

Nota Informativa

20 de mayo de 2021

Cuenta Pública 2020: Gasto en Salud y Economía desde la perspectiva de la calidad del Gasto

Presentación

El objetivo de la presente nota es analizar, desde la perspectiva de la calidad del gasto, el gasto realizado durante 2020 en los Ramos 10 "Economía" y 12 "Salud", los cuales según estudios recientes efectuados por organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), serían prioritarios para promover la reactivación económica, en el contexto actual de la pandemia por Covid 19.

De manera que, con esta nota lo que se busca es conocer en qué medida el gasto público Federal en estos dos Ramos ha favorecido, por un lado, la atención sanitaria adecuada a la población y, por otro, la reactivación económica, esto tomando como base las herramientas de evaluación de la calidad del gasto.

Marco de referencia

La calidad del gasto público abarca elementos que buscan garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, a fin de elevar el potencial de crecimiento de la economía y de asegurar grados crecientes de equidad distributiva¹.

La forma más común de medir la calidad del gasto es a través de la construcción de indicadores, que reflejen los vínculos entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal.

En ese contexto, los esfuerzos por medir y mejorar la calidad del gasto público están asociados tanto a aspectos de política fiscal, como de gestión pública, y para ello los gobiernos de diversos países, desde la última década del siglo XX, se han venido apoyando en la instrumentación del presupuesto orientado a resultados, así como en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación del gasto, como herramientas para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

En el caso de México, este proceso de evaluación del gasto público se inició en 2008, cuando se instrumentó el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) teniendo como antecedente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) promulgada en 2006.

Como parte del PbR, en 2008 se instrumentó también el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual define la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como *el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de*

¹ Cepal, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37012/S1420450_es.pdf

cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos².

Para llevar esto a la práctica, en el Artículo noveno de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, se establece que todas las dependencias y entidades deberán elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de todos los programas federales. Dichos indicadores, según señala la SHCP, deben ser precisos para que puedan ser medidos de manera objetiva por sujetos ajenos a la operación del programa.

Es con base en este marco normativo que en la presente nota se busca evaluar la calidad del gasto en los Pp pertenecientes a los Ramos 10 "Economía" y 12 "Salud" durante 2020, ante la contingencia sanitaria y económica que enfrentó el país.

Se analizan estos dos Ramos en virtud de que México enfrenta problemas estructurales en ambos sectores, situación que genera mayor vulnerabilidad ante la crisis mundial del Covid-19.

De hecho, organismos internacionales como la CEPAL³ y la OCDE, señalan que los países latinoamericanos, entre ellos México, para enfrentar esta crisis habrían de orientar mayor atención y recursos hacia resolver sus problemas de pobreza, desigualdad en sus diferentes dimensiones y debilidad de sus sistemas de protección social y de salud.

² SHCP, http://www.asen.gob.mx/capacitacion/2015/material25_26_11_4.pdf

³ CEPAL, "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", julio 30 de 2020

Gasto de los Ramos 10 “Economía” y 12 “Salud” al cierre de 2020

Conforme se reporta en la Cuenta Pública 2020, durante el año se ejercieron 41 mil 150.0 millones de pesos (mdp) en el Ramo 10 “Economía”, lo que significó un incremento de 557.8 por ciento por arriba de lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF), esto es que se ejercieron 34 mil 894.4 mdp más que lo aprobado; y 275.7 por ciento más, en términos reales, respecto a 2019.

En tanto que en el Ramo 12 “Salud”, al cierre de 2020, se reportó un ejercicio de 157 mil 497.0 mdp, monto 22.3 por ciento por encima del monto aprobado en el PEF 2020, y 24.4 por ciento superior, en términos reales, a lo erogado en 2019.

En el caso del Ramo 10 “Economía”, con base en la revisión del ejercicio de sus Programas Presupuestarios (Pp's), se detectó que 94.7 por ciento del mayor gasto ejercido respecto al aprobado, se realizó en los Pp's de la Modalidad U “Otros Subsidios”, en particular en el Pp denominado U007 “Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares” para el cual en el PEF 2020 no se aprobaron recursos, pero que durante el ejercicio fiscal ante la problemática generada por el Covid-19, se le asignaron 35 mil 534.7 mdp, monto que al cierre del año ejerció en su totalidad.

De acuerdo con los *Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de abril de 2020, el objetivo general de este programa es *contribuir a la permanencia de los Micronegocios ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus*

SARS-CoV2, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan⁴.

Con base en la MIR del Pp U007 “Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”, que conforme a la normatividad se reporta en la Cuenta Pública 2020, se reportan los siguientes indicadores:

- **Tasa de variación anual real del PIB de las actividades secundarias y terciarias.** Según lo reportado con base en datos del INEGI la previsión de la caída del PIB de estas actividades sería de 10.02 por ciento y al cierre del año fue de 8.58 por ciento, lo que significó una menor caída, la cual se reporta como asociada a la implementación de este programa.
- **Porcentaje de las unidades productivas apoyadas que permanecen en operación después de un año.** Se reporta que el 77.5 por ciento de una muestra de las empresas apoyadas permaneció en operación después de un año. Conviene mencionar que no se señala de qué tamaño fue la muestra, además se menciona que, aunque el indicador señale un año después de otorgado el financiamiento, en realidad se trata de siete meses.
- **Porcentaje de financiamientos otorgados.** Se reporta un avance de 115.53 por ciento, toda vez que, la meta era otorgar 1 millón 200 mil créditos y al cierre del año se otorgaron 1 millón 386 mil 405 créditos.
- **Días hábiles promedio transcurridos entre la autorización y la dispersión de los apoyos.** Se reporta que el indicador no cumplió la meta establecida, dado que el resultado fue de 28.4 días hábiles promedio,

⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020

de una meta de 15 días hábiles promedio. Lo que según explican se debe a que se trata de un programa nuevo.

En cuanto al mayor gasto registrado en el Ramo 12 "Salud", 28 mil 670.6 mdp por arriba de lo aprobado en el PEF 2020, con base en la revisión de sus Pp's se observó que, la variación la determinaron los programas de la Modalidad U "Otros Subsidios", que en su conjunto explicaron 84.8 por ciento del mayor gasto, siendo el Pp U013 "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral" en el que se ejercieron 98 mil 644.8 mdp por arriba del presupuesto aprobado que ascendía a 6 mil 634.0 mdp⁵.

En la revisión de la MIR del Pp U013 "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral", que se presenta en la Cuenta Pública 2020, se encontró que no se reportan avances de ningún indicador debido a que:

- La MIR del Programa presupuestario (Pp) U013, estuvo en proceso continuo de modificación desde 2019; debido a que en junio de 2019 el Pp S072 PROSPERA se extinguió y los recursos antes adscritos a la Unidad Responsable, la Comisión Nacional de Protección Social en

⁵ Al Pp U013 "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral" se le aprobaron 6 mil 631.0 mdp y ejerció 105 mil 178.8 mdp dando una diferencia de 98 mil 664.8 mdp. Importa señalar que, de acuerdo con el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud publicada en el DOF 29/11/2019 y con el documento de la SHCP de la "Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021", los recursos del Pp U005 "Seguro Popular" pasarían a ser parte del U013 "Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral"; en este contexto, en el PEF 2020 para el Pp U005 se le aprobaron 72 mil 538.4 mdp y en la Cuenta Pública del mismo año no ejerció los recursos, por lo que fueron ejercidos por el Pp U013. Así el monto total aprobado unificando los recursos de ambos programas ascendió a 72 mil 172.4 mdp y se ejercieron 105 mil 178.8 mdp por lo que el sobregasto asciende a 26 mil 106.4 mdp. Documentos disponibles en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019 y https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2021/estructura_programatica/1_Estructuras_Programaticas_paraPPEF2021.pdf

Salud, se transfirieron al Pp U013 en la Unidad Responsable de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES). Posteriormente, en 2020 de nueva cuenta el Pp U013 cambia de Unidad Responsable al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), por lo que, continuó en proceso de modificación la MIR realizada por DGPLADES, a una MIR que estuviera alineada a los objetivos del INSABI. Sin embargo, después de un análisis al programa, se determinó la modificación sustantiva para el ejercicio fiscal 2021, por lo que, se solicitó el registro de una nueva Matriz de Indicadores para Resultados de dicho programa; la cual, fue autorizada por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Salud y ya se encuentra cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda. Esta MIR, tiene como fin la ampliación progresiva del acceso a los servicios de salud para toda la población sin seguridad social y sus objetivos se encuentran alineados a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) y del INSABI.

En consecuencia, se carece de indicadores para evaluar los resultados del programa en cuestión durante 2020.

Conclusiones

De la revisión de los dos Ramos en estudio, Economía y Salud, a la luz de los indicadores que se reportan en la MIR 2020 de los programas que determinaron el comportamiento del gasto de ambos Ramos, no se puede corroborar de manera contundente si el gasto ejercido en esos programas logró atender de manera eficiente la crisis sanitaria y económica que enfrenta el país, y mucho menos se puede conocer el impacto social de ambos programas.

No obstante, en el caso del Pp U007 “Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares” al menos sí es posible conocer el número de créditos otorgados, el cual incluso superó en 15.5 por ciento la meta prevista, lo que permite saber en qué se destinaron los recursos excedentes del programa, aunque evidentemente es muy pronto para evaluar el alcance de los beneficios económicos de dichos créditos, de hecho como se reporta, sólo se conoce que a siete meses de haber sido otorgados, el 77.5 por ciento de los negocios beneficiados seguía operando. Aunque cabe mencionar que, no se señala de qué tamaño fue esa muestra que arrojó el 77.5 por ciento, lo cual convendría saber para conocer su grado de representatividad.

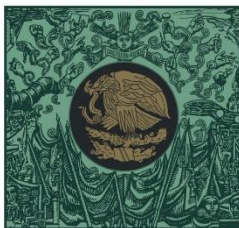
Sin embargo, en el caso del Ramo 12 “Salud” es imposible evaluar con base en la MIR 2020 los resultados del Pp U013 “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” debido, como ya se señaló, a los problemas derivados del cambio de programa y de Unidad Responsable.

En consecuencia, lo que sí se puede afirmar es que se ejerció un monto en 2020 en el Ramo 12 “Salud” 22.3 por ciento por encima de lo aprobado en el PEF 2020, y 24.4 por ciento más, en términos reales, a lo erogado en 2019, pero se carece de indicadores que permitan evaluar la calidad de ese gasto.

Referencias

- Armijo, Marianela y Espada, María, Victoria. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, CEPAL y Cooperación Alemana, 2014.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37012/S1420450_es.pdf

-
- CEPAL, "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", julio 30 de 2020.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf
 - Secretaría de Economía *Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares*, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF)
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2020.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020>
 - WHO, World Health Statistics 2018, disponible en:
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas