

## Cambio o continuidad en la política social de la Cuarta Transformación en México: de la focalización a la cobertura universal

### Change or continuity in the social policy of the Fourth Transformation in Mexico: from targeting to universal coverage

Israel Cruz Badillo <sup>a</sup>, Bernabé Lugo Nería <sup>b</sup>, Georgina L. Fernández Fernández <sup>c</sup> y Edwin G.  
Barrón Calva. <sup>d</sup>

---

#### Abstract:

The objective of this document is to begin the study of the changes and continuities of the social policy of the Fourth Transformation in Mexico, emphasizing social programs from an inclusive, universalist approach. The research hypothesis specifies that the transition from a focused social policy to one of universal coverage implies an increase in public spending focused on social monetary transfer programs. The proposed methodology to test the hypothesis is to use a documentary research technique with the purpose of knowing the trajectory and evaluation of public spending on social policy in Mexico from 2012 to 2020. The results are the preparation of three tables referring to the budget of Sedesol and Bienestar, to current expenditure and investment expenditure from 2012 to 2020. The conclusions indicate that part of our hypothesis is verified by evidencing a decrease in Current Expense in the Operating Expense item in 2019, as well as in the Production Expense. Investment, in both items, of the social welfare policy.

#### Keywords:

*Social policy, Government Rationality, Social Expense.*

---

#### Resumen:

El objetivo de este documento es iniciar el estudio sobre los cambios y las continuidades de la política social de la Cuarta Transformación en México haciendo énfasis en los programas sociales desde un enfoque incluyente, universalista. La hipótesis de investigación precisa que la transición de una política social focalizada a una de cobertura universal implica un incremento en el gasto público orientado en programas sociales de transferencias monetarias. La metodología propuesta para comprobar la hipótesis es utilizar una técnica de investigación documental con el propósito de conocer la trayectoria y la evaluación del gasto público en la política social en México del 2012 al 2020. Los resultados son la elaboración de tres tablas referentes al presupuesto de Sedesol y Bienestar, al gasto corriente y al gasto de inversión del 2012 al 2020. Las conclusiones refieren que parte de nuestra hipótesis se comprueba al evidenciar una disminución del Gasto Corriente en la partida del Gasto Operativo en el 2019, así como en el Gasto de Inversión, en ambas partidas, de la política social de Bienestar.

#### Palabras Clave:

*Política Social, Racionalidad de gobierno, y Gasto Social.*

---

<sup>a</sup> Autor de Correspondencia, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo | Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades | Pachuca de Soto, Hidalgo | México, <https://orcid.org/0000-0002-2020-7143>, Email: [badillo@uaeh.edu.mx](mailto:badillo@uaeh.edu.mx)

<sup>b</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo | Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades | Pachuca de Soto, Hidalgo | México, <https://orcid.org/0000-0003-3118-1206>, Email: [lugon@uaeh.edu.mx](mailto:lugon@uaeh.edu.mx)

<sup>c</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo | Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades | Pachuca de Soto, Hidalgo | México, <https://orcid.org/0000-0002-0491-1368>, Email: [georgina\\_fernandez@uaeh.edu.mx](mailto:georgina_fernandez@uaeh.edu.mx)

<sup>d</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo | Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades | Pachuca de Soto, Hidalgo | México, <https://orcid.org/0000-0001-6581-7298>, Email: [edwin\\_barron@uaeh.edu.mx](mailto:edwin_barron@uaeh.edu.mx)

## Introducción

La organización de la administración pública federal es responsabilidad del poder ejecutivo federal, es decir, el presidente de la república en turno, y ésta se divide en centralizada, descentralizada, desconcentrada y delegacional. En las dos primeras, hablamos de las organizaciones cuya competencia es de un ámbito de acción específico, por ejemplo: salud, educación, seguridad pública y están conferidas a un órgano central, para el caso de México se trata de las Secretarías de Estado. En cambio, la administración pública desconcentrada es aquella en la cual se transfiere una parte de la competencia central a unidades administrativas inferiores jerárquicamente y se encuentra al interior de la organización central. La descentralización administrativa ocurre cuando la competencia de un tema se le otorga a una nueva organización separada de la administración central, confiriéndole personalidad jurídica propia (como es la Comisión Federal de Electricidad (CFE), El Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), por mencionar algunos; y la delegación administrativa se refiere a un órgano superior de la administración central que delega responsabilidades en un tema a un órgano inferior para que lo represente, por ejemplo las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en las entidades federativas.

La centralización administrativa es la modalidad privilegiada por el actual gobierno federal para llevar a la práctica su proyecto, es decir, el de la Cuarta Transformación. Esto es evidente, se puede observar, en los cambios que ha realizado tanto en el plano institucional, como en el organizacional. Ajustes dirigidos a romper con la modalidad de gestión precedente, por tanto, significativos, en todos los planos del complejo quehacer gubernamental.

Por donde quiera que se observe es posible encontrar frentes de batalla. En la producción de infraestructura con los grandes proyectos se abrió un frente de confrontación al decidir eliminar todo lo relacionado con el aeropuerto de Texcoco y su traslado a lo que había sido el aeropuerto militar en Santa Lucía. Decisión ejemplar de rumbo que tomaría el actual ejecutivo federal. El recuento podría ocuparnos mucho tiempo, aún más, podría dedicarse a cada una de las acciones en marcha la atención debida como temas relevantes. Dentro de este cúmulo de asuntos en las últimas décadas uno ha sido motivo de interés por la relevancia que adquiere para el trabajo de gobierno, el de la pobreza y la desigualdad, enunciado en otros términos podemos referirlo como la "cuestión social".

Es notable, sin lugar a duda, y de gran relevancia para los proyectos políticos, en general se le ha tratado como la política social, que durante cada uno de los cuatro sexenios anteriores ha sido motivo de ajustes, aunque siempre en la misma línea, la de focalización. Hoy ha sido trastocada para adecuarla al proyecto de nación con el que acceden al poder la llamada 4T. Puesto de manera simple, se trata de una vuelta de tuerca más, dirigida a proveer de cobertura universal a la población. Ahora se concibe a los programas sociales desde un enfoque de cobertura general para la población en su conjunto. Se trata de una concepción contraria a la focalización definida y adoptada desde el sexenio de Ernesto Zedillo y sostenida hasta el sexenio anterior, en otras palabras, se rompe con la visión parcializada de las administraciones pasadas. Ahora, se parte del supuesto de alcanzar justicia social como derecho constitucional.

En este contexto de amplio abanico de acciones estratégicas, puestas en marcha por el actual gobierno, el objetivo de este trabajo es iniciar el estudio de las transformaciones promovidas por el actual gobierno al explorar los cambios y las continuidades de la política social actual haciendo énfasis en dos elementos a saber: primero la secuencia de los programas sociales desde un enfoque incluyente, universalista y, segundo, el ajuste en la distribución del gasto público social orientado a programas con transferencia monetaria. Nuestra hipótesis es que, la transición de una política social focalizada a una de cobertura universal implica un incremento en el gasto público orientado en programas sociales de transferencias monetarias y financieramente representa un reto sostener e incrementar el gasto social año con año.

Para lograr este cometido el documento se divide en tres apartados a saber, en primer lugar, se realizará un enmarque conceptual de la política social y de la racionalidad de gobierno. En segunda instancia, se describirá

La trayectoria del gasto social en México en un rango de ocho años del 2012 al 2020, con la finalidad de identificar la reorientación del gasto público destinado a los programas sociales y al gasto de operación (gasto corriente, gasto de capital y de inversión). En la tercera sección, se realizará proyección de cuatro años, del 2021 al 2024, para conocer el incremento requerido en el gasto público en los programas sociales de transferencia monetaria necesario para mantener e incrementar a los beneficiarios. Por último, se realizarán las conclusiones del estudio presentado

## La política social en México entre la la focalización y la cobertura univesal

Hacia 1995, ya con E. Zedillo en la presidencia de la república, se revisó la estrategia puesta en marcha en el sexenio previo, el de C. Salinas, para introducir ajustes en el primero programa de atención a la población pobre en México, El Programa Nacional de Solidaridad, conocido genéricamente como Solidaridad. Esta revisión no fue tersa y, al final, produjo la formulación de un nuevo programa gubernamental, denominado Progresá. Sin embargo, este tránsito, que ocurrirá cada sexenio, es consistente con el proyecto general establecido a partir de la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari y hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto. Se trata de un ciclo de tres décadas donde ya no se trata de actuar con base en “políticas macrosociales, con enormes recursos, burocracias y grandes metas no alcanzadas; se enfatiza lo pequeño, concreto y bien localizado y, sobre todo, no permanente” (León, 2014, p. 91) Este es el tipo de política social prevaleciente desde 1988 hasta el año 2018, expresada de forma más precisa por uno de los autores más reconocidos en el ambiente académico mexicano Luis F. Aguilar, al establecer como orientación fundamental su interés por “una política social por el lado de la oferta. Una política que hiciera saltar a los pobres de la necesidad a la libertad, de la dependencia a la capacidad, a la autonomía” (Aguilar, citado en León, p. 91).

Es importante profundizar en esta posición, sumamente influyente en la académica mexicana y, en especial, en la formación de analistas de políticas públicas, pues nuestro autor profundiza su planteamiento al definir la orientación de la política social desde ese momento al proponer que:

“Resuelve los problemas sociales despertando la iniciativa y la autonomía de los individuos, familias y comunidades locales e induciéndolos a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos, y determinar la forma de abordarlos y el grado de cooperación grupal, con el fin de programar y eficientar y programar el gasto público” (Aguilar Villanueva, 1991, p. 137).

A partir de ese momento la política social adquiere una nueva definición y se abandonan los presupuestos del universalismo, propios de los estados bienestaristas, en cuyos cánones, debemos precisar, no es posible inscribir a México, que si bien adscribe muchos de los principios de políticas no logra consolidar estructuras institucionales consistentes, en especial por los problemas fiscales crónicos que padece y la proclividad a la corrupción de los gobernantes y funcionarios públicos. De esta forma se transita de una política social, de acuerdo con la definición que nos ofrece Pedro Moreno de Dembiski, donde la

acción gubernamental se dirige “a compensar los estragos del mercado.

La política social es la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente” (Dembiski citado por Moreno, 1994, p. 112). Esta modalidad de política social asume la existencia de condiciones negativas y ajenas a la población, que les impiden satisfacer adecuadamente sus necesidades más elementales como consecuencia de las condiciones imperantes en el mercado. Con esto se buscaba solventar condiciones de necesidad extrema al hacer uso de recursos obtenidos fiscalmente y asignarlos “discrecionalmente” y donde se busca. Más que recuperar el valor de mercado de los bienes y servicios, se busca alcanzar un principio que permita mejorar las condiciones de existencia de la población al romper con las limitaciones que se les impone, en la mayoría de los casos, externamente. De esta forma el principio es la búsqueda de equidad, para equipar factores cruciales de la existencia humana y mejore la vida humana. La racionalidad de esta estrategia de gobierno es conseguir estos objetivos y sus consiguientes resultados. Pedro Moreno apunta que:

... en el sentido de que la acción social del gobierno responde a una situación “estructural” de desigualdad, como saldo de la acción de mercado y de la presencia estatal para salvaguardar a los hogares amenazados de sucumbir por no poder atacar la regla del intercambio equivalente, e “histórico” por que hay que atender, no necesidades presentes y localizadas, sino derechos sociales, ante todo, acumulados e institucionalizados (Moreno, 1994, p. 113).

Sin duda, destruir esta modalidad institucional, propia de la política social de los estados de bienestar, ha sido uno de los objetivos más anhelados, más buscados por los gobiernos que acceden al poder desde la década de los ochenta y adquiere relevancia mundial. Como señalamos al inicio de este apartado, será una orientación sistemática y no se concederá pausa ni respiro para generar un cambio profundo en la forma de concebir a la población y a las personas que se encuentran en condiciones de desventaja para actuar en el mercado. Un conjunto de cinco programas sociales se sucederán desde 1988 hasta 2018, cada uno de ellos muestran la continuidad y consistencia de una racionalidad de gobierno “por el lado de la oferta”, en todos los planos, entre ellos la acción social de gobierno, cuya política social se concibe como el conjunto planificado de decisiones y acciones basadas en criterios de racionalidad de mercado, es decir, económicas y asistenciales para ofrecer acceso a

oportunidades que permitan desempeñarse de acuerdo con criterios de mercado y disminuir la necesidad extrema.

Es una supuesto central de esta forma de racionalidad, como señala P. Moreno, que “las necesidades sociales se satisfacen ante todo por el mercado; (y) no pueden pensarse como estragos o efectos negativos por la acción de éste, ni menos aún como derechos” (Moreno, 1994, p. 115).

Si bien este esfuerzo se sostuvo, por lo menos, durante tres décadas mostro diversas limitaciones y la consecuencia fue le giro hacia la modalidad que se impuso, paulatinamente, desde principios de la década de los ochenta.

### **La racionalidad gubernamental y la transformación de los regímenes de gobierno**

En la acción gubernamental es común hablar de la existencia de una racionalidad por parte los tomadores de decisiones, funcionarios públicos; no obstante, existen momentos en los que se aduce falta de racionalidad en la acción de gobierno, en este sentido ¿qué implicaciones ha tenido la presencia o en su caso la ausencia de la racionalidad en las actividades del gobierno? ¿De qué tipo de racionalidad estamos hablando?

De manera puntual la sociología clásica nos lega una definición de racionalidad, la racionalidad instrumental, que define como forma de cálculo y de control para realizar la acción dirigida a la consecución de objetivos específicos. Sus orígenes teórico-metodológico se encuentran en la sociología de la acción de Max Weber, que como señala Luis F. Aguilar (1982, p. 43):

Para Weber, entonces, Racionalidad no es Verdad, conocimiento de acuerdo con la realidad dada, sino calculabilidad, acción de acuerdo con fines proyectados: no conocimiento verdadero, sino acción idónea”. Está es resultado de las sociedades capitalistas occidentales cuya actuación ocurre regulada por el cálculo orientado a la realización de los fines. Al respecto conviene decir que nos referimos a “una verdad de la razón práctica, de la razón vinculada a la acción y, por tanto, a los fines sentidos de la acción (Aguilar, 1982; p. 43).

Desde esta perspectiva la racionalidad es un recurso analítico y, como tal, es una herramienta, medio o instrumento por el cual se logran alcanzar objetivos, metas y se dan resultados en una lógica de cálculo y control, su propósito es concretar comportamientos de calculabilidad,

optimizador, operativo y de medición en las acciones sociales. Como postula L. F. Aguilar (1982)

Se trata, entonces, de una “razón instrumental”, de una razón como instrumento de cálculo, que pondera la proporción o desproporción entre los medios disponibles y los fines deseados y que así, calculando de antemano la factibilidad de los fines, incide como criterio clave en la decisión acerca de la acción correcta, acerca de la acción que unida a medios realiza el fin, o bien, acerca mayormente a la realización del fin.

Podemos anotar que la racionalidad instrumental weberiana es resultado del comportamiento económicos de sociedades capitalistas en la que el individuo disputa por el control del mercado. Por lo tanto, esto nos lleva a percibir cambios en el comportamiento prescrito en las instituciones jurídicas. Más ampliamente, conviene subrayar que el Estado racionalmente calcula y:

actúa por medio de los ordenamientos jurídicos o medidas administrativas (planes, programas, proyectos). [...] Dicha intervención se realiza a través de instrumentos como medidas fiscales, monetarias, financieras, subsidiarías entre otras. La racionalización junto con el intervencionismo da lugar a relaciones sociales sustentables, en otras palabras, a “seguridad social en la educación, en la salud, en vivienda, en transporte. (Aguilar, 1982, p. 102-103).

La racionalidad, en primera instancia, implica que el actor tenga pleno conocimiento de sus preferencias, así como también que posea la información necesaria sobre el problema que desea resolver, que examine las alternativas y elija la opción que maximice su utilidad o sus recursos (Vergara, 1993). Dicho en otras palabras, esta concepción (que más tarde sirvió de base para la economía moderna) obedece al hombre económico, el cual se concibe como un individuo calculador y egoísta (Parsons, 1951).

Lo anterior, nos lleva a confirmar que el cálculo racional implica necesariamente un conocimiento especializado y técnico, como plantea Weber al construir los tipos de dominación, al señalar a la dominación legal, como aquella que se basa en el saber técnico y especializado y realizada en la actividad desplegada por la burocracia. Lo dicho hasta aquí supone que la racionalidad basada en la calculabilidad y la controlabilidad se relacionan con la verdad producida por el conocimiento científico; el de los expertos, los especialistas y los técnicos. Es un conocimiento probado en la factibilidad de los medios disponibles para la consecución de los fines. Cuando nos referimos a los medios hacemos énfasis en que “Ciencia

y Derecho son justamente los medios que permiten un cálculo y control general de la sociedad y de la naturaleza” (Aguilar, 1982, p. 106).

Esta modalidad de actuación se dirige a intervenir en problemas específicos a partir de cálculo y el control. Dicho de otra manera, el enfoque profundiza en la elaboración de mecanismos de intervención como son las políticas, los planes, los programas, los proyectos a través del análisis de los medios y determinar su viabilidad para lograr los fines señalados.

En suma, la racionalidad, como la construye Weber, es uno de los tipos de dominación a partir del cálculo, el control y la eficiencia para el logro de los fines, no sólo en la política, también ocurre en la producción capitalista, en el cual la empresa privada y el gobierno constituyen los ejes centrales de dirección.

La racionalidad de gobierno a la cual nos referimos en esta ponencia nos permite estudiar la acción calculada para intervenir en la regulación de poblaciones y de conductas individuales para lograr determinados objetivos por parte de quien toma decisiones desde las instituciones de gobierno (León, 2013). Con más precisión Michel Dean (2004, p. 300) define la Racionalidad de gobierno o mentalidad de gobierno como:

Cualquier manera relativamente sistemática de pensar acerca del gobierno. Esto puede incluir la forma de representación en el campo de lo que es gobernado, las instancias que deben ser consideradas y enroladas en el acto de gobernar las técnicas a emplearse y los fines que deben ser alcanzados. Las racionalidades de gobierno pueden contener conocimientos teóricos, programas particulares, tener el conocimiento de los procedimientos prácticos o de las estrategias.

Con esto queremos decir que la racionalidad de gobierno es la construcción de ordenamientos jurídicos, instituciones, y medias administrativas, programas, proyectos, reformas, que provean de estabilidad en los procesos de actuación del gobierno, mismos que generan instrumentos racionales de intervención como una estrategia para disminuir un situación social no deseada o problema, para lograrlo, se requiere de la tecnocracia (conocimiento técnico, profesional y especializado) para su ejecución coherencia legal, racional y adecuación administrativa, que buscaban el cumplimiento de las diferentes medidas de intervención.

El modelo racional legal propuesto por Max Weber refiere que los procedimientos de intervención se encuentran, o deberían encontrarse, descritos paso a paso en los marcos normativos, en las reglas de operación de los

programas sociales y en la asignación de recursos monetarios (presupuestación) en las actividades y acciones del gasto social. Al respecto conviene decir que la racionalidad de gobierno implica una buena cantidad de elementos dirigidos a realizar acciones específicas, concretas y susceptibles de medición. El siguiente punto por tratar es analizar desde la racionalidad de gobierno las intervenciones en las políticas sociales.

### **La acción calculada por el gobierno**

La política social determina los criterios de intervención del gobernante en el diseño de los programas, los proyectos y las acciones orientadas a mejorar las condiciones sociales de la población beneficiaría.

Como señalamos antes y como Ordoñez (2020) señala, igualmente, la política social en México se redefinió a partir de la crisis económica de 1983 y hasta finales del 2018, con la tercera alternancia política en el gobierno federal. Las reformas a la política social, aplicadas durante 35 años, se orientaron al retiro pausado, pero constante, de la participación del Estado en temas del bienestar social como es: la educación, la seguridad social con el ajuste a las políticas de jubilación y pensiones, a la salud, al acceso a la vivienda, a la alimentación, entre otros temas.

Todo el conjunto de programas sociales que inicia con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa Vivir Mejor y el Programa Prospera; son parte de un continuo incremental cuya característica principal fue, ser cada vez, ser más restrictivos y focalizados a sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad y/o de extrema pobreza, primero en zonas rural y luego, también, en zonas urbanas. Tendencia necesaria de redefiniciones estratégica de la actuación gubernamental en el plano social, los efectos que se buscaba conseguir implicaban la modificación profunda y sustantiva del desarrollo social en México por 35 años.

En el momento actual, ha girado, una vez más, la rueda de la racionalidad gubernamental al tornar al terreno de los derechos, al otorgar rango constitucional a la política social del gobierno de la Cuarta Transformación o 4T a los Programas del Bienestar Social lo que revierte el continuo estratégico de la política social restrictiva y focalizada, y asumir la inclusión y la cobertura universal como su meta. Al llegar a este punto llama la atención que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador privilegia las transferencias monetarias, modalidad propia de los programa previos y a los cuales busca revertir en su lógica interna, en lugar de proveer bienes y servicios como

ocurría con las modalidades bienestaristas de racionalidad. Más allá de esto, el elemento clave para para este y para cualquier modalidad de intervención gubernamental radica en la capacidad presupuestal, capacidad que ha sido el talón de Aquiles de todos estos proyectos sea cual sea la forma de racionalidad que posean, más en un gobierno como éste dirigido a construir una institucionalidad de ruptura y cargado con una herencia presupuestal negativa, debida, entre otras cosas, a una estructura fiscal regresiva, una enorme deuda pública y una base impositiva limitada en la medida en que la mayor parte de la actividad económica es informal. Mejor será ilustrar esta estrategia a través del análisis realizado por Oxfam (2014) sobre la concentración de la riqueza y el incremento de la desigualdad. Los datos muestran la hiperconcentración de la riqueza en un sector menor de y, por el contrario, el incremento de la desigualdad, solo aludimos a dos de ellos: 1. Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1% de la población. 2. La riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la 3 mitad más pobre de la población mundial. (datos pp. 2 y 3).

El Informe además de datos sobre esta tendencia, destaca medidas específicas, en buena medida generalizadas, ejecutadas por los gobiernos nacionales y facilitan los resultados señalados:

1. La desregulación económica
2. La inequidad de los sistemas fiscales
3. Las leyes que facilitan la evasión fiscal
4. Las políticas económicas de austeridad
5. Políticas que perjudican desproporcionalmente a las mujeres.
6. La apropiación de ingresos provenientes del petróleo y la minería (3)

Lograr resultados de las políticas sociales depende de la asignación del gasto público asignado en el presupuesto público, pero la tendencia es la disposición residual del mismo en el ámbito social, Así los recursos destinadas al cumplimiento de las reglas de operación de las políticas sociales resulta sumamente limitado. Por eso nuestro interés en las orientación definida por el actual gobierno y nos conduce, inicialmente, preguntarnos por la magnitud de los recursos para universalizar su política de bienestar.

### Evolución presupuestaria: del pasado reciente a la situación actual

En esta sección revisamos la tendencia y trayectoria del ejercicio fiscal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del 2012 al 2018 y la Secretaría del Bienestar

(Bienestar) en los dos últimos años, 2019 y 2020, con el propósito de conocer la evolución del gasto público destinado a la política social y evidenciar que, a partir del 2019, se busca transitar de una política social focalizada a una de cobertura universal. Una de las medidas estratégicas destacadas es disminuir el gasto en los siguientes rubros: de operación, específicamente, al gasto corriente (pago de sueldos y salarios), el gasto de capital y el de inversión (adquisición de patrimonio público).

Para obtener la información necesaria consultamos el Diario Oficial de la Federación (DOF) el presupuesto de Sedesol del 2012 al 2018 y el Bienestar del 2019 al 2020 en un periodo de ocho años. Ver tabla 1a, 1b.

**Tabla 1a**  
Presupuesto del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar

Año	Presupuesto original	Presupuesto modificado	Presupuesto ejercido	Variación	Variación porcentual
2012	\$80,537,340,458.00	\$78,619,153,515.81	\$77,179,743,343.13	-	-1.83
2013	\$90,802,971,034.00	\$79,542,294,518.81	\$79,537,256,010.41	\$1,439,410,172.68	-0.01
2014	\$105,405,773,877.00	\$97,531,212,242.30	\$97,525,790,843.67	\$5,038,508.40	-0.01
2015	\$107,769,870,261.00	\$102,842,500,162.75	\$102,840,245,928.59	\$5,421,398.63	0.00
2016	\$103,509,570,856.00	\$99,733,946,198.53	\$99,731,849,209.55	\$2,254,234.16	0.00
2017	\$99,777,514,101.00	\$92,202,742,060.66	\$92,202,502,147.32	\$2,096,988.98	0.00
2018	\$100,994,972,630.00	\$92,213,657,610.28	\$92,167,484,927.49	-\$239,913.34	-0.05
2019	\$147,178,038,738.00	\$141,182,335,069.60	\$140,707,063,798.64	-\$46,172,682.79	-0.34
2020	\$175,458,121,273.00	\$174,427,612,090.71	\$76,360,133,716.51	\$98,067,478,374.20	-56.22

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2020, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

**Tabla 1b**  
Comparación del ejercicio fiscal del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar

Año	Diferencia porcentual
2012-2013	3.05
2013-2014	22.62
2014-2015	5.45
2015-2016	-3.02
2016-2017	-7.55
2017-2018	-0.04
2018-2019	52.66
2019-2020	-45.73

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2020, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las tablas 1a y 1b refieren al trayecto del ejercicio fiscal de Sedesol en el 2012 hasta el 2018 y Bienestar del 2019 al 2020. Por lo general cada año las instituciones públicas

llegan a tener una ampliación presupuestal, esto es porque en algunos de los casos, como en Sedesol, se requiere de una mayor asignación de presupuesto para cubrir gastos en la operatividad de la organización. Empero, se compensa en otros casos al reducir la ministración del recurso público.

De los ocho años analizados en el 2019 se ejerce el mayor presupuesto por un monto de \$140,707,063,798.64, y es el año siguiente, 2020, cuando se produce el menor ejercicio presupuestal con \$76,360,133,716.51; se disminuye el gasto operativo en -56.22 en términos porcentuales. En cambio, en la tabla 1b, se realiza una comparación entre el ejercicio fiscal del año anterior con el subsiguiente. Esto es, para conocer si hay una ampliación o recorte en el recurso público; la mayor cantidad de presupuesto ejercido se da del 2018 al 2019 con el 52.66%, en cambio la menor cantidad de recursos ejercidos corresponde a los años del 2019 al 2020 con -45.73 %.

Las variaciones en el ejercicio del gasto público es una primera aproximación en el análisis de la reconfiguración de la política de los programas sociales del Bienestar. Se consulto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2012 al 2019 el Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Sedesol y del Bienestar en un periodo de siete años para el Gasto Corriente en la tabla 2a y 2b y el Gasto de Inversión en la tabla 3a, 3b.

**Tabla 2a**  
Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar relativo al rubro del Gasto Corriente

Ejercicio fiscal	Servicios Personales		Gasto de operación		Subsidios		Otros de corrientes		Total del Gasto Corriente	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
2012	\$ 3,912,588,883.71	5.18%	\$ 6,542,834,077.06	8.67%	\$ 64,965,282,168.27	86.08%	\$ 50,704,217.58	0.07%	\$ 75,471,411,359.62	100%
2013	\$ 3,387,711,909.27	4.24%	\$ 7,275,748,376.09	9.12%	\$ 69,606,858,721.27	86.40%	\$ 139,795,924.80	0.18%	\$ 79,810,116,952.43	100%
2014	\$ 4,075,340,011.10	5.89%	\$ 9,139,005,621.51	8.79%	\$ 90,538,758,128.15	86.47%	\$ 952,550,991.25	0.91%	\$ 104,707,076,768.01	100%
2015	\$ 3,952,214,385.57	5.59%	\$ 10,412,875,440.07	9.49%	\$ 94,716,079,150.36	85.80%	\$ 1,314,957,912.15	1.19%	\$ 110,392,129,315.15	100%
2016	\$ 4,149,536,591.71	4.05%	\$ 7,742,355,051.11	7.55%	\$ 90,822,728,694.64	88.19%	\$ 222,669,973.05	0.22%	\$ 102,532,282,268.51	100%
2017	\$ 4,355,265,884.86	4.59%	\$ 7,468,034,134.01	7.87%	\$ 82,584,922,189.95	87.43%	\$ 108,128,525.86	0.11%	\$ 94,916,352,742.68	100%
2018	\$ 4,663,396,951.00	5.39%	\$ 9,182,334,020.00	10.62%	\$ 72,460,771,209.00	83.82%	\$ 137,735,062.00	0.16%	\$ 86,444,239,268.00	100%
2019	\$ 7,695,008,568.55	5.34%	\$ 3,245,228,337.61	2.21%	\$ 135,494,220,831.04	72.24%	\$ 456,138,635.05	0.31%	\$ 146,890,598,291.25	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2019 correspondiente al gasto corriente.

**Tabla 2b**  
Comparación del ejercicio fiscal del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar

Años	Servicios Personales	Gastos de Operación	Subsidios	Otros de Corrientes	Total del Gasto Corriente
2012-					
2013-	-13.42	11.20	6.22	175.71	5.75
2013-					
2014-	20.30	25.61	31.20	581.24	31.19
2014-					
2015-	-3.00	13.94	4.61	38.07	5.44
2015-					
2016-	4.97	-25.65	-4.53	-83.07	-7.12

2016-					
2017-	4.96	-3.54	-8.23	-51.44	-7.43
2017-					
2018-	7.07	22.96	-12.68	27.38	-8.93
2018-					
2019-	65.01	-64.66	86.99	231.17	69.93

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2019 correspondiente al gasto corriente.

En las tablas 2a se observa el ejercicio del gasto corriente del 2012 al 2018, lo que muestra es que se mantuvo una tendencia proporcional en términos absolutos y porcentuales sobre las partidas presupuestales. Sin embargo, del 2018 al 2019 se registra un cambio significativo, los Servicios Personales disminuyen en -0.15 por ciento, los Gastos de Operación bajan en -8.41 por ciento del total de recursos ejercidos, en cambio los Subsidios se incrementan en 8.42 por ciento y Otros de Corriente aumentan en 0.15 por ciento durante el ejercicio fiscal 2019.

En cambio, en la tabla 2b, se realiza una comparación entre las partidas presupuestales del Gasto Corriente del año anterior con el subsiguiente. Esto es, para conocer si hay una ampliación o recorte en los recursos públicos; la mayor cantidad de presupuesto ejercido se da del 2018 al 2019 en la partida de los Subsidios con el 86.99 por ciento, en cambio la menor cantidad de recursos ejercidos corresponde al mismo periodo, pero en la partida presupuestal de los Gastos de Operación con el -64.66 por ciento.

**Tabla 3a**  
Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar relativo al rubro del Gasto de Inversión

Ejercicio fiscal	Inversión Física		Subsidios		Otros de Inversión		Total del Gasto de Inversión	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
2012	\$ 80,379,138.92	0.96%	\$ 8,327,170,612.21	99.04%	\$ -	0.00%	\$ 8,407,551,763.13	100.00%
2013	\$ 60,792,954.88	1.04%	\$ 5,799,992,496.54	98.96%	\$ -	0.00%	\$ 5,860,787,464.42	100.00%
2014	\$ 35,655,931.57	2.49%	\$ 1,394,153,753.02	97.51%	\$ -	0.00%	\$ 1,429,811,698.59	100.00%
2015	\$ 26,242,097.22	1.23%	\$ 2,016,600,010.56	98.72%	\$ -	0.00%	\$ 2,042,844,122.78	100.00%
2016	\$ 159,826,677.20	4.35%	\$ 3,514,770,432.93	95.65%	\$ -	0.00%	\$ 3,674,599,126.13	100.00%
2017	\$ 200,727,494.91	5.16%	\$ 3,687,333,283.92	94.84%	\$ -	0.00%	\$ 3,888,062,795.83	100.00%
2018	\$ 125,241,461.41	0.88%	\$ 14,135,028,076.76	99.12%	\$ -	0.00%	\$ 14,260,271,556.17	100.00%
2019	\$ 916,429.60	0.25%	\$ 366,144,020.19	99.75%	\$ -	0.00%	\$ 367,062,468.79	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2019 correspondiente al gasto de inversión

**Tabla 3b**  
Comparación del ejercicio fiscal del 2012 al 2018 para Sedesol y del 2019 para Bienestar

Años	Inversión Física	Subsidios	Otros de Inversión	Total del Gasto de Inversión
2012-2013	-24.37	-30.35	0.00	-30.29
2013-2014	-41.35	-75.96	0.00	-75.60
2014-2015	-26.40	44.65	0.00	42.88
2015-2016	509.05	74.29	0.00	79.88
2016-2017	25.59	4.91	0.00	5.81
2017-2018	-37.61	283.34	0.00	266.77
2018-2019	-99.27	-97.41	0.00	-97.43

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2012 a 2019 correspondiente al gasto de inversión.

Las tablas 3a y 3b refieren al trayecto del ejercicio fiscal del Gasto de Inversión de Sedesol en el 2012 hasta el 2018 y Bienestar del 2019 al 2020. En los seis de los siete años de referencia se mantiene en términos absolutos y relativos el gasto presupuestal. No así en el ejercicio fiscal del 2019 se registra un cambio significativo, la partida de Inversión Física disminuyen en -99.27 por ciento, los Subsidios bajan en -97.41 por ciento del total de recursos ejercidos, en cambio Otros de inversión se mantienen sin asignación de recursos públicos desde el ejercicio fiscal 2012.

En cambio, en la tabla 3b, se realiza una comparación entre las partidas presupuestales del Gasto de Inversión del año anterior con el subsiguiente. Esto es, para conocer si hay una ampliación o recorte en los recursos públicos; la mayor cantidad de presupuesto ejercido se da del 2015 al 2016 en la partida de Inversión Física con el 509.05, en cambio la menor cantidad de recursos ejercidos corresponde al periodo del 2018 al 2019 en la misma partida presupuestal con el -99.27

Parte de nuestra hipótesis se comprueba al evidenciar una disminución del Gasto Corriente en la partida del Gasto Operativo en el 2019, así como en el Gasto de Inversión, en ambas partidas, de la política social de Bienestar. Otro elemento para considerar es el incremento de los subsidios del gasto corriente como resultado de la incorporación de recursos públicos que se ejercen para la entrega de bienes y servicios públicos a la población beneficiaría de los programas del bienestar, lo cual coincide con los datos obtenidos en el levantamiento del Censo del Bienestar realizado durante el 2019.

Con base en datos consultados en la Plataforma Nacional de Transparencia, al cierre del ejercicio fiscal del 2018 se reporta un total de 37,231 personas contratadas bajo el régimen de contratos por honorarios y en el 2019 se alcanza 279,772 trabajadores por honorarios. En otras palabras, se incrementan 242,541 puestos en este régimen de contratación con el 751.44%.

El objetivo de este trabajo se baso en mostrar las variaciones del gasto público en la política social a partir del ejercicio fiscal del 2019 del gobierno federal y con base en los resultados obtenidos se puede observar que del 2019 al 2020 se ejerció una cantidad menor de recursos públicos con el -45.73 % a diferencia del año anterior.

Al revisar los apartados que conforma el Gasto Corriente encontramos los siguientes resultados: los Gastos de

Operación bajan en -8.41 por ciento del total de recursos ejercidos del 2018 al 2019, en cambio los Subsidios se incrementan en 8.42 por ciento. En otras palabras, las erogaciones destinadas a cubrir los pagos por los materiales y suministros necesarios para el desempeño de las funciones administrativas de las oficinas tienen un recorte presupuestario considerable, no así en las erogaciones destinadas al pago de subsidios que representan los recursos financieros requeridos para la entrega de bienes y servicios a la población beneficiada. En cambio, el Gasto de Inversión disminuye en -97.43 por ciento en el ejercicio fiscal del 2019.

Por tanto, el gasto público en la política social de la actual administración disminuye el gasto en inversión de física de la Secretaria del Bienestar e incrementa el pago en los subsidios destinados al otorgamiento de bienes y servicios. Adicionalmente, el 21 de marzo del 2021 el Presidente Andrés Manuel López Obrador anuncio que, en el mes de julio, posterior a las elecciones federales intermedias, incrementará la pensión para adultos mayores de manera gradual hasta llegar a otorgar en el 2024 \$6,000.00 pesos bimestrales y se reduce la edad de 70 a 65 años para ser beneficiario del programa. Empero, de dónde se obtendrán los recursos públicos para mantener y ampliar el padrón de beneficiarios y el incremento anunciado por el ejecutivo federal.

### **A manera de conclusión**

De forma general podemos señalar el giro de la racionalidad gubernamental del sexenio actual respecto a los anteriores, no sin señalar el uso y mantenimiento de cierto tipo de instrumentos, como las transferencias monetarias, para llevar a cabo su proyecto al usar medios como el señalado en el que se está ejerciendo y se postula inverso a los anteriores. Tampoco podemos dejar de señalar uno de los grandes males producidos por la racionalidad de los gobiernos anteriores, la desigualdad, como ya vimos con Oxfam y ahora recurrimos al filósofo alemán Thomas Pogge, quien ha estudiado los factores causantes de la desigualdad y expone que esta situación limita las posibilidades para tomar medidas para mitigarla porque:

... los superricos, deseosos de preservar sus ventajas, tienen la capacidad, y los incentivos para tratar de impedir la elección de partidos y políticos comprometidos con la reducción de la desigualdad. E incluso si esos partidos resultan elegidos, de todas formas, como ha sucedido en varios países latinoamericanos en los años recientes, es muy posible que el gobierno necesite proceder con cautela y lentitud para enfrentarse a aquellos cuyo poder económico les

permite dañar seriamente la economía de un país (Pogge, 2009, p. 11-12).

Nos encontramos en un contexto donde prevalecen condiciones de captura y contubernio del poder político con el económico.

Por lo demás hemos tratado de demostrar nuestra hipótesis y la disminución de gasto corriente así lo corrobora, como queda establecido en el último apartado, lo que se complementa con la disminución de Gasto de Inversión. También, como vimos, se debe tomar en cuenta el incremento de los subsidios al gasto corriente, al agregarse a los recursos públicos aquellos que se ejercen al entregar bienes y servicios públicos a la población beneficiaria de los programas del bienestar, lo cual se observa en los datos obtenidos en el levantamiento del Censo del Bienestar realizado durante el 2019.

Finalmente, podemos decir que el gasto corriente no se aliviana profundamente, pues el volumen de personal contratado es alto, pero lo que resulta relevante y debe ser examinado con detalle es la forma de relación laboral que se establece con los nuevos integrantes del personal de los programas sociales, pues las condiciones en las que se les ingresa son contrarias a aquellas que le confieren derechos laborales, es decir, se trata de contratos por honorarios y por cortos periodos de tiempo, como ya se señaló antes. Esto es contradictorio con la posición de este gobierno respecto al bienestar social, aunque se puede argumentar la creación de muchos puestos laborales.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (1991) "Solidaridad: Tres puntos de vista", en Concejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, El Nacional, México, pp. 127-138.
- Aguilar, Villanueva, Luis (1982). Política y racionalidad administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2012. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2013. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2014. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2015. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2016. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2017. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2018. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social (ahora Bienestar).
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2019. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Bienestar.
- Dean, Mitchell, Governmentality. Power and Rule in Modern Society, Londres, Sage, 1999.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. 12 de diciembre del 2011.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013. 27 de diciembre del 2012.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014. 03 de diciembre del 2013.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015. 03 de diciembre del 2014.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. 10 de diciembre del 2015.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017. 30 de noviembre del 2016.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. 29 de noviembre del 2017.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. 28 de diciembre del 2018.
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. 11 de diciembre del 2019.
- León, B. (2014) Entre la redención y la conducción. El combate a la pobreza en México 1970-2012, México, Edit. Fontamara-UAEH.
- León, B. (2013). Organización e Implementación: Una mirada a los programas de gobierno para población en condiciones de pobreza en México. En Caldera, D. et al (2013). La respuesta organizacional en busca de una sociedad más incluyente. México, Edit. Fontamara. Universidad de Guanajuato. Pp. 73-100.
- Moreno, Salazar, Pedro (1994) Elaboración de la Política Social y transformación del Estado", en M. Canto y P. Moreno (Comps.), Reforma del Estado y políticas sociales, México, UAM Xochimilco, pp. 111-118.
- Oxfam (2014) Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica, obtenido en [https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Gobernar\\_para\\_las\\_elites](https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Gobernar_para_las_elites).
- Parsons, T. (1951). The social System. Nueva York.
- Pogge, Thomas (2005) La pobreza en el mundo y los derechos humanos, España, Edit. Paidós (Estado y sociedad 134)
- Vergara, R. (1997). Estudio Introductorio. En J. C. March, & J. P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México D.F. pp. 09-40.