

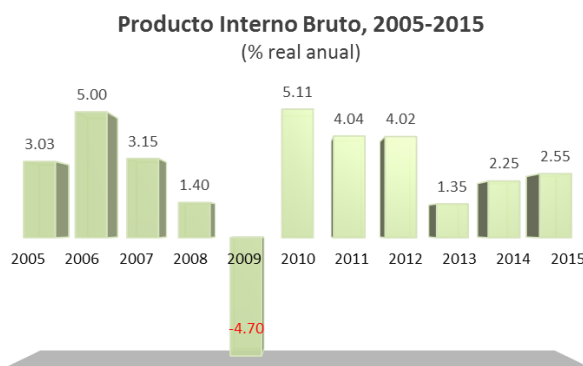
El Gasto Público Federal en el Desarrollo Económico y Social de México

Contenido

Contexto Económico y Social	1
Tendencia Histórica del Gasto Público Federal	3
Principales Programas Presupuestarios para Desarrollo Social y Económico	4
Desafíos del Gasto Público para Apoyar el Desarrollo Económico y Social	5

Contexto Económico y Social

En 2010, la economía mexicana inicia un periodo de recuperación luego de la crisis registrada en el año previo, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 4.70 por ciento afectado por la crisis económica y financiera que inició en los Estados Unidos en 2008.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI.

A partir de ese año, la economía nacional y los mercados internacionales han sido afectados adversamente por diversos factores económicos, financieros, sociales y geopolíticos. En particular, destaca la recesión y los problemas de deuda que se suscitaron en la Unión Europea a lo largo de 2012, que provocaron una caída de 0.4 por ciento en el producto de la región; así como, el riesgo de deflación que empezó a surgir en 2015 (en este año la inflación promedió 0.11%) y que ha estado vigente a lo largo de 2016.

Por otro lado, la desaceleración del ritmo de crecimiento de economías emergentes, especialmente de China que pasó de una tasa de 10.6 por ciento real en 2010 a 6.9 por ciento real en 2015, permeó la confianza de los inversionistas, presionando los precios de las materias primas a la baja, entre ellas al petróleo, e inyectando volatilidad en los mercados financieros; esto último, condujo a una depreciación casi generalizada de las monedas frente al dólar.

Estos factores de demanda y financieros aludidos, aunados a conflictos geopolíticos en países productores de petróleo y a componentes de oferta, provocaron una disminución en los precios internacionales del petróleo. En particular, en el periodo de estudio, la mezcla mexicana de exportación registró un precio máximo histórico en marzo de 2012 (cuando el precio promedio fue de 112.82 dólares por barril, dpb), y a partir de ese mes inició una clara tendencia a la baja, hasta alcanzar un precio promedio de 23.48 dpb en enero de 2016.

A este panorama, se ha sumado la recuperación desigual entre las economías, que ha conducido a la implementación de políticas macroeconómicas opuestas. Por un lado, en la segunda mitad de 2015, Estados Unidos inició un endurecimiento de sus condiciones monetarias; mientras que la Zona Euro y Japón flexibilizaron su política monetaria. Estas disparidades agudizaron la volatilidad en los mercados financieros internacionales, fortaleciendo el dólar y restringiendo la disponibilidad de financiamiento.

La evolución de la economía mexicana ha estado marcada por todos estos factores enunciados, entre 2010 y 2015 presentó una tasa de crecimiento media anual de 2.8 por ciento. Si bien este desempeño se aparta de escenarios recesivos que han exhibido economías latinoamericanas, en el caso de Brasil su PIB se contrajo 3.8 por ciento anual en el último año, lo cierto es que no ha evitado que indicadores sociales se deterioren.

La población en condición de pobreza, con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pasó de 52.8 millones de personas en 2010 a 55.3 millones en 2014 (última información disponible). Además, pese a la disminución de la población en pobreza extrema (referida a aquellas personas cuyo gasto en consumo es inferior al costo de la canasta básica y presenta al menos tres carencias sociales), se redujo en 1.5 millones de personas en ese lapso, aún existen 11.4 millones de mexicanos en esa condición.¹

En el periodo de estudio, también se incrementó la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar (en 4.3 millones de personas, equivalente a un incremento de 7.2%) y a la línea de bienestar mínimo (2.4 millones de personas más, o bien, un aumento de 10.9%); al tiempo que las personas con carencia por acceso a la seguridad social pasó de 69.6 millones de personas a 70.1 millones de personas.²

Cabe destacar que, en 2014, la población tanto en pobreza moderada como en pobreza extrema aumentó en las zonas rurales, respecto a 2012; lo cual pone de manifiesto las disparidades sociales y de bienestar que existen en México. De hecho, en 13 estados aumentó el Coeficiente de Gini,³ acentuándose las diferencias de ingresos.

Una de las principales problemáticas de las zonas rurales, es el hecho de que son comunidades que están asentadas en zonas montañosas y, otras más, en áreas de difícil acceso, por lo que se

¹ CONEVAL, Informe de resultados de la medición de la Pobreza 2014, p. 1.

² *Ibidem* p. 9.

³ El Coeficiente de Gini puede adoptar valores entre 0 y 1. Entre más cercano sea el valor a 0 se tiene mayor igualdad.

requiere mayor infraestructura de comunicación para poder hacer llegar los servicios más indispensables.

Adicionalmente, la población en pobreza extrema en zonas rurales está lejos de poder contar con elementos sólidos que le permita romper el círculo generacional bajo esa condición. Un ejemplo de ello, es el grado de escolaridad con que cuenta respecto del nivel nacional: mientras que el porcentaje de personas sin escolaridad a nivel nacional es de 8.4 por ciento, para la población en zonas rurales el porcentaje es casi tres veces mayor, con 23 por ciento.⁴

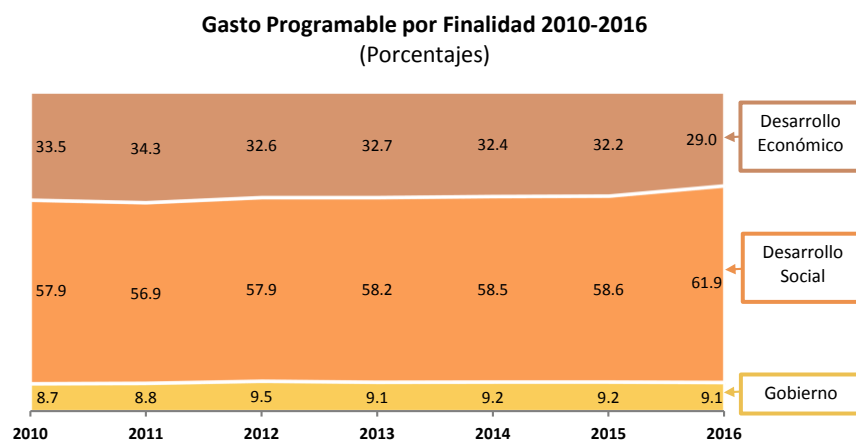
De acuerdo con los datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2014*, entre 2012 y 2014 el ingreso corriente promedio por hogar se redujo en 3.5 por ciento, y por deciles sólo aumentó en el primero, gracias a los programas de subsidio a la pobreza, pero cayó en todos los demás, desde -0.1 por ciento en el segundo decil hasta -6.1 por ciento en el octavo.

En consecuencia, ante un panorama internacional adverso y la necesidad de superar rezagos sociales, es necesario que el gasto público sea más eficiente, eficaz y transparente en su ejecución. Ante las desigualdades sociales y regionales, apremia dinamizar a los sectores pecuario y agrícola para que sean más productivos en las áreas marginales, hacer más efectivos los programas sociales y detonar la infraestructura pública, todo ello en un marco de seguridad y equidad.

Tendencia Histórica del Gasto Público Federal

Con base en la Clasificación Funcional del gasto, es posible identificar indicadores que permiten analizar cómo se asignan los recursos públicos a través de una estructura de programas, en función de las políticas públicas y objetivos a implementar en distintos ámbitos de la economía.

En México, alrededor del 60 por ciento del Gasto Programable se destina a la finalidad Desarrollo Social, enfocándose en funciones tales como: educación, salud, protección social, vivienda y servicios, recreación y cultura, entre otros. En tanto que, al Desarrollo Económico se destina cerca del 30 por ciento; tendencia que se registra desde los últimos siete años.

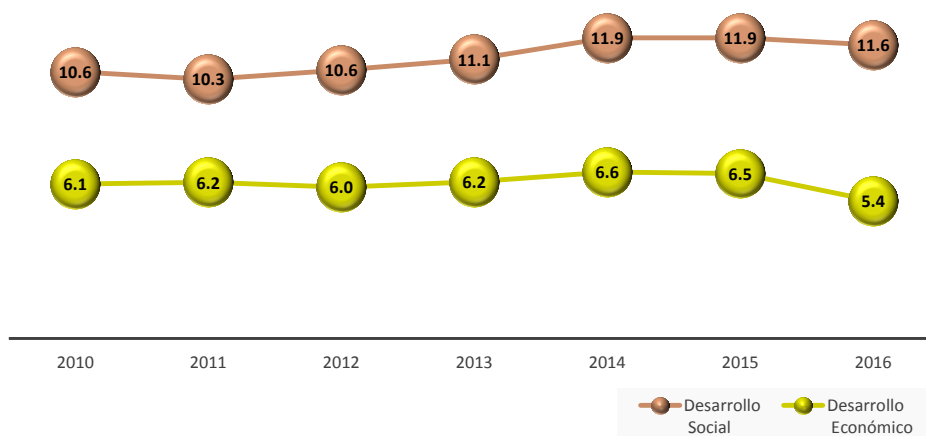


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

⁴ SEDESOL, Diagnóstico: Alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles, 2010.

Como proporción del PIB, el gasto en Desarrollo Social ha mostrado una tendencia creciente, pasó de representar 10.6 por ciento en 2010 a 11.6 por ciento en 2016, incluso en los dos años previos logró una participación de 11.9 por ciento.

Gasto para el Desarrollo Social y Económico como proporción del PIB
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Principales Programas Presupuestarios para Desarrollo Social y Económico

El programa emblemático de la política social del gobierno es *PROSPERA Programa de Inclusión Social* (hasta 2014 Oportunidades), el cual tiene un carácter transversal, toda vez que comprende diversas vertientes que abarcan ámbitos de salud, educación, alimentación y desarrollo social. Este programa se ha constituido en el eje central de la política social y es considerado, según reporta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el programa social más importante de México, el cual ha sido ejemplo para varios países de Latinoamérica en materia de combate a la pobreza.

De acuerdo con cifras de la SHCP,⁵ PROSPERA tiene presencia en el 99.4 por ciento de los municipios del país, atendiendo en 2,440 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal a más de 6.1 millones de familias beneficiarias; de los municipios atendidos, 1,012 son considerados los prioritarios para la Cruzada contra el Hambre.

PROSPERA se planteó como un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a los hogares en condiciones de pobreza extrema, con el propósito de desarrollar su capital humano (educación, salud y nutrición) y así promover una inserción laboral más favorable de las siguientes generaciones.

Dicho programa, a través de sus tres vertientes: educación, salud y desarrollo social, ejerce recursos en tres Ramos distintos: 11 “Educación Pública”, 12 “Salud” y 20 “Desarrollo Social”, en conjunto *PROSPERA Programa de Inclusión Social* contó con una asignación de 81 mil 689.9 millones de pesos (mdp) para 2016.

⁵ SHCP, *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, junio 2015, p. 94.

No obstante la naturaleza progresiva del programa PROSPERA, la desigualdad entre la población sigue siendo elevada. Gran parte de la población se enfrenta a una serie de factores que la mantiene con bajo bienestar social, donde las oportunidades de progreso son escasas.

Dentro de la finalidad Desarrollo Económico, el programa presupuestario que sobresale es el *Programa de Fomento a la Agricultura* (antes Procampo) del Ramo 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, al cual la Cámara de Diputados aprobó para 2016 un presupuesto de 22 mil 259.6 mdp.

El *Programa de Fomento a la Agricultura* tiene como objetivo general, incrementar la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas mediante incentivos económicos, y como objetivo específico, incentivar económicamente a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para el incremento de la infraestructura, equipo y servicios en las cadenas de valor.

Asimismo, es de destacar al programa *Proyectos de Construcción de Carreteras*, a cargo del Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes”, toda vez que cuenta con 23 mil 685.1 mdp para 2016; su objetivo es desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social. Este programa es estratégico para impactar positivamente la competitividad del país, a través de la construcción y modernización de la red carretera federal libre de peaje.

Desafíos del Gasto Público para Apoyar el Desarrollo Económico y Social

En los últimos años, se han logrado avances económicos y sociales, pero persisten retos apremiantes, de tal manera que los tres órdenes de gobierno deben continuar haciendo su máximo esfuerzo para superar los rezagos.

Se observa claramente un carácter redistributivo de la política de gasto federal y su énfasis en el bienestar social; sin embargo, la pobreza y la desigualdad caracterizan al país. Incluso, de acuerdo con diversos estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estas condiciones siguen siendo altas en México en comparación con los niveles internacionales. *Uno de cada cinco mexicanos es pobre, en comparación con alrededor de 1 de 10 que corresponde al promedio de la OCDE.*⁶

Lo anterior, ha conducido a la OCDE a recomendar una mayor focalización del gasto hacia la población más pobre; por lo que se requiere hacer una revisión del destino de los recursos, a fin de hacerlos más eficientes y orientarlos de mejor manera hacia los grupos vulnerables. En particular, es preciso que los programas de transferencias directas a través de diversos programas para educación, salud, protección social, vivienda y servicios sean efectivos.

⁶ OCDE (2014), *Society at a Glance 2014 – Indicadores sociales de la OCDE*. www.oecd.org/social/societyataglance.html.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, señala que es urgente focalizar las transferencias al ingreso en quienes padecen mayores carencias de desarrollo en el país.⁷

De acuerdo con el CONEVAL, cualquier momento es adecuado para reflexionar sobre la política de desarrollo social es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante.

Asimismo, los recursos que la federación destina a la finalidad Desarrollo Económico deberían de incentivar la creación de empleo formal mejor remunerado. *El sector informal concentra más del 60% del empleo en México, lo cual deja a una parte importante de la población sin protección social. México es uno de los pocos países de la OCDE que no cuenta con un seguro que ampare a los desempleados.*⁸

Para el ejercicio fiscal 2016, el Ejecutivo Federal realizó un Presupuesto de Egresos con un enfoque base cero y buscó realizar una reingeniería del gasto. Sin embargo, ante los retos que aún enfrentan las finanzas públicas por el entorno económico internacional adverso, es necesario retomar algunas de las recomendaciones que organismos internacionales han elaborado. En particular, la OCDE ha sugerido tomar en cuenta los siguientes elementos:⁹

- Dar prioridad a las transferencias dirigidas a la población más pobre, haciendo más progresivas las transferencias de manera que se asegure que se enfoquen mejor en el apoyo a las familias de ingresos más bajos.
- Aumentar los esfuerzos para evaluar el efecto de los programas sociales. Revisar los programas de transferencias de efectivo para identificar las deficiencias que pudieran dar lugar a lagunas, pérdidas, transferencias ineficientes y gasto mal dirigido.
- Reducir las duplicaciones y los elementos redundantes entre los programas de transferencias.
- Desarrollar un sistema más integrado de los programas de transferencias, que permita la identificación de beneficiarios unificada, a fin de asegurar la equidad en el otorgamiento de transferencias para el desarrollo social.
- Dirigir mejor el enfoque de los programas de transferencias para el desarrollo social, a fin de que se enfoquen en las necesidades de los grupos más vulnerables: las mujeres, los ancianos, los niños y los grupos indígenas.
- Incrementar las inversiones en infraestructura para conectar y mejorar las condiciones de vida de la población aislada.

En suma, los desafíos para la economía mexicana y para las finanzas públicas, así como la realidad social de México, hacen necesario continuar abonando a la calidad del gasto público para contribuir a mejorar el bienestar de la población y potencializar el desarrollo económico del país.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, p. 159.

⁸ *Ibidem*.

⁹ OCDE, Serie "Mejores Políticas", *México Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente*, 2012, pp. 59-60.

Anexos

(a)

Gasto Programable por Grupo Funcional (Millones de pesos)

Año / Denominación	Total	Gobierno	Desarrollo Social	Desarrollo Económico
2005	1,317,103.8	123,997.7	815,443.2	377662.9
2006	1,406,939.1	134,714.7	879,732.4	392492
2007	1,661,021.4	146,944.4	1,002,477.1	511,599.9
2008	1,899,925.0	168,735.9	1,125,183.3	606,005.9
2009	2,320,352.4	215,105.6	1,286,149.0	819,097.8
2010	2,425,552.7	209,944.2	1,403,329.3	812,279.2
2011	2,622,527.9	229,932.5	1,493,503.1	899,092.3
2012	2,869,583.0	271,455.2	1,661,339.3	936,788.5
2013	3,060,775.5	279,756.2	1,781,394.7	999,624.6
2014	3,493,672.0	319,875.0	2,043,045.6	1,130,751.4
2015	3,669,815.6	337,752.1	2,150,995.6	1,181,067.8
2016	3,606,705.7	326,648.7	2,233,396.7	1,046,660.3

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

(b)

Gasto en Desarrollo Social y Económico como proporción del PIB (Millones de pesos y porcentajes)

Año	PIB	Desarrollo Social	Desarrollo Económico	Desarrollo Social %	Desarrollo Económico %
2005	9,441,350.1	815,443.2	377,662.9	8.6	4.0
2006	10,538,114.5	879,732.4	392,492.0	8.3	3.7
2007	11,403,263.3	1,002,477.1	511,599.9	8.8	4.5
2008	12,256,863.5	1,125,183.3	606,005.9	9.2	4.9
2009	12,093,889.9	1,286,149.0	819,097.8	10.6	6.8
2010	13,282,061.0	1,403,329.3	812,279.2	10.6	6.1
2011	14,550,013.9	1,493,503.1	899,092.3	10.3	6.2
2012	15,626,906.6	1,661,339.3	936,788.5	10.6	6.0
2013	16,116,420.1	1,781,394.7	999,624.6	11.1	6.2
2014	17,161,370.7	2,043,045.6	1,130,751.4	11.9	6.6
2015	18,074,500.0	2,150,995.6	1,181,067.8	11.9	6.5
2016	19,219,600.0	2,233,396.7	1,046,660.3	11.6	5.4

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Referencias

CONEVAL (2016), Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016. Comunicado De Prensa No.01 México, D.F., a 4 de marzo de 2016

(2015a), Informe de evaluación de la política de desarrollo Social en México 2014. México.

(2015b), Informe de los resultados de la medición de pobreza 2014. México.

INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014. México.

OCDE, Society at a Glance 2014–Indicadores sociales de la OCDE www.oecd.org/social/societyataglance.htm.

(2012a) Serie “Mejores Políticas”, *México Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente*.

(2012b) Una Agenda Estratégica para las Reformas en México.

PNUD (2012) *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*.

SEDESOL (2010), Diagnóstico: Alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles.

SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación. http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

(2015), Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.