002, México ocupó el lugar 54 de 173 países. Si se considera una metodología homogénea de cálculo del IDH y sólo los países en la clasificación mundial con los que es posible comparar a México desde 1975, se observa una gran estabilidad en el lugar que el país ocupa en el ordenamiento mundial (PNUD, 2002).

Entre 1975 y 1980 México avanzó tres posiciones en la clasificación mundial sobre IDH, al ascender del lugar 38 al 35; de 1980 a 1985 perdió un lugar, al pasar del sitio 35 al 36; sin embargo, tras regresar a la posición 35, entre 1985 y 1990, permaneció en esa posición hasta el año 2000. De esta forma,

considerando periodos donde cierta comparación es posible, México ha tenido un resultado neto de tres posiciones de avance en un cuarto de siglo (PNUD, 2002),

.

Entre 1975-2000, México ha estado entre los países con desarrollo humano medio, pero a partir de 2000 ha alcanzado desarrollo humano alto en comparación con otros países.

El IDH llena un “hueco” importante en el conjunto de medidas de desarrollo humano utilizadas sistemáticamente de manera institucional en México.

3.2.2 Índice de pobreza de la SEDESOL

En el 2002, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) convocó a un grupo de expertos nacionales a formar el Comité Técnico para la Medición de la pobreza en México, con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología de medición que sirviera como punto de referencia para la identificación de las carencias que manifiestan los grupos de población más desfavorecidos del país.

El Comité propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares, elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información. La metodología toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso. Las tres líneas de pobreza eran:

-Pobreza de patrimonio: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido,

calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Ingreso por persona urbano menor a \$1,366.85 y rural menor a \$946.93 mensuales de agosto de 2002.

- Pobreza de capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Ingreso por persona urbano menor a \$792.29 y rural menor a \$587.56 mensuales.

- Pobreza alimentaria: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

Ingreso por persona urbano menor a \$672.25 y rural menor a \$492.77 mensuales.

3.2.3 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y promulgada el 20 de enero de 2004, tiene como uno de sus objetivos centrales “[...] garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. La ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales —individuales o colectivos—, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la

población y contribuya a reducir la desigualdad. La libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que deben sustentar la política social.

La incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social constituye una innovación fundamental de la LGDS; para ello, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El CONEVAL es un organismo público que cuenta con autonomía técnica y de gestión; tiene la misión de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. La vinculación entre estas dos actividades destaca el papel de la medición de la pobreza en la evaluación integral de la Política Nacional de Desarrollo Social, pues aun cuando la ley establece como su objetivo primordial el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de la población en su conjunto, también indica que las características de la población en situación de pobreza hacen prioritaria su atención por parte de las políticas públicas.

La LGDS establece un conjunto de criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza. Por ejemplo, que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal, y que se deberá utilizar la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

3.2.4 Las múltiples dimensiones de la pobreza

La pobreza, en su acepción más amplia, 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. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, lo cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia (Alkire y Foster, 2007; CDESC, 2001; Kakwani y Silber, 2008).

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres. Esta aproximación permite identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación a nivel mundial²⁰, las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones y críticas (CDESC, 2001; DWP, 2003; ONU, 2004). Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (CDESC, 2001; CTMP, 2002; Jahan, 2002; Kakwani y Silber, 2008; O’Neil, 2006). La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (tales como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004).

En consonancia con la discusión académica y el debate internacional, la LGDS, en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos y bienestar social, asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social contractual (que no es sólo político, sino normativo a partir de los criterios establecidos en la propia LGDS) entre el Estado, la comunidad y los individuos, con el propósito fundamental de garantizar el

²⁰ La principal medición de pobreza utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Unión Europea es la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingreso fijado a cincuenta por ciento del ingreso medio por hogar; Estados Unidos basa su medición oficial en una línea de pobreza definida en el costo en dólares de un determinado plan de alimentos; el Banco Mundial define la pobreza extrema como vivir con menos de 1.25 dólares de Estados Unidos al día.

acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar. El camino hacia una sociedad más incluyente e igualitaria depende, en gran medida, del cumplimiento de este pacto social entre actores del Estado y de la sociedad civil, y de que dicho pacto, a su vez, se exprese en reciprocidad de derechos y deberes para todas y todos (CEPAL, 2006). De esta manera, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o “normas programáticas” para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas (Jahan, 2002; Kurczyn y Gutiérrez, 2009).

Si bien la discusión académica y las normas legales presionan hacia una aproximación multidimensional de la pobreza, ésta no es una tarea sencilla.

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una 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. Su naturaleza multidimensional, sin embargo, no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo. El número y el tipo de dimensiones a considerar está directamente asociado a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de una sociedad.

3.2.5 Medición en el espacio del bienestar

La medición oficial de la pobreza para México hasta el año 2006 utilizó la metodología definida por la Secretaría de Desarrollo Social con base en las recomendaciones metodológicas del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002. En esa medición, se emplea al ingreso como el único espacio para la evaluación del nivel de vida de los hogares (CTMP, 2002). En el contexto de una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL estableció distintas líneas de investigación a fin de disponer de una medición acorde con las disposiciones de la LGDS, las cuales tomaron como punto de partida los trabajos desarrollados por el CTMP (Székely, 2005). Entre los temas de investigación desarrollados se encuentran:

- El diseño y estimación de una nueva canasta alimentaria: se consideró pertinente definir una nueva canasta básica alimentaria para México, la cual reflejase los patrones de consumo actuales;
- La estimación de necesidades no alimentarias: se consideró conveniente realizar un análisis sobre las distintas metodologías disponibles para la estimación de las necesidades no alimentarias de la población, a fin de identificar la aproximación más adecuada al contexto mexicano, y
- La incorporación de economías de escala y adulto equivalente: con el propósito de permitir la comparación entre los ingresos de hogares de distinta composición, se exploraron las distintas opciones disponibles en la bibliografía, tales como las escalas adulto equivalente (en las cuales se supone que distintas personas requieren de un monto distinto de recursos

según su edad u otras características), y las economías a escala (en las que se adopta el supuesto de que un mayor número de personas pueden compartir ciertos satisfactores, lo cual afecta el monto de los ingresos que requieren para cubrir sus necesidades).

Cada una de estas líneas de investigación fue desarrollada por el CONEVAL, con el apoyo de distintos investigadores, quienes estudiaron el problema y generaron soluciones ceñidas a la situación mexicana²¹.

Para la determinación de las nuevas líneas de bienestar y bienestar mínimo, el CONEVAL decidió adoptar los siguientes criterios específicos:

- emplear el corte de 2,500 habitantes para la definición de los ámbitos rural y urbano;
- determinar las líneas de bienestar y bienestar mínimo a partir de los patrones observados de gasto y consumo;
- utilizar la ENIGH 2006 como fuente de datos para la construcción de las líneas de bienestar y bienestar mínimo;
- construir el ingreso a nivel del hogar y definir si se encuentra por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, y asignar a todas las personas de una misma unidad doméstica la característica del hogar al que pertenecen, y
- considerar como referencia las metodologías en uso a nivel internacional.

²¹ Entre los estudios realizados se encuentran Calderón (2007), el “Taller para la Elaboración de Canastas Básicas Alimentarias y No Alimentarias” impartido por la CEPAL en julio de 2008, Hernández et al., (2009) y Santana (2009).

A partir de estos criterios y considerando los resultados de los distintos estudios e investigaciones realizadas, se definieron dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de estas canastas básicas se determina la línea de bienestar (equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria) y la línea de bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria).

En cuanto a la definición de ingreso, las consultas realizadas a diversos especialistas, así como la revisión de documentos generados por el Grupo de Cambera (2001) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003), se decidió adoptar la definición de ingreso corriente. El ingreso corriente total se compone de la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarios y no monetarios, e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

De acuerdo con la sugerencia de los especialistas, se acotó la definición de ingreso con el propósito de reflejar adecuadamente los recursos de los que disponen los hogares para la satisfacción de sus necesidades.

3.2.6 Indicadores de carencia social

El espacio de los derechos sociales establece un vínculo directo entre el ejercicio de los derechos y la medición de la pobreza. Sin embargo, la medición del pleno ejercicio de un derecho representa distintas limitaciones metodológicas, en particular algunos aspectos tanto observables como no observables del mismo²².

Por lo anterior, los indicadores de carencia social que se utilicen para medir la pobreza deben ser tales que identifiquen elementos mínimos o esenciales del derecho, sin los cuales se pueda asegurar que una persona no ejerce o no ha podido ejercer alguno de sus derechos sociales definidos en el artículo 36 de la LGDS. Si bien este criterio permite disponer de una aproximación operativa para la identificación de las carencias, implica, por necesidad, que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno del derecho correspondiente.

²² Tómese como ejemplo el caso del derecho a la educación, acerca del cual la CPEUM establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

3.3 La Política Social

Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, y criterios y lineamientos conducentes preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad²³.

Ceja²⁴ define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Maingnon²⁵ señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de

²³ <http://www.definicion.org/politica-social>

²⁴ Concepción Ceja Mena: La política social mexicana de cara a la pobreza, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

²⁵ Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero-abril 2004, pp. 48-49

las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

3.3.1 Objetivos de la actual Política Social de México

Es importante señalar que los objetivos y acciones de la Política Social “Vivir Mejor” son congruentes con los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y Especiales correspondientes, y en la Ley General de Desarrollo Social, así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas²⁶.

La estrategia Vivir Mejor tiene cinco grandes objetivos:

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:
 - Alimentación, promoviendo el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable.

²⁶ Política Social del Gobierno Federal 2007-2012, “Vivir Mejor”.

- Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar, y el impulso a una cruzada en favor de la calidad.
 - Salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.
 - Vivienda, como soporte del patrimonio de las familias y espacio básico para el desarrollo armónico de sus integrantes.
 - Infraestructura social básica para los hogares y las comunidades, con el propósito de dotar a las personas de los activos fundamentales para el desarrollo social y humano, especialmente agua potable, drenaje y pisos firmes.
 - Identidad jurídica de las personas, para garantizarles el respeto a sus derechos fundamentales y una adecuada representación ante la ley y las instituciones, que les permita recibir los apoyos que brinda el Estado mexicano.
- ✓ • Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan:
- Condiciones de vulnerabilidad, derivadas del curso de vida o como producto de la exclusión y discriminación social.

- Gastos catastróficos, originados por enfermedades y accidentes, así como discapacidades producto del entorno individual, familiar, comunitario, laboral o ambiental.
- Fluctuaciones económicas, que generan pérdida de las fuentes de ingreso y que ponen en riesgo los activos patrimoniales.
- Desastres naturales y ambientales, que afectan el entorno en que viven y trabajan las personas y sus familias.
- ✓ • Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio. Al respecto, la política social habrá de fomentar:
 - El fortalecimiento del tejido social, para consolidar el capital social de las comunidades, reforzar los lazos solidarios, promover la construcción de comunidades seguras y fomentar la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
 - El ordenamiento del territorio, de forma tal que se aproveche la infraestructura existente, apegándose a los criterios de sustentabilidad ambiental.
 - Un desarrollo regional equilibrado, para reducir las disparidades entre regiones y al interior de las mismas.
- ✓ • Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social habrá de buscar:
 - El desarrollo de capacidades productivas que, construidas como complemento a las capacidades básicas de los individuos, les

permitan elevar su productividad y generarles activos propios para su integración al entorno económico.

- La dotación de elementos complementarios a estas capacidades básicas y productivas de los individuos, que posibiliten su inserción en el mercado laboral.
- La facilidad de acceso a los mercados laborales, de forma tal que tengan mejores opciones de trabajo para todos.
- La garantía de tener certeza jurídica, promoviendo la regularización de la propiedad patrimonial, en especial la de los más pobres, con énfasis en activos productivos, terrenos y viviendas.
- ✓ • Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de:
 - La asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país, así como a las acciones sustentables de explotación y preservación. Esto permitirá generar un ingreso continuo a familias y comunidades que realicen actividades sustentables.
 - El aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales, promoviendo una cultura individual y colectiva del cuidado del medio ambiente.

CAPITULO 4.- “PROGRAMAS SOCIALES PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO”

4.1 Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema; brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. En él, participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales²⁷.

La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza extrema, donde el hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza extrema se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas, misma que está definida en las Reglas de Operación.

El Programa opera a nivel nacional, en más de 92 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis.

Se beneficia a 5 millones de familias, es decir, 25 millones de mexicanos, la cuarta parte de la población nacional.

²⁷ Extraído de <http://www.oportunidades.gob.mx>

Contempla ocho modalidades:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
4. Apoyo para útiles escolares.
5. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
6. Complementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
7. Apoyo de \$540 bimestrales adicionales por cada adulto mayor, en localidades mayores de 10 mil habitantes.
8. Apoyo adicional de \$100 bimestrales para el consumo energético de cada hogar.

El Programa Oportunidades aplica un riguroso sistema de identificación de beneficiarios, mediante una encuesta socioeconómica. Las familias que se incorporan al Programa son beneficiarias por sus condiciones de pobreza extrema y su permanencia la determina el cumplimiento de sus corresponsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y a la escuela.

De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, la concepción, medición e identificación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, se realiza tomando en cuenta los criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indica para ello.

4.1.1 Componente Salud

4.1.1.1 Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)

El Programa Seguro Médico para una Nueva Generación es parte del Sistema de Protección Social en Salud y tiene como principal objetivo proteger la salud de los niños mexicanos nacidos a partir del 1º de diciembre de 2006. Este seguro ofrece atención médica integral a los niños desde que nacen y hasta que cumplen cinco años de edad y garantiza la afiliación inmediata de toda la familia al Sistema de Protección Social en Salud²⁸.

Los beneficiarios del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación estarán protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, pero sobre todo en el primer mes de vida, que es donde se presenta el mayor número de casos de muerte infantil neonatal. Específicamente los beneficiarios de este programa tienen derecho a recibir los servicios médicos de 116 intervenciones

Por su parte, las familias de los niños menores de cinco años que se afilien al Sistema de Protección Social en Salud a través del Programa Seguro

²⁸ Extraído de la página en línea <http://www.seguro-popular.gob.mx>

Médico para una Nueva Generación tendrán el derecho de ser afiliados de forma automática al Seguro Popular recibiendo con ello la atención de las 266 intervenciones del Catálogo Universal de Servicios de Salud

4.1.1.2 Embarazo Saludable

Esta estrategia forma parte del Sistema de Protección Social en Salud y fue creado como un complemento al Programa Seguro Médico para una Nueva Generación, tiene como propósito proteger la salud de la mujer durante el embarazo, al igual que la del recién nacido²⁹.

Las mujeres beneficiarias de esta estrategia tendrán acceso a los siguientes servicios:

Atención prenatal en el embarazo
Atención de parto y puerperio fisiológico
Atención de cesárea y puerperio quirúrgico

En particular tienen derecho a:

1. Atención quirúrgica de la enfermedad trofoblástica
2. Tratamiento quirúrgico de embarazo ectópico
3. Legrado uterino terapéutico por aborto incompleto
4. Diagnóstico y tratamiento de pre-eclampsia
5. Diagnóstico y tratamiento de pre-eclampsia severa
6. Diagnóstico y tratamiento de eclampsia

²⁹ Ibídem

7. Diagnóstico y tratamiento de amenaza de aborto y parto pretérmino
8. Infección de episiorrafía o herida quirúrgica obstétrica
9. Hemorragia obstétrica puerperal
10. Diagnóstico y tratamiento de placenta previa o desprendimiento prematuro de placenta normoinsera
11. Endometritis puerperal
12. Pelvipерitonitis
13. Choque séptico puerperal
14. Reparación uterina

4.1.1.3 Cirugía Extramuros

El Programa de Cirugía Extramuros, es una estrategia financiada por donativos de la Fundación Telmex, está diseñado para atender las necesidades de preferencia de la población más marginada del país y sin seguridad social, en forma gratuita y en diversos campos de la cirugía, en localidades cercanas a su lugar de residencia, así como complementar la oferta de servicios de salud a través de la aplicación de acciones de bajo costo y alta efectividad³⁰.

Las cirugías son realizadas por personal médico altruista cuya especialidad no se tiene en hospitales pequeños o medianos, y de acuerdo a su

³⁰ Ibídem

disponibilidad van a los lugares donde se requiere de sus conocimientos y habilidades en beneficio de la población, previa coordinación con las autoridades locales, tanto de Salud como del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), o algunas Organización Civiles.

Para hacer llegar el servicio a la población, se realizan campañas quirúrgicas que son eventos que de acuerdo a la organización administrativa de cada entidad federativa pueden ser intensivos o permanentes, de resolución de padecimientos por medio de la cirugía general o especializada, con los cuales se cubre a un grupo específico de pacientes, en un sitio determinado y a través de la concentración de recursos humanos, técnicos y materiales.

Las cirugías que se realizan se engloban en cinco grandes especialidades:

1. Ortopedia: Se interviene a pacientes con pie equino varo y luxación congénita de cadera.
2. Oftalmología: Se realizan extracciones de catarata y se corrigen problemas de estrabismo y pterigión.
3. Cirugía Plástica Reconstructiva: Se realizan cirugías para corregir malformaciones congénitas como labio y paladar hendido, secuelas de quemaduras, cirugía de mano (procedimientos quirúrgicos para corrección de polidactilia, sindactilia).
4. Cirugía General: Se proporciona atención de hernias inguinales y umbilicales, realización de colecistectomías por laparoscopia.

5. Otras: Cirugías de corazón como persistencia del conducto arterioso, comunicación interventricular e interauricular; Cirugía cardiovascular periférica como varices; Salud Reproductiva se realizan salpingoclasias.

El Programa es conducido por la Dirección General de Gestión de Servicios de Salud, dependiente de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud a través de la Subdirección del Programa Nacional de Cirugía Extramuros, de los Coordinadores Estatales del Programa, las organizaciones participantes y la Fundación Telmex

Por su parte, los Coordinadores Estatales del Programa Nacional de Cirugía Extramuros, llevan a cabo la gestión para proveer la infraestructura e insumos necesarios para las campañas, la capacitación del personal de los programas involucrados, así como la promoción y difusión del programa para incorporar, previa valoración médica, al menos 50 posibles candidatos a cirugía para promover la campaña.

4.1.2 Componente Educativo

4.1.2.1 Jóvenes con Oportunidades

Es el componente del Programa Oportunidades que brinda un apoyo para estimular a los becarios, para que terminen la Educación Media Superior y continúen con su Educación superior³¹.

³¹ Extraído de la pagina en línea www.oportunidades.gob.mx

Con "Jóvenes con Oportunidades" obtienen una cuenta de ahorro en la que se les deposita dinero en efectivo al terminar su bachillerato y pueden utilizarlo para apoyar tus estudios:

El dinero que se deposita en su cuenta de ahorro se ha ido acumulando en forma de puntos a medida que van cursando sus estudios, desde tercer año de secundaria y hasta que termina el bachillerato.

Podrá obtener su cuenta de ahorro si terminó la Educación Media Superior antes de cumplir 22 años de edad y si su familia es beneficiaria de Oportunidades en ese momento.

4.1.3 Componente Alimentario

4.1.3.1 Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención

Prioritaria

Es un nuevo apoyo del Gobierno Federal con el que se mejora la alimentación de las familias y previene la anemia y desnutrición en los niños menores de 6 años y en la madre si está embarazada o amamantando. Por si fuera poco, también se puede arreglar la vivienda y hacer que toda la familia viva mejor³².

¿Cómo ayuda?

Con la entrega al beneficiario cada dos meses de un apoyo económico de 490 pesos para que compre alimentos y otros productos básicos y otro apoyo económico de 240 pesos cada dos meses para ayudarlo ante la alza

³² <http://www.sedesol.gob.mx>

de precios de los alimentos, así como de un paquete de complementos alimenticios.

¿A quiénes atiende el Programa?

A las mujeres, principalmente, que no reciben apoyos de Oportunidades o del Programa de Apoyo Alimentario y que viven en las localidades rurales o indígenas de mayor marginación en la república.

¿Cómo inscribirse?

Personal de la Sedesol visitará la localidad y hará algunas preguntas muy sencillas para incorporar a los interesados a este nuevo programa federal.

4.2 Otros Programas para el combate a la Pobreza

4.2.1 Programas que Coordina la Sedesol:

El Plan Nacional de Desarrollo establece que la política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones³³.

Para cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo,

³³ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.

4.2.2 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago³⁴.

Como parte de la Estrategia Vivir Mejor, en su línea de acción Desarrollo de Capacidades Básicas, el Programa contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas.

De manera particular, el PDZP contribuye con las acciones orientadas a los municipios que conforman el universo de la Estrategia 100x100, que tiene

³⁴ Extraído de la página en línea <http://www.sedesol.gob.mx>

como objetivo la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de coordinación interinstitucional y los tres órdenes de gobierno.

Objetivo:

El objetivo del Programa es contribuir a la reducción de las desigualdades regionales al crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, para impulsar el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención (ZAP) y otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza.

Cobertura:

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme lo siguiente:

- Los municipios de alta y muy alta marginación.
- Los municipios catalogados como predominantemente indígenas.
- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia.
- Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

Para el caso de las acciones en las viviendas, el Programa podrá actuar en todos los casos en que los habitantes de dichas viviendas presenten condiciones de pobreza, rezago social o marginación, independientemente de la cobertura territorial. También, podrá actuar en municipios y localidades distintos a los ya señalados anteriormente en casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres o contingencias naturales.

Tipo de Apoyo

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias apoyará obras y acciones en los siguientes rubros:

a) Infraestructura Social y de Servicios

- Sistemas para la provisión de agua potable.
- Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras.
- Rellenos sanitarios.
- Redes o sistemas de energía eléctrica.
- Infraestructura educativa.
- Centros de salud.
- Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros).

- Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros).
- Centros comunitarios digitales.

b) Mejoramiento de la Vivienda

- Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra).
- Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares).
- Fogones altos, estufas rústicas o similares.
- Muros reforzados y techos.

c) Apoyos Complementarios

- Actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa.
- Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación.
- Proyectos de servicio social comunitario.
- Estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional.
- Acciones de difusión y promoción del Programa entre la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales.

4.2.3 Programa 70 y más

El Programa contribuye a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos económicos; acciones de promoción y participación social y servicios y apoyos gestionados en la coordinación interinstitucional³⁵.

Criterios de Elegibilidad

- a) Tener 70 años de edad o más
- b) Habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes
- c) No ser beneficiario del componente Adulto Mayor del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Cobertura

- El Programa atiende a los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes.
- En caso de contar con disponibilidad presupuestaria se podrá aumentar la cobertura de atención de acuerdo a la localidad.

Montos y Tipos de Apoyo

³⁵ Ibídem

Económicos	Se otorgan \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) mensuales, en entregas bimestrales, a los beneficiarios que conforman el Padrón Activo.
Promoción y Participación Social	Talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas encaminadas a favorecer la protección social de los beneficiarios y su desarrollo personal, familiar y comunitario, realizados a través de la Red Social.
Servicios y Apoyo	Aquellos gestionados a través de la coordinación y concertación interinstitucional.

Instancias Participantes

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de la SEDESOL operan, administran y ejecutan los recursos del Programa, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano.

4.2.4 Programa 3x1 para Migrantes

- ¿Qué es el 3x1?

El Programa 3x1 para Migrantes apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen³⁶.

³⁶ Ibídem

¿Cómo funciona el 3x1?

Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos Estatal y Municipal.

Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1.

¿Qué aporta el 3x1?

- Apoya las propuestas de los grupos migrantes.
- Fomenta y mantiene lazos de identidad.
- Impulsa iniciativas corresponsables entre la comunidad y el gobierno.

¿A quien beneficia el 3x1?

El 3x1 únicamente realiza obras que ayudan a todos, por eso el beneficio es directamente para los habitantes de las comunidades y para las familias de los migrantes; además, favorece a las zonas más pobres del país.

Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas. La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.

Tipo de Apoyo

La Sedesol, las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos, para la realización de proyectos de impacto social

que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población a través de las siguientes acciones:

a) Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de:

- Saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales.
- Educación, salud y deporte.
- Agua potable, drenaje y electrificación.
- Comunicaciones, caminos y carreteras.
- Cultural y recreativa.
- Mejoramiento urbano.
- Proyectos productivos comunitarios.
- Proyectos de servicio social comunitario.

b) Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial

Que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del Programa.

Los apoyos incluyen las actividades de promoción social vinculadas con el Programa tales como: actividades de organización, de coordinación con otras instancias federales, de las entidades federativas, municipales, clubes u organizaciones de migrantes, estudios, investigaciones, promoción y difusión del Programa dentro y fuera de México

4.2.5 Programa Hábitat

Hábitat es un programa de la Sedesol que articula los objetivos de la política

social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas³⁷.

Objetivo General del Programa

Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos.

Población objetivo

La población objetivo se constituye, por los integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas seleccionadas) y en otras áreas de ciudades mayores de 15 mil habitantes, que vivan en pobreza patrimonial.

Formas de atención

Hábitat apoya la ejecución de obras y acciones en tres modalidades:

a) Desarrollo Social y Comunitario

- Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, y promoción de la equidad de género y el capital social.
- Elaboración y actualización de planes de desarrollo de los polígonos Hábitat.
- Prestación del servicio social (estudiantes de educación media superior y superior).

³⁷ Ibidem

- Instalación de módulos de atención, que promuevan la ejecución de otros programas federales y locales en los polígonos Hábitat.
- b) Mejoramiento del Entorno Urbano
- Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje y electrificación.
- Introducción o mejoramiento de alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas.
- Construcción o mejoramiento de vialidades en los polígonos Hábitat, o las que permitan la conexión d éstos con la ciudad.
- Instalación o fortalecimiento de sistemas para la recolección, reciclaje y disposición de residuos sólidos, para el saneamiento del agua, y para apoyar la limpieza y rescate de barrancas.
- Construcción, mejoramiento y equipamiento de centros de desarrollo comunitario, centros especializados de atención a víctimas de la violencia y de refugios para migrantes en ciudades fronterizas.
- Construcción o mejoramiento de jardines vecinales y canchas deportivas comunitarias.
- Protección, conservación y revitalización de sitios y centros históricos, inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Ejecución de obras y acciones para la prevención o mitigación de riesgos y desastres originados por fenómenos naturales.
- c) Promoción del Desarrollo Urbano

- Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.
- Elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana.
- Instalación de Observatorios Urbanos Locales y Agencias de Desarrollo Urbano.
- Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, en temas relativos a la ejecución del Programa.
- Apoyo para la adquisición de lotes con servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación y acceso vehicular), para hogares en situación de pobreza patrimonial.

Los municipios son los principales ejecutores de las obras y acciones apoyadas por el Programa.

4.2.6 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Objetivo

Contribuir a abatir el rezago que enfrentan la población jornalera agrícola y sus familias, mediante acciones orientadas a la igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades³⁸.

Criterios de Elegibilidad

- a) Ser integrante de un hogar en el que exista al menos un jornalero agrícola
- b) Encontrarse en Unidades de Trabajo de origen y destino
- c) Para recibir apoyos complementarios en infraestructura, se deben presentar proyectos que sean considerados como prioritarios dentro del Plan de Desarrollo Regional sustentado en un diagnóstico de la problemática regional.

- Cobertura

El Programa podrá atender las 31 entidades del territorio nacional, siempre y cuando se cuente con alta presencia de población jornalera.

Montos y Tipos de apoyo

Apoyos de paquetes de estímulos para la asistencia y permanencia escolar de los niños y niñas migrantes de 6 a 14 años integrantes del hogar jornalero en regiones de destino:	
Estímulo	Dependiendo de la duración del ciclo escolar se

³⁸ Ibídem

económico	entregarán apoyos mensuales de \$145 a \$265 pesos de acuerdo al grado escolar del niño o niña.
Vales para despensa	Al momento de haber quedado incorporados al Padrón Activo y dependiendo del número de hijos integrantes del hogar jornalero se entregarán de \$400 hasta máximo \$900 pesos.
Paquetes de útiles y uniformes	Con un costo de hasta \$850 pesos por menor que se encuentre debidamente inscrito al ciclo escolar.

4.2.7 Programa de Empleo Temporal (PET)

Objetivo

Contribuir a abatir el rezago social de hombres y mujeres de 16 años o más, que enfrentan una disminución temporal en su ingreso laboral y a la población afectada por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso económico por la participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario³⁹.

Criterios de Elegibilidad

a) Los beneficiarios deberán tener al inicio de los proyectos, 16 años o más, o haber sido afectados por períodos de baja demanda laboral, emergencias

³⁹ Ibídem

y habitar en zonas de cobertura del programa.

b) Los proyectos deben ser de beneficio familiar o comunitario.

Cobertura

- Se atienden localidades de hasta 15,000 habitantes, con preferencia en las que tienen hasta 5,000 habitantes pertenecientes a los municipios establecidos en los lineamientos de la dependencia.
- En casos excepcionales, se podrá atender a las localidades mayores de 15,000 habitantes.
- Montos y Tipos de Apoyos

Apoyos económicos	Se entregará por jornales equivalentes al 99 % del salario mínimo general diario vigente en la zona económica donde se desarrolle el proyecto, pagando un máximo de 176 jornales por beneficiario
Promoción y participación social	Acciones orientadas a favorecer a los beneficiarios en su desarrollo personal, familiar y comunitario, en congruencia con el proyecto a desarrollar.
Servicios y Apoyo	Gestiones con dependencias o instituciones bajo el esquema de la coordinación y concertación interinstitucional.

4.2.8 Programa de Estancias Infantiles

El programa de Estancias Infantiles apoya a las madres trabajadoras y padres solos con hijos de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niños con alguna discapacidad, que viven en hogares con ingresos de hasta 6 salarios mínimos, a través de subsidios a los servidores de cuidado y atención infantil para sus hijos⁴⁰.

La Sedesol pagará a la responsable de la estancia infantil el apoyo mensual que el Programa te otorga para el cuidado de tus hijos, hasta que te registre y te entregue el comprobante correspondiente

DERECHOS

- Contar con una estancia infantil adecuada, segura y con condiciones de higiene para tus hijos de 1 a 3 años 11 meses (un día antes de cumplir 4 años) y de 1 a 5 años 11 meses (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de que tengan alguna discapacidad
- Elegir la estancia infantil afiliada a la Red que más te convenga, siempre que haya cupo en ésta
- Recibir información clara y oportuna acerca de los servicios,

⁴⁰ Ibídem

horarios y capacidades del personal de la estancia infantil

+ Conocer el reglamento interno de la estancia infantil

Conocer la cuota de corresponsabilidad que te cobrará la

+ estancia infantil por cuidar a tus hijos

+ Recibir tanto tú como tus hijos un trato amable y de calidad

Que tus hijos reciban supervisión y cuidado por parte de la

+ responsable de la estancia y sus asistentes en todo momento

Que tus hijos reciban dos alimentos calientes y una colación al

+ día durante su permanencia en la estancia infantil

Que tus hijos sólo sean entregados a las personas que tu

+ autorices

Que la estancia infantil cuente con instalaciones adecuadas,

+ seguras y en buenas condiciones para tus hijos

+ Recibir atención de la Sedesol si así lo requieres

Reportar cualquier irregularidad, abuso o maltrato a tus hijos

+ durante su permanencia en la estancia infantil

Que la estancia infantil cuente con una asistente por cada ocho

+ niños registrados y en caso de contar con niños con alguna

discapacidad un asistente por cada cuatro

OBLIGACIONES

Registrar la asistencia DIARIA de tus hijos inscritos en la estancia

+ infantil en el formato oficial proporcionado por la Sedesol

Cumplir con el reglamento interno establecido por la estancia

+ infantil

No hacer uso inadecuado del Programa, ni mal manejo del

+ registro de asistencia de tus hijos

+ Llevar a tus hijos a la estancia infantil de manera regular

+ Cumplir oportunamente con la cuota de corresponsabilidad

En caso de que tu hijo requiera un medicamento deberás

+ indicarlo por escrito a la responsable, señalando el horario de suministro y anexar en su caso la receta médica

Entregar justificante médico a la responsable de la estancia

+ infantil, en caso de que tu hijo no haya asistido por motivos de salud

Llevar los materiales básicos de higiene que te pidan en la

+ estancia infantil

Tener un trato amable para la responsable y las asistentes de la

+ estancia infantil

Avisar a la Sedesol y a la responsable con al menos 2 semanas

+ de anticipación el deseo de cambiar a tu hijo a otra estancia infantil de la Red

4.2.9 Diconsa: Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural

El Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural tiene el propósito de impulsar y fortalecer las capacidades básicas de las familias de los hogares rurales en situación de pobreza, incrementado la ingesta diaria de alimentos mediante el otorgamiento de apoyos⁴¹.

Programa de Apoyo Alimentario

Descripción

El Programa de Apoyo Alimentario forma parte de la estrategia del Ejecutivo Federal que promueve acciones para mejorar la alimentación y la nutrición en los hogares de las localidades marginadas del país.

Objetivos

Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano

Oportunidades,

Mejorar los niveles de alimentación, y en particular la nutrición de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de las familias en pobreza que no reciben apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Lineamientos

1. Cobertura

Este Programa operará en las localidades de las 32 entidades federativas de la República Mexicana identificadas en el Catálogo de

⁴¹ Ibídem

Integración General de Localidades (CIGEL). En los casos en que las localidades no se encuentren identificadas en el CIGEL, la Sedesol llevará a cabo los trámites para su registro ante el INEGI, previo a ser atendidas por el Programa.

La cobertura del Programa dependerá de la disponibilidad presupuestal de Diconsa para el ejercicio fiscal en curso.

Población Objetivo

Familias que habitan en localidades que no son atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, identificadas en el CIGEL y que cumplan con alguno de los criterios establecidos en el numeral 3.3 de las Reglas de Operación vigentes

Programa de Abasto Rural

Con el Programa de Abasto Rural el Gobierno Federal atiende las necesidades de abasto de productos básicos de la población en pobreza en localidades marginadas del país.

Objetivo

Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales.

Abastecer localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.

Lineamientos

1. Cobertura

El Programa tendrá una cobertura nacional, atendiendo a la población que se encuentre en localidades que tengan al menos alguna de las siguientes características:

Ser de alta o muy alta marginación, con un rango de población de entre 200 y 2,500 habitantes.

Contar con Tiendas en funcionamiento, que hayan sido instaladas de acuerdo con normas de Diconsa y Reglas de Operación de ejercicios anteriores a las presentes.

Por excepción, ser consideradas por el Consejo de Administración como estratégicas para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

2. Población Objetivo

La población de las localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 2,500 habitantes y de aquellas que el Consejo de Administración considere estratégicas.

4.2.10 Programa de Abasto Social de Leche

En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 19 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LICONSA, S.A. de C.V., da a conocer la información relativa a programas de estímulos, apoyos y subsidios⁴².

I.- Nombre o denominación del programa

Programa de Abasto Social de Leche.

II.- Unidad administrativa que lo otorgue o administre

Liconsa, S.A. de C.V., a través de la Dirección de Abasto Social.

III.- Población objetivo o beneficiaria

El Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., de conformidad con las reglas de operación vigentes, otorga mediante una transferencia de ingreso una dotación de leche de la más alta calidad nutricional, a precio subsidiado, a los hogares en condiciones de pobreza con niñas y niños de seis meses a doce años de edad, mujeres en período de gestación o lactancia, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años de edad, enfermos y/o discapacitados y adultos de 60 y más años, que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos que justifiquen su condición.

⁴² Ibídem

IV.- Los criterios de la unidad administrativa para otorgarlos

El Programa de Abasto Social de Leche opera en localidades, colonias, zonas urbanas, semiurbanas y rurales de las 32 entidades federativas, mediante los puntos de atención autorizados por Liconsa.

Para ello, se seleccionarán las localidades, colonias o zonas susceptibles de atender, considerando las microrregiones definidas por la Sedesol.

Para facilitar la operación y mejorar la atención al mayor número de familias, las lecherías o puntos de venta se ubicarán en localidades que brinden una mejor opción de acceso y funcionamiento de servicios públicos.

V.- Montos asignados

Liconsa, S.A. DE C.V., es una empresa de participación estatal mayoritaria que tiene por objeto coadyuvar al fomento económico y social del país.

El Programa de Abasto Social cumple varios propósitos dentro de la política social del Gobierno Federal como son: prevenir o reducir la anemia y la desnutrición en niños y mujeres en edad reproductiva; otorgar a las familias una transferencia de ingreso para mejorar su capacidad de satisfacer necesidades básicas; reducir tasas de morbilidad y mortalidad mediante el suministro de nutrientes esenciales (proteínas, vitaminas A, B2, B12, Sodio, Hierro, Zinc y Ácido Fólico); así como contribuir en forma eficaz al mantenimiento de la estabilidad social, mediante el alivio y reducción de la pobreza.

El precio de la leche a las familias incorporadas al padrón de beneficiarios es de \$4.00 por litro, vigente desde el 1° de febrero de 2007, el cual comparado con el precio de mercado de leches comerciales pasteurizadas y en polvo sin fortificar, da como resultado un diferencial del 60% por litro adquirido, por lo que el ahorro generado a cada una de las familias beneficiarias es del orden de \$220.00 mensuales.

4.2.11 Fonhapo: Programas tu Casa y Vivienda Rural

Programa tu Casa

Mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda⁴³.

En proceso de diseño se encuentran cuatro nuevas vertientes del Programa Tu Casa en materia de vivienda popular, a continuación se enlistan:

- ✓ Atención a los 100 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano
- ✓ Atención a desastres naturales
- ✓ Pobreza Urbana
- ✓ Atención a Proyectos con Fundaciones Nacionales e Internacionales

¿En qué consiste el programa?

Constituye un instrumento de la política de desarrollo social, y con el se busca mejorar la situación de las familias mexicanas que sufren de pobreza

⁴³ Ibídem

patrimonial, a través de acciones de vivienda, factor primordial para su bienestar.

¿Quién puede ser beneficiario de un subsidio del programa?

Familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, y que requieran mejorar sus condiciones de vivienda.

¿Qué tipo y montos de apoyos podrá recibir una familia beneficiaria?

- De hasta 53 mil pesos para la adquisición o edificación de una unidad básica de vivienda, para el ámbito urbano.
- De hasta 40 mil pesos para la adquisición o edificación de una unidad básica de vivienda, para el ámbito Rural.
- De hasta 20 mil pesos para la ampliación o mejoramiento físico de vivienda en zonas urbanas y suburbanas.
- De hasta 20 mil pesos para ampliación de vivienda en el medio rural.
- De hasta 15 mil pesos para el mejoramiento físico de vivienda en el medio rural.

¿Qué cobertura tiene este programa?

El programa opera a nivel nacional y brinda apoyos en los 31 estados y en el Distrito Federal.

Programa Vivienda Rural

Apoyar económicamente a las familias rurales e indígenas de menores ingresos para la edificación de una unidad básica de vivienda rural, o la

ampliación y mejoramiento de su vivienda actual, que les permita el fortalecimiento de su patrimonio familiar y con ello elevar su calidad de vida⁴⁴.

¿En qué consiste el programa de Vivienda Rural?

Constituye un instrumento de la política de desarrollo social y con el se busca mejorar la situación de las familias mexicanas que sufren de pobreza patrimonial y que habitan en el medio rural, a fin de que puedan tener una vivienda construida con materiales adecuados y que cuenten con espacios habitables dignos, factor primordial para su bienestar.

¿Cuál es su objetivo?

Contribuir a que las familias rurales e indígenas en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda.

¿Quién puede ser beneficiario de un subsidio del programa?

Familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, que habiten en localidades rurales e indígenas de hasta 5,000 habitantes de alta y muy alta marginación y que requieran mejorar sus condiciones de vivienda.

¿Qué tipo de apoyos pueden recibir las familias beneficiarias?

- De hasta 40 mil pesos para la adquisición o edificación de una unidad básica de vivienda, para el ámbito rural

⁴⁴ Ibídem

CAPÍTULO 5.-INICIATIVA DE LEY DE LA CONTRIBUCIÓN DEL 2% PARA EL COMBATE A LA POBREZA

5.1 Exposición de Motivos

Es responsabilidad del Gobierno Federal conducir a México hacia el desarrollo humano sustentable, entendido como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades de los mexicanos que les permita vivir mejor, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Para tal fin, esta Administración ha adoptado una política social integral que busca igualar las oportunidades de vida digna para los mexicanos, especialmente para los más pobres que son los que más resienten los episodios de crisis económica⁴⁵. Esta política se ha materializado a través de los resultados de las siguientes acciones:

- El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades beneficia en 2009 a 5 millones 200 mil familias mexicanas. Es decir: prácticamente una de cada cuatro de ellas recibe becas educativas y apoyos económicos para útiles escolares, servicios de salud y suplementos alimenticios. Asimismo, desde 2008, a dichas familias se les entrega una ayuda económica adicional para compensar el incremento en el costo de los alimentos con la finalidad de que éstos no falten en sus hogares.

Cada una de las familias de Oportunidades recibe al mes entre 385 y un poco más de 2 mil pesos, dependiendo del número de hijos que acuden a la escuela.

Adicionalmente, a través del Programa 70 y Más, creado en esta Administración, se están entregando 500 pesos al mes a más de 2 millones

⁴⁵ Iniciativa de ley de la contribución del 2% para el combate a la pobreza, extraído de la pagina en línea <http://www.presidencia.gob.mx>

de adultos mayores que viven en las localidades menores de 30 mil habitantes.

- Con el fin de que también las mujeres, especialmente las madres solteras, puedan trabajar y fortalecer el ingreso familiar se han instalado 8 mil 400 estancias infantiles, con lo que hoy más de 210 mil mujeres acuden a sus trabajos con la tranquilidad de que sus hijos están bien cuidados y, a la vez, dichas estancias infantiles brindan empleo a más de 40 mil mujeres que organizan tales estancias en sus propias casas a costos que son marginales para el Estado.

- Se ha sustituido el piso de tierra de las viviendas más pobres de México por piso de cemento en más de 800 mil viviendas. La meta es que al término de este Gobierno todas las viviendas de los mexicanos tengan un piso firme, en lugar de piso de tierra.

- Se ha ampliado la cobertura de los servicios de salud a quienes más lo necesitan. Hoy, el Seguro Popular protege a más de 10 millones de familias que no están aseguradas ni por el Instituto Mexicano del Seguro Social ni por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; es decir, el doble de familias mexicanas protegidas en 2006 y, dentro de las cuales, hay casi un millón de familias indígenas.

- Desde el inicio de este Gobierno cada niña o niño que nace en el país dispone de un seguro médico a través del Seguro Médico para una Nueva

Generación, que a la fecha cubre con servicios de salud a más de 2 millones 200 mil niños, lo que representa un beneficio para sus familias.

Asimismo, la estrategia del programa Embarazo Saludable, permite que 400 mil mujeres y sus hijos reciban atención médica durante el embarazo, en el parto, y después de él mediante el seguro médico señalado en el párrafo que antecede.

- El Gobierno Federal ha puesto en operación más de mil Caravanas de la Salud, con el fin de atender las necesidades de salud de un mayor número de familias, particularmente las que viven en zonas alejadas que carecen de clínicas y hospitales, lo que ha permitido que los servicios de salud lleguen a aquellos lugares donde nunca había acudido un médico. Lo anterior aunado a que, en los últimos tres años se han puesto en operación mil 300 clínicas y hospitales en todo el país, de distinto tamaño.

En suma, en los tres primeros años de esta Administración los recursos invertidos para la superación a la pobreza, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), han aumentado en casi un punto porcentual en comparación con el mismo periodo de la Administración anterior, al pasar del 1.2 en 2003 al 2.2 por ciento en 2009.

Los resultados de los programas antes referidos, si bien son positivos, aún son insuficientes. El esfuerzo debe ser sostenido y, en la medida de lo posible, irse acrecentando, en especial en aquellos que tienen un mayor impacto en el combate a la pobreza y que garantizan los mejores resultados. En su Visión General de la Economía de México 2009 la Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que en México, a pesar de la efectividad de las recientes reformas para ampliar la atención básica de salud a los grupos más desprotegidos, la cobertura de seguridad social es aún incompleta. Asimismo, aunque el gasto por habitante en salud ha aumentado en términos reales más de 100 por ciento desde la crisis de 1995, su nivel continúa siendo reducido de acuerdo con estándares internacionales.

Bajo ese contexto, la atención a la pobreza requiere de un compromiso presupuestal que no puede descansar solamente en ingresos petroleros sujetos a volatilidad de precio y a la cada vez menor cantidad de hidrocarburos. Por ello, el combate a la pobreza exige una base de ingresos públicos más estable y permanente.

Ahora bien, respecto al ámbito educativo, estudios de la OCDE advierten que un número importante de los niños provenientes de hogares en el decil de ingresos más bajo asiste a la secundaria. Ese organismo internacional reconoce la importancia del programa Jóvenes con Oportunidades pero señala que es imperioso aumentar su alcance para ampliar la cobertura y la eficiencia del gasto en educación.

Además, hoy 50.5 millones de mexicanos no obtienen un ingreso suficiente para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Dentro de ese total, más de 19.5 millones de mexicanos se encuentran en tal situación de pobreza que

no cuentan con los ingresos para cubrir los requerimientos de alimentación establecidos en la llamada canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

Esta situación es inadmisible y el país no puede permitir que se agrave a causa de la crisis económica mundial y a consecuencia de la disminución de los recursos públicos, derivada no sólo de la coyuntura económica sino del inexorable agotamiento de la riqueza petrolera en los yacimientos actualmente susceptibles de ser explotados.

Sin perjuicio de las razones de justicia elemental que obligan a combatir la pobreza, existen poderosos motivos desde el punto de vista del desarrollo económico sostenido que hacen imperativo atenderla de forma urgente y prioritaria, con eficiencia y con mecanismos que verdaderamente redistribuyan el bienestar.

La pobreza encarece el desarrollo para todos, inclusive para aquéllos que disfrutan de mejores condiciones de vida. Un país con un alto índice de pobres que no disponen de los elementos para salir de esa condición y unirse al desenvolvimiento productivo del país, limita el crecimiento y las oportunidades que los mexicanos reclaman.

La experiencia nacional e internacional ha demostrado que, para países con altos índices de pobreza como México, el instrumento idóneo para mejorar las condiciones de vida y dotar de oportunidades a quienes padecen pobreza y carecen de opciones para salir de esa condición, es una política social decidida, sustentada en recursos públicos manejados con escrúpulo y transparencia, y focalizada justamente en aquellos grupos de población más necesitados para dotarles eficazmente de las herramientas para salir de su

condición, tales como la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura básica, el acceso a la cultura y al desarrollo físico.

Una mayor igualdad entre los mexicanos garantiza una convivencia armónica y un desarrollo económico y político con estabilidad social.

La presente Administración está consciente que para conducir a México hacia un desarrollo sostenible es necesario resolver las graves diferencias que imperan en el país. Se requiere el trabajo conjunto de Gobierno y sociedad para poder mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de pobreza, es decir: casi la mitad de la población. Nadie puede, en justicia, sustraerse a este esfuerzo urgente e imperioso.

En este contexto, dadas las grandes carencias de amplios segmentos de la población y las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso, el Gobierno Federal debe impulsar una vigorosa política social para que el PIB, la productividad y los salarios reales puedan crecer más rápidamente. Sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica.

La atención de los mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación es un desafío y una prioridad a la que este Gobierno no renunciará por motivo alguno. Por el contrario, se hace obligatorio hacer mucho más a favor de quienes menos tienen. Para lograrlo, en las circunstancias actuales, es claro que se demanda un esfuerzo mayor de

quienes sí pueden hacerlo, empezando por el Gobierno Federal que, al tiempo que disminuye su tamaño conforme a las propuestas que se plantean junto con la presente Iniciativa, debe aumentar sustancialmente su eficiencia.

Los efectos de la crisis económica sobre las familias con menos recursos son especialmente graves, lo que exige dar una atención más urgente a los más desprotegidos de la sociedad, quienes demandan la creación de un plan de respuesta a la crisis actual.

Uno de los problemas más graves que genera el alza de los precios en alimentos es el efecto que causa en el poder adquisitivo de las familias más pobres. Al destinar una mayor proporción de sus ingresos a la alimentación, las familias ven mermada su posibilidad de gasto en otras necesidades básicas como la educación y salud lo que genera un impacto negativo en sus niveles de desarrollo humano.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social considera que aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en México y aumentó debido al entorno económico adverso a nivel internacional y nacional.

Es por esto que se vuelve indispensable redoblar esfuerzos para fortalecer el ingreso de las familias más pobres para que puedan mitigar estos efectos.

Por otra parte, los recursos petroleros, que permitieron a México disponer de ingresos y financiar su desarrollo hasta ahora, y que fueron relativamente abundantes, han comenzado a declinar. En los últimos años el yacimiento de Cantarell, que llegó a proveer más del 60 por ciento de todo el petróleo que producíamos, ha empezado a decaer y se agotará.

La plataforma de producción de petróleo se ha reducido en 700 mil barriles diarios de seis años a la fecha. Esto significa haber perdido, por lo menos y de manera permanente, 300 mil millones de pesos de ingreso por año, que tienen que ser sustituidos ahora por ahorro y por una mayor recaudación.

Como resultado de ello, de no realizar las reformas y transformaciones que México necesita, se tendrá una disminución sustancial de los recursos que se podrán destinar al financiamiento de los programas prioritarios de combate a la pobreza y desigualdad. Esta reducción implicará que se requiera más tiempo para sacar de la pobreza a quienes hoy enfrentan condiciones adversas por su condición de marginación.

A pesar de este escenario de difíciles restricciones presupuestales se deben encontrar los medios para que el gasto público indispensable destinado a la política social, al menos, se mantenga en sus niveles actuales, al tiempo que se torne más eficiente focalizando aún más su destino. No es una opción aceptable retrasar y postergar el combate a la pobreza. De ahí que el Gobierno Federal hará radicales ajustes al gasto en áreas no prioritarias o con menor impacto en el combate a la pobreza, lo que incluye una reestructuración a fondo de la Administración Pública Centralizada para

hacerse más eficiente, con el objeto de realizar mucho más con muchos menos recursos.

Aún con este ajuste radical al gasto público los recursos disponibles para combatir la pobreza resultan insuficientes, lo que hace imperativo un esfuerzo adicional de la sociedad.

Dado este escenario, se requiere de una base sólida, confiable y permanente de ingresos tributarios, que sean suficientes no sólo para mantener en el mismo nivel al gasto social presupuestado en años anteriores, sino también para fortalecer los programas prioritarios que han demostrado ser más efectivos en el combate a la pobreza y la desigualdad.

En este sentido, y con el fin de concentrar la fuerza y los recursos del Estado mexicano en un esfuerzo de todos por frenar el crecimiento de la pobreza y por mitigar los impactos negativos que la crisis alimentaria y económica mundial ha dejado en la población de menores ingresos, se propone introducir la Contribución para el Combate a la Pobreza, a través de la cual todos contribuyamos de forma proporcional y equitativa a generar los ingresos públicos que hoy día reclama el cumplimiento de esta impostergable responsabilidad.

Al respecto, cabe destacar que la contribución que se propone a esa Soberanía es acorde con lo establecido en el artículo 31 constitucional sobre la responsabilidad de contribuir al financiamiento del gasto público, al tiempo que se cumple con el objetivo de satisfacer los requerimientos colectivos

antes señalados, de acuerdo a la Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), número 1a./J.65/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXX, julio de 2009, que señala:

5.2 Obligaciones Tributarias.

El sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo -equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir -elevada a rango constitucional- tiene una trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de los artículos 3o. y 25 del Texto Fundamental, consistentes en la promoción del desarrollo social -dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población- y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado. En este

contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

Asimismo, se debe considerar que la solidaridad en el pago de las contribuciones es un principio inmerso en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar dicho precepto que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional que fortalezca su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una distribución del ingreso y la riqueza más justa, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Ante las necesidades imperantes de recaudación, es necesario que todos los sectores de la sociedad, público y privado, concurren con responsabilidad social para mantener finanzas públicas sanas que permitan un desarrollo económico sostenido.

Con base en ello, los mexicanos tienen el deber de contribuir al gasto público, a fin de satisfacer necesidades colectivas, objetivos inherentes a la utilidad pública y al interés social, pero más aún aquéllos cuya riqueza es mayor, cumpliendo con el deber de solidaridad con los menos favorecidos, sin que se entienda que estos últimos no deban contribuir al gasto público.

En efecto, la motivación última de esta contribución es clara: México no puede dejar atrás o al margen del camino del desarrollo a casi la mitad de la población que vive hoy día en alguna condición de pobreza, sea de patrimonio o de capacidades o, peor aún, de pobreza alimentaria, condición en la que aún viven 19.5 millones de mexicanos.

El esfuerzo para superar esa condición vergonzosa y profundamente injusta corresponde a todos y recae especialmente en quienes tienen mayores medios para ser solidarios con los que menos tienen.

Por su parte, el Gobierno Federal se compromete a garantizar, mediante los mecanismos más eficaces y acuciosos de escrutinio del gasto público, un ejercicio eficiente y escrupuloso de los recursos que adicionalmente genere esta contribución, para que sean destinados en su integridad al combate a la pobreza. Este escrutinio quedará, desde luego, a cargo de los órganos de fiscalización previstos en nuestra Carta Magna, pero también es más que deseable que se realice, de forma puntual y oportuna, por toda la sociedad, por organismos especializados e independientes, así como por instituciones internacionales de renombre en esta materia.

En cumplimiento del compromiso de que todo incremento en los ingresos públicos deberá encaminarse a cubrir las prioridades en materia social, los aproximadamente 70 mil millones de pesos que, se estima, se generarían a partir de la contribución que se propone, sin duda serán utilizados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación a los programas de combate a la pobreza y desigualdad. En especial, se haría énfasis en dos tipos de programas: los de transferencia de efectivo y los que integran la red de protección social.

Asimismo, los ingresos que generaría la contribución que se propone, permitirán mantener en 2010 a los principales programas de subsidio dirigidos al combate a la pobreza con asignaciones similares a las de 2009 e incrementar en forma significativa el presupuesto de aquellos que han demostrado tener la mayor incidencia en la superación de la pobreza, de conformidad con lo siguiente:

- Los recursos adicionales serían canalizados, como ya se señaló, de manera prioritaria a dos tipos de programas: por un lado, los de transferencias de efectivo que, de acuerdo a las evaluaciones externas nacionales e internacionales a que se han sometido, son altamente efectivos en atención a la pobreza, lo que permitirá a las familias tomar decisiones individuales sobre la inversión en el desarrollo de sus capacidades. Por otro lado, permitirían fortalecer los programas que integran la red de protección social, principalmente en lo relativo a seguros de salud y apoyo temporal al ingreso.

- Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que mediante la aplicación de metodologías científicas rigurosas ha demostrado tener impactos significativos en la educación, salud, consumo, ahorro, inversión, emprendimiento y en la reducción de la violencia de género en sus familias beneficiarias, aumentaría sustancialmente su cobertura. Junto con el Programa de Apoyo Alimentario buscará beneficiar durante 2010 a por lo menos 6 millones 825 mil familias, aproximadamente 34 millones de mexicanos, es decir, 7 millones 700 mil personas más que en 2009. Adicionalmente, se incrementará el monto del apoyo monetario que reciben las familias con hijos pequeños en ambos programas con el fin de fortalecer su alimentación y condiciones de vida para mejorar las capacidades básicas y de esta manera combatir mejor la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este incremento del 29.5 por ciento en la cobertura meta y la transferencia adicional sería posible gracias a una ampliación de 24 mil 877.2 millones de pesos, de los cuales a los componentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades corresponden 20 mil 043.2 millones de pesos y al Programa de Apoyo Alimentario 4 mil 834 millones de pesos, que se desprenden directamente de los ingresos estimados por la contribución que somete a consideración de ese Congreso de la Unión y que llevaría el presupuesto total de estos dos programas a 74 mil 472.9 millones de pesos, distribuidos en los Ramos 11, 12 y 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Particularmente el componente educativo en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades registra un crecimiento real del 20.3 por ciento, lo

que significa que habrán de destinarse 23 mil 284.1 millones de pesos para apoyar a niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Todo ello ayudará a las familias más necesitadas del país a enfrentar de mejor manera la crisis, con la tranquilidad de que sus niños, niñas y jóvenes cuentan con becas educativas, apoyos alimentarios y atención médica. Con lo anterior se asegurará que las siguientes generaciones mejoren las capacidades básicas que requieren para aumentar sus ingresos y superar la pobreza.

- Adicionalmente, a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo, mediante acciones comunitarias y programas compensatorios, se brindarán servicios educativos para niñas, niños y jóvenes que no tienen acceso a los servicios educativos formales y que habitan en zonas de mayor rezago social; la contribución propuesta haría posible asignar a esas acciones 4 mil 571 millones de pesos.

- El Seguro Popular, que otorga cobertura médica a millones de mexicanos que no contaban con ningún sistema de seguridad social, estará en posibilidades de mantener la afiliación de 10.4 millones de familias en 2010, que son con las que se estima cerrar en 2009. Este resultado, en combinación con una posible modificación de la Ley General de Salud que permita cambiar el esquema de aseguramiento de la familia a la persona, hará posible alcanzar la cobertura universal en materia de salud antes de 2012. Como en el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades esta importante ampliación en el Seguro Popular sería financiada con

recursos provenientes de la contribución propuesta en esta Iniciativa, y permitiría llevar el presupuesto del Programa a 54 mil 325 millones de pesos.

- El Programa Comunidades Saludables, que promueve la salud en los municipios del país, a través de acciones que incrementan la conciencia pública sobre salud, propician estilos de vida sanos y estimulan la participación social a favor de una mejor calidad de vida, tendría un crecimiento real del 68.1 por ciento, ya que contaría con 115.3 millones de pesos.

- Por su parte, el Programa Caravanas de la Salud tendría un crecimiento del 18.2 por ciento que se traduce en 760.7 millones de pesos, a través de éste se proporcionarían servicios regulares de promoción, prevención y de atención médica y odontológica a la población que habita en localidades extremadamente aisladas.

- Aunado a los programas antes mencionados, el Sistema Integral de Calidad en Salud tendría un crecimiento real del 55.7 por ciento lo que representa un beneficio de 188.8 millones de pesos, con lo que se avanzaría en las acciones tendientes a garantizar la calidad de la atención médica, con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos y en la calidad en la gestión de los servicios de salud.

- Por otra parte, el Programa de Empleo Temporal, que brinda asistencia a personas que han visto afectado su ingreso tanto por contingencias

económicas como por desastres naturales, lograría generar 33 millones de jornales temporales durante 2010, es decir, 12.5 millones más que la meta originalmente planteada para 2009 y 2 millones 800 mil de jornales temporales previstos para el cierre de ese mismo año en el marco del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo. El presupuesto propuesto para 2010 destinado a este Programa sería de 2 mil 930 millones de pesos, lo que representa un incremento del 58.9 por ciento real con respecto al presupuesto aprobado en 2009 y del 16 por ciento real con respecto al presupuesto ampliado en el marco del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo. De esta manera se podrá mantener el potencial productivo de la población en sus mismas regiones y se le permitirá aprovechar la recuperación económica prevista para 2010.

- También es relevante destacar que, en el caso de atención a la población indígena, el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y que es el programa de mayor presupuesto de la misma, mantendría sus recursos en términos reales, llegando a 4 mil 588.9 millones de pesos. Con este Programa se podrá continuar atendiendo las necesidades de infraestructura básica de las comunidades donde habita la población indígena. Por su parte el Programa Albergues Escolares Indígenas, que ha mostrado avances importantes en sus resultados, sería privilegiado presupuestalmente en 2010 con 789.4 millones de pesos, lo que representa un incremento del 15.9 por ciento real, por lo que se podría

incrementar la atención a los niños en sus albergues, así como mejorar las condiciones de las instalaciones y la calidad nutricional de su dieta.

Como se aprecia, la recaudación derivada de la contribución que se propone permitirá reforzar el gasto en programas prioritarios efectivos para alcanzar los objetivos antes mencionados y mitigar el efecto de la crisis en esos grupos vulnerables.

La propuesta que se somete a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, permite pasar de la lógica de los cambios posibles a la de los cambios de fondo, rompiendo inercias y construyendo nuestro futuro con certeza.

Asimismo, la propuesta que se presenta permite concentrar la fuerza y los recursos del Estado Mexicano en un esfuerzo de todos por mitigar los impactos negativos que la crisis alimentaria y económica mundial han dejado en la población de menores ingresos. Además, esta Iniciativa permite fortalecer los ingresos públicos destinados a cubrir las necesidades del país en materia social.

Por otra parte, es menester señalar que se propone que la Contribución para el Combate a la Pobreza grave sobre una base de efectivo, al valor de la realización de todo tipo de actividades económicas, aplicándose en todas las etapas de la producción de manera no acumulativa, permitiendo su acreditamiento y evitando así múltiples tributaciones.

Dicha contribución sería un impuesto indirecto con Ley propia. La tasa sería del 2 por ciento y se aplicaría de forma general con el fin de que se graven actividades que hasta ahora no se encuentran sujetas a alguna contribución.

La contribución gravaría a la realización de todo tipo de actividades económicas, de tal manera que la carga fiscal no se concentre en sectores específicos, sino que se distribuya de la manera más amplia posible. De esta forma serán objeto de la misma la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, así como la importación de bienes y servicios.

Esta contribución brindará a toda la sociedad la oportunidad de cooperar de manera directa a los esfuerzos que realiza el país para tratar de erradicar lo más rápidamente posible la pobreza extrema en la que se encuentran muchos de nuestros compatriotas, en especial los que viven en las zonas rurales.

Lo que se pretende es cambiar el paradigma actual y que todas las actividades económicas contribuyan a cubrir las prioridades de la nación en materia social. Aunque se conservarían un mínimo de exenciones, algunas de ellas originadas por la complejidad que para ciertos grupos de contribuyentes entraña el cumplimiento de las obligaciones formales y los sistemas de control y registro y, en otros casos, por razones de carácter estrictamente técnico fiscal.

Con el fin de no afectar la competitividad de nuestras exportaciones se propone que la contribución las grave a la tasa del cero por ciento.

Se debe considerar que en términos generales la contribución no requiere que los contribuyentes cambien el método de facturación y declaración de impuestos, toda vez que los conceptos que se utilizarían para su cálculo se podrán agregar a los que se emplean para la determinación de otros impuestos que se trasladan, por lo que no se requerirán declaraciones o comprobantes fiscales especiales.

No obstante lo anterior, de aprobarse esta Iniciativa, el Ejecutivo Federal a mi cargo instruirá al Servicio de Administración Tributaria para que, de conformidad con el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, establezca mediante reglas de carácter general disposiciones que faciliten el cumplimiento de las obligaciones y con ello se eviten cargas administrativas que pudieran generarse en la comprobación fiscal.

Conforme a la presente Iniciativa se propone exentar de la Contribución para el Combate a la Pobreza a ciertas enajenaciones de bienes, así como a la prestación de algunos servicios. Estas exenciones no representan inequidad alguna y, como se anunció anteriormente, se justifican en algunos casos para evitar complicaciones administrativas a los contribuyentes, mientras que en otros se hace por cuestiones de técnica impositiva y para evitar prácticas de evasión fiscal.

Es una práctica internacionalmente aceptada, por más de ciento veinte países que han adoptado el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, no considerar ciertas transacciones o la revaluación de activos para

el cómputo del PIB, que mide el ingreso agregado que se genera en una economía, ya que si bien esas transacciones o reevaluaciones podrían generar un ingreso para algunas personas, el mismo se cancela con las pérdidas o minusvalías que generan para sus contrapartes y por lo tanto sólo representan trasferencias más no agregan valor a la economía como un todo.

Si se aplica el principio antes citado, resulta conveniente exentar de la contribución que se propone en la presente Iniciativa a la enajenación de ciertos bienes en la que sólo se transmite la propiedad, sin que se genere un ingreso agregado para la sociedad como un todo. Tal es el caso del suelo, la compra de moneda nacional y extranjera, incluyendo las piezas de oro o de plata que hubieran tenido tal carácter y las piezas denominadas en onza troy, así como las partes sociales, los títulos de crédito y los documentos por cobrar.

Por otro lado, toda vez que la contribución establece la tasa del 0 por ciento a la exportación, se propone exentar también a las importaciones temporales. Asimismo, y toda vez que en los recintos fiscales estratégicos contemplados en la Ley Aduanera se establecen empresas con programas de importación temporal, se extiende el régimen de exención en la transmisión de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

La tasa propuesta del 2 por ciento de la contribución no generaría una carga tributaria gravosa que pudiera resultar ruinosa, toda vez que resulta ser una

tasa significativamente pequeña comparada con las tasas impositivas que de forma general aplican otros países.

Un aspecto a destacar es que, en la medida en que la contribución que se propone resulte un vehículo eficaz para que el Estado obtenga los recursos que le permitan financiar el gasto social que demandan quienes menos tienen, en conjunto con esta Soberanía, se podrán proponer incrementos a su tasa a efecto de que gradualmente se sustituya la recaudación de impuestos que son más complejos y distorsionantes, con lo que se podrán eliminar estos impuestos en el futuro.

Por lo expuesto es que se propone a esa Soberanía la aprobación de la Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, la cual, como se ha mencionado, grava la realización en el territorio nacional de todo tipo de actividades económicas y que se aplicará en todas las etapas de la cadena económica. De esta forma, son objeto de la contribución la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, así como la importación de bienes y servicios.

La base de la contribución que se propone se integra por el precio o contraprestación pactados, así como por las cantidades que adicionalmente se carguen o cobren al adquirente por otros impuestos, derechos, intereses, penas convencionales o cualquier otro concepto. Debe destacarse que el

impuesto al valor agregado y la propia contribución no forman parte de la base de este gravamen.

A la base de la contribución se le aplicará la tasa del 2 por ciento y el impuesto será enterado mensualmente.

Ahora bien, toda vez que la contribución se causa en todas las etapas de la cadena comercial, desde el productor hasta el consumidor final, para evitar el efecto acumulativo en cascada de la carga fiscal en las etapas intermedias, se permite el acreditamiento de la contribución que haya sido trasladada al contribuyente, por lo que éste pagará el diferencial entre la contribución causada y la que le haya sido trasladada, cuando ésta sea menor.

El esquema del acreditamiento de la contribución obedece a un criterio que se utiliza para la elaboración de las cuentas nacionales, consistente en que para evitar una múltiple contabilidad se resta la compra de insumos de otros sectores, a fin de determinar el valor agregado de cada sector, por lo que se evita la doble tributación de manera análoga.

Dada la relevancia que tiene contar con estos ingresos tributarios para fortalecer los programas para el combate a la pobreza resulta indispensable establecer mecanismos para asegurar el correcto pago de la contribución. Es por ello que se propone establecer que cuando el contribuyente omita el pago de la contribución, además de las otras consecuencias que se deriven del incumplimiento como son la actualización, recargos y multas, perderá el

derecho a acreditar la contribución que se le haya trasladado en el mes de que se trate.

Ahora bien, como una medida de simplificación para facilitar el cálculo de la contribución que se propone, el ordenamiento que la regularía se remite a las leyes conducentes para definir y aplicar diversos elementos que la conforman tales como la definición de las diversas actividades gravadas, la integración de la base, el momento de causación, las reglas de acreditamiento y el momento de pago, entre otras.

Finalmente, mediante disposiciones transitorias, además de proponer la entrada en vigor a partir del 1° de enero de 2010, se aclara que cuando se cobren contraprestaciones a partir de la fecha mencionada por enajenaciones o servicios en los que los bienes se hayan entregado con anterioridad a la fecha citada o los servicios se hayan prestado con antelación a dicha fecha, no estarán afectas al pago de la contribución y, en el caso del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, tampoco estarán afectas al pago las contraprestaciones que se reciban a partir del 1° de enero de 2010 por el uso o goce correspondiente a periodos anteriores a la citada fecha.

CONCLUSIONES

Un sistema tributario comprende un procedimiento de impuestos obligatorios expedidos a los individuos y empresas (o como se conoce en el círculo fiscal, la persona física y moral). Como se mencionó en el capítulo 2, de este trabajo, los impuestos son de diversas características, sean estos directos e indirectos, proporcionales, regresivos, extraordinarios etc., estos le son necesarios al gobierno como fuente de ingresos en el combate a la asistencia de las diversas necesidades que afronta la comunidad, tales como seguridad pública, sanidad, vivienda, educación pública, pavimentación, alumbrado público, entre otros, que juegan un papel muy importante en el desarrollo integral de un estado.

Coincido con la idea de que la política impositiva debe de estar precedida por el principio de justicia social, y este principio esta en función de la equidad. Así, debe buscarse efficientar las prácticas impositivas en pro de mejorar la situación de las finanzas del Gobierno Federal, tratando de lesionar lo menos posible a las familias menos favorecidas económicamente.

Entiendo que nuestro país en la actualidad requiere de mayores recursos porque sus fuentes de financiamiento se vienen agotando (petróleo) y la necesidad de contar con recursos obliga al incremento de los impuestos para no acudir de manera exagerada al endeudamiento externo y así tratar de causar el menor daño a la economía de los mexicanos en un momento posterior. Pero, en el caso de nuestro país, este cuenta con un sistema tributario que es muy complejo y a su vez, la evasión fiscal es muy alta.

Creo que se deben hacer esfuerzos para cambiar esta problemática de nuestro sistema tributario, lo que incluye acciones de simplificación administrativa, creación de estímulos para incrementar la cultura de pago, y aplicación estricta de la ley. Asimismo, los castigos por evasión deben ser incrementados, para que realmente exista un aumento considerable de los ingresos tributarios y estos sean utilizados para el mayor bienestar de todos los habitantes de nuestro país, principalmente de los habitantes en situación de grave pobreza económica.

En sí, se explicó en este trabajo que la pobreza económica es la insatisfacción de necesidades básicas y que la medición oficial de la pobreza en nuestro país utilizada en 2008 toma como base tres líneas para establecer sus cifras: 1) la pobreza alimentaria, 2) la pobreza de capacidades y 3) la pobreza de patrimonio.

Como se describe en el capítulo 3, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a fines del año pasado (2009), presentó el documento con los criterios metodológicos para la medición multidimensional de la pobreza en México, que como se definió, esta última se refiere a las personas que no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Este nuevo criterio, es el resultado de un intenso y cuidadoso proceso de investigación, análisis y consulta con algunos de los mejores especialistas a nivel nacional e internacional en materia de medición de la pobreza, así como con distintas instituciones y organismos que

brindaron al CONEVAL su experiencia y conocimiento. Esta nueva metodología permite enriquecer el estudio de la pobreza, al complementar el conocido método de pobreza por ingresos con la óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial. Estos componentes permitirán un seguimiento puntual de los rezagos sociales de la población.

Regresando al tema del combate a la pobreza, como se expuso en este trabajo, con el reconocimiento gubernamental de esta situación de rezago social y de innumerables carencias en ciertos grupos de población -que padecen diversas formas de vulnerabilidad social, indefensión, inseguridad, exclusión y grandes limitaciones para influir en las decisiones que afectan sus vidas-, el gobierno Federal definió una visión del desarrollo social de México para el año 2025, como guía “para establecer un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana”.

De acuerdo con esta visión, el Gobierno aspira a que los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logren niveles de vida dignos y sostenidos, y a que México cuente con mecanismos y políticas que aseguren la creación consistente de prosperidad y equidad mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades con la participación de toda la sociedad.

Concuerdo con esta visión del Gobierno Federal, al implementar el desarrollo de dos variables que creo necesarias para abatir el problema de la gran pobreza existente: el crecimiento económico y el aumento de la proporción de recursos sociales que se destinan a los satisfactores básicos.

Sin embargo, los datos más actuales del INEGI y del CONEVAL, brindan las insuficiencias profundas de la sociedad y la economía de México.

El CONEVAL considera que: “aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en México y aumentó debido al entorno económico adverso a nivel internacional y nacional. El incremento en la incidencia y el número de personas pobres deberá ser un elemento de particular atención en la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno”.

Por su parte, la investigadora Laura Juárez Sánchez, en su trabajo *México condenado al retraso económico y social (cuarta y última parte)*, menciona: “Si consideramos los datos oficiales a nivel nacional de la pobreza, tenemos que según el gobierno federal, para 2008, ésta afectó a 50.6 millones de personas en México, de los cuales 19.5 millones son pobres alimentarios, es decir, son personas que sufren hambre. No obstante, Julio Boltvinik, especialista crítico de la pobreza en México, refiere que los cálculos oficiales de la pobreza entre 2006 y 2008, no abarcaron la recesión económica de 2009, la cual comenzó a finales de 2008, en la que se desplomaron las remesas y se dio un incremento en el precio de los alimentos, por lo que se elevaron las cifras de desigualdad. Para el especialista, el número de pobres en la República mexicana abarca alrededor del 75% de la población nacional, es decir, 80 millones de habitantes”.

Esto es, que en la actualidad la cantidad de personas que encuadran o pertenecen a los distintos tipos de pobreza, es mayor a las cifras que maneja el CONEVAL, o sea que a partir de la crisis que vivió el país el año pasado se generó un incremento considerable de las personas que viven en pobreza en nuestro país.

Por otra parte, en cuanto a la efectividad de los programas sociales para el combate a la pobreza en nuestro País, en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, el CONEVAL informa que diversos programas sociales tienen las siguientes desventajas:

- Diseño inadecuado.
- Reglas de Operación poco claras.
- Problemas de planeación estratégica.
- Dificultades para cuantificar la población potencial y objetivo.
- Falta de estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
- Ausencia en la definición de la población objetivo.
- No se cumplen diversos plazos de la operación.
- Falta de coordinación entre instituciones.
- Deficiente calidad de diversos bienes y servicios brindados.
- Falta de información y accesibilidad de programas

- Deficientes esquemas de monitoreo interno de los programas
- La gestión de los programas privilegia la operación y cumplimiento de normas, más que los Resultados.
- No se mide ni adecuada ni sistemáticamente el grado de satisfacción de la población atendida.

Esto es, que los programas sociales cuentan con una serie de deficiencias que los hace poco efectivos en el cumplimiento del objetivo para el que fueron diseñados.

El profesor de la Facultad de Economía, Ciro Murayama en su artículo periodístico denominado “Es la política económica, no la social” menciona: “En efecto, el incremento del gasto social no ha permitido reducir el número de pobres e incluso la pobreza se extiende de forma drástica. Lo anterior refleja que más gasto focalizado no necesariamente está consiguiendo sacar de la pobreza a más mexicanos. Pero de ahí no cabe desprender que ese gasto no tenga efectos positivos: sin programas como Oportunidades, las cifras serían todavía peores. Puede decirse, entonces, que la política social está actuando como una barrera de efecto limitado para evitar que se multiplique aún más la pobreza”.

Por otra parte, analizando las características de la propuesta de la Contribución del 2%, como se menciona en el trabajo, esta sería de aplicación general y gravaría los medicamentos, la comida y los libros, a los

que ahora se aplica tasa cero o están exentos del IVA. Por tanto, ese dos por ciento de impuesto al consumo, pudo ser el primer escalón para incluir esa mercancía en el régimen fiscal del valor agregado, susceptible de incrementos anuales. En este sentido, era un IVA disfrazado. Por lo demás, el IVA ya establecido pasaría, aunque técnicamente no era así, a una tasa de 17 por ciento.

Ahora bien, la distribución de los ingresos provenientes de este impuesto, serían destinados obviamente para el combate a la pobreza, esto a través de los programas de asistencia social, sin embargo como se mencionó anteriormente, lo que se supo es que no existía claridad sobre la eficiencia y eficacia de estos programas para mitigar los efectos negativos del gravamen. Además es una total contradicción que los pobres ayuden a pagar los programas que los benefician, pues obviamente sus presupuestos se verían disminuidos por el alza de los precios.

Esta propuesta del impuesto del 2% para el combate a la pobreza, como se mencionó anteriormente, fue rechazada por la mayoría en el congreso. Este último, solo aprobó un incremento del 1% a la tasa del IVA, aumentando este impuesto al 16%.

Las consecuencias de este aumento del IVA son visibles, se encarecieron los costos de todos los bienes y servicios, el efecto de este aumento, aunque en primera instancia parece afectar a todos los consumidores por igual, afecta más a aquellos en los primeros deciles ya que un aumento, aunque fuere marginal, afecta más a aquellos con menor ingreso disponible.

Aun cuando en las últimas décadas se han registrado progresos en diversas dimensiones del desarrollo social, los desafíos prevalecientes en materia de superación de la pobreza obligan a reforzar y complementar las políticas y programas sociales a fin de consolidar los logros alcanzados. En un contexto económico, social y político complejo, es indispensable emplear los recursos disponibles de la mejor manera posible para garantizar que los programas sociales lleguen de manera efectiva a quienes más los necesitan.

A mi parecer, se tienen que elaborar políticas públicas integrales en donde se superen las contradicciones y efectos negativos entre políticas, sobre todo de la política económica sobre la política social.

Además estoy de acuerdo con la opinión sobre de que la solución mas viable para combatir la pobreza esencialmente es una política social que genere empleos productivos e incentivos para que los ciudadanos mejoren su situación económica, acompañados de educación, salud y vivienda, y no solo aumentar los recursos destinados para los programas asistencialistas.

Con respecto a estos programas asistenciales, creo que estos deben ser mas eficaces, con objetivos mas claros y mejor dirigidos por parte de los organismos públicos encargados de su administración, esto es, dar un seguimiento especial y monitorearlos, así como pedir cuentas claras a los organismos encargados de dotar o brindar los apoyos a las comunidades; además de que se debe mejorar la información de estos programas a personas con gran pobreza que viven en zonas muy alejadas o difíciles de

accesar, y brindar los servicios o productos de buena calidad a los beneficiarios, así como entregárselos en la fecha o plazo que se les estipule.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

Ávila Jaquez, Carmen; Gabarrot Arenas, Mariana. Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres. *Confines*, Vol. 5, Núm. 9, enero-mayo, 2009, pp. 67-82 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey México Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63311182005>

Delgado de Cantú, Gloria M., "México, Estructuras Política, Económica y Social", Segunda Edición, Ed. Prentice Hall, México 2003, ISBN 970-26-0357-9

Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", 4ta ed., Ed. Porrúa, México D.F. 1959.

Formación Tributaria. Guía de estudio para el alumno, 3a. Edición, Elaborado por Servicio de Administración Tributaria, México D.F. 2008. Extraído de <http://www.sat.gob.mx>

García López Guerrero, Luis. "Derechos de los Contribuyentes" Cámara de Diputados, LVIII Legislatura Universidad Autónoma de México, Colección Nuestros Derechos, 1ra edic., México 2000, ISBN 968-36-8226-X

González, Eder, "Los Impuestos en México", México 2008, disponible en <http://www.impuestum.com>.

Hernández Franco, Daniel, Orozco Corona, Mónica y Vázquez Báez, Sirenia. Métodos de focalización en la política social en México, Un estudio comparativo. Septiembre de 2007. Extraído de http://www.economiamexicana.cide.edu/.../04_HERNANDEZ_101-137.pdf -

Hernández Licon, Gonzalo, Merino Juárez, Gustavo, Rascón Ramírez, Ericka. "Situación Actual y Retos, Desarrollo social en México 2003". Secretaría de Desarrollo Social. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, México D.F., 7 Julio de 2003.

Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza extraído de <http://www.fundar.org.mx/np2009/pdf/combatealapobreza1.pdf>

Página en Internet de la CAMARA DE DIPUTADOS <http://www.diputados.gob.mx> :

Documentos;

-Las Finanzas Públicas

-La estructura de los ingresos públicos federales en México

-Características y elementos de los Impuestos

Página en Internet del CONAPO [http:// www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Página en internet del CONEVAL [http:// www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) :

Documentos;

-Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008

-Cifras de pobreza por ingresos 2008

-Evolución de la pobreza en México 2009

-Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México

Páginas en Internet de Programas Sociales:

[http:// www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

[http:// www.liconsa.gob.mx](http://www.liconsa.gob.mx)

[http:// www.corett.gob.mx](http://www.corett.gob.mx)

[http:// www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)

[http:// www.inapam.gob.mx](http://www.inapam.gob.mx)

[http:// www.fonhapo.gob.mx](http://www.fonhapo.gob.mx)

[http:// www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx)

[http:// www.seguro-popular.gob.mx](http://www.seguro-popular.gob.mx)

Página en internet del INEGI [http:// www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx):

Documentos;

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2008)

Página en Internet de la SEDESOL: <http://www.sedesol.gob.mx>:

Documentos;

-Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012

Página en internet [http:// www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

Página en internet de la Política Social del Gobierno Federal, "Vivir Mejor" disponible en. www.presidencia.gob.mx/vivirmejor

Página en internet [http:// www.eumed.net](http://www.eumed.net):

-Barcelata Chávez, H.: (2008) *Salarios, empleo y política social*, < riqueza, la de producción práctico>Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008a/382/

-Barcelata Chávez, H.: (2008) *Las finanzas públicas en México, 1988-2006*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008a/359/

-Castro Álvarez, U.: (2008) *Economía de México y desarrollo sustentable*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008c/442/

-González de Jesús, R.: (2009) *Pobreza absoluta y crecimiento económico, análisis de tendencia en México, 1970-2005*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009b/529/

-Jiménez Trejo, L.A.: (2009) *Los impuestos como instrumentos de política económica en México*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009a/484/

-Rionda Ramírez, Jorge Isauro PROLEGÓMENOS en torno a la realidad social, política y económica de México ISBN:968-864-252-5 Editado originalmente en 2001 por la Universidad de Guanajuato Reimpreso en 2004 por <http://www.eumed.net>

-Viteri Díaz, G.: (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/

Ponce Gómez Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Banca y Comercio, decima Edición, México 2005, ISBN 968-480-567-5

Rodríguez Peñaloza, Martín y Rodríguez Manzanares, Eduardo. *Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza*. Espacios Públicos, Vol. 12, Núm. 25, sin mes, 2009, pp. 123-150, Universidad Autónoma del Estado de México Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67611350008>

Rosas Aniceto, Roberto Santillán. "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México", Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962.

Sierra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1977.

Zorrilla Arena, Santiago. Cómo Aprender Economía, Conceptos Básicos. Ed. Limusa, 3ª Edic., México 2008, ISBN-13: 978-968-18-1612-4

Códigos y leyes:

- .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- .- Código Fiscal de la Federación
- .- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- .- Ley General de Desarrollo Social