

FINANZAS PÚBLICAS

Volumen 4 » México 2012 » Número 7

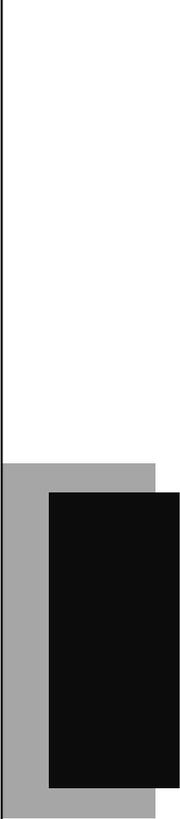
ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	9
ARTÍCULOS	13
Evaluación de la política tributaria en México, 2007-2012 Miguel Ángel Díaz Pérez	15
Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012 Ariel Ricárdez Galindo	49
Retos para el fortalecimiento de los ingresos tributarios en México Gerardo Castillo Ramos y Sergio Hernández Trejo	131
El gasto en educación en México por nivel educativo: Situación respecto a otros países de la OCDE Ignacio Palos Rosales	159
Gasto social en superación de la pobreza Jorge Vera García	197

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 4, Núm. 7, enero a junio de 2012, es una publicación semestral de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., Tels. (52) 55 5036 0000 ext. 55218, <http://www.cefp.gob.mx>, admin.cefp@congreso.gob.mx. Editor responsable: Josué Manuel Romero Sánchez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., este número se terminó de imprimir en julio de 2012 con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción total o parcial siempre y cuando se cite la fuente.



PRESENTACIÓN

Presentación

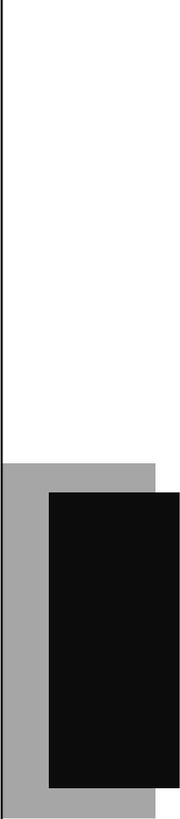
Elemento sustancial de la responsabilidad del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es la realización de valoraciones de impacto presupuestario de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso. Dichos trabajos han demandado gran parte de la energía y el empeño de los investigadores del CEFP. Sin embargo, no termina ahí la labor del Centro.

Por mandato del Comité de CEFP, a lo largo de la LXI Legislatura, el Centro desarrolló una amplia serie de trabajos de apoyo a la labor legislativa en materia de finanzas públicas. Se respondieron las numerosas solicitudes de información hechas por legisladores de ambas cámaras, además de organizar foros temáticos en donde participaron representantes de los sectores vinculados a las finanzas públicas. Adicionalmente, entre otras responsabilidades, toca al CEFP coordinar la organización del Premio Nacional de Finanzas Públicas que otorga la Cámara de Diputados. De todas esas actividades, sólo algunas se reflejan en las páginas de la revista *Finanzas Públicas* que publica semestralmente el Centro.

Este esfuerzo editorial, se suma a la enorme labor que cotidianamente realiza el CEFP y que en los pasados tres años, desde el inicio de la legislatura que está por concluir, suman siete números. Uno de los principales contenidos de la revista está estrechamente relacionado con el Premio Nacional de Finanzas Públicas, pues de conformidad con la convocatoria de dicho premio, los trabajos ganadores del certamen son publicados en nuestra revista.

Así, queda constancia de la labor de difusión del Centro y al mismo tiempo de la vinculación que se ha establecido con los sectores productivos y académicos en torno de las finanzas públicas. Con este número se consolida la presencia del CEFP en un ámbito fundamental del sector público de interés general. Enhorabuena.

Dip. Oscar Levín Coppel
Presidente del Comité
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



INTRODUCCIÓN

Introducción

La revista Finanzas Públicas se ha consolidado como un espacio de reflexión e intercambio de ideas que ha vinculado, de alguna u otra manera, a aquellos interesados en los temas relacionados con las acciones de gobierno en materia de finanzas públicas y sus efectos en la sociedad.

En este número no sólo continuamos con el propósito de promover la reflexión amplia y plural sobre los principales temas de la agenda económica-financiera de nuestro país, sino que profundizamos el sentido analítico de la revista y presentamos una serie de trabajos orientados a la evaluación de las finanzas públicas durante el periodo comprendido entre 2006 y 2012.

En primer lugar, el artículo de Miguel Ángel Díaz Pérez, Director de Estudios Hacendarios del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), presenta un análisis de la política tributaria en México durante el periodo de 2007 a 2012, el cual busca evaluar si se alcanzó la solidez de las finanzas públicas propuesta por la administración federal, a través del comportamiento que tuvo la recaudación durante este periodo, analizando la progresividad o regresividad de los impuestos, así como la redistribución de los ingresos entre los sectores sociales.

Por otra parte, en materia de gasto público, Ariel Ricárdez Galindo, Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público del CEFP llevó a cabo una revisión general de la evolución del gasto público entre 2006 y 2012 y analizó las principales cifras del Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario reportadas en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Una importante aportación al análisis lo llevan a cabo Gerardo Castillo Ramos y Sergio Hernández Trejo investigadores del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). En su artículo, identifican las áreas

de oportunidad encaminadas a fortalecer las fuentes de los ingresos tributarios en México, y hacen una revisión de la incidencia de la política tributaria sobre el crecimiento de los ingresos públicos durante la última década, así como sus alcances y limitaciones.

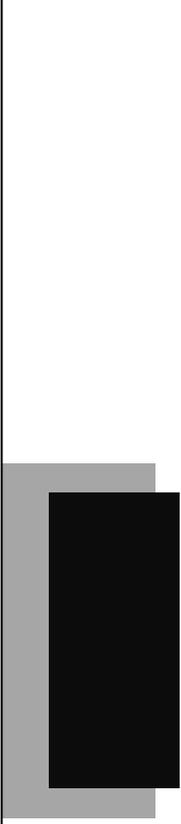
En materia de educación, Ignacio Palos Rosales, investigador del CEFP, analiza la distribución relativa del gasto público por estudiante en México, en los distintos niveles educativos. Además hace una revisión de la posición que nuestro país ocupa entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por su gasto en educación.

Por último, Jorge Vera García, también investigador del CEFP, llevó a cabo un análisis de la evolución del gasto público en el combate a la pobreza, para conocer cómo y cuánto se gastó en el periodo 2006-2012, así como la eficiencia de ese gasto, a través de los resultados que sobre la pobreza presenta el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social.

Como hemos sostenido con anterioridad, los artículos incluidos en este número son documentos propositivos cuyo propósito es alcanzar un mejor entendimiento de los asuntos propios de la sociedad en general, ya que es necesario capturar los efectos que tienen las políticas públicas, o su ausencia, sobre el bienestar de la población y su incidencia en grupos específicos.

En resumen, el número siete de la revista Finanzas Públicas, como todos los anteriores, pone la investigación científica al servicio del interés común, por lo que confiamos en que los trabajos aquí presentados resulten de utilidad, tanto para los legisladores como para el lector especializado y el público en general.

Edgar Díaz Garcilazo
Director General
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



ARTÍCULOS

Evaluación de la política tributaria en México, 2007-2012.

Miguel Ángel Díaz Pérez*

Resumen

El presente artículo pretende realizar un análisis de la política tributaria en México durante el periodo de 2007 a 2012, con énfasis en dos ejes trascendentales en materia de ingresos federales: administración tributaria y sistema tributario. Asimismo, evaluar si se alcanzó la solidez de las finanzas públicas propuesto por la administración federal, a través del comportamiento que tuvo la recaudación durante este periodo, analizar la progresividad o regresividad de los impuestos y la redistribución de los ingresos.

Palabras claves: Política tributaria, política fiscal, ingresos fiscales, progresividad de los impuestos, regresividad de los impuestos, redistribución de los ingresos

* Maestro en Contribuciones Fiscales por la Universidad Mexicana de Educación a Distancia, Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos de México, Contador Público Registrado como Dictaminador para efectos fiscales. Actualmente se desempeña como Director de Estudios Hacendarios del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Abstract

This article seeks to make an analysis of tax policy in Mexico between 2007 to 2012, with emphasis on two transcendental axes in federal income: tax administration and tax system. Also, evaluate whether it reached the soundness of public finances proposed by the federal government, through behavior that had the collection during this period, analyze the progressivity or regressivity of taxes and the redistribution of income.

Key words: Tax policy, fiscal policy, tax revenue, tax progressivity, regressivity of taxation, income redistribution.

I. Introducción

Cada sucesión presidencial presenta hechos relevantes para las finanzas públicas de nuestro país, En este sentido, es necesario conocer lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, y que dio origen a la Reforma Hacendaria Integral denominada “Por los que menos tienen”, la cual fue trascendental para la obtención de los ingresos federales.

En el primer apartado se describe el comportamiento de la recaudación de los principales impuestos vigentes en México entre 2007 y 2012. Posteriormente se analiza el efecto que tienen los ingresos petroleros, así como su incidencia en el total de los ingresos federales bajo la misma mecánica de los ingresos tributarios.

En el tercer apartado se aborda el efecto económico de los impuestos (redistribución de los ingresos), así como la incidencia fiscal de los mismos (costo de los impuestos al consumo en los hogares de México); y se centra el análisis en la progresividad o la regresividad de los impuestos, comparando a México con algunos países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (OCDE). Por último, ya con el diagnóstico de la Política Tributaria en México durante el periodo de 2007 a 2012, se presentan algunas consideraciones finales sobre el tema.

II. El Plan Nacional de Desarrollo y la Reforma Hacendaria Integral

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2007-2012, estableció los objetivos, estrategias y prioridades de la administración del titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, y son la base de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

El objetivo principal de dicho Plan es el desarrollo humano sustentable, entendido como “el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”.¹ Para alcanzar esta meta el PND estableció su estrategia en cinco ejes rectores:

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Para alcanzar lo establecido en el PND, el Gobierno Federal propuso una Reforma Hacendaria denominada “Por los que menos tienen”,² la cual plantea —y con un propósito netamente recaudatorio— fuentes alternativas de ingresos que permitiera hacer frente al gasto en desarrollo social y económico, y no depender de los ingresos petroleros.

Asimismo, dicha reforma se propuso saldar la deuda social que tiene el gobierno federal con la sociedad en materia de educación, salud y seguridad, así como revertir la desigualdad social. Para ello, estableció sus líneas de acción en cuatro vertientes.

1. *Facilidad administrativa.* Mejorar la administración tributaria para hacer más fácil el procedimiento y el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, ya que el sistema tributario resultaba complejo.

¹ Plan Nacional de Desarrollo, mayo 2007

² La iniciativa fue presentada el 20 de junio de 2007 ante el H. Congreso de la Unión.

2. *Fuentes alternas de ingresos (nuevos impuestos)*. Obtener mayores ingresos tributarios y no depender de los ingresos petroleros. Para ello se establecieron nuevos impuestos, entre ellos el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que entraron en vigor en 2008.
3. *Gasto público transparente y austero*. Mejorar la eficacia del gasto público y la rendición de cuentas de la Federación, de los estados y de los municipios.
4. *Hacia un nuevo pacto hacendario (Federalismo)*. Para dotar de mayores facultades, recursos y mejores incentivos a estados y municipios. Una mayor fortaleza de los distintos órdenes de gobierno que ayudará a atender mejor las necesidades de las personas.

III. El comportamiento de la recaudación en México

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la administración del presidente Vicente Fox Quezada entregó al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa una recaudación menor como porcentaje del Producto Interno Bruto (8.6%) a la que recibió de Ernesto Zedillo Ponce de León (9.7%)

Para conocer los números de la administración de Felipe Calderón y el comportamiento de la recaudación en México para este periodo (2007-2012), es necesario, en principio, conocer la estructura tributaria (Ver Cuadro 1, en donde se observan los principales impuestos federales). Asimismo, dicho análisis se realizará bajo dos enfoques, el primero de ellos en millones de pesos y porcentaje de variación real y, el segundo, en millones de pesos y porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 1
Estructura impositiva en México, 2007-2012

Impuesto	Tasas impositivas					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	28%	28%	28%	30%	30%	30%
Impuesto al Activo (IMPAC)	1.25%					
Impuesto Empresarial a la Tasa Única (IETU)		16.5%	17%	17.5%	17.5%	17.5%
Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)		2%	2	3	3	3
Impuesto al Valor Agregado (IVA) ^{1/}	15 y 10%	15 y 10%	15 y 10%	16 y 11%	16 y 11%	16 y 11%
Impuesto Especial sobre Producción y servicios (IEPS)						
Bebidas Alcohólicas	50	50	50	53	53	53
Cerveza	25	25	25	26.5	26.5	26.5
Tabacos	140	150	160	160% +CF 0.04	160% +CF 0.35	160% +CF 0.35
Juegos con apuestas y sorteos		20	20	30	30	30
Telecomunicaciones				3	3	3
Bebidas energéticas					25	25

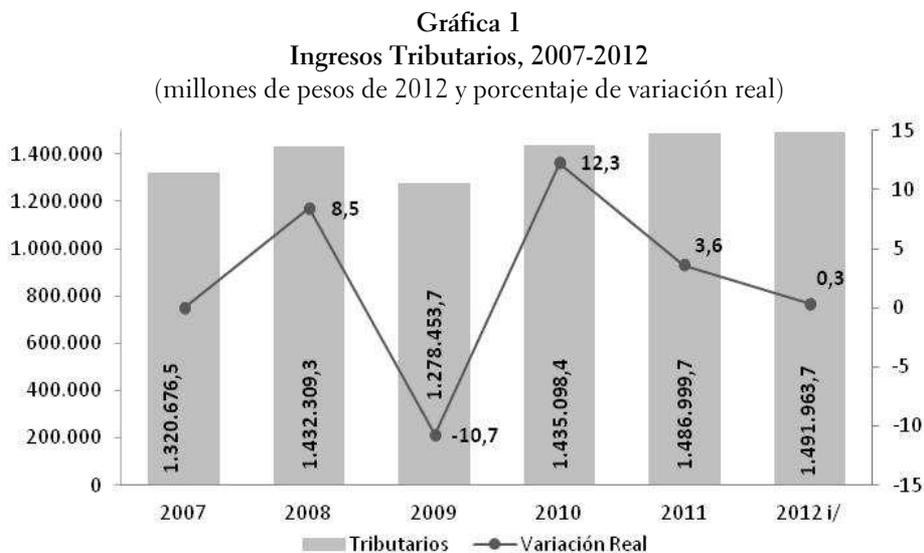
^{1/}Las tasas mencionadas se refieren a la tasa general y la tasa en la región fronteriza, respectivamente.

CF. Cuota fija por cada cigarro enajenado o importado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de las leyes de cada impuesto.

Ingresos tributarios

En lo que respecta a los ingresos tributarios, el esquema ISR-IETU-IDE, así como con el IVA y el IEPS, representaron los principales ingresos que recibió el Erario Federal en el periodo 2007 a 2012 (Ver Gráfica 1).



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

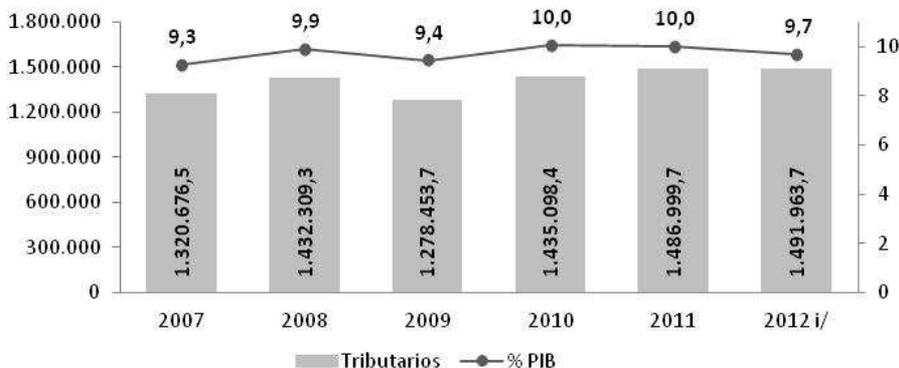
De la gráfica anterior, se observa que el incremento en la recaudación durante este periodo representó sólo el 0.3 por ciento de variación real, muy por debajo de la inflación promedio en dicho periodo (4.56%). Esta situación limitó la solidez en la finanzas públicas del país, ya que, con ligeras variaciones, se puede llegar a afirmar que se mantuvo constante en el periodo en cuestión.

En lo que respecta a la recaudación en términos del PIB, se observa que los ingresos tributarios se incrementaron únicamente 0.4 por ciento, y representa 171,287.2 millones de pesos, tal y como lo muestra la Gráfica 2.

a. Esquema ISR-IETU-IDE

Por su importancia en la recaudación ya que, es la principal fuentes de ingresos tributarios para el Gobierno federal, en primer lugar se analizará, de manera descriptiva, el esquema del Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) e Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

Gráfica 2
Ingresos Tributarios, 2007-2012
 (Millones de pesos de 2012 y porcentaje del PIB)

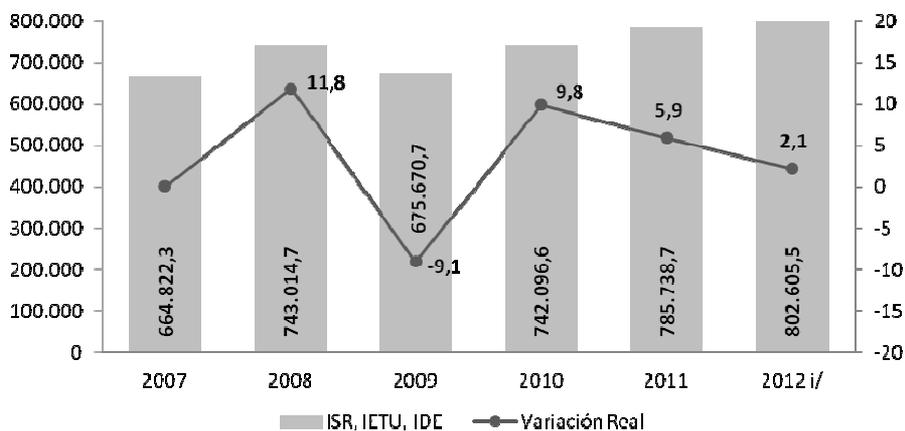


i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Bajo este esquema (ISR-IETU-IDE) la recaudación se incrementó de 664.8 millones de pesos en 2007 a 802.6 millones de pesos en 2012, es decir, un incremento real de 2.1 por ciento (Ver Gráfica 3). Este aumento se explica por las modificaciones y adiciones que se hicieron a las leyes respectivas durante este periodo, como se observa en el Cuadro 2.

Gráfica 3
Recaudación ISR, IETU, IDE 2007 - 2012
 (millones de pesos de 2012 y porcentaje de variación real)



i/ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012.

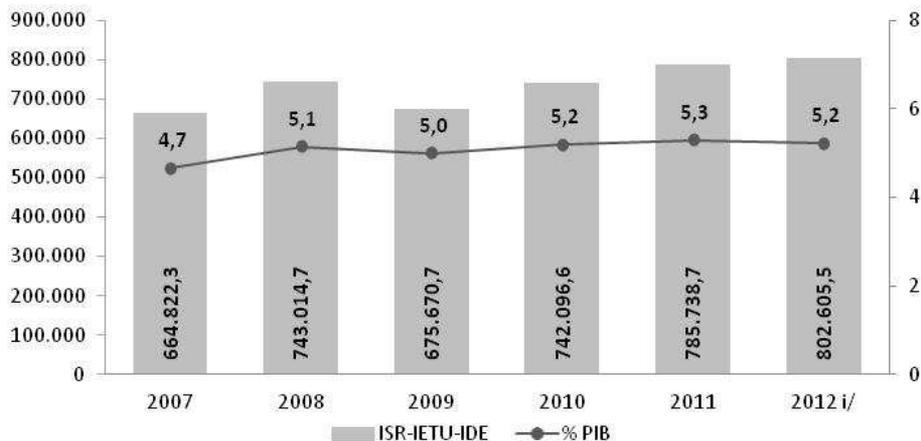
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La recaudación por este esquema ISR-IETU-IDE en términos del PIB, se incrementó sólo en 0.5 por ciento; al pasar de 4.7 por ciento en 2007 a 5.2 por ciento en 2012. (Ver Gráfica 4).

Cuadro 2.

2007	2008	2010
<p>Para efectos de atenuar el impacto recaudatorio, se reduce de forma paulatina la tasa del 30% en 2005 a 29% en 2006 y se concluye el proceso de la reducción gradual de la tasa del ISR, situándose en 28% en 2007.</p>	<p>Entra en vigor el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) con una tasa de 16.5%, la cual se incrementaría hasta llegar a 17.5% en 2010.</p>	<p>La tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial se incrementó a 30% para los ejercicios de 2010, 2011 y 2012.</p>
<p>Disminuyó el monto de la inversión deducible por la compra de automóviles de 300 mil pesos a 175 mil pesos, y de los gastos en restaurantes del 25% al 12.5%.</p>	<p>En julio se estableció el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) con una tasa de 2% sobre depósitos superiores a 25 mil pesos mensuales.</p>	<p>Se aumentó de 2 a 3% la tasa del IDE y se redujo el límite exento aplicable a los depósitos en efectivo de 25 mil a 15 mil pesos mensuales.</p>
		<p>Se limitó el monto de los donativos deducibles del ISR en un importe que no exceda de 7% de la utilidad fiscal, en el caso de las personas morales, o del ingreso acumulable en el de las personas físicas.</p>

Gráfica 4
Recaudación ISR-IETU-IDE, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012 y porcentaje del PIB)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

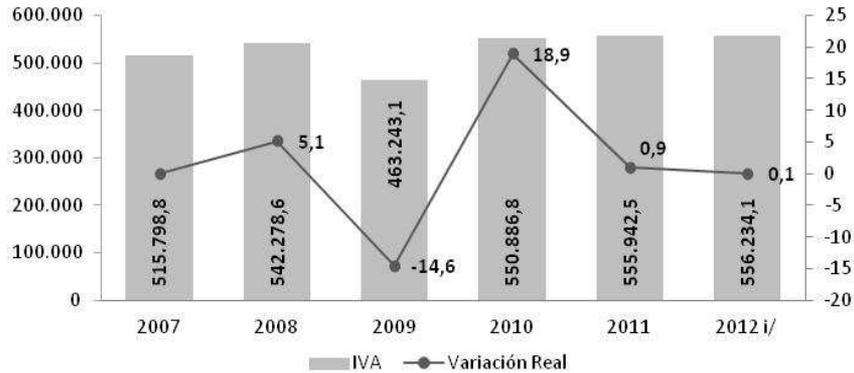
En lo que respecta al IVA, la recaudación tuvo un crecimiento marginal de apenas 0.1 por ciento durante este periodo. Esta situación no refleja el incremento del 1 por ciento en la tasa general, de pasar del 15 al 16 por ciento en el año 2010, así como el aumento en la tasa en la región fronteriza del 10 al 11 por ciento.

Cabe resaltar que la disminución en la recaudación del IVA en el año 2011 es debido a las devoluciones y compensaciones dadas a conocer por la Secretaría de Hacienda en los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de dicho año (Ver Gráfica 5).

El crecimiento marginal que se observa en la recaudación del IVA, cuando se analiza en términos del PIB, trae como resultado que el año 2007 es igual al esperado en la Ley de Ingreso de la Federación de 2012 y el incremento que hubo en 2010 es derivado del aumento del 1 por ciento de la tasa general. Asimismo, el efecto de decremento en la recaudación en el año 2009 fue mo-

tivado por la crisis mundial que se vivió y que afecto a la economía del país. (Ver Gráfica 6).

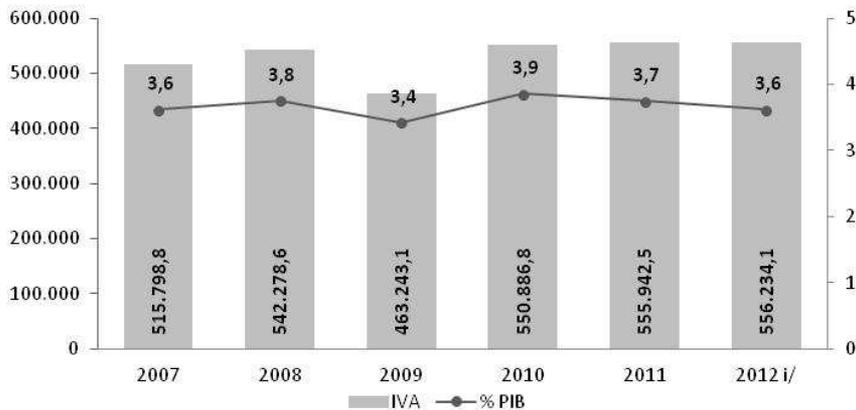
Gráfica 5
Recaudación IVA, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentaje de variación real)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 6
Recaudación de IVA, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentaje del PIB)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

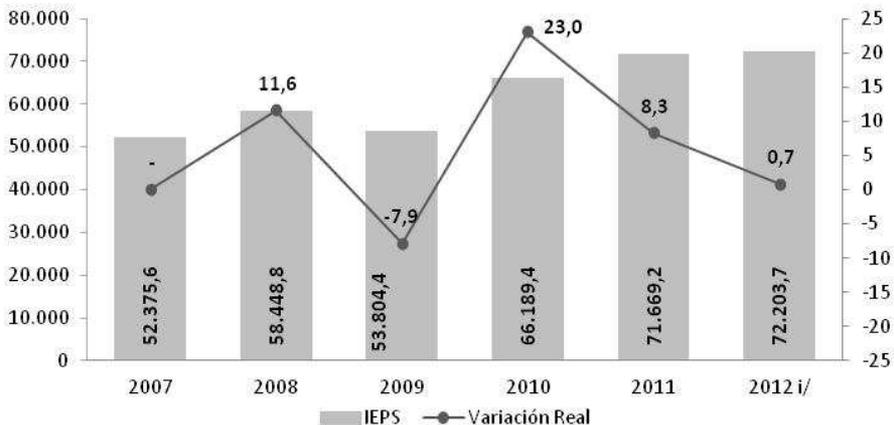
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

Es importante destacar que este impuesto tuvo, durante este periodo, el mayor número de modificaciones y adiciones a la ley sobre la materia, que explican, de alguna manera, la tendencia de la recaudación de dicho tributo para estos años. En el Cuadro 3 se observan las modificaciones más destacadas.

La distorsión en la recaudación en el IEPS se explica por la crisis mundial de 2008-2009 y por los nuevos impuestos que entraron en vigor en 2010. Las principales reformas en este gravamen se orientaron a los incrementos de tasas y a la aplicación del impuesto a nuevos productos y servicios. Con las modificaciones y adiciones descritas en los años que anteceden, la recaudación del IEPS se ejemplifica en la Gráfica 7.

Gráfica 7
Recaudación IEPS, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentaje de variación real)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

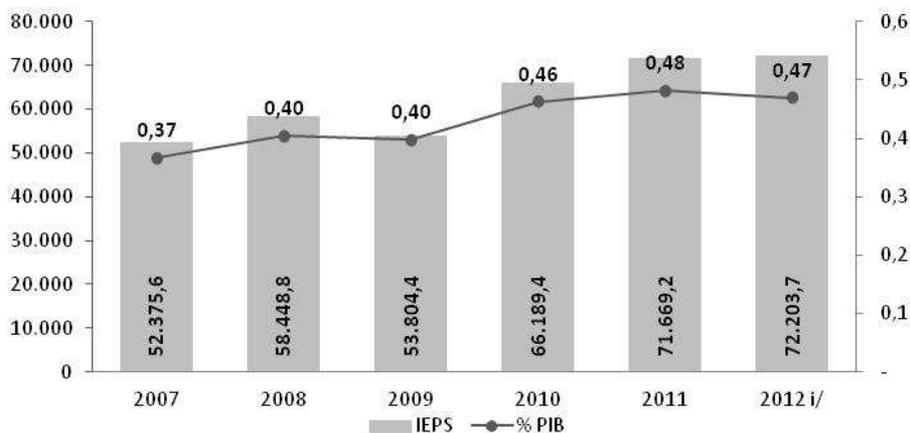
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, al analizar el incremento que ha tenido el IEPS con referencia al PIB, se concluye que es marginal, ya que representó únicamente el 0.10 por ciento de aumento de 2007 a 2012, tal y como se observa en la Gráfica 8.

Cuadro 3

2007	2008	2010	2011
Se derogó la tasa del IEPS aplicable a los refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes y productos similares.	Nuevo tributo por la realización de juegos con apuestas y sorteos, que grava con una tasa de 20% dichas actividades.	De manera gradual se incrementó, durante el período 2010-2012, la tasa del IEPS a la importación y enajenación de cervezas de 25 a 26.5%.	Ajuste en la cuota fija aplicable a cigarros quedando en 35 centavos por unidad (siete pesos por cajetilla).
Aumento gradual en la tasa aplicable a los cigarros, puros y tabacos labrados que inició en el año 2002, para ubicarse en 140% en 2007 y alcanzar 160% en 2009, tasa vigente al día de hoy.		Cuota adicional de 0.04 pesos por cigarro enajenado o importado para 2010, de 0.06 para 2011, de 0.08 para 2012 y de 0.10 a partir de 2013.	Se estableció gravar a una tasa de 25% la enajenación e importación de bebidas energizantes.
		Incremento de 20 a 30% de la tasa aplicable a los juegos con apuestas y sorteos.	
		Tasa de 3% para los que proporcionen el servicio de telecomunicaciones en territorio nacional, a través de una o más redes públicas. Por ejemplo, canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión.	

Gráfica 8
Recaudación IEPS, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012 y porcentaje del PIB)



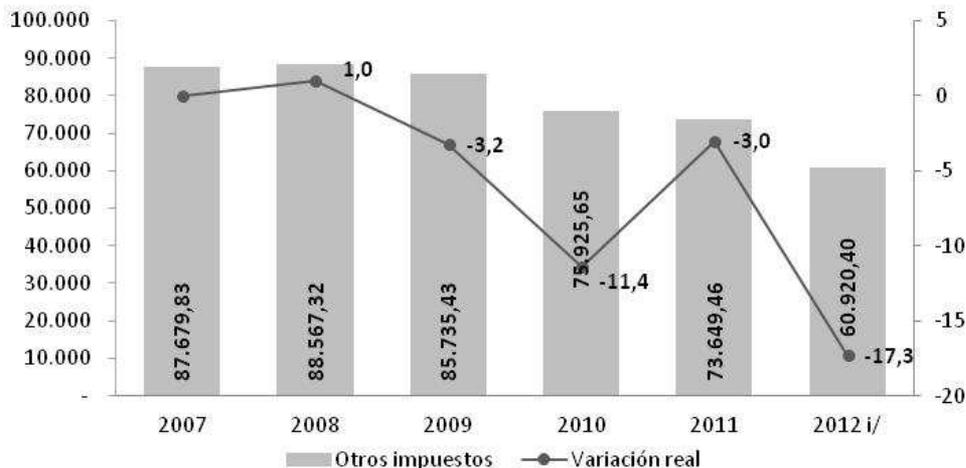
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d. Otros impuestos

Para complementar los indicadores que sirven de base para llevar a cabo un diagnóstico de la política tributaria en el país durante el periodo de estudio, es necesario revisar, también, qué ha pasado con los otros impuestos —sobre la Tenencia y Uso Vehicular; sobre Automóviles Nuevos, Impuesto General de Importación; Impuesto General de Exportación—, así como con los ingresos petroleros. Asimismo, es de singular atención voltear a ver la base de contribuyentes inscritos al padrón del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) para confrontarla con la recaudación.

El impacto que más trascendió en la recaudación de impuestos fue la abrogación del Impuesto sobre la Tenencia y Uso Vehicular para el año 2012, ya que representó 26,759.43 millones de pesos menos para el Gobierno Federal, con relación a lo presupuestado en 2007. (Ver Gráfica 9).

Gráfica 9
Otros impuestos, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012 y porcentaje de variación real)



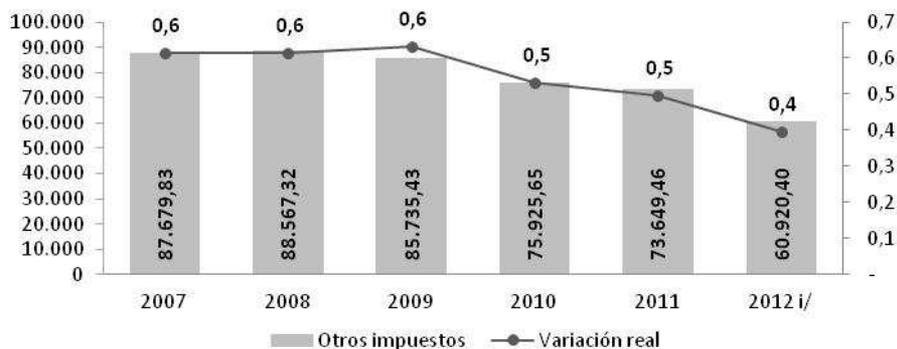
i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, si correlacionamos el impacto que muestra la gráfica anterior respecto al PIB, esta representa 0.2 por ciento, ya que pasó del 0.6 al 0.4 por ciento. Esta situación motivó a los gobiernos estatales a implementar medidas tributarias y de ajuste en sus haciendas locales, ya que el ingreso de la tenencia estaba destinado a ellos. (Ver Gráfica 10).

Cabe comentar que las diversas políticas adoptadas por la administración de Felipe Calderón, entre otras: el uso de la firma electrónica como medio de identificación fiscal y la emisión de comprobantes fiscales digitales, dieron como resultado un mayor número de contribuyentes inscritos al RFC ya que, de 2007 a marzo de 2012, el incremento fue 63.16 por ciento en la base de contribuyentes. Sin embargo, no se ve reflejado en la recaudación con la misma proporción. Tal y como se muestra en la Gráfica 11.

Gráfica 10
Otros impuestos, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentaje del PIB)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

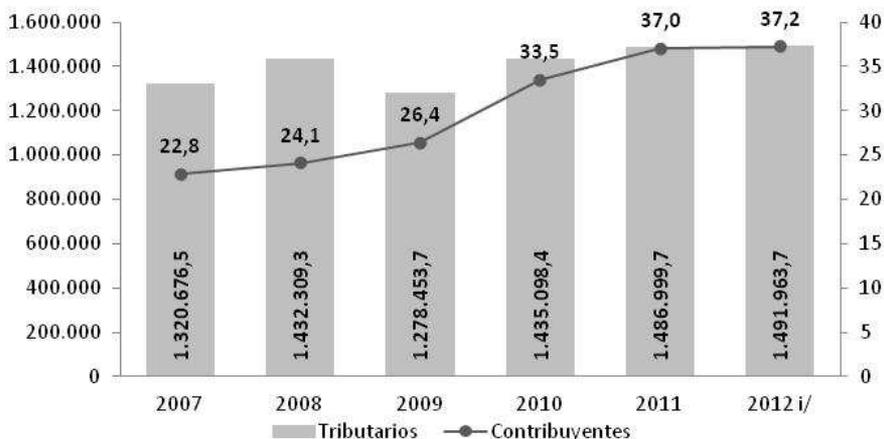
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e. Alta dependencia de ingresos petroleros

Toda vez que se han analizado los principales ingresos tributarios que recibe la Federación, es importante el estudio de los ingresos petroleros, integrados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, asociado a la venta final de gasolina y diesel, el Impuesto a los Rendimientos Petroleros, los Derechos a los Hidrocarburos y los ingresos propios de PEMEX, que contribuyen en gran medida a sostener las finanzas públicas del país.

Durante este periodo, los ingresos petroleros contribuyeron, en promedio, con 34 por ciento de los ingresos del sector público presupuestario, mientras que el 66 por ciento restante corresponde a ingresos ajenos a actividades derivadas del sector petrolero.

Gráfica 11
Ingresos Tributarios y Contribuyentes, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012 y millones de contribuyentes)



i/ Ley de Ingresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

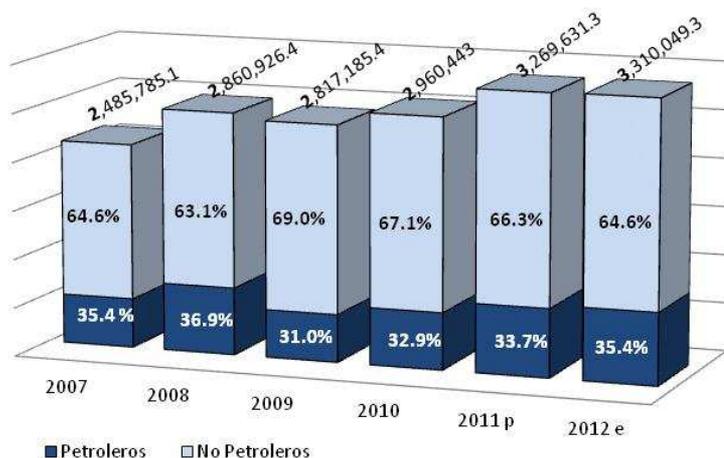
En 2012 el número de contribuyentes presentado es al primer trimestre del año.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Secretaría de hacienda y Crédito Público.

La Ley de Ingresos de la Federación para 2012 contempló una recaudación de 3 billones 310 mil 49 millones de pesos, de los cuales un billón 172 mil 269 millones de pesos (35.4%) provienen de la industria petrolera y 64.6 por ciento a otros ingresos no petroleros. Esta cifra, se observa, es la misma proporción a la del año 2007, que a pesos de 2012, asciende a 3 billones 134 mil 781.6 millones de pesos, lo que evidencia que realmente no se tuvo un incremento importante en los ingresos presupuestarios en este periodo. (Ver Gráfica 12).

Por otra parte, de 2007 a 2011 los ingresos petroleros del Gobierno Federal representaron en promedio 29.3 por ciento del total de ingresos. De este periodo, llama la atención el año 2009, cuando los ingresos petroleros representaron 24.6 por ciento. Esta disminución se relaciona con el precio del petróleo que registró el nivel más bajo del periodo (57.4 dólares por barril), cerca de 27 dólares menos que el precio observado en el periodo previo, tal y como se muestra en la Gráfica 13.

Gráfica 12
Ingresos Presupuestarios, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentajes)



p/ Preliminar.

e/ Estimado en Ley de Ingresos de la Federación.

Fuente: Elaborado con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007-2010; Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2011; y Ley de Ingresos de la Federación, 2012, SHCP.

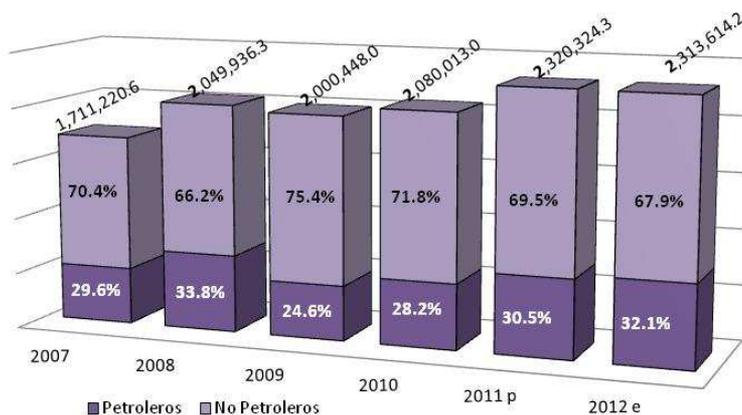
Por su parte, los ingresos no petroleros representaron, en promedio, el 70.7 por ciento de los ingresos. Para el Ejercicio Fiscal de 2012 se estimó que el Gobierno Federal —quitando al sector paraestatal— recaudaría el 32.1 por ciento de sus ingresos de impuestos y derechos pagados por Petróleos Mexicanos.

Por su parte, los ingresos no petroleros representaron, en promedio, el 70.7 por ciento de los ingresos. Para el Ejercicio Fiscal de 2012 se estimó que el Gobierno Federal —quitando al sector paraestatal— recaudaría el 32.1 por ciento de sus ingresos de impuestos y derechos pagados por Petróleos Mexicanos.

Por lo anterior, se puede concluir que el comportamiento de la recaudación de ingresos tributarios e ingresos petroleros se ha mantenido constante durante el periodo de 2007 a 2012. Sin embargo, haciendo la comparación con las dos administraciones que anteceden, la recaudación de los ingresos tributarios es igual a la observada en el periodo del presidente Ernesto Zedillo

y mayor a la observada en la administración de Vicente Fox. Por lo que, es claro que seguimos dependiendo de los ingresos petroleros.

Gráfica 13
Ingresos del Gobierno Federal
 (millones de pesos de 2012 y porcentajes)



p/ Preliminar.

e/ Estimado en Ley de Ingresos de la Federación.

Fuente: Elaborado con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007-2010; Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2011; y Ley de Ingresos de la Federación, 2012, SHCP.

IV. Principales ejes rectores en materia fiscal

La reforma hacendaria propuesta por la administración de Felipe Calderón se analizó a través de dos grandes rubros: la administración tributaria y el sistema tributario; que permitió realizar un diagnóstico de la política tributaria en México durante el periodo 2007 a 2012 y concluir si se sigue dependiendo o no de los ingresos petroleros y si se fortalecieron o no las finanzas públicas del país.

Administración tributaria

En el análisis y estudio de la administración tributaria, se describen tres grandes acciones en el sexenio de Felipe Calderón: i) el cumplimiento de obligaciones fiscales; ii) el combate a la evasión y elusión fiscal; y iii) el combate a la informalidad.

a. Cumplimiento de obligaciones fiscales

En lo que respecta a este rubro, durante el periodo 2007 a 2012, la administración implementó una serie de acciones para que el contribuyente pudiera dar debido cumplimiento a sus obligaciones tributarias, entre las que destacan:

- Un nuevo programa tributario para las pequeñas y medianas empresas, conocido como *Portal Microe* en la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria (SAT) que les permite llevar el control y facturación de sus ingresos, de sus egresos e inversiones, facilitándoles el cálculo y pago de sus impuestos. Asimismo, con el mismo *software* se pueden emitir y recibir comprobantes fiscales digitales.
- La simplificación en el cálculo del ISR de personas físicas asalariadas, donde se integra el impuesto y el subsidio fiscal en una tarifa, y se sustituye el Crédito al Salario por el Subsidio al Empleo.
- El uso de la Firma Electrónica para la emisión de comprobantes fiscales digitales, así como para la devolución de saldos a favor.
- Las empresas que tributan en el título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta deberán utilizar el portal de declaraciones y pagos disponible en el portal del SAT, posteriormente ingresar al portal bancario a realizar el pago a través de una línea de captura.

Con las medidas descritas anteriormente, la autoridad hacendaria pretendía hacer más fácil la labor del contribuyente. Sin embargo, el SAT y la propia Secretaria de Hacienda no han dado a conocer ningún tipo de resultados sobre la implementación de estas acciones que permitan hacer una valoración si han funcionado o no y en qué medida.

b. Combate a la evasión y elusión fiscal

Asimismo, en este periodo, la administración tributaria propuso dos estrategias para combatir la evasión y elusión fiscal: La primera, facilitar y motivar el cumplimiento voluntario y, la segunda, desalentar entre los contribuyentes prácticas que resulten una indebida atención u omisión en el pago de sus contribuciones.

El resultado de implementar estas acciones fue una mayor presencia de fiscalización a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, así como una mayor información por medio de las declaraciones de impuestos y declaraciones informativas que están obligados los contribuyentes a presentar.

c. Combate a la informalidad

Existen varias acciones para combatir la informalidad y fortalecer los distintos mecanismos de control y fiscalización, por ejemplo: el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS). Sin embargo, en la Reforma Hacendaria que propuso el gobierno de Felipe Calderón, sólo se incorporó un nuevo impuesto federal —para evitar la informalidad— denominado Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

El IDE se originó como un impuesto de control para todas aquellas personas físicas y morales que depositan moneda de curso legal (efectivo), en el entendido de que el impuesto que genere se disminuye de su carga tributaria, en principio, del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En julio de 2009 entró en vigor el IDE y los resultados en la recaudación no se hicieron esperar, ya que en dicho año se superó la expectativa contemplada en la Ley de Ingresos de la Federación. Asimismo, es preciso comentar que se utilizó como un mecanismo de fiscalización, pues en aquél año se invitó a los contribuyentes y personas físicas que realizaron depósitos en efectivo a que pagaran el ISR omitido por dichos depósitos.

Sistema Tributario

Para lograr la solidez de las finanzas públicas y permitir atender las necesidades de gasto que tiene el país, es necesario contar con una estructura tributaria equitativa que promueva la competitividad, favorezca la creación de empleos y minimice las distorsiones al obtener recursos.

Con el objetivo de lograr la solidez de las finanzas públicas en este periodo se implementaron nuevos impuestos, tales como:

- Impuesto Empresarial a Tasa Única
- Impuesto a los Depósitos en Efectivo
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en juegos con apuestas y sorteos, bebidas energizantes y telecomunicaciones.

a. Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)

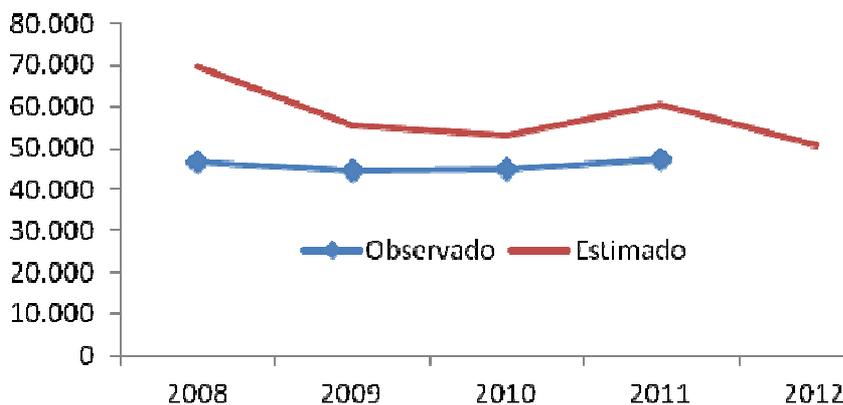
El IETU se implementó en sustitución del Impuesto al Activo (IMPAC), como un instrumento tributario flexible, neutral y competitivo, capaz de adaptarse a la necesidad de obtener mayores recursos tributarios con efectividad, equidad y proporcionalidad, que permitiera aumentar la recaudación y establecer bases para impulsar el desarrollo sostenido del país, a través de la eliminación de privilegios fiscales y el combate a la evasión y elusión fiscal.

Se originó en 2008 como un impuesto mínimo que repercute en los contribuyentes que no generan Impuesto Sobre la Renta, pero durante los primeros cuatro años de su existencia nunca alcanzó las metas de recaudación contempladas en la Ley de Ingresos de la Federación, tal y como se aprecia en la Gráfica 14.

La determinación de la base mediante un esquema de efectivo, en contraste con la base de devengado aplicable en el ISR, permitió inhibir la utilización de planeaciones fiscales que buscan disminuir el pago de contribuciones, y dotar a la administración tributaria de elementos confiables que facilitan las tareas de fiscalización y control, tanto del propio IETU como del ISR y del IVA.

En este sentido, se puede concluir que la instrumentación del IETU hace más equitativa la distribución de la carga fiscal, ha facilitado la fiscalización y ha promovido un adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales (principalmente en contribuyentes que no pagan el ISR), y aumentar la recaudación.

Gráfica 14
IETU, 2008-2012
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de las Cuentas Públicas, 2008-2011 y la Ley de Ingresos de la Federación, 2012, SHCP.

b. Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)

Como parte de las medidas tributarias incluidas en la Reforma Hacendaria, el Ejecutivo Federal propuso al H. Congreso de la Unión el establecimiento del impuesto contra la informalidad como un gravamen de control basado en el flujo de efectivo de los contribuyentes y auxiliar en el control de la evasión fiscal, con impacto en quienes obtienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales.

La recaudación del IDE ha permitido al SAT identificar algunos datos estadísticos relevantes respecto a los depósitos en cuentas por parte de personas que no están inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes. Además ha servido para actualizar mensualmente el padrón de contribuyentes a través de las inconsistencias de los datos registrados en las instituciones financieras, así como obtener información de contribuyentes no localizados o con registros federales de contribuyentes cancelados que continúan realizando alguna actividad económica y, por tanto, tienen movimientos en sus cuentas bancarias.

El desempeño del IDE ha cumplido con el objetivo extrafiscal de proveer información relevante a la autoridad para el mejor control de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes.

Si bien el IDE está relacionada con la administración tributaria, al ser considerada como un instrumento de combate a la informalidad, en realidad ha resultado una eficiente herramienta de fiscalización y recaudación, tal y como lo aplicó el SAT con un programa de regularización del Ejercicio Fiscal 2009 por depósitos en efectivo que no habían sido declarados por el contribuyente, exhortándolos a pagar el ISR omitido.

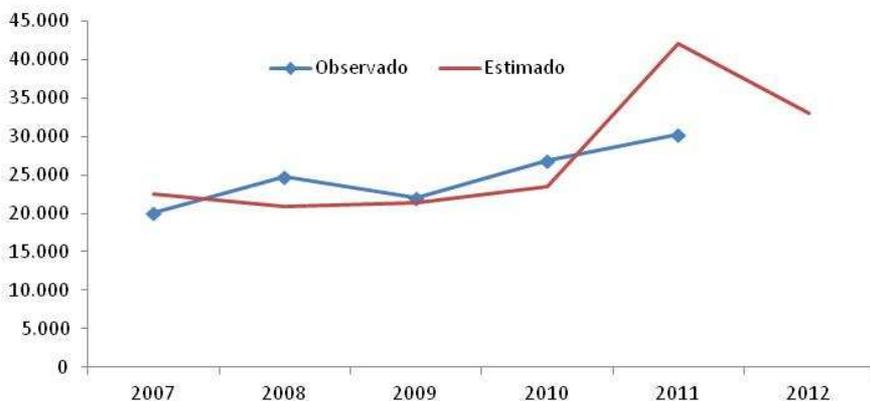
c. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

El IEPS es un impuesto que tiene fines extrafiscales, también conocido como impuesto de control, ya que en muchas ocasiones su fin es limitar el consumo de un bien o servicio. Por ejemplo, el incremento del impuesto a los tabacos a través de una cuota fija tiende a disminuir el consumo de los mismos, situación que no ha impactado en el hábito del consumidor, ya que ha incrementado la recaudación en los últimos años, tal y como se refleja en la gráfica 15.

Respecto a la imposición de nuevos tributos, en 2010 se adicionaron a la Ley del IEPS gravar los juegos con apuestas y sorteos, así como las telecomunicaciones, y en 2011, y con el propósito de desalentar el consumo de bebidas catalogadas en perjuicio a la salud, se incluyeron las bebidas energetizantes como objeto de gravamen.

Los pilares para incrementar la recaudación son la administración tributaria y el sistema tributario par ano depender de los ingresos petroleros y llegar a fortalecer las finanzas públicas de nuestro país. Por ello, una vez que analizaron las dos vertientes en materia fiscal propuestas por la administración actual, es necesario hacer un breve análisis sobre la política fiscal en nuestro país para saber si las contribuciones son progresivas, regresivas y que tanto son redistributivas en los hogares de México.

Gráfica 15
IEPS Tabacos, 2007-2012
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de las Cuentas Públicas, 2008-2011 y la Ley de Ingresos de la Federación, 2012, SHCP.

V. Política fiscal progresiva, regresiva y redistributiva

Progresividad y distribución de ingresos

La recaudación en México no solamente es baja, sino que las bases gravables son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Por lo tanto, se observan menores niveles en los ingresos de los impuestos directos con respecto a otros países, así como estructuras concentradas en los impuestos indirectos (Ver Cuadro 4).

Los ingresos tributarios se ven afectados por la aplicación de los gastos fiscales, tales como deducciones y exenciones. Se debe considerar la eliminación de varios de los gastos fiscales, en particular los más regresivos y distorsionadores, como son los regímenes preferenciales en el Impuesto Sobre la Renta. Lo anterior debe realizarse con base en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de éstos; es decir, por el resultado positivo de la relación costo-beneficio que tienen, por ejemplo el régimen simplificado del transporte federal de carga. Asimismo, se debe considerar que los gastos fiscales deben tener objetivos sociales y tienen que ser redistributivos en transferencias, como es la nueva deducción de colegiaturas.

Cuadro 4
Tributación Internacional
Comparativo de Impuestos 2011

País	ISR	IVA
Colombia	33%	16%, 10% y 20%
Alemania	33%	19% y 7%
Argentina	35%	21%, 10.5% y 27%
Italia	27.5% a 34%	20%, 10% y 4%
Japón	40.87% a 42.5%	5% y 0%
México	30%	16%, 11 y 0%
Usa	15% al 35%	Varias

Fuente Worldwilde Tax Summaries, Corporate taxes 2010/2011, Price Water Coopers (PWC)

La Política Fiscal tiene un impacto poco redistributivo en México y en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a la insuficiente focalización, tal y como lo podemos observar en el Cuadro 5.

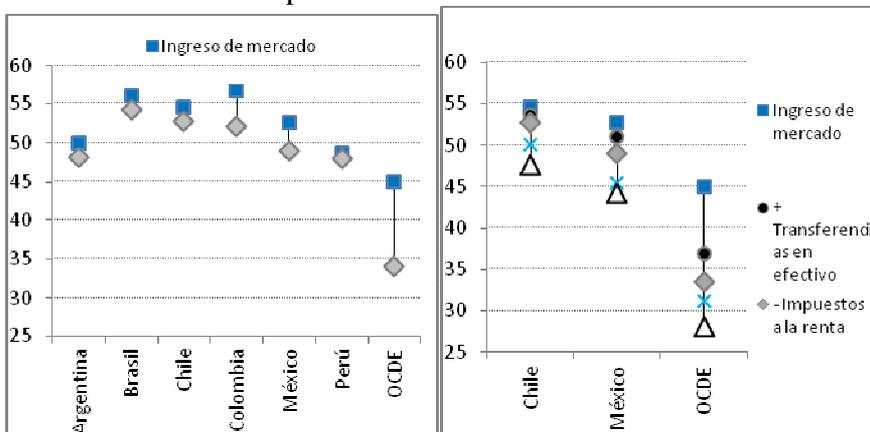
Incidencia fiscal de los impuestos en México

La Incidencia Fiscal es el análisis de la distribución de la carga impositiva en la población y hace referencia al impacto en el bienestar de los agentes económicos que ven afectados sus ingresos por la aplicación de un impuesto o grupo de impuestos.

Un análisis por deciles genera diez grupos de la población ordenados por nivel de ingresos. Así, el decil uno representa 10 por ciento de los hogares con menores ingresos, mientras que el decil diez representa 10 por ciento de hogares con mayores ingresos.

La incidencia fiscal se realiza en dos partes: en la primera se analiza la repercusión de los impuestos al consumo, tales como el IVA y el IEPS sobre bebidas alcohólicas y tabaco, mientras que en la segunda se analiza la incidencia del ISR sobre sueldos y salarios.

Cuadro 5
Disminución de la desigualdad derivada
de la política fiscal en América Latina



Fuente: OECD/CEPAL(2011), Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo, OECD Publishing

En lo referente a los impuestos al consumo, los resultados que se presentan hacen referencia a la proporción promedio de todos los hogares de cada decil que han contribuido al impuesto analizado. Esto implica que los resultados entre columnas no pueden ser comparados (Ver Cuadro 4).

En el caso del IVA, los hogares del primer decil, aportan en promedio más del 18 por ciento del total de sus ingresos; mientras que los hogares del último decil, en promedio, aportan solamente 6.75 por ciento. Resultados similares se observan en el IEPS. En promedio, una familia del primer decil que consume alguno de los tres bienes (alcohol, cerveza o tabaco), tienen una carga impositiva que representa más de 11 por ciento de sus ingresos, mientras que para una familia del décimo decil representa 1.28 por ciento.

En las familias del primer decil, que reportan consumo sobre algún bien gravado, ya sea por IVA o por IEPS, tiene una carga fiscal total que representa 19 por ciento de sus ingresos; mientras que una familia del decil con mayores ingresos aporta solamente el 7 por ciento.

Cuadro 6.
Incidencia Fiscal de los Impuestos al Consumo
de alcohol, Cerveza y Tabaco en México
 Porcentaje que representa el impuesto con respecto al ingreso
 corriente monetario de los hogares por decil

Decil	IVA	IEPS			Total	Impuestos al Consumo
		Alcohol	Cerveza	Tabaco		
I	18.56	7.76	13.87	9.99	11.53	19.05
II	7.05	6.96	2.89	11.19	9.13	7.52
III	6.61	0.73	3.24	8.60	7.23	7.04
IV	5.71	2.94	1.72	3.67	3.55	5.92
V	5.76	2.04	1.64	1.86	2.09	5.93
VI	5.93	2.37	2.44	2.43	2.83	6.19
VII	5.95	2.89	1.30	2.27	2.22	6.22
VIII	6.13	4.30	1.42	1.66	2.07	6.42
IX	6.61	2.09	0.83	1.75	1.74	6.85
X	6.75	1.32	0.69	1.31	1.28	6.97
Nacional	7.45	2.84	1.96	3.18	3.18	7.76

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ENIGH, 2010.

Por otro lado, la incidencia fiscal del ISR sobre sueldos y salarios se analizó mediante la distribución del pago del impuesto y la tasa efectiva. El primer resultado muestra el porcentaje que cada decil aporta en la recaudación del impuesto; mientras que el segundo resultado representa la tasa real de ISR que pagan los individuos de cada decil después de considerar el subsidio al empleo, exenciones y deducciones, tal y como se muestra en el Cuadro 5.

En los resultados observado en el ISR salarios, los individuos que pertenecen a los hogares de los primeros cuatro deciles obtienen resultados negativos. Lo anterior se debe a que los trabajadores con menos de cuatro salarios mínimos generales son beneficiados con el subsidio al empleo, por lo que, más que aportar a la recaudación, reciben un pago del patrón que a su vez disminuye su carga tributaria.

Cuadro 7
Incidencia Fiscal del ISR sobre sueldos y salarios
 (pesos y porcentaje)

Decil	Ingreso Promedio Mensual*	Distribución del pago de ISR	Tasa Efectiva
I	1,007.1	-0.08	-13.66
II	2,318.5	-0.21	-9.97
III	3,379.1	-0.45	-4.74
IV	4,429.4	-0.07	-0.43
V	5,549.3	0.86	2.72
VI	6,882.9	2.35	5.08
VII	8,625.6	4.29	6.46
VIII	11,159.1	8.35	8.77
IX	15,424.1	17.6	11.24
X	33,143.1	67.35	17.67
Nacional	9,189.7	100.00	12.4

* El ingreso promedio mensual hace referencia a los ingresos netos del hogar ya que es el ingreso que se reporta en la ENIGH.

Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos de la ENIGH 2010.

Los individuos que pertenecen a los hogares que se encuentran en los últimos seis deciles son los que realmente contribuyen en la recaudación del impuesto y, particularmente, gran parte de la recaudación recae en los trabajadores que pertenecen a las familias del último decil (más del 67%).

De los argumentos descritos de la incidencia fiscal de los impuestos en México, se infiere lo siguiente:

- a. En el caso del ISR sobre sueldos y salarios, el análisis de incidencia refleja la progresividad del impuesto. Sin embargo, esto se logra en gran medida por la existencia del subsidio al empleo.
- b. Por el contrario, la incidencia de los impuestos al consumo muestran que los hogares de menores ingresos contribuyen con una mayor proporción de su ingreso a la recaudación. Lo anterior no quiere decir que los hogares más pobres paguen más impuestos en términos absolutos, sino que, en términos relativos, los hogares de más bajos ingresos aportan una mayor proporción de su ingreso. Lo anterior podría con-

siderarse como argumento para decir que la carga fiscal del impuesto al consumo quebranta el principio de proporcionalidad.

- c. Debido a la información disponible, resulta difícil estimar el efecto que el subsidio al empleo tiene sobre las familias que aportan una mayor proporción de su ingreso a la recaudación de los impuestos al consumo, ya que éste podría subsanar o aminorar la pérdida de ingresos derivado del pago de los impuestos al consumo.

VI. Diagnóstico de la política tributaria en México de 2007 a 2012

A partir del objetivo dispuesto en el PND, el desarrollo sustentable basado en una reforma fiscal recaudatoria, podemos asumir que la Reforma Hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal no fue la respuesta o la solución para incrementar los ingresos federales.

La política fiscal analizada sobre los dos ejes rectores descritos en el presente ensayo, la administración tributaria y el sistema tributario, no fue lo suficientemente eficaz para fortalecer la finanzas públicas de México ya que, seguimos dependiendo de los ingresos petroleros, amén de contar con dos nuevos tributos, el IETU y el IDE no fueron la solución para incrementar los ingresos federales, amén de que sigue prevaleciendo la evasión y defraudación fiscal.

Sin lugar a dudas, sigue la dependencia de los ingresos petroleros, ya que en 2007 estos representaban el 29.6 por ciento del total de los ingresos del Gobierno Federal y para 2012 la Ley de Ingresos de la Federación estima que los ingresos petroleros representarán el 32.1 por ciento del total de los ingresos del erario federal.

En términos absolutos sí se incrementó la recaudación de 2007 a 2012, ya que en 2007 los ingresos tributarios representaban el 9.3 por ciento del PIB y en 2012 representan el 9.7 por ciento. Sin embargo, al traer los ingresos de 2007 a pesos de 2012 se puede concluir que no hay un incremento real de los mismos. (Véase Gráfica 2).

El sistema tributario tan complicado y el constante crecimiento del mercado informal han hecho que la administración tributaria reconozca en las cifras oficiales el impacto de la incidencia fiscal en algunas contribuciones, resaltando el estudio de evasión fiscal hecho en materia del IVA.

Uno de los grandes logros de la presente administración fue incrementar la base de contribuyentes inscritos al padrón del Registro Federal de Contribuyentes, que pasó de 22.8 millones de contribuyentes inscritos en 2007 a 37.2 millones de contribuyentes inscritos a marzo de 2012, lo que representa un incremento del 63.16 por ciento. Sin embargo, dicho incremento no se refleja en la misma proporción con la recaudación de los años de referencia, ya que pasó de 1,320, 676.5 millones de pesos a 1, 491,963.7 millones de pesos, que representa un incremento del 12.97 por ciento, que es menor a la inflación acumulada entre enero de 2007 y mayo de 2012 (4.59%).

El ISR de sueldos y salarios es sin dudas un impuesto progresivo, situación que debe motivar a que el ISR de empresas sea igual; ya que, con esquemas preferenciales y un sin fin de estímulos fiscales hacen que la carga tributaria sea regresiva en la carga tributaria de las personas morales.

Respecto a las contribuciones al consumo, el IVA e IEPS son regresivos ya que, benefician a los hogares con mayores ingresos por la proporción que guarda el pago de los mismos en relación a sus ingresos, situación que debe ser considerada en una próxima reforma fiscal.

VII. Consideraciones finales

Es fundamental la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el estado. El éxito de las reformas fiscales depende de que se tenga en consideración el vínculo entre impuestos y gasto, si bien este último no se abordó en el presente ensayo, es necesaria su focalización. Es de suma importancia contar con una verdadera reforma fiscal integral y fortalecer el sistema tributario en México.

No es suficiente incrementar la tasa impositiva en México, ya que en materia del Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, se aumentaron dichos tributos, en el periodo de evaluación, sin obtener un resultado contundente en las finanzas públicas del país. Por lo anterior, se debe reforzar la capacidad de la administración tributaria y ampliar la base del Impuesto Sobre la Renta, así como explorar otro tipo de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos.

Sin lugar a dudas, el manejo de los gastos fiscales, como son los regímenes preferenciales, las deducciones autorizadas o la exención de ingresos afecta considerablemente a los ingresos federales, por lo que es necesaria su pronta

evaluación, ya que a más tardar el 30 de junio de 2012 la SHCP debe presentar el presupuesto de gastos fiscales al H. Congreso de la Unión, para que no afecten la recaudación y, por ende, a las finanzas públicas.

Es imprescindible buscar una equidad tributaria, por lo que, es de suma importancia que se eliminen los regímenes preferenciales que no tengan una verdadera justificación económica o social, con el objeto de que todos tributemos bajo las mismas bases.

Requerimos contar con una estructura tributaria que sea claramente competitiva en el contexto internacional, pues ello nos permitirá mantener los capitales mexicanos y atraer las inversiones extranjeras. Así como fortalecer la seguridad jurídica en nuestro país, a través de la emisión de disposiciones fiscales claras, sencillas y que se ajusten al marco constitucional vigente.

Debe adoptarse una estrategia de verdaderos estímulos fiscales de largo plazo, de la que ahora adolecemos, que efectivamente detone la inversión nacional y extranjera, así como el empleo y el ahorro.

Por último, no se debe desaprovechar la oportunidad histórica que en este momento se nos presenta, para implementar de una vez por todas, la reforma fiscal que México requiere para hacer frente a todos sus compromisos, pero muy particularmente a aquellos que están relacionados con la inversión social.

Bibliografía

- Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, mayo de 2007
- Iniciativa de Reforma Hacendaria Integral, “Por los que menos tienen”, presentada en el Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007
- Ley de Ingresos de la Federación 2007-2012
- Ley del Impuesto Sobre la Renta 2007-20012
- Ley del Impuesto al Activo 2007
- Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única 2008-20012
- Ley del Impuesto al Valor Agregado 2007-20012
- Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo 2008-20012
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios 2007-20012
- Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos 2007-20012
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos 2007-2011
- Worldwide Tax Summaries, Corporate Taxes 2010/2011, Price Water Coopers (PWC)

Fuentes estadísticas

- SHCP (2007-2010) “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, México.
- SHCP (2011) “Informes sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” al cuarto trimestre de 2011, México.
- OECD/CEPAL (2011) “Perspectivas Económicas de América Latina 2012”, Transformación para el Desarrollo, OECD Publishing.
- ENIGH (2010) Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para el año 2010.

Evolución del gasto público en el periodo 2007-2012

Ariel Ricárdez Galindo *

Resumen

El propósito de este artículo es realizar una revisión general de la evolución del gasto público durante el periodo 2007-2012, partiendo de una perspectiva histórica que inicia en 1992. Para este efecto se utiliza la clasificación administrativa del gasto público —que identifica el ramo y/o sector y las unidades responsables que realizan el gasto público con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación—, y se hace evidente qué ramos son los que más se han beneficiado del creciente ejercicio de recursos por parte del sector público en los últimos cinco años, así como aquellos que han sido objeto de menores asignaciones presupuestales. Por último, se lleva a cabo el análisis del comportamiento de cada ramo a partir de sus programas presupuestarios específicos con el propósito de identificar las prioridades de la Administración Pública Federal en el ejercicio del gasto público durante el periodo señalado.

Palabras clave: Presupuesto, gasto público, ingresos, programas, unidades responsables.

* Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), es actualmente Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Abstrac

This article overviews the evolution of public spending in the 2007-2012 period, considering a historic perspective starting in 1992. For this purpose, the administrative classification is used –identifying the areas or sectors in which the money is spent- revealing the areas that have benefited the more from the increased public spending in the last five years, as well as the ones who benefited the least. Finally, spending behavior in each sector is reviewed by specific programs, as a mean to identify the Federal Government’s priorities in the period studied.

Key words: Budget, government expenditure, revenue, programs, units responsible.

I. Introducción

El propósito de este artículo es realizar una revisión general de la evolución del gasto público durante el periodo 2007-2012, considerando como indicador las cifras del Gasto Neto Total¹ que se reportan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el periodo 2007-2011, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

El contenido del documento se divide en cinco apartados con esta sección introductoria. El segundo apartado sitúa la evolución del gasto público en el último lustro en una perspectiva más amplia, esto es, en un periodo que abarca de 1992 a 2012. En la tercera sección, se utiliza la clasificación admi-

¹ De conformidad con la fracción XXV del Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se entiende por Gasto Neto Total, la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro de gasto.

nistrativa del gasto público,² se identifican los ramos que más se han beneficiado del creciente ejercicio de recursos por parte del sector público en los últimos cinco años, así como aquellos que han sido objeto de menores asignaciones presupuestales. Una vez realizada dicha identificación, en el cuarto apartado se comenta el comportamiento de cada ramo a partir de sus programas presupuestarios específicos con el propósito de identificar las prioridades en el ejercicio del gasto público. Finalmente, se formulan diversas conclusiones derivadas del análisis realizado en las secciones anteriores.

II. Evolución del gasto público federal en México en perspectiva

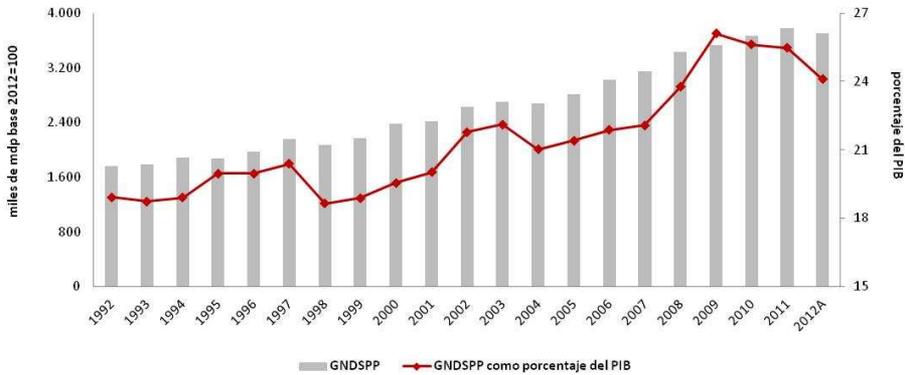
Durante los últimos veinte años, el Gasto Neto Total ha observado una tendencia creciente. Como se observa en la Gráfica 1, dicho concepto de gasto pasó de un billón 765.9 miles de millones de pesos (mdp) que registró en 1992, a 3 billones 706.9 miles de mdp que se tienen presupuestados para 2012.³ Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público pasó de 18.9 por ciento que observó en 1992 a 24.1 por ciento que se tiene estimado para el presente ejercicio fiscal.

Asimismo, se observa que los máximos niveles de gasto de los últimos veinte años se ubican precisamente en el periodo 1997-2012. Específicamente en el periodo 1992-2006, el Gasto Neto Total promedió anualmente 2 billones 28.9 miles de mdp (20.1% del PIB), en tanto que en los últimos cinco años el promedio es de 3 billones 546.1 miles de mdp (24.5% del PIB). De manera que en el último lustro, el sector público ha ejercido anualmente, en promedio, 55 por ciento más recursos que en los quince años anteriores.

² La Clasificación Administrativa del Gasto Público identifica el ramo y/o sector y las unidades responsables que realizan gasto público con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

³ A menos que se indique lo contrario, todas las cifras nominales que se mencionan en este documento están consignadas a precios constantes de 2012, por lo que todas las variaciones porcentuales que a partir de esas cifras se obtienen están expresadas en términos reales.

Gráfica 1
Gasto Neto Devengado
del Sector Público Presupuestario, 1992-2012



A: Aprobado

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1992-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

III. Gasto Neto Total en Clasificación Administrativa (2007-2012)

Entre 2007 y 2012 se espera que el Gasto Neto Total se incremente en 555 mil 503.4 mdp, al considerar que para ese primer año se ejercieron 3 billones 151 mil 418.8 mdp y, para el presente ejercicio fiscal, se tienen presupuestados 3 billones 706 mil 922.2 mdp. Al revisar la clasificación administrativa del Gasto Neto Total (Cuadro 1) resulta que, de los 38 rubros que la integran, 26 observaron incrementos en el ejercicio del gasto. Entre los ramos que más crecieron en términos absolutos destacan: el Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo; Aportaciones a la Seguridad Social; Participaciones a Entidades Federativas; Salud; Intereses y Comisiones de la Deuda; Educación Pública; Desarrollo Social; y Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Rubros que en forma conjunta registraron un incremento en el ejercicio del gasto por la cantidad de 667 mil mdp.

En cuanto a los ramos que disminuyeron el ejercicio de recursos, los que mayores reducciones absolutas registraron fueron: Provisiones Salariales y Económicas, Energía y las Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. En conjunto, sus gastos disminuyeron en 188 mil mdp.

Gráfica 2
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario
(Rubros con mayores variaciones absolutas, 2007-2012)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

Adicionalmente, cabe mencionar otros ramos que, a pesar de que contribuyeron muy poco al aumento que observó el Gasto Neto Total (por la relativamente baja cuantía de sus asignaciones), en términos porcentuales registraron incrementos importantes. Hablamos de los siguientes Ramos Administrativos: Gobernación (26.1%); Seguridad Pública (12.8 por ciento); Economía (7.6%); Defensa Nacional (5.2%); Marina (5.1%); y Procuraduría General de la República (4.6%).

En la siguiente sección se analiza en lo particular la evolución del gasto de cada uno de los ramos que han sido identificados en este apartado, a partir de sus programas presupuestarios específicos.

Cuadro 1
Gasto neto Devengado del sector Público Presupuestario
en Clasificación Administrativa 2000-2012
(Millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2012A	Dif Nominal 2012-2007	TMCA 2007-2012
Poderes y Órganos Autónomos	51,712.3	69,804.2	18,091.9	6.2
Legislativo	9,724.4	10,987.2	1,262.8	2.5
Poder Judicial	31,672.4	45,582.8	10,910.4	6.1
Instituto Federal Electoral	9,291	14,953.9	5,662.9	10.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,024.5	1,280.3	255.8	4.6
Administración Central	1,724,853.5	1,891,289.8	166,436.3	1.9
Presidencia	2,282	1,986.6	-295.4	-2.7
Gobernación	7,422.1	23,637.5	16,215.4	26.1
Relaciones Exteriores	8,949.9	6,116.4	-2833.5	-7.3
Hacienda y Crédito Público	46,508.9	46,233.6	-275.2	-0.1
Defensa Nacional	43,075.4	55,611.0	12,535.6	5.2
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	72,030.3	71,378.3	-652.0	-0.2
Comunicaciones y Transportes	93,766.5	85,544.0	-8,222.4	-1.8
Economía	12,898.7	18,622.9	5,724.2	7.6
Educación Pública	214,200.2	251,764.6	37,564.4	3.3
Salud	67,019.0	113,479.7	46,460.6	11.1
Marina	15,342.8	19,679.7	4,336.9	5.1
Trabajo y Previsión Social	3,974.2	4,416.8	442.6	2.1
Reforma Agraria	5,928.9	5,707.4	-221.4	-0.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	51,825.9	54,717.7	2,891.7	1.1
Procuraduría General de la República	11,904.0	14,905.1	3,001.1	4.6

Continúa Cuadro 1...

Energía	59,443.7	3,201.5	-56,242.2	-44.2
Aportaciones a la Seguridad Social	266,199.4	368,687.8	102,488.3	6.7
Desarrollo Social	49,867.9	84,859.9	34,992.0	11.2
Turismo	3,904.0	5,037.0	1,132.9	5.2
Provisiones Salariales y Económicas	172,074.3	63,322.9	-108,751.4	-18.1
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos ¹	27,255.0	32,405.6	4,850.6	3.3
Función Pública	2,537.5	1,630.4	-907.1	-8.5
Tribunales Agrarios	894.4	1,092.4	198.0	4.1
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,526.6	2,065.9	539.3	6.2
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios ¹	449,905.6	492,668.2	42,762.6	1.8
Seguridad Pública	22,229.0	40,536.5	18,307.6	12.8
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	116.7	108.5	-8.2	-1.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11,470.9	21,872.2	10,401.2	13.8
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	—	4,931.6	4,931.6	2.0
GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL	1,776,565.8	1,966,025.6	189,459.7	2.0
Transferencias y Cuotas al ISSSTE	310,577.7	328,692.7	18,115.0	1.1
Gasto Programable del Gobierno Federal sin Transferencias	1,465,988.1	1,637,332.8	171,344.7	2.2
Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	944,346.4	1,232,250.2	287,903.9	5.5

Continúa Cuadro 1...

Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario No Programable	2,410,334.5	2,869,583.0	459,248.6	3.5
Participaciones a Entidades Federativas	419,635.2	504,867.7	85,232.5	3.8
Intereses y Comisiones	266,016.5	305,783.8	39,767.3	2.8
Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	35,326.8	12,298.4	-23,028.4	-19.0
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	20,105.8	14,389.2	-5,716.6	-6.5
Gasto neto Devengado del Sector Público Presupuestario	3,151,418.8	3,706,922.2	555,503.4	3.3

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

A: Aprobado

¹ En el Aprobado 2012 se incluyen 10 mil 512.7 millones de pesos provenientes del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que se transferirán durante el ejercicio fiscal al FAEB y FAETA del Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012, SHCP.

IV. Ramos con mayores variaciones en el periodo 2007-2012

a. Rubros con mayores incrementos absolutos

En este rubro se analiza a nivel de programas presupuestarios aquellos ramos que, entre 2007 y 2012, registran los mayores incrementos en sus recursos en términos absolutos. Entre los principales aspectos a mencionar, destaca el hecho de que la magnitud de esos crecimientos responde no sólo a los elevados montos de recursos con que ya contaban esos ramos desde el inicio del periodo de análisis (que podría inducir a considerar tal expansión como inercial), sino también a las tasas de crecimiento relativamente altas que registraron en los últimos cinco años, lo que implica una clara determinación por parte del Estado Mexicano de ampliar los recursos vinculados a esos ramos.

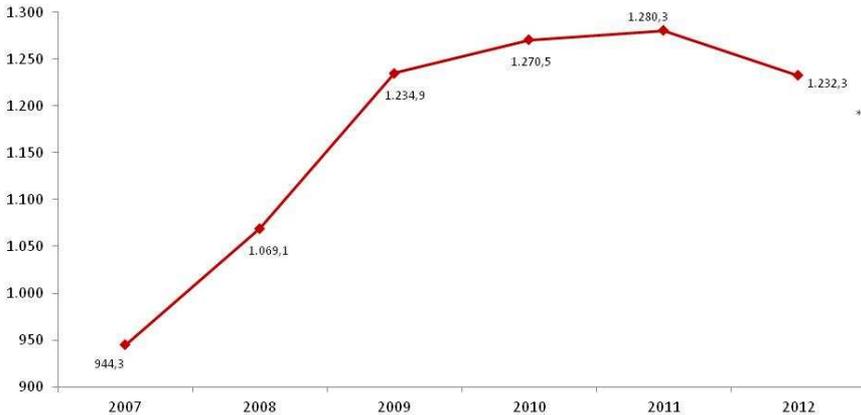
Otro aspecto importante a destacar, es que la mayor parte de la expansión en el gasto se concentra preponderantemente en determinadas entidades o programas presupuestarios, lo que refuerza todavía más la percepción de que el crecimiento del gasto público en los últimos años fue un acto más inducido que inercial.

Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo

Este rubro concentra las erogaciones de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación: Petróleos Mexicanos (PEMEX); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro, en liquidación.

Después de un crecimiento acelerado en el periodo 2007-2009, en los últimos años el gasto programable de estas entidades se ha mantenido relativamente estable, apenas por arriba de un billón 230 mil mdp (Gráfica 3). Si se comparan los recursos ejercidos en 2007 con los presupuestados para 2012, se observa un diferencial de 287 mil 903.9 mdp, que representa una variación de 30.5 por ciento en el periodo y que a tasa anual es de 5.5 por ciento.

Gráfica 3
Gasto programable de los Organismos y Empresas
de Control Presupuestario Directo, 2007-2012
 (miles de millones de pesos de 2012)



* / Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El diferencial entre lo ejercido en 2007 y lo presupuestado en 2012 para los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo, es el resultado principalmente de las variaciones registradas en PEMEX por 223 mil 708.3 mdp y en el IMSS por 76 mil 559.9 mdp. Mención especial merece la variación negativa por 36 mil 164.9 mdp que registra la paraestatal Luz y Fuerza del Centro, como consecuencia de su liquidación en 2009. (Cuadro 2)

PEMEX

PEMEX, al concentrar en promedio, anualmente, el 31.4 por ciento de los recursos de los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo, de-

terminó en medida importante la evolución del gasto de este último agregado. No es de extrañar, entonces, que las cifras de PEMEX y las de este último agregado registren un comportamiento similar; después de un crecimiento acelerado entre 2007 y 2009, a partir de ese último año han mantenido un nivel relativamente constante (alrededor de 440 mil mdp en el caso de PEMEX).

Desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto, la evolución de los recursos ejercidos por PEMEX ha estado determinada preponderantemente por su “Actividad Institucional. Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones”,⁴ que en el periodo de estudio concentró, en promedio, 61.3 por ciento de dichos recursos (Cuadro 3).

Es de destacar también la acelerada expansión del gasto en la “Actividad Institucional. Exploraciones para descubrir yacimientos de hidrocarburos”, que en 2007 ejerció recursos por apenas 33.7 mdp y para el presente año tiene presupuestados 33 mil 233.6 mdp. No obstante, esta última cifra representa apenas el 7.5 por ciento de los recursos que se presupuestaron a PEMEX para el presente ejercicio fiscal.

⁴En la clasificación funcional del gasto, la “Actividad Institucional” de los Organismos y Empresas de Control Presupuestario refiere los objetivos a cumplir por los ejecutores del gasto en el ejercicio de los recursos que se les asignan conforme a las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o los ordenamientos jurídicos que le son aplicables.

Cuadro 2
Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo
Gasto Programable, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real 2012-2007	TMCAR 2007-2012
Total	944.346,3	1.069.059,6	1.234.928,1	1.270.490,6	1.280.341,6	1.232.250,2	287.903,9	5,5
PEMEX	218.777,1	273.040,3	439.853,7	447.833,3	423.845,2	442.485,4	223.708,3	15,1
IMSS	317.932,8	320.959,8	345.733,5	370.979,6	387.523,6	394.492,7	76.559,9	4,4
ISSSTE	115.908,6	132.722,8	150.263,0	159.941,7	173.218,2	141.452,1	25.543,5	4,1
CFE	255.562,9	303.246,9	274.315,4	291.736,0	295.754,6	253.820,0	-1.742,9	-0,1
LFC *	36.164,9	39.089,8	24.762,5	-	-	-	-36.164,9	-100,0

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

*/ Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Extinción en 2009.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012, SHCP.

Cuadro 3
Petróleos Mexicanos
Gasto Programable, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Actividad	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real 2007-2012	TMCAR 2007- 2012
Total PEMEX	218,777.1	273,040.3	439,853.7	447,833.3	423,845.2	442,485.4	223,708.3	15.1
226. Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones	110,010.0	143,316.6	303,489.2	301,883.2	278,715.7	279,145.2	169,135.2	20.5
227. Distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones	26,997.6	28,428.0	43,314.9	44,479.1	39,510.3	51,592.1	24,594.5	13.8
229. Exploraciones para descubrir yacimientos de hidrocarburos	33.7	935.6	34,500.4	32,183.2	32,222.3	33,233.6	33,199.8	296.9
Otras actividades	81,735.8	100,360.1	58,549.3	69,287.9	73,396.9	78,514.6	-3,221.3	-0.8

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

IMSS

A diferencia de las demás entidades que integran el rubro de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo, que en el periodo de análisis observaron altibajos en el ejercicio del gasto, el IMSS registra, año con año, variaciones al alza que arrojan una tasa de crecimiento promedio anual de 4.4 por ciento y que de manera acumulada suma un incremento de 24.1 por ciento.

Al revisar la evolución del gasto del IMSS por programas presupuestarios (Cuadro 4), se observa que el diferencial por 76 mil 559.9 mdp, que se registra entre los recursos ejercidos en 2007 y los presupuestados en 2012, está vinculado, particularmente, a la expansión de tres programas presupuestarios: Pensiones en curso de pago de Ley 1973, por 35 mil 43.4 mdp; Atención curativa eficiente, por 17 mil 639.8 mdp y Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS, por 17 mil 296.2 mdp.

El programa Pensiones en curso de pago Ley 1973, que concentra los recursos que se destinan al pago de pensiones que deben cubrirse en términos de la Ley del Seguro Social de 1973,⁵ ha crecido constantemente a una tasa media anual de 7 por ciento y acumula al quinto año una variación de 40.2 por ciento. Por su parte, los recursos asociados a los programas Atención curativa eficiente y Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS, se han incrementado a una tasa media anual de 2.8 y 9.3 por ciento, respectivamente.⁶

Como se desprende de la información contenida en este apartado, la notable expansión del gasto que registran los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo, ha estado determinada de manera preponderante por

⁵ Los asegurados al IMSS antes del 1º de julio de 1997, para el pago de sus pensiones y jubilaciones, están sujetos al “sistema de reparto” a previsto en la Ley del Seguro Social de 1973 (abrogada en 1997 con la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social). Conforme a dicho sistema, las pensiones se pagan con las aportaciones del trabajador en activo, los patrones y el gobierno, más los rendimientos de los fondos de retiro acumulados.

⁶ El programa Atención curativa eficiente tiene por objeto contribuir a mejorar las condiciones de salud y bienestar de la población derechohabiente, reduciendo la morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles y las relacionadas con la salud reproductiva. El programa Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS, se refiere al plan para el retiro de la vida laboral por jubilación, invalidez, incapacidad permanente o muerte por riesgo de trabajo o enfermedad general.

la magnitud de los recursos que viene ejerciendo PEMEX, particularmente a través de su “Actividad Institucional. Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones”. De 2007 a 2012, el mayor gasto vinculado a dicha actividad por 169 mil 135.2 mdp, equivale por sí solo al 58.7 por ciento del mayor gasto asociado a los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo (287 mil 903.9 mdp).

El IMSS también ha contribuido sustancialmente a la expansión del gasto, y destaca el programa Pensiones en curso de pago Ley 1973, que ejerció recursos por 87 mil 199.3 mdp en 2007 y para el presente ejercicio fiscal de 2012 tiene presupuestados 122 mil 242.7 mdp. Esta variación por 35 mil 043.4 mdp, equivale al 45.8 por ciento de la variación que observa el IMSS en su conjunto y al 12.2 por ciento de la variación que observan los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo.

De manera que, entre la “Actividad Institucional. Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones” de PEMEX y el programa Pensiones en curso de pago Ley 1973 del IMSS, han concentrado más de dos terceras partes (70.9%) de la expansión en el gasto de los Organismos y Entidades de Control Presupuestario Directo y más de la tercera parte (36.8%) de la expansión del Gasto Neto Total en el periodo de análisis.

Aportaciones a la Seguridad Social (Ramo General 19)

En el Ramo General 19 se registran las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal para pagar las obligaciones gubernamentales en materia de seguridad social. Específicamente, se trata de las transferencias fiscales a cargo del Gobierno Federal destinadas a cubrir el pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones que se destinan a los sistemas de seguridad social del IMSS, ISSSTE y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Cuadro 4
Instituto Mexicano del Seguro Social
Gasto programable, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012)

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia	TMCAR
							Absoluta real 2007-2012	2007-2012
Total IMSS	317.932,8	320.959,8	345.733,5	370.979,6	387.523,6	394.492,7	76.559,9	4,4
J003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	30.973,8	34.088,1	37.656,9	42.248,5	45.813,8	48.270,0	17.296,2	9,3
J001 Pensiones en curso de pago de Ley 1973	87.199,3	92.685,5	102.776,5	111.275,9	119.873,4	122.242,7	35.043,4	7,0
E002 Atención curativa eficiente	119.746,2	114.454,7	130.974,9	135.690,6	141.594,5	137.386,0	17.639,8	2,8
Otros Programas	80.013,5	79.731,5	74.325,2	81.764,6	80.241,8	86.594,0	6.580,6	1,6

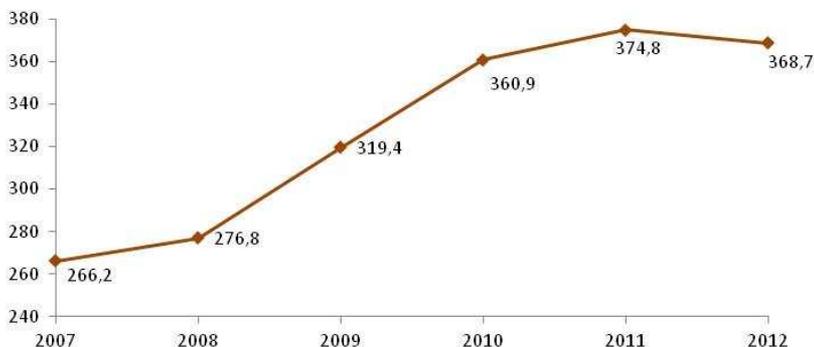
TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012, SHCP.

En los últimos cinco años, los recursos del Ramo 19 se incrementaron en 102 mil 488.3 mdp; mientras que en 2007 se realizaron aportaciones a la Seguridad Social por 266 mil 199.4 mdp, y para el presente ejercicio fiscal se tienen presupuestados 368 mil 687.8 mdp (Gráfica 4). Esta variación implica un crecimiento de 38.5 por ciento en el periodo, que a tasa anual es de 6.7 por ciento. La participación del ramo dentro del Gasto Neto Total aumentó de 8.4 a 9.9 por ciento en el periodo de análisis.

Gráfica 4
Aportaciones a la Seguridad Social
(miles de millones de pesos 2012)



* / Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

En el interior del ramo, destacan los incrementos en las transferencias destinadas al IMSS (33 mil 618.9 mdp), al ISSSTE (29 mil 922.5 mdp) y las Previsiones para las pensiones en curso de pago de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro (18 mil 232.8 mdp), que en conjunto suman 81 mil 844.2 mdp y equivalen a 80 por ciento del crecimiento del ramo (Cuadro 5).

De las transferencias al IMSS, el rubro que más crece es el de Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago, con una variación al alza de 32 mil 128.5 mdp. Este incremento, por sí solo, equivale a una tercera parte (31.3%) de los mayo-

res recursos que ha recibido el ramo en su conjunto en los últimos cinco años. Sin duda, este comportamiento se encuentra claramente vinculado al fenómeno del envejecimiento poblacional, que previsiblemente se mantendrá por varios años, constituyendo uno de los desafíos más importantes que enfrentan en la actualidad las finanzas públicas de nuestro país.

En cuanto a las transferencias al ISSSTE, son dos los rubros que han concentrado la mayor parte de los crecientes recursos recibidos por dicha institución: Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE (con una variación en su gasto por 16 mil 748.5 mdp) y la Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE (con una variación por 12 mil 539 mdp). Los recursos del primer rubro se emplean para financiar el déficit que se registra en su sistema de pensiones y que el Gobierno Federal, por mandato de ley, está obligado a cubrir.⁷

La Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE, por su parte, corresponde a la Cuota Social diaria que, por cada trabajador, debe cubrir el Gobierno Federal para financiar el Seguro de Salud que se incorporó con la reforma a la Ley del ISSSTE decretada el 31 de marzo de 2007.⁸ En una primera etapa, dicha cuota ha implicado el desembolso de recursos importantes por parte del Gobierno Federal, sin embargo, se espera que disminuya con el tiempo.

Finalmente, por lo que se refiere a las Previsiones para las pensiones en curso de pago de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro, es importante señalar que, aun cuando se trata de un rubro bastante oneroso, ha quedado acotado con la disolución de la mencionada compañía. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias al IMSS y al ISSSTE, es posible

⁷ De conformidad con el Segundo Párrafo del Artículo 231 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, si llegara a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o Dependencias y Entidades de las Entidades Federativas o municipales que coticen al régimen de esta Ley en la proporción que a cada uno corresponda.

⁸ Con la reforma a la Ley del ISSSTE se incorporó el “Seguro de Salud” (que corresponde a la prestación de servicios médicos a los trabajadores por parte del ISSSTE), el cual, en términos de lo previsto por el Artículo 42 del citado ordenamiento, debe financiarse a través de una cuota tripartita entre la dependencia, el trabajador y el Gobierno Federal. A este último le corresponde cubrir mensualmente una “Cuota Social diaria” por cada trabajador, la cual se destinará a mejorar los servicios de salud.

anticipar que los recursos que se ejercen con cargo a dichas previsiones disminuirán con el paso del tiempo.

Para concluir este apartado, cabe destacar que la ampliación de recursos que observó el ramo en su conjunto durante el periodo de análisis por 102 mil 488.3 mdp, equivale a 18.4 por ciento de la variación que registró el Gasto Neto Total durante el mismo periodo. En el interior del ramo, resulta particularmente notoria la expansión del gasto asociado a cuatro partidas: Pensiones y Jubilaciones en Curso de Pago del IMSS por 32 mil 128.5 mdp, Previsiones para las pensiones en curso de pago de Luz y Fuerza del Centro por 18 mil 232.8 mdp, Apoyo para cubrir el gasto de operaciones del ISSSTE por 16 mil 748.5 mdp y Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE por 12 mil 539 mdp, cuyos incrementos suman 79 mil 648.8 mdp y equivalen a 77.7 por ciento de la expansión del ramo y a 14.3 por ciento del crecimiento del Gasto Neto Total.

Participaciones a Entidades Federativas (Ramo 28)

Las Participaciones a Entidades Federativas son un ramo presupuestario general constituido por doce fondos que no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas (es decir, no están etiquetados) y no son auditables a nivel federal. El monto de sus recursos depende de la recaudación federal tributaria y petrolera que efectivamente se realice en el ejercicio fiscal correspondiente, el cual se define y concentra en la Recaudación Federal Participable (RFP).⁹

⁹ La RFP concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación a las entidades y los municipios. En general, ésta se constituye del total de recaudación de impuestos federales, el 83.96 por ciento de los Derechos Ordinarios, Especial y Adicional sobre Hidrocarburos y el total el Derecho de Minería. Su monto se establece en la Ley de Ingresos de la Federación.

Cuadro 5
Ramo 19 Aportaciones a la Seguridad Social
(millones de pesos de 2012)

Ramo/Partida	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia absoluta real	TMCAR 2007-2012
Aportaciones a la Seguridad Social	266,199.4	538,289.1	319,403.8	360,868.1	374,784.3	368,687.8	102,488.3	6.7
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	149,508.8	148,340.1	165,646.9	172,535.2	178,689.0	183,127.7	33,618.9	4.1
<i>Pensiones y Jubilaciones en Curso de Pago</i>	90,114.2	90,984.9	104,221.8	111,452.3	119,851.3	122,242.7	32,128.5	6.3
<i>Seguro de Enfermedades y Maternidad</i>	52,573.2	52,562.6	56,683.5	52,900.6	53,474.6	55,514.0	2,940.8	1.1
<i>Seguro de Invalidez y Vida</i>	1,851.3	2,284.9	1,889.3	1,700.3	1,647.7	1,792.0	-59.3	-0.6
<i>Otros</i>	4,970.1	2,507.6	2,852.3	6,482.1	3,715.4	3,579.0	-1,391.1	-6.4
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	78,035.1	90,062.1	113,140.1	128,866.7	131,734.5	107,957.6	29,922.5	6.7
<i>Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE</i>	64,904.8	75,280.1	86,595.1	100,914.9	106,117.6	81,653.3	16,748.5	4.7
<i>Apoyos para cubrir el gasto de operación del ISSSTE</i>	13,130.3	7,841.0	10,995.5	15,725.1	13,762.7	13,765.3	635.0	0.9
<i>Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE</i>	0.0	0.0	11,343.0	12,226.7	11,854.3	12,539.0	12,539.0	0.0
<i>Otros</i>	0.0	6,941.0	4,206.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012

Continúa Cuadro 5...

Cuota Social al Seguro de Retiro. Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	7,719.0	7,734.9	17,882.4	19,355.3	20,073.4	22,879.4	5,160.4	5.2
Previsiones para las pensiones en curso de pago de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro	0.0	0.0	0.0	14,322.3	16,437.2	18,232.8	18,232.8	0.0
Pensiones Civiles. Militares y de Gracia	7,767.2	8,347.6	9,157.2	9,873.1	10,556.7	11,612.3	3,845.1	8.4
Programa IMSS-Oportunidades	6,368.3	6,978.2	7,923.3	7,870.4	8,123.9	8,500.0	2,131.7	5.9
Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	0.0	0.0	0.0	1,886.0	973.5	3,613.5	3,613.5	0.0
Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro. Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3,014.5	3,066.2	2,988.7	3,050.1	3,175.3	3,497.4	482.9	3.0
Otros	3,786.5	2,280.5	2,665.2	3,109.0	5,020.9	9,267.1	5,480.7	19.6

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012. SHCP.

En los últimos cinco años, las Participaciones pasaron de 419 mil 635.2 mdp que registraron en 2007 a 504 mil 867.7 mdp que se espera alcancen en el presente ejercicio fiscal (Gráfica 5). Este incremento de 85 mil 232.5 mdp representa una variación de 20.3 por ciento, que a tasa anual es de 3.8 por ciento, ligeramente superior al 3.3 por ciento que observó el Gasto Neto Total en el mismo periodo.

Gráfica 5

Participaciones a Entidades Federativas, 2007-2012



A: Aprobado

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

De los doce conceptos que integran las Participaciones, diez registraron aumentos entre 2007 y 2012, y destacan los incrementos en el Fondo General de Participaciones (52 mil 871.3 mdp), el Fondo de Fiscalización (24 mil 749.6 mdp) y los Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina (20 mil 526.1 mdp), que en conjunto suman 98 mil 147 mdp (Cuadro 6).

Los recursos que se asignan al Fondo General de Participaciones se calculan como 20 por ciento de la RFP y se distribuyen a las entidades federativas de acuerdo con la asignación que registraron en 2007, el crecimiento económico, el esfuerzo recaudatorio y la población de cada entidad. Este fondo concentra la mayor parte de los recursos del ramo (79.6 por ciento en 2012) y si bien es cierto que entre 2007 y 2012 sus asignaciones crecieron a una tasa media anual inferior a la del ramo en su conjunto (2.9 versus 3.8%), el aumento de sus recursos entre esos dos años equivale a 62 por ciento del incremento del ramo.

El Fondo de Fiscalización (FOFIE) se creó en 2008 con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor ese mismo año. Sus recursos se componen de 1.25 por ciento de la RFP y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto de la reserva de contingencia y la coordinación en derechos que tenían asignados en 2007¹⁰ y de acuerdo con la evolución de diversos indicadores sobre sus esfuerzos de fiscalización. Los recursos del FOFIE observan un comportamiento estable que ha oscilado alrededor de los 22 mil 600 mdp, sin embargo, para el presente año se espera un nivel estimado de 24 mil 749.6 mdp.

En cuanto a los Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina, éstos también se crearon con la reforma de 2008 a la Ley de Coordinación Fiscal. Su cuantía se constituye con nueve onceavos de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) sobre Ventas Finales de Diesel y Gasolina y se distribuye entre las entidades federativas conforme a la participación de cada una de ellas en el consumo de diesel y gasolina. Con excepción de 2008, sus recursos asignados han oscilado alrededor de 18 mil 700 mdp y se espera que en el presente ejercicio fiscal alcancen un estimado de 20 mil 526.1 mdp.

¹⁰ La Reserva de Contingencia era un fondo participable que consistía en un monto equivalente a 0.25 por ciento de la RFP de cada ejercicio; este fondo compensaba a aquellas entidades federativas cuya participación total en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo de Fomento Municipal no alcanzaran a crecer al mismo ritmo que el registrado por la RFP, tomando como punto de partida el año de 1990. Por su parte, la Coordinación en Derechos era un fondo con recursos equivalentes a 1 por ciento de la RFP, el cual se distribuía entre las entidades federativas de acuerdo con el coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones. Este fondo era un incentivo y sólo se daba a aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de coordinación en materia de derechos.

Cuadro 6
Participaciones a Entidades Federativas, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real	TMCAR 2007-2012
Participaciones a Entidades Federativas	419.635,2	502.200,9	426.803,7	477.529,3	493.960,2	504.867,7	85.232,5	3,8
Fondo General de Participaciones	349.087,7	394.448,6	318.451,3	362.855,7	379.499,0	401.959,0	52.871,3	2,9
Fondo de Fiscalización	n.e.	23.563,9	19.943,4	21.989,7	22.974,5	24.749,6	24.749,6	1,2
Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina	n.e.	6.024,6	17.418,5	19.089,2	17.813,7	20.526,1	20.526,1	35,9
Fondo de Compensación	n.e.	905,0	3.575,4	4.214,0	3.978,4	4.561,3	4.561,3	49,8
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	n.e.	4.138,8	2.668,5	3.551,3	4.301,0	3.936,6	3.936,6	-1,2
Fondo de Fomento Municipal	16.387,3	19.637,4	15.869,4	18.089,6	18.923,0	19.799,7	3.412,4	3,9
Incentivos Específicos del IEPS	7.632,0	7.778,2	7.259,9	7.845,8	8.298,4	8.445,1	813,1	2,0
0.136% de la RFP por Comercio Exterior	2.202,3	2.642,6	2.157,2	2.460,2	2.573,1	2.692,8	490,5	4,1
Otros Incentivos Económicos	9.391,6	9.620,3	9.417,9	9.188,3	11.084,5	9.759,1	367,4	0,8

Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012

Continúa Cuadro 6...

Derecho Adicional sobre Exportación de Petróleo	248,6	438,9	217,5	279,3	340,4	310,5	62,0	4,6
ISAN y Fondo de Compensación del ISAN	9.154,9	7.978,7	6.596,6	7.118,0	7.227,3	7.057,5	-2.097,4	-5,1
Incentivos por Tenencia o Uso de Vehículos	25.530,7	25.024,0	23.228,1	20.848,1	16.946,8	1.070,3	-24.460,4	-47,0

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

n. e.: No existe.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. SHCP.

Por último, cabe mencionar la merma por 24 mil 460.4 mdp que registran los Incentivos del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia), propiciada por la reforma al federalismo que se aprobó en 2007. Específicamente, al establecerse con dicha reforma que las entidades federativas podrían crear su propia normatividad para recaudar la Tenencia como impuesto local, en virtud de que a partir del 1 de enero de 2012 quedaría abrogada la Ley del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, los estados fueron abandonando paulatinamente el esquema del impuesto federal, repercutiendo en una disminución gradual del total de la recaudación de este tributo participable¹¹.

Salud (Ramo 12)

Para el periodo 2007-2012, se espera que el gasto neto devengado en Salud¹² se incremente en 46 mil 460.6 mdp, al considerar que en 2007 registró la cifra de 67 mil 19 mdp y para 2012, de acuerdo con el PEF, alcanzaría un monto de 113 mil 479.7 mdp (Gráfica 6). Esta variación implica una tasa de crecimiento media anual de 11.1 por ciento (entre las cinco más altas de los 38 rubros que integran la clasificación administrativa del Gasto Neto Total) y que acumulada al quinto año sumaría un incremento de 69.3 por ciento.

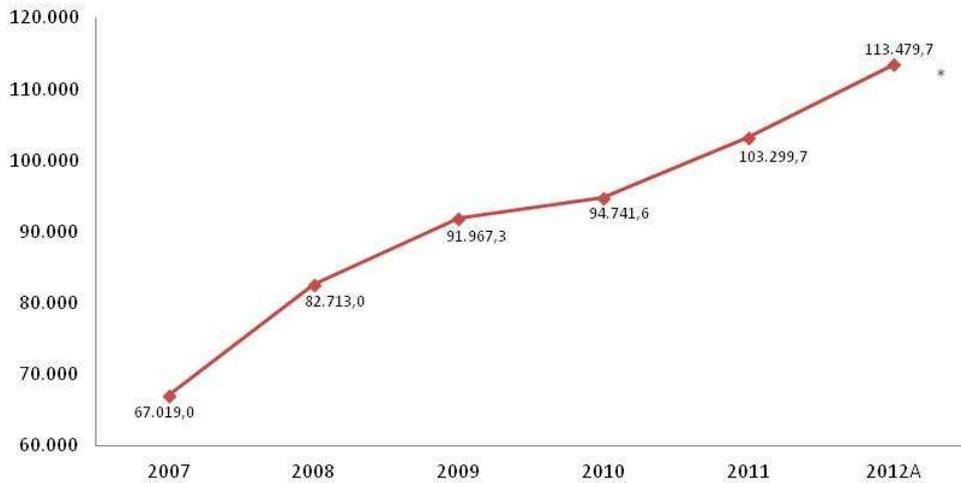
Al revisar la evolución del gasto en Salud a nivel de programas, se observa que del diferencial de recursos que observa dicho ramo entre 2012 y 2007, el 87.3 por ciento se concentra en tres programas presupuestarios: Seguro Popular con una expansión de 34 mil 169.2 mdp, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud con 5 mil 194.9 mdp y Prevención y atención contra las adicciones con un mil 180.1 mdp.¹³ (Cuadro 7).

¹¹ El monto que se consigna para 2012 por 1,070.3 mdp, corresponde a remanentes de ejercicios anteriores.

¹² Los servicios de atención a la salud son proporcionados por diversas instituciones y dependencias que conforman el Sistema Nacional de Salud, entre las cuales se encuentra el IMSS y el ISSSTE; sin embargo, el presente análisis se centra en las actividades realizadas por la Secretaría de Salud, a la que se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo Administrativo 12.

¹³ Es importante señalar que durante el periodo de análisis se realizaron cambios a la estructura programática del Ramo, en particular la consolidación de diversos programas en el Programa Seguro Popular que se constituyó en 2009. Para integrar la serie de datos con anterioridad a ese año, se agrupó bajo ese rubro aquellos programas que

Gráfica 6
Ramo 12 de Salud, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)



* / Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Con la reforma a la Ley General de Salud de 2003 se creó el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) como el mecanismo mediante el cual el Estado busca garantizar el acceso de la población no derechohabiente de la seguridad social a los servicios de atención a la salud. Un aspecto fundamental de este sistema es que integra las acciones de atención a la salud que brindan tanto los

se consideró fueron objeto de la mencionada consolidación, particularmente los programas relativos a la prestación de servicios de atención a la salud y aquellos que se identifican como parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS).

Servicios Estatales de Salud (SESA) como los demás programas de atención a la población abierta, particularmente IMSS-Oportunidades.¹⁴

La consolidación de esta reforma ocurre en 2009, con la implementación del programa Seguro Popular para integrar, organizar y proporcionar los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud de la población beneficiaria (sin desembolso al momento de su utilización),¹⁵ mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación.

El Seguro Popular constituye el principal programa del SPSS para otorgar cobertura de servicios de salud a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social. Incluye como parte del SPSS al Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), que busca garantizar la cobertura completa en servicios de salud a los niños mexicanos nacidos a partir del 1º de diciembre del 2006, a fin de mejorar su salud y evitar las muertes y discapacidad en los niños desde el momento de su nacimiento.

Este programa es el que más recursos ejerce dentro del ramo, situación que se ha acentuando en los últimos cinco años al registrar una tasa de crecimiento media anual de 15.3 por ciento que se compara con el 11.1 por ciento del ramo en su conjunto, por lo que su participación dentro del ramo pasó de 49.1 por ciento en 2007 a 59.1 por ciento en 2012.

¹⁴ El IMSS-Oportunidades instrumenta estrategias y acciones médico-preventivas para ofrecer servicios de salud a la población que carece de seguridad social y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas del país. Al ser un programa del Gobierno Federal que contribuye a la reducción de la pobreza, impulsa la igualdad de oportunidades y el derecho constitucional a la salud de la población, recibe recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

¹⁵ De acuerdo a la Ley General de Salud (Artículo 77 bis 1), se deberán contemplar como mínimo los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

Cuadro 7
Ramo 12 de Salud. 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Estructura % 2007	Estructura % 2012	Diferencia Absoluta real	TMCAR
Salud	67,019	82.713.0	91.967.3	94.741.6	103.299.7	113.479.7	100.0	100.0	46.460.6	11.1
Caravanas de la Salud	613.5	384.6	684.9	720.3	611.0	704.1	0.9	0.6	90.6	2.8
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	10,239.0	8,797.0	11,830.1	13,600.1	13,558.4	15,433.9	15.3	13.6	5,194.9	8.6
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	638.1	581.2	727.1	239.9	253.8	279.5	1.0	0.2	-358.6	-15.2
Programas de Atención a Personas con Discapacidad	444.6	390.6	495.9	269.5	254.4	258.7	0.7	0.2	-185.9	-10.3
Programa Comunidades Saludables	80.3	69.5	74.0	108.4	87.1	114.7	0.1	0.1	34.4	7.4
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,721.7	4,232.6	3,955.6	5,137.1	5,024.8	5,314.4	7.0	4.7	592.7	2.4

Continúa Cuadro 7...

Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia Seguro Popular*	157.4	236.6	171.5	120.5	129.1	145.0	0.2	0.1	-12.4	-1.6
Prevenición y atención contra las adicciones	32,886.3	40,387.2	45,349.3	52,030.5	60,610.8	67,055.5	49.1	59.1	34,169.2	15.3
Prevenición y atención de VIH/SIDA y otras ETS	414.3	460.2	844.0	931.2	1,374.2	1,594.5	0.6	1.4	1,180.1	30.9
Protección Contra Riesgos Sanitarios	222.7	2,070.2	186.5	204.1	236.1	218.7	0.3	0.2	-4.0	-0.4
Resto programas presupuestarios de salud	386.7	686.8	899.2	950.8	1,088.0	826.4	0.6	0.7	439.6	16.4
	16,214.4	24,416.6	26,749.1	20,429.1	20,072.1	21,534.3	24.2	19.0	5,319.9	5.8

TMCAR (2007-2010): Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

TCP: Tasa de Crecimiento Real del Periodo.

A: Aprobado.

*/ El Seguro Popular se establece como un programa presupuestario a partir de 2009. para fines de este análisis a partir de ese año y hasta 2012 incluye el Seguro Médico para una Nueva Generación. En lo que corresponde a este rubro para 2007. se integraron los programas relativos a la prestación de servicios de atención a la salud y a aquellos que se identifican como parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS); Coordinar la afiliación de las familias al SPSS; Generar información para la operación del SPSS; Realizar acciones de capacitación para la operación del SPSS; Aportar recursos para financiar la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos; Atender las variaciones en la demanda de servicios y el pago por la prestación interestatal de servicios; Financiar los servicios esenciales de salud; Operación de unidades médicas en entidades federativas; y medicamentos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012. SHCP.

Por su parte, el programa Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, se orienta a la atención de los problemas prioritarios de salud de la población y busca brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente, en particular en lo que corresponde a la atención de padecimientos de alta complejidad en los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad. En el periodo de análisis, los recursos asociados a este programa registraron una tasa de crecimiento media anual de 8.6 por ciento, que acumulada al quinto año asciende a 50.7 por ciento.

Por último, a través del programa de Prevención y atención contra las Adicciones se realizan acciones en materia de educación, prevención y atención, para desarrollar resistencia en la población de 12 a 17 años de edad y disminuir la prevalencia en el consumo de drogas. Sus recursos han crecido a una tasa media anual de 30.9 por ciento, la más alta del ramo.

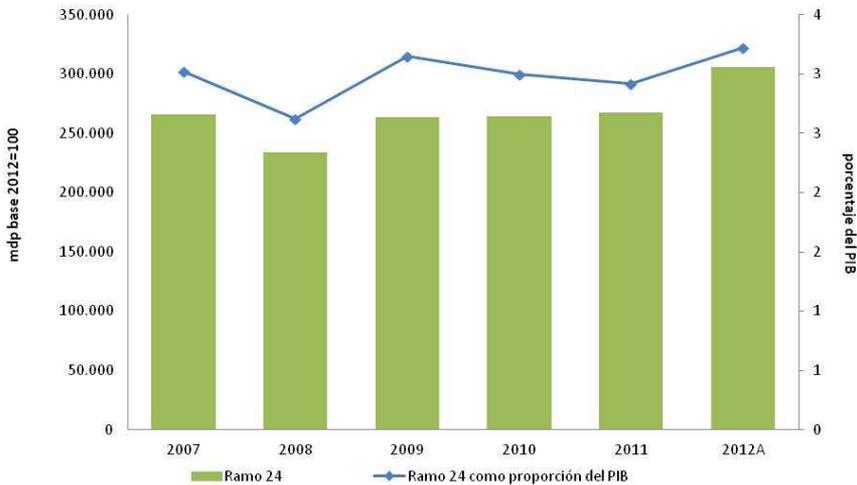
Para concluir, es de destacar que la ampliación de recursos del ramo durante el periodo de análisis por 46 mil 460.6 mdp, equivale a 8.4 por ciento de la variación que registró el Gasto Neto Total durante el mismo periodo. En el interior del ramo, la expansión del programa Seguro Popular por 34 mil 169.2 mdp, equivale a 73.5 por ciento de la variación del ramo en su conjunto y a 6.1 por ciento de la variación del Gasto Neto Total.

Intereses, Comisiones y Gasto de la Deuda (Ramo 24)

El Ramo 24 agrupa los recursos que se destinan al pago de los intereses y otros gastos derivados de los créditos contratados por el Gobierno Federal y las Entidades de Control Presupuestario Directo.

Con excepción de 2008, año en el que registró un ligero descenso, los recursos del Ramo 24 se han incrementado de manera continua en el periodo de análisis (Gráfica 7). Mientras que en 2007 se ejercieron a través de dicho ramo 266 mil 16.5 mdp, para 2012 lo presupuestado asciende 305 mil 783.8 mdp, es decir, un incremento de 39 mil 767.3 mdp que representa una tasa de crecimiento media anual de 2.8 por ciento.

Gráfica 7
Intereses, Comisiones y Gasto de la Deuda (Ramo 24)
 (millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Por rubros, el incremento en los recursos ejercidos a través del Ramo 24 proviene principalmente del pago de intereses, comisiones y gastos asociados a la deuda del Gobierno Federal, que en el periodo de análisis representó en promedio 84 por ciento de los recursos del Ramo (Cuadro 8).

El costo financiero de la deuda del Gobierno Federal se ha incrementado cada dos años: en el bienio 2007-2008 se situó en 200 mil mdp; para el bienio 2009-2010 escaló al nivel de 220 mil mdp y para el bienio 2011-2012, el promedio es 245 mil mdp. Ello, sin dejar de señalar que el nivel que se tiene presupuestado para 2012 (257 mil 799.9 mdp), de realizarse, sería superior al registrado en 2011 en 10.7 por ciento.

Cuadro 8
Evolución de los Intereses, Comisiones
y Gasto de la Deuda del sector Público Presupuestario, 2007-2012
(millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia	TMCAR
Intereses y Comisiones y Gasto de la Deuda	266.016,5	233.717,3	263.245,3	264.283,5	267.532,2	305.783,8	39.767,3	2,8
Gobierno Federal	202.603,6	201.707,2	227.408,9	221.169,5	232.969,7	257.799,9	55.196,3	4,9
Internos	155.919,3	163.906,5	185.002,1	180.975,1	192.172,6	213.470,9	57.551,6	6,5
Externos	46.684,3	37.800,6	42.406,8	40.194,3	40.797,1	44.329,0	-2.355,3	-1,0
Sector Paraestatal	63.413,1	32.010,2	35.836,5	43.114,0	34.562,5	47.984,0	-15.429,1	-5,4
Internos	19.276,2	-10.484,0	2.131,9	13.188,9	9.573,8	n.d	n.d	n.a.
Externos	44.136,9	42.494,2	33.704,6	29.925,1	24.988,7	n.d	n.d	n.a.

A: Aprobado.

n. d.: No disponible.

n. a.: No aplica.

*/ La cifra negativa, de acuerdo con la SHCP, es el resultado fundamentalmente de un monto de ingresos por intereses superiores al costo financiero de PEMEX (p. 132 de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2008, SHCP).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y el Presupuesto de Egresos de a Federación 2012. SHCP.

Al considerar el origen de la deuda, interna o externa, la evolución del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal ha estado determinada fundamentalmente por los créditos internos. Al respecto, basta con señalar que mientras que el costo financiero de la deuda externa se ha situado alrededor de los 42 mil mdp, el correspondiente a la deuda interna se ha incrementado de manera casi continua pasando de 155 mil 919.3 mdp que se ejercieron en 2007 a 213 mil 470.9 mdp que se tienen presupuestados para 2012.

Educación Pública (Ramo 11)

Entre 2007 y 2012, el gasto en educación pública se estaría incrementando en 37 mil 564.4 mdp, y al considerar que en el primero de esos años registró la cifra de 214 mil 200.2 mdp y para 2012, de acuerdo con el PEF, alcanzaría un monto de 251 mil 764.6 mdp (Gráfica 8). Esta variación implica una tasa de crecimiento media anual de 3.3 por ciento, igual a la que se espera registre en el mismo periodo el Gasto Neto Total.

Si bien los recursos asignados al ramo en el PEF de 2012 implican un quiebre en la tendencia que venían registrando desde 2007, en general su evolución es al alza, a un ritmo similar al del Gasto Neto Total, por lo que su participación en este agregado se ha mantenido casi constante en un nivel de 6.7 por ciento.

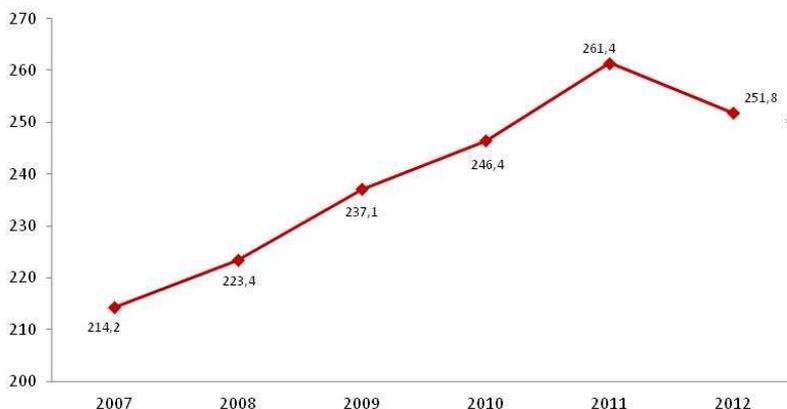
Como se observa en el Cuadro 9, desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto, de las trece “subfunciones presupuestarias”¹⁶ que integran

¹⁶ Las subfunciones presupuestarias se derivan de la clasificación funcional del gasto, misma que permite conocer los propósitos a los que se dirige el uso de los recursos públicos. Con ella se identifica, por ejemplo, cuánto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales; cuánto a la producción de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva; cuánto a la tarea de gobernar, etc.

A diferencia de la mayor parte de las secciones que conforman este documento, en la presente sección se optó por realizar el análisis a partir de la clasificación funcional del gasto ante la imposibilidad de realizar un comparativo por programa presupuestario entre 2007 y 2012. Ello en razón de que en el transcurso de esos años, la estructura programática del ramo educativo fue objeto de diversas modificaciones: mientras que en 2007 el Ramo 11 sólo integraba 14 actividades prioritarias, para 2012 integra 131 programas presupuestarios.

la Función Educación, cinco concentran la mayor parte del incremento que registran los recursos del ramo: Educación Media Superior (13 mil 479.1 mdp), Educación Superior (13 mil 257.4 mdp), Cultura (8 mil 114.1 mdp), Investigación Científica (4 mil 417.1 mdp) y Deporte (4 mil 194.6 mdp), cuyos incrementos suman 43 mil 462.9 mdp.

Gráfica 8
Gasto neto Devengado del Ramo 11 Educación
(miles de millones de pesos de 2012)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

La Subfunción Educación Media Superior, como su nombre lo indica, agrupa los recursos dentro del ramo que se destinan a la prestación de los servicios de educación media superior, así como al desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la misma. De 2007 a 2012, los recursos correspondientes crecen de manera continua a una tasa media anual de 4.7 por ciento, la cuarta más alta del ramo. En el PEF 2012, los recursos asignados a esta subfunción (65 mil 312.0 mdp) representan el 25.9 por ciento del ramo.

La Subfunción Educación Superior, por su parte, concentra los recursos del ramo que se canalizan a la prestación de los servicios de educación superior, así como al desarrollo de la infraestructura en espacios educativos correspondientes. Dichos recursos también se incrementaron de manera continua durante el periodo de análisis, registrando una tasa de crecimiento media anual de 3.41 por ciento. En el PEF 2012, los recursos que se le asignaron (85 mil 958.2 mdp) representan el 34.1 por ciento del total del ramo, la proporción más alta entre las subfunciones de la Función Educación.

La Subfunción Cultura, a su vez, incluye la prestación de servicios bibliotecarios, así como la difusión del patrimonio histórico y cultural. Al igual que las anteriores subfunciones, la de Cultura observa un crecimiento constante en sus recursos, registrando una tasa de crecimiento media anual de 11.2 por ciento, la segunda tasa más alta observada por las subfunciones del ramo.

Por lo que se refiere a la Subfunción Investigación Científica, ésta concentra los recursos que se destinan al desarrollo de la investigación científica en instituciones educativas públicas. Con excepción del descenso que registraron sus recursos en 2010, su tendencia general es al alza, registrando una tasa de crecimiento media anual de 9.6 por ciento. En el PEF de 2012, esta subfunción observa una expansión notoria en sus recursos al asignársele 12 mil 3.2 mdp, cifra superior en 24.6 por ciento a lo ejercido en 2011 (9 mil 629.2 mdp).

La Subfunción Deporte, por su parte, agrupa los recursos que se destinan a la promoción y difusión de las actividades deportivas. Con excepción del descenso que registraron sus recursos en 2008, su tendencia general es al alza registrando una tasa de crecimiento media anual de 25.8 por ciento, la más alta del ramo.

Finalmente, cabe mencionar la disminución de recursos registrada por las subfunciones Servicios Científicos y Tecnológicos y Posgrado. Por lo que se refiere a la primera, que incluye los apoyos para comprar materiales y contenidos que coadyuven a la mejora de la calidad de la educación, se observa que después de registrar un monto de un mil 742 mdp en 2007, en lo subsecuente ha contado con recursos sustancialmente menores que en promedio ascienden a 342.2 mdp.

Cuadro 9
Ramo 11 Educación
Gasto Neto Devengado, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Subfunción	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real	Variación 2007- 2012 (%)	TMCAR 2007- 2012
Total	214.200,2	223.409,8	237.142,4	246.443,7	261.414,3	251.764,6	37.564,4	17,5	3,3
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes	2.605,9	2.248,4	2.018,8	1.520,5	1.998,0	0,0	n.a	n.a	n.a
Educación Media Superior	51.832,9	54.782,8	55.567,9	58.504,7	61.471,0	65.312,0	13.479,1	26,0	4,7
Educación Superior	72.700,8	76.258,6	81.330,8	81.782,6	85.963,7	85.958,2	13.257,4	18,2	3,4
Cultura	11.544,2	12.883,0	13.961,6	15.498,8	16.047,3	19.658,3	8.114,1	70,3	11,2
Investigación Científica	7.585,5	8.767,7	8.967,3	8.424,9	9.629,2	12.003,2	4.417,7	58,2	9,6
Deporte	1.953,1	1.820,4	3.051,1	4.322,9	5.644,3	6.147,7	4.194,6	214,8	25,8
Educación Básica	38.109,6	47.738,4	38.438,2	37.768,6	41.233,4	38.859,2	749,6	2,0	0,4
Educación para Adultos	5.231,7	5.321,8	4.940,4	5.306,2	5.447,0	5.803,8	572,1	10,9	2,1
Desarrollo Tecnológico	86,3	9,5	6,1	9,0	5,5	7,3	-78,9	-91,5	-38,9
Función Pública	588,3	559,8	552,1	491,2	384,3	414,9	-173,4	-29,5	-6,7
Posgrado	4.912,1	4.693,9	5.046,8	4.643,3	4.529,5	3.638,4	-1.273,7	-25,9	-5,8
Servicios Científicos y Tecnológicos	1.742,0	219,5	271,0	361,4	460,3	399,1	-1.343,0	-77,1	-25,5

Continúa Cuadro 9...

Otros Servicios									
Educativos y									
Actividades	15.308,0	8.106,2	22.990,4	7.809,6	28.600,7	13.562,5	-1.745,4	-11,4	-2,4
Inherentes									

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

n.a: No aplica.

A: Aprobado.

Nota/ Los datos se encuentran ordenados en sentido descendente con respecto a la diferencia absoluta.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos

En cuanto a la Subfunción Posgrado, que incluye los servicios educativos de posgrado, así como el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a dichos servicios, se observa que de 2007 a 2011 sus recursos oscilaron entre los 4 mil 500 y los 5 mil mdp; sin embargo, para 2012, su asignación presupuestal es de apenas 3 mil 638.4 mdp.

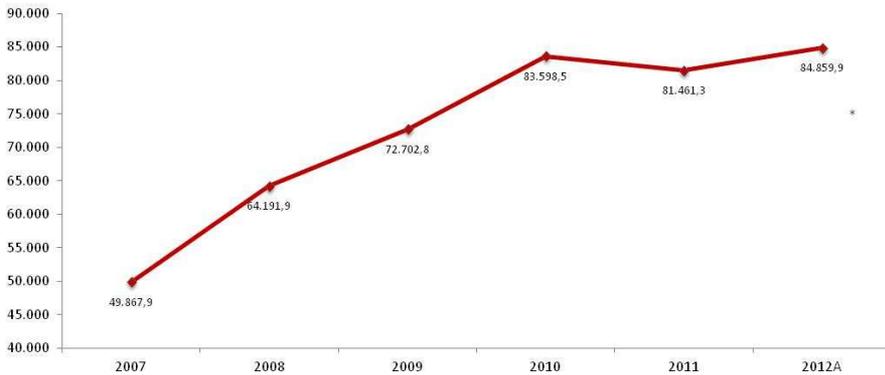
A manera de resumen, puede señalarse que el crecimiento en el gasto que registró el ramo durante este periodo es hasta cierto punto inercial, no sólo por el hecho de que su ritmo de expansión fue igual a la del Gato Neto Total (3.3%), sino también porque la distribución de sus recursos a nivel de Subfunciones se mantuvo, en lo fundamental, prácticamente inalterada. Específicamente, a lo largo del periodo, las Subfunciones Educación Media Superior, Educación Superior y Educación Básica concentraron el 75 por ciento de los recursos del ramo.

Desarrollo Social (Ramo 20)

Considerando que en 2007 registró la cifra de 49 mil 867.9 mdp y para 2012, de acuerdo con el PEF, alcanzaría los 84 mil 859.9 mdp, el gasto en Desarrollo Social durante el último lustro se estaría incrementando en 34 mil 992 mdp (Gráfica 9). Esta variación implica una tasa de crecimiento media anual de 11.2 por ciento, la cuarta más alta entre las variaciones que registran los 38 rubros que integran la clasificación administrativa del Gasto Neto Total (sólo superada por los ramos de Gobernación, 26.1 por ciento; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 13.8 por ciento; y Seguridad Pública, 12.8%) y que, acumulada al quinto año, sumaría un incremento de 70.2 por ciento.

Al revisar la evolución del gasto en Desarrollo Social a nivel de programa presupuestario (Cuadro 10), se observa que la mayor parte del incremento en el ejercicio de recursos en dicha materia se concentra en cinco de los 23 programas presupuestarios que administra el ramo: Programa Desarrollo Oportunidades (16 mil 315.3 mdp), Programa 70 y más (11 mil 254.1 mdp), Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (5 mil 128.6 mdp), Programa de Apoyo Alimentario (3 mil 722.5 mdp) y Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (un mil 968.9 mdp), todos ellos sujetos a reglas de operación y que en forma conjunta suman un incremento por 38 mil 389.4 mdp.

Gráfica 9
Ramo 20 Desarrollo Social
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario
en Clasificación Administrativa, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)



*

Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades busca favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Este programa es el que más recursos ejerce dentro del ramo, situación que se reafirma pues en los últimos cinco años al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 13.4 por ciento en comparación con el 11.2 por ciento del ramo en su conjunto, por lo que su participación porcentual dentro del ramo pasó de 37.4 en 2007 a 41.2 en 2012.

Cuadro 10
Ramo 20 Desarrollo Social
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario
en Clasificación Administrativa, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real	TMCAR 2007-2012
Total Gasto	49.867,9	64.191,9	72.702,8	83.598,5	81.461,3	84.859,9	34.992,0	11,2
Sujetos a Reglas de Operación	45.214,0	60.042,2	67.420,9	78.683,2	76.189,7	80.215,6	35.001,6	12,1
Programa 70 y más Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias ^{1/}	7.567,1	11.310,2	14.093,9	14.110,6	13.426,3	18.821,2	11.254,1	20,0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1.282,5	6.848,1	8.369,8	7.958,6	6.082,3	6.411,1	5.128,6	38,0
Programa de Apoyo Alimentario	18.626,1	23.645,9	26.554,4	33.940,8	34.614,1	34.941,4	16.315,3	13,4
Programa Habitat	361,3	488,5	1.367,6	3.871,9	3.824,4	4.083,8	3.722,5	62,4
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V.	4.131,8	2.238,4	2.843,4	4.499,7	3.673,4	3.566,0	-565,8	-2,9
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.	2.208,3	3.251,3	1.478,2	1.277,9	1.221,3	1.050,0	-1.158,3	-13,8
	2.952,6	2.377,0	1.234,1	2.169,5	2.677,5	1.796,0	-1.156,6	-9,5

Continúa Cuadro 10...

Programa de Opciones Productivas	1.117,4	1.366,3	1.061,9	827,8	495,5	400,0	-717,4	-18,6
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	922,2	2.029,2	2.705,4	2.656,7	2.652,6	2.891,1	1.968,9	25,7
Otros Subsidios	0,0	1.045,9	41,9	402,5	416,8	321,7	-724,2	-25,5
Desempeño de las Funciones Administrativas y de Apoyo	4.653,9	1.757,5	3.814,8	3.236,5	3.315,4	3.148,0	-1.505,9	-7,5
	0,0	1.346,3	1.425,2	1.276,4	1.539,5	1.174,6	-171,7	-3,4

A: Aprobado.

n.d: No disponible.

n.a: No aplica.

1/ En 2007, se reconocía como Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones); en 2008, se agrega el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria; en 2009 se fusionan ambos programas quedando como actualmente se conoce.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El Programa 70 y más, tiene como propósito contribuir a incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años, así como a disminuir el deterioro de su salud física y mental. En 2007 dicho programa ejerció 7 mil 567.1 mdp, para 2012 tiene presupuestado un monto de recursos por 18 mil 821.2 mdp, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 20.0 por ciento en el periodo. Su participación dentro del ramo en los últimos cinco años pasó de 15.2 a 22.2 por ciento, que lo sitúa como el segundo programa con más recursos dentro del ramo.

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias contribuye a mejorar la calidad de vida de la población que vive en las zonas más pobres del país, mediante la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de servicios, así como de las viviendas de las personas más desprotegidas. En 2007, dicho programa ejerció recursos por un mil 282.5 mdp y para 2012, de acuerdo con el PEF, tiene presupuestados 6 mil 414.1 mdp, lo que arroja una tasa de crecimiento media anual de 38 por ciento. Sin embargo, a diferencia de los programas anteriormente comentados, el de Desarrollo de Zonas Prioritarias no crece consistentemente en el periodo; después de alcanzar en 2009 un máximo de 8 mil 369.8 mdp, para 2011 y 2012 registra los niveles más bajos desde 2008.

El Programa de Apoyo Alimentario promueve acciones para contribuir al cumplimiento del derecho alimentario y a la nutrición en las familias en condición de pobreza. En el último lustro sus recursos han observado un crecimiento acelerado; en 2007 ascendieron a 361.3 mdp y para 2012 se tiene presupuestada la cantidad de 4 mil 83.8 mdp, lo que implica una tasa de crecimiento media anual de 62.4 por ciento, que es por mucho, la más alta que se registra en el ramo.

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras brinda apoyo a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos, para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil que contribuyan al desarrollo de las y los niños. En el periodo de análisis, los recursos destinados a este programa pasaron de 922.2 mdp a 2 mil 891.1 mdp, creciendo a una tasa promedio anual 25.7 por ciento.

Finalmente, cabe mencionar el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsá, S. A. de C. V., el cual fue diseñado para mejorar los niveles de nutrición de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bien-

estar, para contribuir al desarrollo de sus capacidades básicas. Sus recursos han disminuido desde 2008, año en el que alcanzó un máximo de 3 mil 251.3 mdp.

En resumen, Desarrollo Social es uno de los ramos con mayor crecimiento en el gasto en el último lustro (11.2% a tasa anual). Sin embargo, su importancia relativa dentro del Gasto Neto Total sigue siendo reducida pues, para el presente ejercicio fiscal, representa apenas el 2.3 por ciento de dicho agregado. Adicionalmente, el ramo observa un alto nivel de concentración en sus recursos; no obstante que administra 34 programas presupuestarios, sólo en cuatro de ellos (Programa Desarrollo Oportunidades, Programa 70 y más, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa de Apoyo Alimentario) se concentra el 75.7 por ciento de los recursos que se le asignaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2012.

Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)

Las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Aportaciones Federales) son un ramo presupuestario general constituido por ocho fondos cuyos recursos se asignan a las autoridades locales para atender las necesidades de su población en materia de salud, educación, seguridad pública, infraestructura, saneamiento financiero y desarrollo social, entre otros.¹⁷

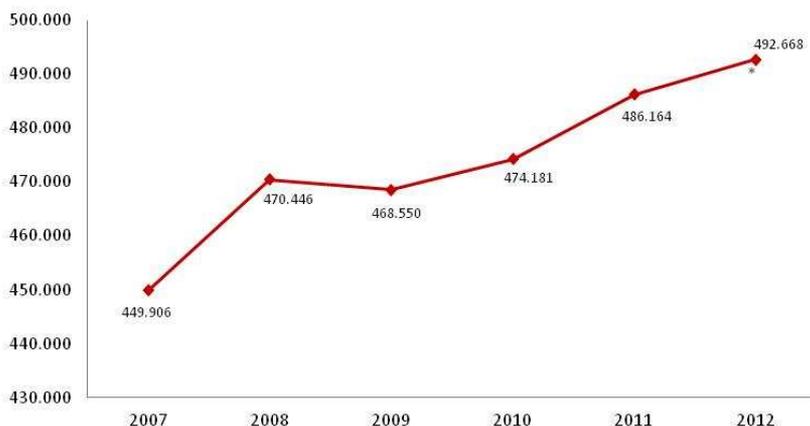
Estos recursos, al estar etiquetados, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y son auditables a nivel federal. Además, se asignan en proporción directa las necesidades que observan las entidades federativas en las materias antes mencionadas.

Durante el periodo 2007-2012, las Aportaciones Federales han concentrado, en promedio, el 13.3 por ciento del Gasto Neto Total. Si bien observa una ligera disminución en 2009, su tendencia general es al alza, y registra una

¹⁷ Este Ramo surgió paulatinamente desde 1998, producto principalmente de los procesos de descentralización de los sistemas educación y salud, los crecientes problemas de endeudamiento de los estados y municipios, las necesidades de infraestructura educativa básica y superior y de las regiones marginadas y el fortalecimiento de la seguridad pública de las entidades federativas.

tasa de crecimiento media anual de 1.8 por ciento que, acumulada al quinto año, asciende a 9.5 por ciento (Gráfica 10).

Gráfica 10
Aportaciones Federales a Entidades Federativas
y Municipios, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El incremento que observan las Aportaciones Federales por 42 mil 762.6 mdp, entre 2007 y 2012, se concentró en cinco de sus ocho fondos: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D. F. (FORTAMUNDF), Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB),¹⁸ Fondo de Aportaciones para

¹⁸ Para homologar los montos de las Aportaciones Federales (Ramo 33) establecidos en el PEF 2012, con las cifras de las Cuentas Públicas de los ejercicios anteriores, se incluyeron en el FAEB recursos por 10 mil 512.7 mdp que en dicho presupuesto se consignan en el Ramo 25 (Previsiones salariales y económicas) bajo el rubro de “Pre-

los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); cuyas variaciones absolutas acumulan en conjunto 38 mil 524.2 millones de pesos, lo que representa el 90 por ciento de la variación del Ramo (Cuadro 11).

Entre 2007 y 2012, los recursos del FORTAMUNDF se incrementaron en 9 mil 517.8 mdp, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 4.2 por ciento. El monto de sus recursos se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia,¹⁹ a 2.35 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP)²⁰ para los municipios y a 0.2123 por ciento de la RFP para las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Sus recursos se destinan al cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

El FAIS tuvo una variación absoluta entre 2007 y 2012 de 9 mil 286.4 mdp equivalente a un crecimiento a tasa promedio anual de 4.2 por ciento. Su monto se determina en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5 por ciento de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

visiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal”, los cuales en el transcurso del ejercicio se van transfiriendo al FAEB.

¹⁹ Es decir, el monto se calcula con base en la información que se utiliza para integrar la Ley de Ingresos de la Federación y el resultado se distribuye íntegramente en el transcurso del ejercicio fiscal correspondiente, independientemente de la recaudación efectivamente realizada.

²⁰ La RFP concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación a las entidades y los municipios. En general, ésta se constituye del total de recaudación de impuestos federales, el 83.96 por ciento de los Derechos Ordinarios, Especial y Adicional sobre Hidrocarburos y el total el Derecho de Minería. Su monto se establece en la Ley de Ingresos de la Federación.

Cuadro 11
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentajes)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real 2012	TMCAR 2007-2012
Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios	449.905,6	470.446,0	468.549,8	474.181,2	486.163,7	492.668,2	42.762,6	1,8
Fortalecimiento de los Municipios y el D. F. (FORTAMUNDF)	41.215,0	46.550,7	46.432,2	46.317,2	49.284,7	50.732,8	9.517,8	4,2
Infraestructura Social (FAIS)	40.212,9	45.418,9	45.303,3	45.191,0	48.086,4	49.499,3	9.286,4	4,2
Educación Básica y Normal (FAEB) ¹	265.497,5	269.516,4	267.250,1	271.982,4	271.914,4	274.137,9	8.640,4	0,6
Servicios de Salud (FASSA)	56.072,2	56.558,4	56.505,2	57.977,8	61.714,8	61.951,4	5.879,2	2,0
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	22.519,2	25.434,6	25.369,9	25.307,0	26.928,4	27.719,6	5.200,4	4,2
Aportaciones Múltiples (FAM)	13.093,3	14.788,3	14.750,7	14.714,1	15.656,9	16.117,0	3.023,6	4,2

Continúa Cuadro 11...

Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)	6.305,4	7.115,8	7.857,3	7.552,6	7.373,7	7.373,7	1.068,2	3,2
Educación Tec- nológica y de los Adultos (FAETA)	4.990,1	5.063,1	5.081,2	5.139,0	5.204,6	5.136,7	146,6	0,6

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

1 En el Aprobado 2012 se incluyen 10 mil 512.7 millones de pesos provenientes de las Previsiones salariales y económicas del Ramo 25, las cuales se transferirán al FAEB en el transcurso del ejercicio fiscal.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El FAEB, que concentra el 55.6 por ciento de los recursos del ramo, creció a una tasa promedio anual del 0.6 por ciento, lo que a su vez representa una variación de 8 mil 640.4 mdp. Su monto se determina directamente en el PEF y considera, entre otros aspectos, el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al PEF durante el ejercicio inmediato anterior y la actualización de los gastos de operación que se determinen correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Los recursos del FAEB se destinan a los siguientes propósitos: i) Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; y ii) Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que determine la Secretaría de Educación Pública.

De 2007 a 2012, el FASSA incrementó sus recursos de manera absoluta en 5 mil 879.2 mdp resultado de un crecimiento a tasa anual promedio de 2 por ciento. Su monto se determina directamente en el PEF y considera, entre otros aspectos, el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, los recursos del ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión y otros recursos que se destinen en el PEF para promover la equidad en los servicios de salud.

Los recursos del FASSA se destinan específicamente a: i) organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad; ii) coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud; iii) formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; iv) llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan; y v) elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales.

Por último, en el periodo de análisis, el FAFEF creció a una tasa media de 4.2 por ciento, lo que en variación absoluta se traduce en 5 mil 200.4 mdp. El monto de este fondo se determina en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 1.4 por ciento de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente a: i) inversión en infraestructura física; ii) saneamiento financiero; iii) saneamiento del sistema de pensiones; iv) modernización de registros públicos de la propiedad, del comercio local y

de los catastros; v) modernizar sistemas de recaudación locales, ampliar la base gravable local e incrementar la recaudación; vi) fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; vii) sistemas de protección civil locales; ix) apoyar la educación pública; y x) apoyar proyectos de infraestructura concesionada.

b. Ramos con mayores disminuciones absolutas

En este apartado se analizan los ramos que, entre 2007 y 2012, registran los mayores decrementos en sus recursos presupuestales en términos absolutos. Destaca el hecho de que son pocos los ramos que observan dicho comportamiento, si bien sus decrementos no sólo fueron significativos en términos absolutos sino también en términos relativos.

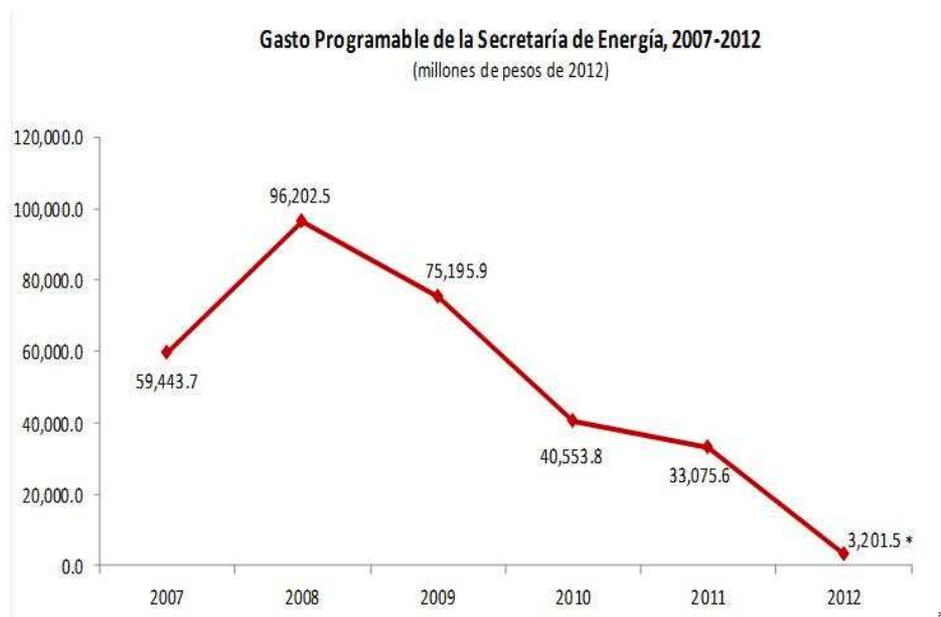
En este sentido, son tres los ramos que en este apartado se analizan, Energía (Ramo 18), Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (Ramo 34) y Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23).

Secretaría de Energía (Ramo 18)

Durante este periodo de análisis, el gasto asociado a la Secretaría de Energía (SENER) alcanzó un máximo de 96 mil 202.5 mdp en 2008, posteriormente descendió drásticamente hasta registrar 33 mil 075.6 mdp en 2011 y, para 2012, tiene un presupuesto asignado que asciende apenas a los 3 mil 201.5 mdp (Gráfica 11).

Esta evolución atípica del gasto, se explica por el hecho de que a través de la SENER se transfieren recursos a PEMEX, a la CFE y, hasta 2009, a la compañía Luz y Fuerza del Centro. Específicamente en este último caso, con cargo al presupuesto de la SENER el Gobierno Federal sostenía a dicha empresa paraestatal que desde tiempo atrás operaba con pérdidas, por lo que al extinguirse en 2009 dejó de demandar recursos para esos efectos (Cuadro 12).

Gráfica 11



/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

En esa circunstancia, lo que puede disponerse del FEIPEMEX en un ejercicio fiscal determinado, depende de la magnitud de los “ingresos excedentes” que lleguen a generarse y del monto de las aplicaciones que con cargo a dichos excedentes deben realizarse antes de asignar recursos al fondo. Es así como se explica entonces, por qué después de 2008 PEMEX ya no ha ejercido recursos con cargo al presupuesto de SENER o, mejor dicho, con cargo al FEIPEMEX: primero porque la inesperadamente severa contracción que registró nuestra economía en 2009 (-6.24% del PIB), con el consecuente desplome de la recaudación tributaria, impidió la generación de “recursos excedentes” y, segundo, porque los “ingresos excedentes” que se registraron en 2010 y 2011 se destinaron a realizar compensaciones en el FONDEN, como consecuencia de diversos desastres naturales que ocurrieron en nuestro país en aquellos años.

Cuadro 12
Secretaría de Energía
Gasto Programable, 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Unidad Responsable	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta real 2007-2012	TMCAR 2007-2012
Total Sener	59,443.7	96,202.5	75,195.9	40,553.8	33,075.6	3,201.5	-56,242.2	-44.2
T10 Luz y Fuerza del Centro	39,321.2	52,939.0	36,473.5	0.0	0.0	0.0	-39,321.2	-100.0
T41 Petróleos Mexicanos	17,577.0	38,686.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-17,577.0	-100.0
T0Q Comisión Federal de Electricidad	412.7	272.7	20,600.5	31,606.0	24,931.3	0.0	-412.7	-100
211 Dirección General de Investigación y Desarrollo Tecnológico	12.8	6.9	15.6	2,165.6	1,920.6	1,389.5	1,376.7	155.3
Otras Unidades	2,120.0	4,298.0	18,106.3	6,782.2	6,223.7	1,812.0	-308.0	-3.1

TMCAR: Tasa Media de Crecimiento Anual Real.

A: Aprobado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Con la CFE ocurre otro tanto, pues con cargo a los “recursos excedentes” se cubren los gastos adicionales en que incurre dicha paraestatal cuando el costo de los combustibles que utiliza como insumos para producir energía eléctrica, se incrementen por arriba de lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación y en su propio presupuesto, siempre y cuando dichos incrementos no puedan ser repercutidos en las tarifas eléctricas.²¹

Es importante señalar, sin embargo, que las sustantivas transferencias que la SENER realizó a favor de la Lcfeen el trienio 2009-2011, no son atribuibles al mencionado mecanismo de compensación. De acuerdo con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal correspondientes a esos años, el Gobierno Federal entregó recursos a la SENER por 18 mil mdp, 31 mil 606 mdp y 24 mil 931 mdp (que respectivamente ascienden a 20 mil 447 mdp, 25 mil 114.6 mdp y 19 mil 804.3 mdp, a precios de 2012), que en su mayor parte se destinaron al otorgamiento de “Aportaciones Patrimoniales” a favor de CFE, sobre las cuales la SHCP no proporciona mayor información.

Finalmente, cabe hacer mención a los 18 mil 106.3 mdp que registró el rubro Otras Unidades en 2009. De acuerdo con la información disponible, la magnitud de esa erogación es atribuible en su mayor parte a los recursos que ejerció la Subsecretaría de Electricidad en ese año por un monto de 12 mil 310.6 mdp (13 mil 984.5 mdp a precios de 2012), para regularizar el Acuerdo de Ministración²² No. 801-1.-198 (09) asociado al proceso de extinción de la empresa paraestatal Luz y Fuerza del Centro.

Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (Ramo 34)

El Ramo 34 está integrado por dos rubros: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y los Programas de Apoyo a Deudores. El IPAB se creó en 1996 como un organismo desconcentrado de la Administración Pública Fede-

²¹ *Ibid.*, Artículo 19, fracción I.

²² A través de los Acuerdos de Ministración, la SHCP autoriza el ejercicio de recursos extraordinarios a los ramos autónomos, administrativos y generales, para atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación; los cuales se regularizan con posterioridad con cargo a sus respectivos presupuestos mediante la expedición de una cuenta por liquidar certificada.

ral con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como objetivo principal establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a su cargo para obtener el máximo valor posible de recuperación.

Los Programas de Apoyo a Deudores, por su parte, se crearon en 1994 a raíz de la crisis financiera que provocó severos problemas de pago de deudas en diversos sectores de la economía nacional. Específicamente, se trata de tres programas:

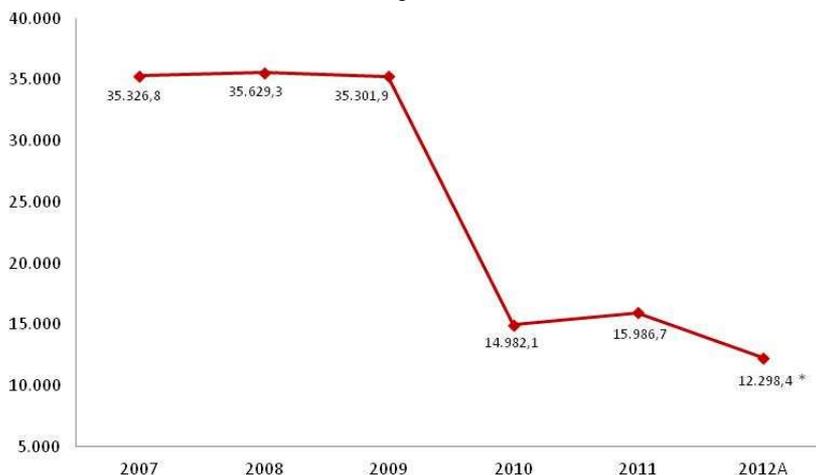
- Programa para créditos agropecuarios y pesqueros (FINAPE),
- Programa para créditos a la pequeña y mediana empresa (FOPYME) y
- Programa para créditos a la Vivienda.

A través de ellos, el Gobierno Federal absorbió los descuentos concedidos a deudores de los programas de vivienda, de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa y de financiamiento al sector agropecuario y pesquero.

Durante el periodo de 2007 a 2012, los recursos ejercidos por el Ramo 34 han disminuido significativamente. Después de situarse en un nivel casi constante de 35 mil mdp en el trienio 2007-2010, en los años subsecuentes registró una disminución abrupta de más de cincuenta por ciento, con la expectativa de que en 2012 observe un nivel todavía más bajo al presupuestarse para dicho ejercicio la cantidad de 12 mil 298.4 mdp (Gráfica 12).

La evolución del Ramo 34 ha estado determinada preponderantemente por el IPAB, que en el periodo de análisis concentró más del ochenta por ciento de los recursos de dicho ramo (Cuadro 13).

Gráfica 12
Erogaciones para los Programas de Apoyo
a Ahorradores y Deudores de la Banca
(millones de pesos de 2012)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP

Lo que más llama la atención de la evolución del gasto en este ramo, además de la significativa disminución que observó a partir de 2010, es que el único comentario que al respecto formuló la SHCP aparece en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese mismo año y señala:

“Los recursos destinados a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca fueron prácticamente iguales a los presupuestados; comparados con el año anterior, resultaron inferiores en 57.7 por ciento real, lo que se asocia con las menores obligaciones derivadas del IPAB y las reducciones de los apoyos requeridos para los programas de Vivienda y, de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa”.²³

²³ Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010 (SHCP), p. 70.

Cuadro 13
Evolución de Gasto del Programa de Apoyo a Ahorradores
y Deudores de la Banca. 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta	TMCAR 2007-2012
Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	35,326.8	35,629.3	35,301.9	14,982.1	15,986.7	12,298.4	-23,028.4	-19.0
IPAB	28,500.2	31,455.7	31,643.0	12,368.8	11,919.8	10,663.3	-17,836.9	-17.8
Programas de Apoyo a Deudores	6,826.5	4,173.6	3,658.8	2,613.3	4,066.9	1,635.1	-5,191.4	-24.9
Vivienda	5,761.4	3,524.6	3,306.2	2,612.4	2,925.3	1,635.1	-4,126.3	-22.3
FOPYME ¹	1,050.1	0.0	349.5	0.0	0.0	n. d	n. a.	n. a.
FINAPE ²	15.0	5.8	3.1	0.9	0.0	n. d	n. a.	n. a.
Estados y Municipios	0.0	643.3	0.0	0.0	1,141.6	n. d	n. a.	n. a.

TMCAR: Tasa media de crecimiento anual real.

A: Aprobado.

n. d.: No disponible.

n. a.: No aplica

1/ Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME).

2/ Programa para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. SHCP.

Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23)

Las Provisiones Salariales y Económicas son un ramo general que funge como un “regulador presupuestario”, pues además de concentrar los recursos que se destinan a cubrir erogaciones que no pueden preverse en el presupuesto de algún ramo administrativo o general,²⁴ aglutina “cuentas puente”, es decir, aquellas que sirven para realizar movimientos provisionales o temporales²⁵ o cuando no existe certeza de que se va a contar con recursos para cierto propósito²⁶ y que, por tanto, no se incluyen en el presupuesto. En suma, a través del Ramo 23 se le da cierta flexibilidad al presupuesto al permitir la inclusión de rubros contingentes durante el proceso de aprobación del PEF.

Es precisamente en razón de la naturaleza contingente del Ramo 23, que el análisis que se presenta en esta sección se circunscribe al periodo 2007-2011, pues aun cuando se tienen en el PEF 2012 asignaciones para dicho ramo que suman la cantidad de 63 mil 322.9 mdp, el monto de recursos que se terminará ejerciendo durante el presente año será, con una alta probabilidad, muy distinto al presupuestado, haciendo irrelevante la inclusión de dicha cifra en el análisis.

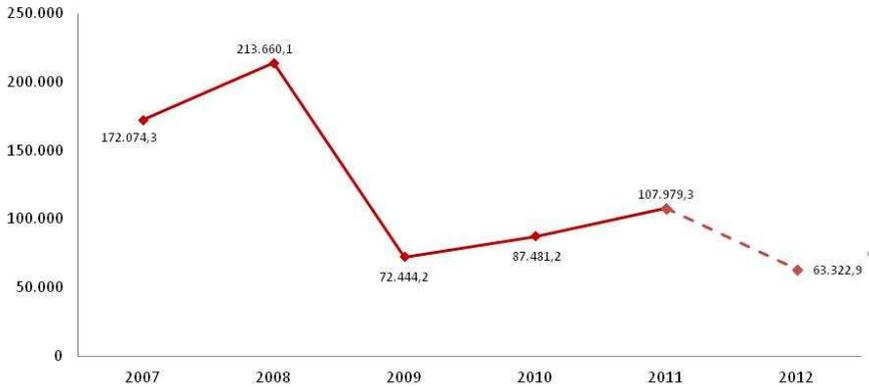
Entre 2007 y 2011, los recursos ejercidos a través del Ramo 23 observan un comportamiento poco homogéneo; después de situarse por arriba de los 270 mil mdp en el periodo 2007-2008, en 2009 disminuyen de manera abrupta a 72 mil 444.2 mdp, para luego registrar cierta recuperación en los siguientes dos años, alcanzando la cifra de 107 mil 979.3 mdp en 2011 (Gráfica 13).

²⁴ Tal es el caso del Fondo de Pavimentación para los Municipios, el cual no puede incluirse en ningún ramo administrativo o general, ya que la función de pavimentación de calles es exclusiva de los municipios, sin embargo, a través del presupuesto federal se les apoya con los recursos de dicho fondo.

²⁵ Un ejemplo es el Fondo de Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual, una vez aprobado sus recursos en el PEF, en el transcurso del ejercicio, la mitad se registra en el propio ramo en tres cuentas diferentes y la otra mitad se registra en la Auditoría Superior de la Federación del Poder Legislativo.

²⁶ El caso más claro es el Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo (FEIEF), cuya disponibilidad de recursos depende de que se generen los ingresos excedentes a que se refiere el Artículo 19 de la LFPRH o que se obtengan derechos extraordinarios sobre exportación de petróleo crudo, que a su vez depende de que se observe un precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación por encima del precio fiscal y/o que la plataforma petrolera sea superior a la estimada al inicio del ejercicio fiscal.

Gráfica 13
Provisiones Salariales y Económicas, 2007-2012
 (millones de pesos)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

De 2007 a 2011 se crearon 77 distintos conceptos de gasto en el Ramo 23 (de los cuales sólo 31 recibieron asignaciones en el PEF 2012), destacando por el monto de recursos que en dicho periodo ejercieron el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), el Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo (FEIEF), los Fondos Metropolitanos, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y el Fondo Regional; los cuales han representado entre el 52.7 y el 72.1 por ciento de los recursos erogados a través del ramo en el periodo de análisis. Estos fondos no sólo han dispuesto de la mayor parte de los recursos del ramo, sino que además han registrado asignaciones en los últimos cinco años,²⁷ por lo que su evolución arroja luz sobre el comportamiento del ramo (Cuadro 14).

El FEIEF fue el rubro del Ramo 23 que más recursos ejerció en el periodo 2007-2011 (18 mil 799.1 mdp anuales en promedio), no sin observar un com-

²⁷ Con excepción del FEIEF que en el Ejercicio de 2009 no ejerció recursos.

portamiento errático; luego de un nivel máximo de 35 mil 343.6 mdp en 2007, en el bienio 2008-2010 no alcanzó a superar los 8 mil mdp (incluyendo el año de 2009 en el que no registró asignación), para repuntar en 2011 con 24 mil 997.2 mdp.

Los recursos del FEIEF derivan de los derechos que PEMEX Exploración y Explotación está obligado a pagar cuando el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano de exportación, excede la estimación que se establece en la “Ley de Ingresos de la Federación”. Dichos recursos se destinan a compensar a las entidades federativas y municipios en caso de que los recursos que perciban por concepto de Participaciones Federales (Ramo 28) sean menores a lo estimado originalmente en el PEF.

El segundo fondo del ramo que más recursos ha ejercido en el periodo de estudio es el FEIP (17 mil 152 mdp anuales en promedio), no obstante que su tendencia ha sido a la baja. Después de promediar 25 mil 368.2 mdp en el trienio 2007-2010, en los siguientes dos años el promedio fue de apenas 4 mil 827.7 mdp.

Los recursos del FEIP derivan de los derechos que PEMEX Exploración y Producción está obligado a pagar cuando el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22 dólares. Los recursos de este fondo se destinan a la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio nacional.

El tercer fondo con más recursos ejercidos dentro del Ramo 23 es el FONDEN (14 mil 191.3 mdp en promedio al año) y su tendencia ha sido claramente al alza, salvo por el hecho de que en 2009 registró un monto de 129.9 mdp.

Además de los recursos que directamente se le asignan en el EF, otra fuente de recursos del FONDEN derivan del remanente que resulte de los “ingresos excedentes”,²⁸ una vez que con cargo a éstos se ha compensado el incremento en el gasto no programable respecto a lo presupuestado, siempre y cuando dichos excedentes no tengan un destino específico y sean distintos de los excedentes de ingresos propios de las entidades del sector público. El FONDEN tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural, en el marco del Sistema Nacional de Protección.

²⁸ De conformidad con lo dispuesto por la fracción XXX del Artículo 2 de la LFPRH, los ingresos excedentes son los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación o, en su caso, respecto de los ingresos propios de las entidades de control directo.

El siguiente rubro del Ramo 33 en orden de magnitud son los Fondos Metropolitanos, que en el periodo de análisis ejercieron en promedio recursos anuales por 6 mil 858.2 mdp. Excepto por los 548.6 mdp que registró en 2008, en general ha observado un comportamiento relativamente estable oscilando entre los 7 mil y los 11 mil mdp.

Los recursos de los Fondos Metropolitanos se asignan directamente durante el proceso de aprobación del PEF, por lo que no tienen un origen específico. Dichos fondos fueron creados en 2006 para financiar proyectos y programas orientados a mejorar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas del país.

Por último, tenemos al Fondo Regional, que en el periodo de análisis ejerció anualmente en promedio 4 mil 852.9 mdp. Su tendencia es de alza continua a una tasa de crecimiento media anual de 26.4 por ciento, por lo que en sólo cuatro años pasó de los 2 mil 522.2 mdp que registró en 2007 a 6 mil 437.7 mdp en 2011.

Los recursos del Fondo Regional, asignados directamente en el PEF sin tener un origen específico, tienen por objeto apoyar a los diez estados con menor Índice de Desarrollo Humano, a través de programas y proyectos de inversión destinados a mantener el capital físico y la capacidad productiva, así como a impulsar el desarrollo humano equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento.

c) Ramos con mayores variaciones relativas

Inicialmente, para la integración del presente rubro, se consideró pertinente elaborar análisis específicos para los ramos de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina y PGR, por tratarse de ramos administrativos que durante este periodo observan los mayores incrementos relativos en el ejercicio del gasto. Sin embargo, al revisar las cifras, se identificó que el 55.8 por ciento del crecimiento acumulado por dichos ramos entre 2007 y 2012, deriva de 13 programas presupuestarios que están vinculados con el tema de seguridad pública. En ese sentido, se estimó pertinente replantear el análisis reenfocándolo hacia la seguridad pública desde una perspectiva transversal, considerando de manera específica esos programas.²⁹ (Cuadro 15).

²⁹ La relación de los Programas Seleccionados, así como el monto de recursos que a través de ellos se han ejercido en los últimos cinco años se presenta en el Cuadro 16.

Cuadro 14
Provisiones Salariales y Económicas, 2007-2011
 Millones de pesos de 2012 y porcentajes)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta Real	TMCAR 2007-2012
Provisiones Salariales y Económicas	172.074,3	213.660,1	72.444,2	87.481,2	107.979,3	63.322,9	-64.095,1	-11,0
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	7.080,8	8.959,9	129,9	22.286,9	32.499,0	5.296,0	25.418,2	46,4
Fondo Regional	2.522,2	3.448,8	5.850,2	6.005,6	6.437,7	6.443,1	3.915,5	26,4
Fondos Metropolitanos	10.766,4	548,6	6.798,7	8.081,6	8.095,8	8.331,9	-2.670,6	-6,9
Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo (FEIEF)	35.343,6	7.600,7	n. a.	7.254,7	24.997,2	1.533,0	-10.346,3	-8,3
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	34.955,8	11.839,2	29.309,6	3.858,0	5.797,4	n. a.	-29.158,4	-36,2
Otras Provisiones Salariales y Económicas	81.405,6	181.262,8	30.355,7	39.994,3	30.152,1		-51.253,5	-22,0

TMCAR: Tasa media de crecimiento anual real.

A: Aprobado.

n. a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

c) Ramos con mayores variaciones relativas

Inicialmente, para la integración del presente rubro, se consideró pertinente elaborar análisis específicos para los ramos de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina y PGR, por tratarse de ramos administrativos que durante este periodo observan los mayores incrementos relativos en el ejercicio del gasto. Sin embargo, al revisar las cifras, se identificó que el 55.8 por ciento del crecimiento acumulado por dichos ramos entre 2007 y 2012, deriva de 13 programas presupuestarios que están vinculados con el tema de seguridad pública. En ese sentido, se estimó pertinente replantear el análisis reenfocándolo hacia la seguridad pública desde una perspectiva transversal, considerando de manera específica esos programas.³⁰ (Cuadro 15).

Adicionalmente, al final de la presente sección, se analiza el Ramo 10 (Economía), que es otro de los ramos que en los últimos años ha registrado un importante incremento en el monto de sus recursos presupuestales.

Programas seleccionados en materia de Seguridad Pública

Antes de entrar al análisis del gasto de los Programas Seleccionados, en la Gráfica 14 se observa información comparativa sobre los recursos ejercidos a través de dichos programas y los ramos de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República.

³⁰ La relación de los Programas Seleccionados, así como el monto de recursos que a través de ellos se han ejercido en los últimos cinco años se presenta en el Cuadro 16.

Cuadro 15
Gasto Agregado de la SSP. SEMAR. SEDENA. PGR y SEGOB. 2007-2012
 (millones de pesos de 2012)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta Real	TMCAR 2007-2012
Secretaría de Seguridad Pública	22,229.0	25,071.6	38,120.0	32,959.7	42,494.0	40,536.5	18,307.5	12.8
Secretaría de Marina	15,342.8	17,973.5	18,541.3	20,108.6	20,754.3	19,679.7	4,336.9	5.1
Secretaría de la Defensa Nacional	43,075.4	44,025.8	51,068.8	57,431.9	66,218.3	55,611.0	12,535.6	5.2
Procuraduría General de la República	11,904.0	10,614.6	12,306.4	11,631.0	11,957.8	14,905.1	3,001.1	4.6
Secretaría de Gobernación ^c	7,422.1	8,597.2	10,022.0	15,592.3	18,554.3	23,637.5	16,215.4	26.1
Total	99,973.2	106,282.6	130,058.6	137,723.5	159,978.7	154,369.8	54,396.5	9.1
Programas seleccionados (b)	32,374.1	29,467.8	44,969.0	50,031.1	60,397.5	62,727.6	30,353.5	14.1
Proporcion (b/a)%	32.4	27.7	34.6	36.3	37.8	40.6	55.8	n. a.

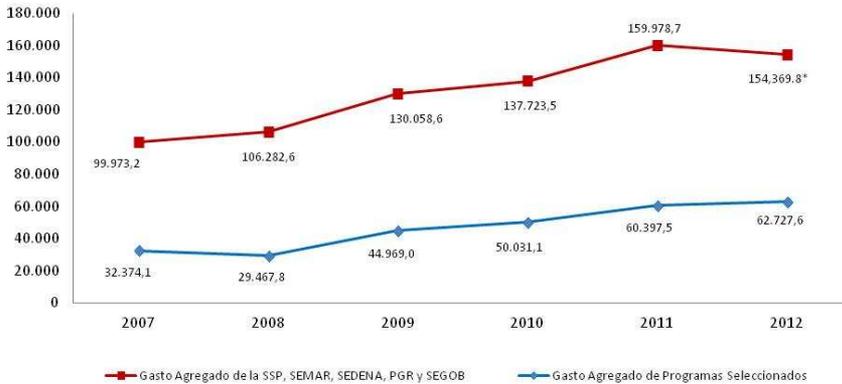
TMCAR: Tasa media de crecimiento anual real.

A: Aprobado.

n. a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. SHCP.

Gráfica 14
Gasto Agregado de la SSP, SEMAR, SEDENA, PGR y SEGOB, 2007-2012
 (millones de pesos de 2012)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Como puede observarse en el Cuadro 16, el único de los ramos que no tiene presencia en los Programas Seleccionados es la Secretaría de Marina (SEMAR). Si bien esta dependencia participa activamente en acciones de seguridad pública, no se identificó programa presupuestario alguno que concentre de manera específica los recursos asociados a dichas acciones. Bajo esa circunstancia, se determinó excluir los programas de la SEMAR de la selección a fin de no acrecentar arbitrariamente esta última.

Entre 2007 y 2012, los recursos asociados a los Programas Seleccionados se incrementaron en 30 mil 353.5 mdp, al pasar de 32 mil 374.1 mdp que se ejercieron en 2007 a 62 mil 727.6 mdp que están presupuestados para el presente ejercicio fiscal. Esta variación representa una expansión de 93.8 por ciento.

Entre los programas que más han impulsado la expansión del gasto en el periodo de análisis destacan: la Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito (con una variación absoluta de 10 mil 498.9 mdp), Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública (5 mil 626 mdp), Administración del sistema federal penitenciario (4 mil 810 mdp) y Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, mejor conocido como SUBSEMUN (4 mil 453.9

mdp); que en conjunto suman una variación de 25 mil 389.6 mdp, que equivale al 83.6 por ciento del incremento registrado por los Programas Seleccionado. A continuación se analiza en específico cada uno de estos programas.

Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito

Este programa, que en el PEF 2012 participa con casi la mitad del presupuesto SSP y con la tercera parte del presupuesto de los “Programas Seleccionados”, supone un proceso de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado; así mismo, la SSP se coordina con la SEDENA, la SEMAR, la PGR e instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de distintas entidades federativas.

Entre 2007 y 2012, los recursos vinculados a este programa se han incrementado de manera casi continua a una tasa de crecimiento media anual de 16.1 por ciento, que acumulada al quinto año suma una variación de 110.7 por ciento.³¹

³¹ En el marco de los operativos conjuntos, se incluyeron los trabajos de disuasión, prevención y vigilancia para el combate a delitos contra la salud, secuestro y extorsión; dispositivos de revisión de vehículos para detener la logística criminal, principalmente a través del aseguramiento de armamento, vehículos y numerario; revisiones en los aeropuertos internacionales del país para interrumpir el flujo de personas y mercancías ilícitas; y se instrumentaron mecanismos de captación y atención a la denuncia ciudadana .

Cuadro 16
Presupuesto en Materia de Seguridad.
Programa Presupuestario. 2007-2012
(millones de pesos de 2012)

Programas Presupuestarios	2007	2008	2009	2010	2011	2012A	Diferencia Absoluta Real	TMCAR 2007-2012
Total en Materia de Seguridad	32,374.1	29,467.8	44,969.0	50,031.1	60,397.5	62,727.6	30,353.5	14.1
Secretaría de Gobernación	2,009.3	2,048.9	2,364.9	7,092.7	8,952.3	12,704.4	10,695.0	44.6
Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federa- tivas. Municipios y el Distrito Federal (SUBSE- MUN)	0.0	0.0	0.0	4,646.6	4,411.3	4,453.9	4,453.9	n.a
Otorgamiento de subsidios para las entidades federati- vas en materia de seguri- dad pública para el mando único policial	0.0	0.0	0.0	0.0	2,231.5	2,484.0	2,484.0	n.a
Programa de Apoyos en Materia de Seguridad Pública (PROASP)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,000.0	3,000.0	n.a
Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacio- nal	2,009.3	2,048.9	2,364.9	2,446.1	2,309.6	2,766.5	757.1	6.6

Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012

Continúa Cuadro 16...

Secretaría de Seguridad Pública	19,218.2	18,155.6	30,774.0	30,491.5	39,762.2	35,901.6	16,683.4	13.3
Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito	9,480.2	13,425.2	19,302.6	19,091.9	22,392.1	19,979.2	10,498.9	16.1
Administración del sistema federal penitenciario	1,904.9	2,257.1	4,087.1	4,398.7	7,152.5	6,715.7	4,810.8	28.7
Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	797.1	113.5	2,330.4	2,354.5	4,754.6	6,423.0	5,626.0	51.8
Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	7,010.2	1,977.4	4,167.8	4,242.9	3,498.4	1,853.6	-5,156.6	-23.4
Plataforma México	25.8	382.4	886.0	403.5	1,964.5	930.2	904.3	104.8
Secretaría de la Defensa Nacional	2,361.4	1,705.4	2,464.7	2,920.7	2,653.2	2,795.2	433.8	3.4
Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional	2,361.4	1,705.4	2,464.7	2,920.7	2,653.2	2,795.2	433.8	3.4

Continúa Cuadro 16...

Procuraduría General de la República	8,785.2	7,557.9	9,365.4	9,526.1	9,029.8	11,326.5	2,541.3	5.2
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	7,019.8	6,647.9	7,185.9	7,585.4	6,995.2	8,700.5	1,680.7	4.4
Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	1,499.8	643.1	1,834.1	1,491.3	1,656.4	2,258.4	758.6	8.5
Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	265.6	266.9	345.5	449.4	378.1	367.6	102.0	6.7

TMCAR: Tasa media de crecimiento anual real.

A: Aprobado.

n. a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. SHCP.

Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública

A través de los recursos asignados a este programa se ha incrementado en forma importante la capacidad instalada de los centros penitenciarios, mediante la adecuación, remodelación de la infraestructura existente y la construcción de cinco centros de reclusión con 7 mil 904 espacios. Asimismo, se construyeron tres centros para la Policía Federal todos ellos equipados con tecnología de punta: el Centro de Mando de Iztapalapa (que inició operaciones en junio de 2008), Ciudad Juárez (junio de 2010) y el Centro de Inteligencia (noviembre de 2009).

Los recursos asociados a este programa se han incrementado de manera continua en los últimos cinco años a una tasa de crecimiento media anual de 51.8 por ciento, la segunda más alta entre los Programas Seleccionados y, que acumulada al quinto año, representa una variación de 705.8 por ciento

Administración del sistema federal penitenciario

Este programa tiene como finalidad proteger a la sociedad mediante el confinamiento de los delincuentes, en condiciones propicias que favorezcan su reinserción social. Sus recursos se han incrementado aceleradamente ante la necesidad de ampliar la capacidad administrativa de la SSP para hacer frente a la expansión de la infraestructura penitenciaria en los últimos años (cinco nuevos CEFERESO y la ampliación del Complejo Penitenciario Islas Marías), que pasó de una capacidad de internamiento 9 mil 423 espacios, al inicio de la presente administración, a 17 mil 327 espacios en 2011, un aumento del 83.8 por ciento.³²

Los recursos para este programa se incrementaron de manera continua entre 2007 y 2011, sin embargo, para el presente ejercicio fiscal, su presupuesto es 6.1 por ciento menor a lo ejercido en 2011. Considerando las cifras de

³² Adicionalmente, en el presente año se prevé la entrada en operación del centro penitenciario de Papatla, Veracruz, con un mil 200 espacios para delincuentes de alta peligrosidad

2007 y 2012, el programa observa un crecimiento medio anual de 28.7 por ciento que acumulada al quinto año suma una variación de 252.5 por ciento.

Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)

Este subsidio se otorga a partir de 2008 para fortalecer a las policías municipales y de las delegaciones del Distrito Federal, en lo que corresponde a infraestructura y capacitación. Los beneficiarios del subsidio ascienden en promedio a 200 localidades apoyadas por año.

Este programa, que en el PEF 2012 participa con casi el 27.5 por ciento del presupuesto de la SEGOB, ha registrado un comportamiento relativamente estable desde su instauración en 2008, oscilando alrededor de los 4 mil 500 mdp.

Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito

Finalmente, cabe hacer mención al programa Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito, el único entre los Programas Seleccionados que observa una variación absoluta negativa entre 2007 y 2012 por 5 mil 156.6 mdp. Dicho programa pretende desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que incluye la profesionalización de los elementos, procesos de evaluación del personal y ascensos en la carrera policial, para fomentar la credibilidad y confianza de la sociedad así como incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.

Los recursos que por casi 4 mil mdp promedió este programa entre 2009 y 2011, se debió a las aportaciones que tuvieron que efectuarse a favor del Fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento de Seguridad y de Aeronaves,³³ a fin de cubrir los gastos de equipa-

³³ El Fideicomiso fue autorizado con base al dictamen No. 307-A-3090 de la Unidad de Política y Control Presupuestario, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a

miento e infraestructura para la Policía Federal Preventiva; la construcción de instalaciones y equipamiento para la Plataforma México, así como la adquisición de parque vehicular y equipo estratégico para el desarrollo de acciones en materia de seguridad.

Economía (Ramo 10)

En el periodo 2007-2012, los recursos del Ramo 10 observan una tendencia general al alza. Si bien en los ejercicios de 2008 y 2009 el ramo alcanzó sus máximos niveles al promediar 20 mil 750 mdp³⁴, al comparar lo ejercido en 2007 (12 mil 898.7 mdp) con lo presupuestado para 2012 (18 mil 622.9 mdp) resulta una diferencia de 5 mil 724.2 mdp, que equivale a un crecimiento de 44.4 por ciento (Gráfica 15).

A nivel de programas presupuestarios, se observa que la expansión de los recursos del ramo es atribuible de manera preponderante a sólo cinco programas:³⁵ Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME); Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES), Estudios de preinversión, Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa, y Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT); cuyas variaciones absolutas suman 4 mil 571.6 mdp y equivalen al 80 por ciento de la variación del ramo entre 2007 y 2012 (Cuadro 17).

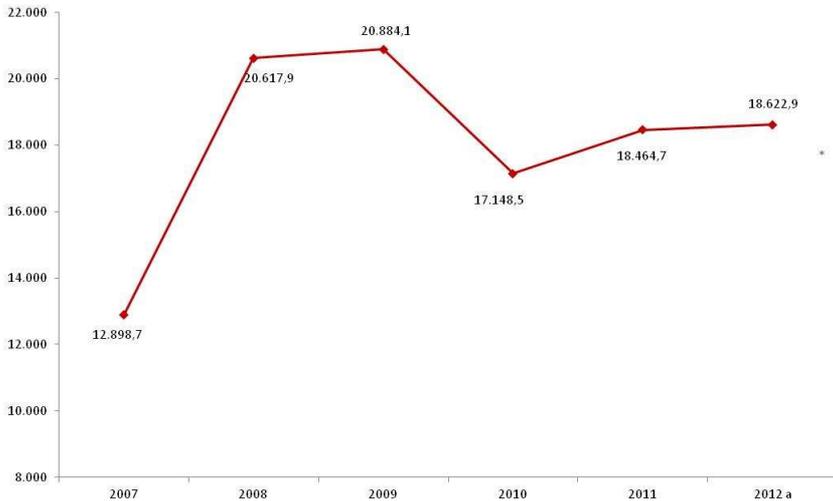
fin de agilizar las transferencias de recursos con carácter estratégico en materia de Seguridad Pública, que impliquen riesgo, urgencia o confidencialidad. Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado de la Secretaría de Seguridad Pública.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/3500t05.pdf (09/06/09).

³⁴ De acuerdo con los Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondientes a los ejercicios de 2008 y 2009, el significativo incremento que en esos años registró el gasto del Ramo 10, se atribuye a ampliaciones presupuestales otorgadas para sufragar la entrega de Subsidios y Transferencias corrientes.

³⁵ Desde el año de 2008, el Ramo 10 Economía administra un total de 50 programas presupuestarios. Con antelación a ese año, la estructura programática del ramo estaba integrada por 30 Actividades Prioritarias.

Gráfica 15
Ramo 10 Economía, 2007-2012
 (millones de pesos)



*/ Recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El Fondo PYME tiene como objetivo contribuir al crecimiento económico y el empleo mediante el financiamiento de las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de la entrega de subsidios. Este es el programa más importante del ramo pues en promedio ha concentrado cerca del 40 por ciento de sus recursos en el periodo de análisis.

Después de un crecimiento de 80 por ciento entre 2007 y 2008, los recursos del Fondo PYME en los años subsecuentes han observado un comportamiento relativamente estable oscilando entre los 6 y 7 mil mdp. Al comparar lo ejercido por este fondo en 2007 con lo que se le presupuestó para 2012, se observa una diferencia de 2 mil 703.8 mdp que equivale al 47.2 por ciento de

la diferencia que para esos mismos años registró el ramo en su conjunto (5 mil 724.2 mdp).

El FONAES se encarga de atender las iniciativas productivas individuales y colectivas de emprendedores de escasos recursos, con el propósito de promover que sus beneficiarios constituyan empresas sociales. Durante el periodo de análisis, sus recursos han observado un comportamiento poco estable con altas y bajas que han oscilado entre un mil 300 mdp y 2 mil 200 mdp. Al comparar lo ejercido en 2007 y lo presupuestado para 2012, se observa una diferencia de 536.6 mdp que implica una tasa de crecimiento media anual de 5.9 por ciento.

El programa Estudios de Preinversión está bajo la responsabilidad del Servicio Geológico Mexicano, y sus objetivos se encuentran vinculados al apoyo de estudios que apoyen el desarrollo de proyectos de inversión en el sector minero nacional, haciendo énfasis en el desarrollo de proyectos de la pequeña minería.

Los recursos asociados a este programa observan una tendencia general al alza con ciertos altibajos. Al comparar lo ejercido en 2007 y lo presupuestado para 2012, se observa una diferencia de 951.6 mdp que representa una tasa de crecimiento media anual de 19.8 por ciento que acumulada al quinto año suma una variación de 146.8 por ciento.

El programa “Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa” tiene como propósito contribuir con la integración de la actividad productiva de nuestro país en la economía mundial, mediante la promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa, apoyando a empresas exportadoras con financiamiento.

Después de registrar un crecimiento de casi 70 por ciento entre 2007 y 2009, los recursos de este programa han mantenido un comportamiento relativamente estable en los años subsecuentes promediando la cantidad de 770 mil mdp.

Finalmente, por lo que se refiere al PROSOFT, sus fondos se destinan a la entrega de subsidios con el propósito de apoyar las actividades empresariales y el desarrollo de proyectos que contribuyan al desarrollo del sector de tecnología de la información. Sus recursos en el periodo de análisis observan una tendencia general al alza, no obstante que en 2007 alcanzó su monto máximo al registrar la cifra de 765.9 mdp. Al comparar los recursos ejercidos en 2007 con los presupuestados para 2012, se observa un diferencial de 148.8 mdp que representa una tasa de crecimiento media anual de 4.8 por ciento.

Cuadro 17
Ramo 10 Secretaría de Economía
Gasto Ejercido, 2007-2012
(millones de pesos de 2012 y porcentajes)

Programas Presupuestarios	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a	Diferencia Absoluta	TMCAR ^b 2007-2012
Total del Ramo 10	12,898,7	20,617,9	20,884,1	17,148,5	18,464,7	18,622,9	5,724,2	7,6
Estudios de preinversión ^c	648,4	1,286,7	1,191,0	1,019,0	1,611,8	1,600,0	951,6	19,8
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Media- na Empresa (Fondo PYME)	4,344,4	7,837,2	6,110,9	6,589,5	7,084,1	7,048,2	2,703,8	10,2
Fondo Nacional de Apo- yos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1,621,9	1,328,9	2,228,4	1,854,2	2,188,4	2,158,5	536,6	5,9
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	567,0	765,9	609,5	683,2	705,9	715,8	148,8	4,8

Evaluación del gasto público en el periodo 2007-2012

Continúa Cuadro 17...

Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa	547,0	674,0	924,8	790,6	734,7	777,8	230,8	7,3
Resto de los Programas	5,169,9	8,052,5	9,205,9	5,369,9	5,363,5	5,977,6	807,7	2,9

TMCAR: Tasa media de crecimiento anual real,

a/ Se trata de los montos del presupuesto aprobado. Aprobado.

b/ Calculado con la base de precios 2012=100.0

c/ Para 2007 corresponde a la actividad Prioritaria K000 *Proyectos de Inversión*

d/ Para 2007 incluye las Actividades Prioritarias integrantes de las actividades Institucionales de *Proteger en materia de comercio exterior y promover la inversión extranjera* y *Negociar y administrar los acuerdos y compromisos comerciales internacionales*

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP,

V. Conclusiones

Durante los últimos veinte años el Gasto Neto Total ha observado una tendencia creciente; como proporción del PIB pasó de 18.9 por ciento en 1992 a 24.1 por ciento que se tiene estimado para el ejercicio fiscal de 2012. Asimismo, los máximos niveles de gasto público de los últimos veinte años se registran precisamente en el periodo 2007-2012.

El Gasto Neto Total promedió anualmente 2 billones 28.9 miles de mdp (20.1% del PIB) en el periodo 1992-2006, en tanto que en el periodo 2007-2012 el promedio es de 3 billones 546.1 miles de mdp (24.5% del PIB). Es decir, en los últimos cinco años el sector público federal ha ejercido anualmente en promedio 55 por ciento más recursos que en los tres lustros anteriores.

El incremento en el Gasto Neto Total por 555 mil 503.4 mdp, que resulta de comparar lo ejercido en 2007 con lo presupuestado para 2012, se refleja en la mayor parte de los ramos que integran la clasificación administrativa del Gasto Neto Total, y resultan particularmente favorecidos los siguientes:

- el Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo (con un aumento de 287 mil 903.9 mdp),
- Aportaciones a la Seguridad Social (102 mil 488.3 mdp),
- Participaciones a Entidades Federativas (82 mil 232.5 mdp),
- Salud (46 mil 460.6 mdp),
- Intereses y Comisiones (39 mil 767.3 mdp),
- Educación Pública (37 mil 564.4 mdp),
- Desarrollo Social (34 mil 992 mdp) y
- Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (42 mil 762.6 mdp).

Ramos que en forma conjunta registran un incremento en el ejercicio del gasto por la cantidad de 677 mil 171.6 mdp.

En cuanto a los ramos cuyos recursos presupuestales han disminuido entre 2007 y 2012, destacan por la magnitud de sus descensos los siguientes:

- Provisiones Salariales y Económicas (con una disminución de 108 mil 751.4 mdp),

- Energía (56 mil 242.2 mdp) y
- las Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (23 mil 28.4 mdp).

En conjunto, estos ramos registran una disminución en el ejercicio de recursos por la cantidad de 188 mil 22 mdp.

Mención aparte merecen los ramos que, a pesar de contribuir escasamente al aumento que observó el Gasto Neto Total (por la relativamente baja cuantía de sus asignaciones), en términos porcentuales registran incrementos importantes en sus recursos presupuestales entre 2007 y 2012:

- Gobernación (con una tasa de crecimiento media anual de 26.1%),
- Seguridad Pública (12.8%),
- Economía (7.6%),
- Defensa Nacional (5.2%),
- Marina (5.1%) y
- Procuraduría General de la República (4.6%).

Ramos que en forma conjunta registran un incremento en el gasto a tasa media anual de 8.9 por ciento que se compara con la tasa de 3.3 por ciento correspondiente al Gasto Neto Total.

En el primer grupo, es decir, los ramos como mayores incrementos absolutos, el de mayor impacto es el Gasto Programable de los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo con un aumento de 287 mil 903.9 mdp; resultado principalmente de los incrementos observados en PEMEX por 223 mil 708.3 mdp y en el IMSS por 76 mil 559.9 mdp, parcialmente compensadas por la variación negativa que registra en el periodo de análisis la paraestatal Luz y Fuerza del Centro por 36 mil 164.9 mdp, como consecuencia de su liquidación en 2009.

En la caso de PEMEX y desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto, los mayores recursos ejercidos por la paraestatal están vinculados a la Actividad Institucional “Petróleo Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones”, que en el periodo de estudio observó una expansión del gasto por 169 mil 135.2 mdp al crecer a una tasa media anual de 20.5 por ciento.

Por lo que se refiera al IMSS, su mayor gasto está vinculado principalmente a la expansión de tres programas: Pensiones en curso de pago de Ley 1973 por 35 mil 43.4 mdp, Atención curativa eficiente por 17 mil 639.8 mdp y Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS por 17 mil 296.2 mdp.

En cuanto al Ramo General 19 (Aportaciones a la Seguridad Social), el incremento que observa su gasto por 102 mil 488.3 mdp estuvo determinado preponderantemente por las transferencias destinadas al IMSS (33 mil 618.9 mdp), al ISSSTE (29 mil 922.5 mdp) y las Previsiones para las pensiones en curso de pago de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro (18 mil 232.8 mdp).

A su vez, de las transferencias al IMSS el rubro que más crece es el de Pensiones y Jubilaciones en cursos de Pago con una variación al alza de 32 mil 128.5 mdp. Este incremento, por sí solo, equivale a una tercera parte (31.3%) de los mayores recursos que ha recibido el ramo en su conjunto en los últimos cinco años. Sin duda, este comportamiento se encuentra claramente vinculado al fenómeno del proceso de envejecimiento de la población, que se constituye como uno de los desafíos más importantes que enfrenta en la actualidad las finanzas públicas del país.

En cuanto a las transferencias al ISSSTE, son dos los rubros que han captado la mayor parte del incremento en sus recursos: Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE (16 mil 748.5 mdp) y la Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE (12,539 mdp).

Las Participaciones a Entidades Federativas, el tercer ramo con mayor expansión absoluta (82 mil 232.5 mdp), deben su crecimiento a los mayores recursos captados por tres de sus diez rubros: el Fondo General de Participaciones (52 mil 871.3 mdp), el Fondo de Fiscalización (24 mil 749.6 mdp) y los Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina (20 mil 526.1 mdp).

La expansión del gasto en el Ramo 12 (Salud) por 46 mil 460.6 mdp entre 2007 y 2012, fue propiciada por el crecimiento de tres programas: Seguro Popular (34 mil 169.2 mdp), Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud (5 mil 194.9 mdp) y Prevención y atención contra las adicciones (un mil 180.1 mdp).

El Ramo 23 (Intereses y Comisiones), el cuarto con mayor expansión en su gasto (39 mil 767.3 mdp), deriva su crecimiento del costo financiero de la Deuda del Gobierno Federal, que en el periodo de análisis creció 55 mil 196.3 mdp (parcialmente compensado por la disminución del costo financiero de la Deuda del Sector Paraestatal en 15 mil 429.1 mdp). En particular, la

evolución del costo financiero de la Deuda Interna del Gobierno Federal fue lo que más impactó al ramo al crecer en 57 mil 550.7 mdp.

El siguiente ramo con mayor crecimiento en su gasto es el de Educación Pública (Ramo 11), que en el periodo creció en 37 mil 564.4 mdp. Desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto, cinco de las trece “subfunciones presupuestarias” que integran dicho ramo concentran la mayor expansión de recursos: Educación Media Superior (13 mil 479.1 mdp), Educación Superior (13 mil 257.4 mdp), Cultura (8 mil 114.1 mdp), Investigación Científica (4 mil 417.1 mdp) y Deporte (4 mil 194.6 mdp).

El quinto ramo con mayor crecimiento en su gasto es el de Desarrollo Social (Ramo 20), que creció, de 2007 a 2012, en 34 mil 992 mdp. En este caso, la mayor parte del incremento en el ejercicio de recursos se concentra en cinco de los veintitrés programas presupuestarios que administra el ramo: Programa Desarrollo Oportunidades (16 mil 315.3 mdp), Programa 70 y más (11 mil 254.1 mdp), Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (5 mil 128.6 mdp), Programa de Apoyo Alimentario (3 mil 722.5 mdp) y Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (un mil 968.9 mdp); todos ellos sujetos a reglas de operación.

Por último, las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), deben el 90 por ciento de su expansión (por 32 mil 249.9 mdp) a cinco de sus ocho fondos: FORTAMUNDF (9 mil 517.8 mdp), FAIS (9 mil 286.4 mdp), FAEB (8 mil 640.4 mdp), FASSA (5 mil 879.2 mdp) y el FAFEF (5 mil 200.4 mdp).

En cuanto a los ramos que han disminuido el ejercicio de recursos, el que registra el mayor descenso es el de Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23), por un monto de 108 mil 751.4 mdp. Esta evolución tiene que ver con el carácter contingente del ramo, lo que propicia cierta volatilidad en su comportamiento; sin embargo, en el periodo de análisis observa una tendencia general a la baja que podría ser indicativo de una mejor planeación del gasto a nivel federal. Entre sus fondos más importantes se encuentra el FONDEN, el FEIEF, los Fondos Metropolitanos, el Fondo Regional y el FEIP; que de forma conjunta concentran el 72.1 por ciento de los recursos asignados al ramo para el presente ejercicio.

El siguiente ramo con el mayor descenso en el ejercicio del gasto es el de Energía (Ramo 18), con una disminución de 56 mil 242.2 mdp. Este descenso se debe, particularmente, al hecho de que en los últimos años no se han registrado transferencias del Gobierno Federal a favor de Luz y Fuerza del Centro

y de PEMEX. En el primer caso, por la disolución de la propia empresa paraestatal en 2009 y, en el segundo caso, por que los “ingresos excedentes” a que se refiere la fracción XXX del Artículo 2 de la LFPRH, han resultado insuficientes para alcanzar a derivar recursos hacia el FEIPEMEX, que es la bolsa desde la cual se realizan las transferencias a favor de PEMEX.

Por último, el tercer ramo con mayores descensos es el de Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (Ramo 34), con una disminución en el periodo de análisis por 23 mil 28.4 mdp. En este caso, el IPAB es el que influye de manera determinante en la evolución del ramo al concentrar en el periodo de análisis el 83.8 por ciento de los recursos del ramo y disminuir su gasto en 17 mil 836.9 mdp. El otro rubro del ramo, Programa de Apoyo a Deudores de la Banca, registra también una disminución en su gasto, aunque su cuantía es mucho menor (5 mil 191.4 mdp).

Respecto a los ramos con mayores crecimientos relativos, en el documento se optó por consolidar en un solo análisis los ramos de Gobernación, Seguridad Pública, Economía, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República, toda vez que su incremento en el gasto se vincula principalmente al tema de seguridad. En ese sentido, se identificaron 13 programas que en el periodo de análisis concentraron cerca del 60 por ciento del crecimiento acumulado por dichos ramos entre 2007 y 2012.

En el periodo de análisis, los recursos asociados a los Programas Seleccionados se incrementaron en 30 mil 353.5 mdp, lo que representa una expansión de 93.8 por ciento. Entre los Programas Seleccionados que más han impulsado la expansión del gasto destacan: la Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito (con una variación absoluta de 10 mil 498.9 mdp), Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública (5 mil 626 mdp), Administración del sistema federal penitenciario (4 mil 810 mdp) y Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, mejor conocido como SUBSEMUN (4 mil 453.9 mdp).

Finalmente, tenemos al Ramo 10 (Economía), que en el periodo de análisis incrementó su gasto en 5 mil 724.2 mdp, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 7.6 por ciento. La expansión en su gasto es atribuible principalmente a cinco de sus programas: Fondo PYME (2 mil 703.8 mdp); Estudios de preinversión (951.6 mdp); FONAES (536.6 mdp); Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa (230.8

mdp); y PROSOFT (148.8 mdp); cuyas variaciones absolutas suman 4 mil 571.6 mdp y equivalen al 80 por ciento de la variación del ramo entre 2007 y 2012.

Para concluir es de destacar que, durante los últimos veinte años, el Gasto Neto Total ha observado una tendencia creciente de largo plazo, sea que se mida a precios constantes de un año base o como proporción del PIB. Si bien dicha tendencia se ha visto reflejada prácticamente en todos los rubros que integran el Gasto Neto Total, algunos de ellos han resultado particularmente favorecidos: el Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo; Aportaciones a la Seguridad Social; Participaciones a Entidades Federativas; Salud; Intereses y Comisiones de la Deuda; Educación Pública; Desarrollo Social; y Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.

Asimismo, en el interior de los rubros destaca la expansión del gasto de PEMEX, así como las transferencias del Gobierno Federal al ISSSTE y al IMSS. Estos dos últimos casos, asociados a los crecientes recursos que demanda el pago de pensiones y jubilaciones. Por otro lado, destaca la expansión del gasto en programas presupuestarios específicos: Seguro Popular, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, Programa Desarrollo Oportunidades y el Programa 70 y más.

Bibliografía

Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012.

Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, de 2007 a 2011.

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012.

Retos para el fortalecimiento de los ingresos tributarios en México

Gerardo Castillo Ramos*
y Sergio Hernández Trejo**

Resumen

La recaudación tributaria en México es relativamente baja en comparación con otros países. Tan sólo en 2010 ésta representó 18.7 por ciento de su PIB. Ante esta situación, una mayor capacidad de los ingresos tributarios como fuente de ingresos gubernamentales es una parte importante de una propuesta de reforma hacendaria.

La mayor fuente de ingresos tributarios en México provino del ISR (55.7%) e IVA (41.5%) en 2011. Ambos impuestos han registrado la mayor incidencia sobre el crecimiento y trayectoria de los ingresos tributarios. En efecto, la incidencia histórica más negativa del ISR fue de -11.42 puntos porcentuales (ppt) en 1995 y de -5.52 ppt en 2009. Es decir, la capacidad de recaudación del ISR se vio afectada por las recesiones económicas en México.

Por su parte, la capacidad para gravar el consumo a través del IVA no se vio tan afectada como del lado del ingreso ante una caída del PIB en 1995 pero su incidencia sobre el crecimiento de los ingresos tributarios fue negativa en

* Investigador económico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), g.castillo76@googlemail.com.

** Subdirector de análisis macroeconómico del CEESP, sergioh@cce.org.mx.

Expresamos nuestro más amplio agradecimiento al maestro Javier Gala Palacios por sus valiosos comentarios a la versión inicial de este documento.

2009. La persistencia del trabajo informal representa un obstáculo tanto para el crecimiento de la productividad agregada como una mayor recaudación tributaria en México.

La tasa de ocupación promedio del sector informal fue de 27.9 por ciento en el período 2000-2011. Una simplificación del actual sistema tributario y reducción del costo que representa para las empresas operar en la formalidad alentarían no sólo el empleo formal sino que contribuirían a fortalecer los ingresos tributarios en México. En particular, el uso de un impuesto a tasa única busca, en principio, aumentar la capacidad de recaudación de los ingresos tributarios.

Palabras clave: impuestos, consumo, ingresos, reforma hacendaria, impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado.

Abstract

Tax collection in Mexico is relatively low in comparison to other countries. It only represented 18.7% of GDP in 2010. Given this situation, a larger tax revenue capacity as a source of government revenue is an important part of a proposal for a public finance reform.

The largest source of tax revenue in Mexico came from ISR (55.7%) and IVA (41.5%) in 2011. Both taxes have registered the largest effect on tax revenue growth and trajectory. In fact, the most historically negative ISR effect was at -11.42 percentage points (ppt) in 1995 and -5.52 ppt in 2009. That is, the ISR collection capacity was affected by economic recessions in Mexico.

On the other hand, the capacity to tax consumption through IVA was not as much affected as the income side given a GDP downfall in 1995 but its effect on tax income growth was negative in 2009. The perseverance of informal labor represents a barrier to either growth in aggregate productivity or larger level of tax collection in Mexico.

The average employment rate in the informal sector was at 27.9% in the period 2000-2011. A simplification of the current tax system and cost reduction entailing firm performance in the formal sector not only would encourage formal employment but also contribute increasing tax revenues in Mexico. In

particular, the use of a “flat” rate tax aims, in principle, at raising the capacity of tax revenue collection.

Key words: taxes, consumption, income, tax reform, income tax, value added tax.

Introducción

La capacidad del Estado para obtener y administrar sus recursos depende en cierto modo del fortalecimiento de la gobernabilidad. La eficiencia y capacidad para recaudar y administrar los recursos públicos puede considerarse como indicativo de una mejora en el funcionamiento de las instituciones. Asimismo, se esperaría que la administración pública, al contar con mayores recursos, tuviera un mayor margen de acción para mejorar su desempeño. Esto a su vez, tendría un efecto de retroalimentación virtuosa sobre el nivel de vida y bienestar de los ciudadanos, lo que fortalecería la capacidad para recaudar impuestos.

Los ingresos generales del gobierno mexicano representaron poco más de una quinta parte de su Producto Interno Bruto (PIB) (~22.2%) en 2009 (OCDE, 2011).¹ No obstante, México figura en el último lugar de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), según la importancia de sus ingresos gubernamentales como proporción del PIB. Esto se compara con los ingresos públicos promedio de los 32 países de la OCDE en el mismo año del orden de 41.4 por ciento del PIB. Incluso los Estados Unidos, donde los ingresos gubernamentales son relativamente bajos, dispusieron de ingresos públicos de aproximadamente 31 por ciento de su PIB. Es decir, existen brechas significativas entre el ingreso gubernamental de México y el de las economías desarrolladas.

¹ La información sobre ingresos del gobierno del grupo de economías de la OCDE está basada en las Estadísticas de cuentas nacionales. En esta clasificación, el gobierno general se conforma del gobierno central, estatal, local y los fondos de seguridad social. Entre los ingresos del gobierno están las contribuciones sociales (cuotas obrero patronales al IMSS, cuotas pagadas por empleados gubernamentales, así como cuotas de una parte de los empleados por cuenta propia) OCDE, 2011, *Public finance and economics, government at a glance*; y OCDE, (2011b), *National accounts at a glance 2010*, OECD publishing.

Una característica estructural de los ingresos gubernamentales en México es su fuerte dependencia de los ingresos petroleros. Durante la última década (2000-2011), los ingresos petroleros gubernamentales² representaron, en promedio, 4.8 por ciento del PIB en tanto que los no petroleros representaron 10.5 por ciento del PIB (SHCP, 2012). En 2011, los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal ascendieron a 1,436.9 miles de millones de pesos (corrientes), cifra que representó 10 por ciento del PIB (SHCP, 2012).

Esto se compara con los ingresos del gobierno federal por contribuciones a la seguridad social, cuyo monto fue de 231.5 miles de millones de pesos en el mismo año (ó 1.6 del PIB). Por otra parte, la importancia de los ingresos petroleros del gobierno federal registró un ligero aumento al pasar de 4.5 por ciento a 4.9 por ciento del PIB en el período considerado, en tanto que los ingresos no petroleros pasaron de 9.2 por ciento a 11.2 por ciento del PIB.

Asimismo, en la estructura de los ingresos del gobierno federal, los ingresos petroleros representaron, en promedio, casi una tercera parte (31.3%) durante la última década (*Op. Cit.*).

El fortalecimiento y trayectoria de crecimiento de los ingresos gubernamentales es un aspecto de suma relevancia para la economía. La siguiente interrogante busca dimensionar la importancia del tema: ¿con qué alternativas cuenta la administración pública federal (APF) si se eliminara una tercera parte de los actuales ingresos públicos que provienen de la actividad del petróleo? Un primer escenario es una reducción drástica del gasto público pero esto tendría fuertes repercusiones sociales y políticas.

Al respecto, no se descarta una mejora de la eficacia y transparencia para ejercer el gasto público ante una caída significativa de los ingresos, o dicho de otro modo, el gobierno tendría que aprender a gastar mejor. Un segundo escenario (y que creemos viable) consistiría en una re-ingeniería del sistema hacendario para incrementar sustantivamente su capacidad de recaudación.

Dado que los ingresos tributarios provienen de las contribuciones de los causantes cautivos, un incremento en la capacidad recaudatoria sólo puede ser factible si se traduce en un bienestar social para todos (es decir, mejor infraestructura, buenos servicios educativos de alcance universal, etc.) Un tercer escenario se basaría en un aumento desproporcionado del déficit y deuda públicos (la deuda bruta del gobierno de México representó 42.9 por ciento del PIB en 2011–FMI, 2012), lo cual generaría una crisis de confianza como la

² No se consideran los ingresos petroleros del sector paraestatal (PEMEX).

que actualmente se vive en la zona Euro. Asimismo, no se descarta una situación en la que coexistan en forma ponderada los tres escenarios planteados.

Como se observa en el cuadro 1, los ingresos petroleros del gobierno federal (en precios constantes de 2003)³ tuvieron un crecimiento medio anual de 3.9 por ciento, lo que se compara con el crecimiento medio anual de los ingresos no petroleros (4.9%) en la última década (2000-2011). Sin embargo, en un horizonte de tiempo más corto (2007-2011), los ingresos petroleros del gobierno federal registraron un crecimiento más dinámico (4%) en relación a los no petroleros (2.9%). En este contexto, resulta imperativo fortalecer la capacidad y calidad de las fuentes de ingresos que no dependan del petróleo en una lógica que sugiere que la dependencia de las finanzas públicas sobre el petróleo no es sustentable en el mediano plazo.⁴

Cuadro 1
Crecimiento medio anual de los ingresos petroleros
y no petroleros del gobierno federal, México,
2000-2011 (%)

	Petroleros	No Petroleros
2000-2011	3.9%	4.9%
2007-2011	4%	2.9%

Fuente: CEESP, con datos de SHCP, (2012), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México.

En particular, el objetivo de este ensayo consiste en identificar áreas de oportunidad encaminadas a fortalecer las fuentes de los ingresos tributarios en México. Para ello, se hace una revisión de la incidencia de la política tributaria sobre el crecimiento de los ingresos públicos durante la última década, así como sus alcances y limitaciones. Este estudio se centra en la capacidad de recaudación

³Para el cálculo de los ingresos en precios constantes se utilizó el índice de precios al consumidor nacional (IPC) por objeto del gasto, estandarizado al año base 2003, a partir de las estadísticas de índices de precios de INEGI.

⁴ Este planteamiento apunta a la fuerte necesidad de reorientar el uso de los ingresos petroleros para el financiamiento del propio sector energético y/o para transitar hacia otras fuentes de energía alternativa. Es decir, parte de las rentas del sector petrolero necesitan ser reinvertidas en el mismo sector como se pensaría que lo haría todo negocio que busque crecer. En la actualidad se está drenando una parte importante de la generación de riqueza del sector energético y que de otro modo podría ser utilizada en el escalamiento de sus capacidades de innovación industrial.

de los ingresos tributarios, en donde la trayectoria de crecimiento del ingreso nacional, la distribución del ingreso, la composición del empleo y la capacidad del consumo privado se consideran factores endógenos del sistema.

¿Por qué es importante fortalecer los ingresos tributarios en México?

Los ingresos tributarios en México son relativamente menores a los de las economías de la OCDE. Mientras en México los ingresos tributarios representaron 18.7 por ciento del PIB en 2010,⁵ en Reino Unido y España representaron, respectivamente, 35.0 por ciento y 31.7 por ciento del PIB (Gráfica 1). De hecho, se observa una reducción de los ingresos tributarios de México al pasar de 20.9 por ciento a 18.7 por ciento del PIB entre 2008 y 2010. El volumen relativamente bajo de los ingresos tributarios en México está relacionado con la forma en que se administra la recaudación de impuestos y con factores estructurales de la economía.

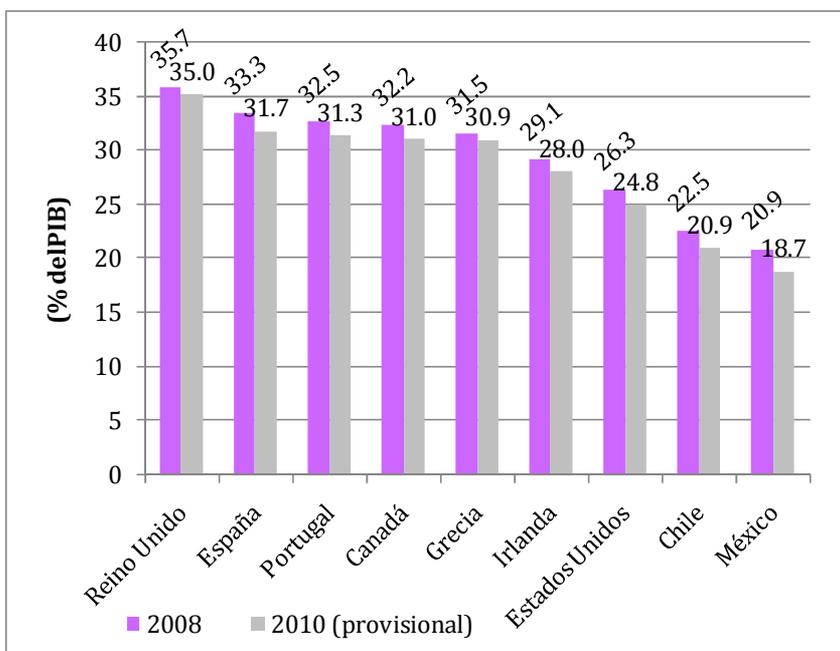
Aunado a la fuerte dependencia de los ingresos públicos de la renta petrolera, existen grandes retos aún pendientes en México. El Estado enfrenta gastos crecientes irreversibles entre los que se encuentran el sistema de pensiones; los gastos del sistema de salud para hacer frente a las enfermedades de una población que envejece; así como cambios en la estructura poblacional y bono demográfico cuyos beneficios sobre el crecimiento económico no han sido aprovechados.

A partir de 2009 se observa por primera vez en un período de 20 años un déficit primario del sector público en México (sin considerar el pago de intereses de deuda), lo que podría hacer insostenible el nivel actual de deuda pública (CEESP, 2011).⁶

⁵ Incluye contribuciones a la seguridad social.

⁶ De acuerdo con los especialistas del CEESP, el problema de fondo de la deuda pública en aumento radica en el pasivo contingente que representan las pensiones cuyo monto por cobrar aún no se ha realizado. Por ejemplo, en 2008 el pago de pensiones del IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, entre otros, rebasó por primera vez el monto pagado por el costo financiero de la deuda pública (CEESP, 2011).

Gráfica 1
Ingresos tributarios de países seleccionados, 2008 y 2010
 (% del PIB)



Fuente: estadísticas de las finanzas públicas de la OCDE, México, 2011.⁷

Por otra parte, el planteamiento de una reforma fiscal recaudatoria responde a una redistribución social universal. Al respecto, se plantea un nuevo sistema de protección social financiado a partir de ingresos públicos con impuestos generales al consumo, los ingresos y ganancias; la anulación de los regímenes especiales y subsidios al sector energético; y una mayor eficiencia del sistema tributario (Chávez Presa *et al.*, 2012). Al vincular la reforma hacendaria con cambios al actual sistema de seguridad social se busca una recaudación con fines específicos. Para poder hacer esto se necesitan más recursos pero el Estado mexicano es uno de los que menos recauda (Gráfica 1). Todos estos elementos sugieren la necesidad de grandes cambios estructurales, en donde el

⁷ Para Grecia y España los ingresos tributarios se redujeron en la cantidad que corresponde a toda transferencia de capital que representa impuestos no percibidos.

fortalecimiento de los ingresos tributarios es parte fundamental en la propuesta de una reforma hacendaria.

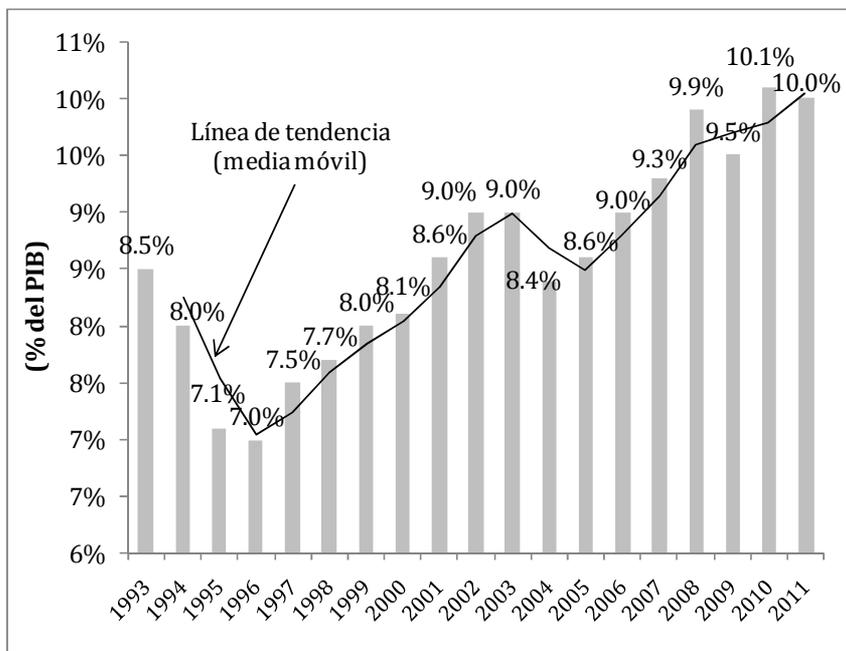
Ingresos tributarios y crecimiento económico

Una pregunta inmediata consiste en plantear ¿de qué depende la trayectoria de los ingresos tributarios en México? Una parte importante de la carga impositiva se dirige a gravar a la generación de ingresos bajo los principios de eficiencia y equidad. En general, el sistema de recaudación tributaria ha aumentado sus ingresos conforme al crecimiento del PIB en México (CEESP, 2009). No obstante, una revisión a detalle sugiere un componente cíclico en la trayectoria de los ingresos tributarios. En una perspectiva histórica, los ingresos tributarios (sin considerar la renta petrolera) han ganado una mayor importancia, ya que éstos representaron 8.5 por ciento del PIB en 1993 y 10 por ciento del PIB en 2011 (Gráfica 2). Asimismo, los ingresos tributarios registraron un máximo histórico de 10.1 por ciento del PIB en 2010, con dos ciclos prolongados en todo el período.

Si bien la capacidad de los ingresos tributarios aumenta en proporción al crecimiento del PIB, existen fuertes oscilaciones que sugieren un efecto de ajuste de la recaudación ante los ciclos económicos. En particular, se observa una fuerte caída de los ingresos tributarios después de 1994 (año en que se gestó en México una crisis de dimensión internacional asociada a la fuga intempestiva de capital financiero). Es decir, los ingresos tributarios no petroleros cayeron a niveles de 7.1 por ciento y 7 por ciento del PIB en 1995 y 1996, respectivamente (Gráfica 2).

Por otra parte, a partir de 2003 ocurre una caída de los ingresos tributarios con una recuperación sostenida, al pasar de 8.4 por ciento a 10 por ciento del PIB entre 2004 y 2011. Conviene señalar que durante 2008 no hubo una recesión en México sino una desaceleración económica y que se acentuó a partir de la crisis de la hipotecas *subprime* en los Estados Unidos. No fue sino hasta 2009 cuando tuvo lugar la recesión económica en México con un crecimiento negativo del PIB durante los cuatro trimestres consecutivos del año. Una caída relativa de los ingresos tributarios en 2009 se debe en parte a la recesión económica. No obstante, la caída de los ingresos tributarios en esta ocasión fue mucho menor que la observada en la crisis de 1995.

Gráfica 2
Ingresos tributarios del gobierno Federal, México, 1993-2011
 (% del PIB)



Fuente: CEESEP, con datos de SHCP, (2012), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México (no incluye los ingresos por renta petrolera).

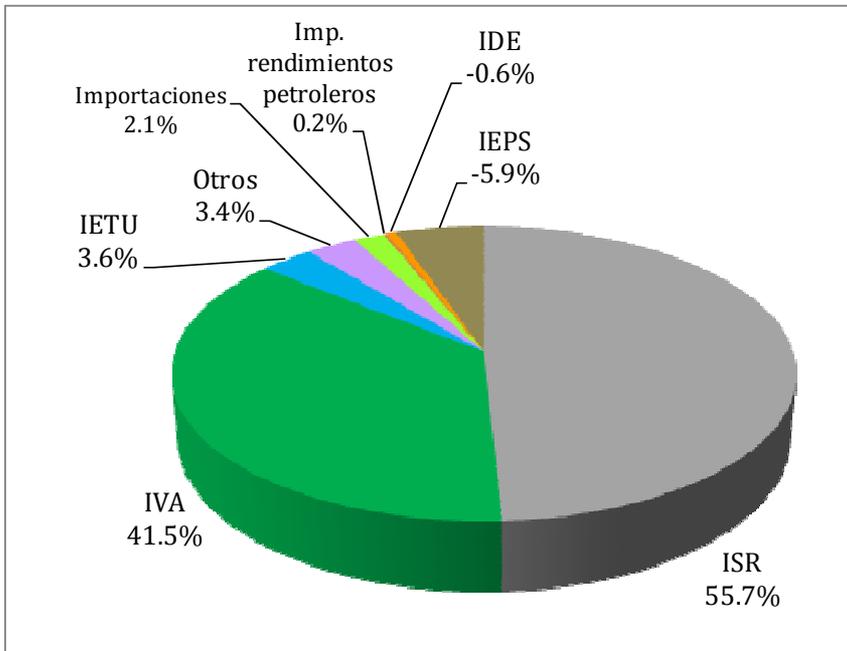
En este contexto, un coeficiente de correlación positiva ($r = +0.46$)⁸ entre el crecimiento anual de los ingresos tributarios y el PIB en el período 1994-2011 sugiere una asociación de la trayectoria cíclica de los ingresos tributarios y el nivel de actividad económica. Esto nos lleva a indagar con más detalle sobre la estructura de los instrumentos impositivos (lo que se conoce como *tax mix* en la literatura especializada) y su incidencia sobre el nivel de recaudación en México.

⁸ Si consideran los ingresos tributarios con renta petrolera, el coeficiente de correlación entre el crecimiento de los ingresos tributarios y el PIB es de ($r = +0.43$). En este caso, se consideran los ingresos por impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS).

Incidencia de la recaudación tributaria sobre el nivel de ingresos públicos

La recaudación de impuestos comprende el uso de instrumentos orientados a fortalecer los ingresos públicos a partir de gravámenes de “dominios” específicos de la actividad económica. Por ejemplo, entre los impuestos de aplicación más generalizada se encuentran aquellos que gravan el ingreso personal y de las empresas, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al consumo de bienes y servicios.

Gráfica 3
Participación de los ingresos tributarios según fuente, México, 2011
(%)



Fuente: CEESP, con datos de SHCP, (2012), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México.

La estructura impositiva se conforma de la participación de los diferentes gravámenes en la generación de ingresos públicos. El tamaño de la contribución de cada tipo impositivo dependerá tanto del nivel de la tasa impositiva

como del tamaño de la población de contribuyentes. En México, los impuestos de mayor recaudación corresponden al impuesto sobre la renta (ISR) y al impuesto al valor agregado (IVA). Sin embargo, existen diferentes instrumentos impositivos especiales como el que grava la producción y servicios relacionados con los combustibles, bebidas alcohólicas y cigarrillos (IEPS), o los que gravan los ingresos de las empresas (ISR e IETU).

Los ingresos tributarios ascendieron a 925.5 miles de millones de pesos en 2011 (en precios constantes año base 2003: 100). El ISR representó la mayor fuente de los ingresos tributarios del gobierno federal (55.7%) en ese año, seguido del IVA (41.5%), IETU (3.6%) y los impuestos a las importaciones (2.1%). La recaudación por ISR e IVA representaron, en conjunto, 97.2 por ciento de los ingresos tributarios. La Gráfica 3 presenta la distribución de la estructura de los ingresos tributarios en 2011.⁹

Asimismo, la recaudación por ISR ha ganado una mayor participación en los ingresos tributarios, cuya contribución aumentó de 44.5 por ciento a 55.7 por ciento en la última década (2000-2011). La contribución del IVA a los ingresos tributarios creció de 32.6 por ciento a 41.5 por ciento en el mismo período. Por el contrario, la participación de la recaudación del IEPS en los ingresos tributarios paso de 14 por ciento a una transferencia/subsidio público de -5.9 por ciento de los ingresos tributarios en el periodo señalado. En efecto, el monto de las transferencias del gobierno federal por concepto de IEPS ascendió a -54.73 miles de millones de pesos constantes (año base 2003: 100). Por último, los impuestos a las importaciones representaron 5.6 por ciento de los ingresos públicos en 2000; no obstante, su importancia cayó a 2.1 por ciento en 2011.

Trayectoria de los ingresos tributarios

En virtud del peso predominante del ISR e IVA en la estructura de los ingresos tributarios (ambos representaron 97.2% de los ingresos tributarios en 2011), es conveniente evaluar la incidencia de estos dos impuestos en la trayectoria de los ingresos públicos.

⁹ La categoría de otros impuestos incluye gravámenes sobre la tenencia, accesorios, bienes y servicios suntuarios, ISAN, ISCAS, etc.

La incidencia de un impuesto se construye a partir del peso o ponderación de un flujo de los ingresos fiscales (τ_i)¹⁰ sobre el crecimiento de los ingresos tributarios totales en un período. La ponderación de un flujo de ingresos tributarios ($\Delta \tau_i : \tau_{i,t} - \tau_{i,t-1}$) en el período t se puede expresar de la siguiente manera: $\Delta \tau_i / I_t$, donde (I_t) consiste en el total de ingresos tributarios en el período t. La estructura (s_i) de los ingresos tributarios se compone de la suma de cada ponderación de flujos tributarios:

$$s_t = \frac{\Delta \tau_1}{I_t} + \frac{\Delta \tau_2}{I_t} + \dots + \frac{\Delta \tau_n}{I_t}, \text{ o de manera general:}$$

$$s_t = \sum_{i=1}^n \frac{\Delta \tau_i}{I_t} \quad \dots (1)$$

A partir de la ponderación de los flujos tributarios y de su estructura se puede calcular su incidencia ($\dot{\tau}_i$) sobre el crecimiento de los ingresos tributarios (ΔI):

$$\dot{\tau}_i = \left[\frac{(\Delta \tau_i / I_t)}{s_t} \right] * \Delta I \quad \text{o} \quad \dot{\tau}_i = \left(\frac{\Delta \tau_i}{s_t * I_t} \right) * \Delta I \quad \dots (2)$$

$$\text{Donde } \sum_{i=1}^n \dot{\tau}_i = \Delta I \quad \dots (3)$$

Los ingresos tributarios ascendieron a 579.2 miles de millones de pesos constantes en 1993 (año base 2003), se ubicaron en 679.4 miles de millones de pesos en 2000 y alcanzaron un monto de 925.5 miles de millones de pesos en 2011. Asimismo, la participación media de los ingresos por ISR en los ingresos tributarios fue de 46.7 por ciento en el período 1993-2011, en tanto que la participación media de los ingresos por IVA fue de poco más de una tercera parte de los tributarios (34.2%).

¹⁰ (τ_i) representa los ingresos fiscales de cada uno de los impuestos especificados en la Gráfica 3.

Entre 1993 y 2011, los ingresos tributarios crecieron en promedio a un ritmo de 2.6 por ciento anual. Durante la última década (2000-2011), los ingresos tributarios crecieron en promedio a un ritmo similar (2.8% anual). Sin embargo, el crecimiento de los ingresos tributarios fue menos dinámico (2% anual, en promedio) entre 2007 y 2011.

La incidencia de los ingresos por ISR e IVA sobre el crecimiento de los ingresos públicos es muy variada en el período analizado. Sin embargo, se encuentran patrones específicos que nos ayudan a entender su efecto sobre la trayectoria de los ingresos tributarios. El ISR registró una incidencia negativa en los años posteriores a la crisis (1994, 1995 y 1996) pero también en 2004 y 2009 (Gráfica 4). En efecto, la incidencia histórica más negativa del ISR fue de -11.42 puntos porcentuales (ppt) en 1995 y de -5.52 ppt en 2009. Dado que el ISR se dirige a gravar el ingreso personal, la incidencia del ISR sobre los ingresos tributarios tiene un fuerte componente cíclico del PIB.

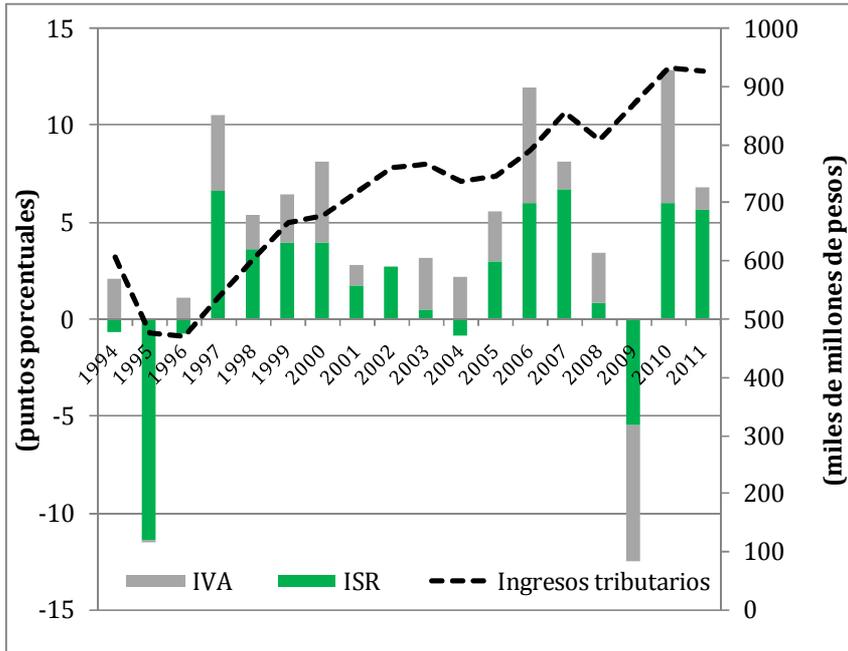
En algunos años (1996 y 2004), la incidencia del ISR e IVA fue de un orden similar (en ppt) pero de magnitud opuesta. Es decir, la magnitud opuesta del ISR e IVA canceló su efecto sobre el crecimiento de los ingresos tributarios en estos años.

En nueve años distribuidos en el período 1994-2011, la incidencia del IVA fue superior a la del ISR, caso que incluye los años de las dos crisis en México (1995 y 2008). En cierto modo, estos resultados sugieren una mejor capacidad del impuesto dirigido al consumo (IVA) para amortiguar los efectos de las recesiones sobre la captación de los ingresos tributarios. Es decir, el IVA como fuente de captación sobre el consumo final agregado muestra una aportación importante a la recaudación impositiva durante las épocas de crisis (o bien que la capacidad para gravar el consumo no se vio tan afectada como del lado del ingreso ante una caída del PIB en México).

Por último, en 2009 tanto el ISR como el IVA tuvieron una incidencia negativa sobre el crecimiento del ingreso tributario, respectivamente, del orden de -5.52 y -7.04 ppt (Gráfica 4). Al respecto, la tasa del IVA aumentó de 15 por ciento a 16 por ciento en 2010 en tanto que la del ISR creció de 28 por ciento a 30 por ciento con el objeto de aumentar la recaudación. Con estas medidas el gobierno federal buscó aumentar sus ingresos públicos. En particular, el aumento de la tasa del IVA tuvo como efecto el encarecimiento del consumo final. Sin embargo, como se observa en la Gráfica 4, la incidencia de ambos impuestos en 2010 (año que entró en vigor el alza de la tasa impositiva) fue positiva. No obstante, es muy probable que el encarecimiento relativo del

consumo final generara un efecto psicológico que aminoró las ventas (y al crecimiento del ingreso) del sector servicios.

Gráfica 4
Incidencia del IVA e ISR sobre el nivel de ingresos tributarios,
México, 1994-2011
 (ppt y miles de millones de pesos base 2003: 100)



Fuente: CEESP, con datos de SHCP, (2012), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México, ppt: puntos porcentuales.

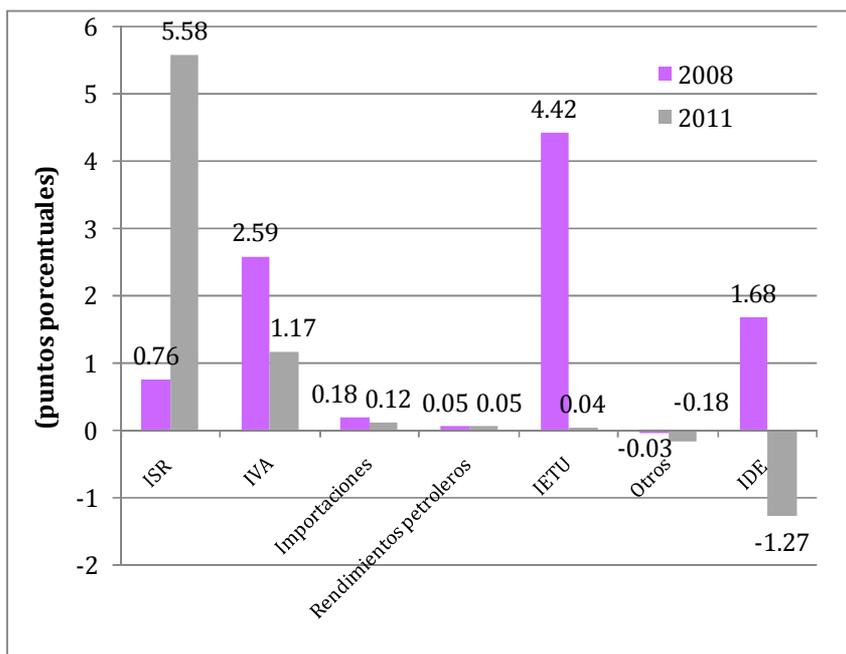
Incidencia tributaria según tipo de impuestos

La entrada en vigor del IETU a partir de 2008 representa una adecuación importante del sistema tributario en México. El IETU es un impuesto de control del ISR. Este impuesto se orienta a gravar el ingreso generado por la actividad empresarial tanto de personas “físicas” como “morales”. Algunos estudios sugieren que los impuestos de tipo corporativo tienden a desalentar la actividad productiva (Johansson, A., *et al.*, 2008). No obstante, resulta importante eva-

luar la incidencia del IETU sobre el crecimiento de los ingresos públicos en México.

Los ingresos tributarios se redujeron -5.6 por ciento y -0.7 por ciento anual, respectivamente, en 2008 y 2011. Una comparación de la captación de los diferentes instrumentos impositivos sugiere que el IETU tuvo la mayor incidencia sobre el crecimiento de los ingresos tributarios en 2008 (4.42 ppt), (Gráfica 5). No obstante, el IEPS tuvo una incidencia negativa (-15.29 ppt) sobre el crecimiento de los ingresos tributarios en el mismo año. De hecho, el crecimiento negativo de los ingresos tributarios se debe casi en su totalidad a la incidencia negativa del IEPS. Esto último representa, en términos prácticos, una transferencia del erario público a la producción (en el caso del IEPS). El IVA también tuvo una incidencia positiva importante (2.59 ppt) sobre el crecimiento de los ingresos tributarios en ese mismo año.

Gráfica 5
Incidencia según tipo de impuesto sobre el crecimiento de los ingresos tributarios, México, 2008 y 2011
 (ppt acumulados)



Fuente: CEESP, con datos de SHCP, (2012), Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México.

Si bien la tasa del IETU es menor a la del ISR, ésta se ha incrementado de 16.5 por ciento a 17.5 por ciento entre 2008 y 2010. Asimismo, el costo administrativo de contabilizar y reportar el pago del IETU para pequeñas y medianas empresas (PYMES) puede ser proporcionalmente mayor al de las grandes empresas si se le compara con los beneficios obtenidos. Adicionalmente, muchas PYMES podrían no tener suficiente capacidad de pago o llevar a cabo una planeación fiscal, lo que desalentaría la formalidad de un negocio.

Por otra parte, el ISR registró la mayor incidencia (5.58 ppt) sobre el crecimiento de los ingresos tributarios, lo que se compara con una moderada incidencia del IVA (1.17 ppt) en 2011. Por el contrario, la incidencia del impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) fue negativa (-1.27 ppt) en ese mismo año (Gráfica 5). Conviene señalar que el IEPS tuvo una incidencia negativa (-6.23 ppt) en 2011. Es decir, las transferencias del IEPS a la producción ascendieron a -54.7 miles de millones de pesos (precios constantes año base 2003: 100), cifra que equivale a 5.9 por ciento de los ingresos tributarios del mismo año.

Factores endógenos en el nivel de captación de impuestos

El tamaño de la captación del ISR depende en gran parte del crecimiento del PIB. Se ha sugerido que la captación de los ingresos tributarios de México no mantiene una relación proporcional con el tamaño de su economía. Entre los factores que no favorecen una mayor y mejor recaudación de impuestos están los tratos preferenciales, exenciones fiscales, una reducida base de recaudación y un sistema fiscal bastante complejo (CEESP, 2009).

Existen múltiples exenciones y tratamientos fiscales preferenciales en el sector del transporte y la agricultura, que limitan la efectividad de los impuestos. Asimismo, la evasión también afecta el monto de los ingresos tributarios. Algunas estimaciones sugieren que la evasión del transporte terrestre correspondiente a ISR e IVA representó 0.037 por ciento del PIB en 2007 (Loeza Manzanero *et al.*, 2008).

Por otra parte, el fortalecimiento de la recaudación del IVA depende del crecimiento del consumo privado (de la cantidad de bienes y servicios sujetos a un gravamen) y de manera más directa del consumo final. Sin embargo, existe una inter-relación entre la efectividad de ambos impuestos, toda vez que

el ISR puede afectar significativamente el ingreso disponible de los consumidores de menores ingresos y por tanto reducir su poder de compra.¹¹

Cuadro 2
Matriz de correlación de crecimiento del PIB, consumo privado y ventas al por menor según tipos impositivos, México, 1994-2011 (coeficientes)

	PIB	Consumo privado	Ventas Al por menor (*)
ISR	0.77	0.85	0.82
IVA	0.77	0.75	0.50
IEPS	-0.10	-0.08	-0.04
IMP	0.69	0.71	0.68

Fuente: CEESP (elaboración propia). (*) Período 1995-2011. IMP: impuesto a las importaciones.

La información del Cuadro 2 muestra una asociación positiva entre el dinamismo del ISR e IVA en relación al PIB y consumo privado. En un período de 17 años (1994-2011), el coeficiente de correlación más alto ($r = +0.85$) corresponde al crecimiento de los ingresos por ISR y consumo privado. Asimismo, se observa una correlación positiva alta ($r = +0.77$) entre el crecimiento de los ingresos por IVA y el crecimiento del PIB. La correlación entre el crecimiento de los ingresos por ISR y crecimiento de las ventas al por menor también es importante ($r = +0.82$). En general, el nivel y crecimiento del PIB, así como el consumo privado de los hogares tienen un efecto sobre los ingresos tributarios.

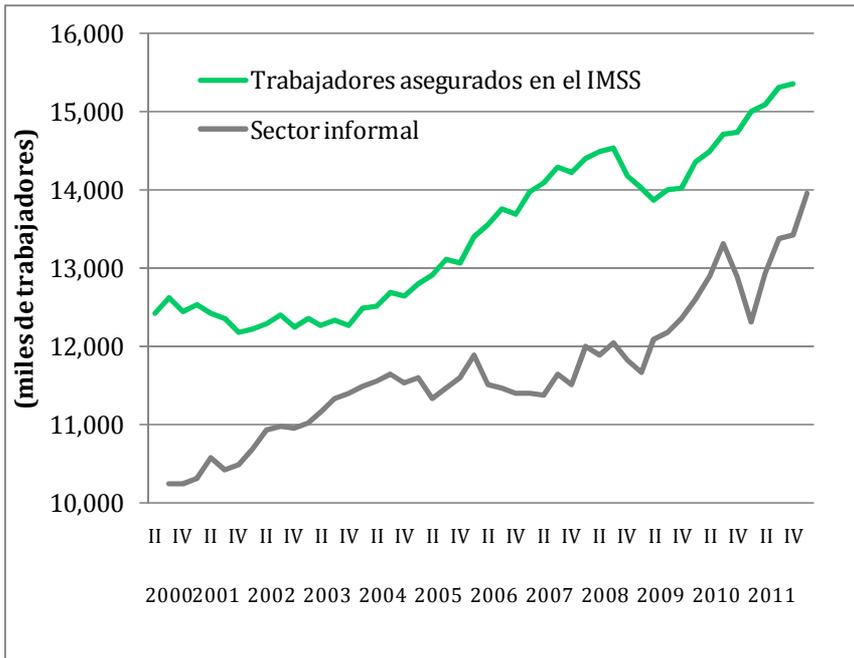
Potencial de captación de los ingresos tributarios

La informalidad forma parte de un problema estructural en México derivado del lento crecimiento económico y de los efectos de las recesiones. Entre las explicaciones sobre la proliferación del sector informal se encuentran la falta

¹¹ Aunque no forma parte del presente análisis, por el lado del gasto existen programas sociales de corte progresivo orientados a complementar el ingreso disponible de los grupos menos favorecidos en la distribución del ingreso mediante transferencias públicas.

de oportunidades asociada a una limitada generación de empleos bien remunerados y asociado a esto, el costo que representa operar en la formalidad y la corrupción.

Gráfica 6
Trabajadores afiliados al IMSS y población del sector informal
en México, 2000-2011
 (miles de trabajadores)



Fuente: CEESP, con datos de INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2012.

El número de trabajadores derechohabientes del IMSS y el de las personas que laboran en el sector informal de la economía han crecido, aunque la informalidad con mayor dinamismo.¹² En efecto, los trabajadores asegurados en el

¹² El registro de trabajadores informales se tomó de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), a partir de la clasificación por tipo de unidad económica que corresponde al sector de los hogares. En un sentido más amplio, la informalidad comprende no sólo a aquellos trabajadores sin seguridad social (trabajadores sin registro en el IMSS) sino a los que no pagan impuestos (trabajadores por cuenta propia) y que de alguna forma, se les está financiando a través del ejercicio del gasto público. Por tanto, el padrón de contribuyentes con registro activo en el

IMSS crecieron anualmente, en promedio, 1.9 por ciento en el período 2000-2011 mientras que las personas en el sector informal se incrementaron en promedio 2.8 por ciento. Es decir, la capacidad de la economía para generar empleos formales ha sido limitada en comparación con el crecimiento del sector informal en México. Por su parte, la población ocupada aumentó 2 por ciento en el mismo período. Para el cuarto trimestre de 2011, el número de trabajadores afiliados al IMSS y la población en el sector informal ascendió, respectivamente, a 15 millones 350 mil personas y 13 millones 966 mil personas (Gráfica 6).

En un horizonte de tiempo más corto (2007-2011) el contraste resulta mayor, ya que el crecimiento medio del sector informal (3.1%) casi duplicó el ritmo de crecimiento de los trabajadores afiliados al IMSS (1.6%). Estas cifras sugieren un alarmante aumento del fenómeno de la informalidad en México en años recientes (Cuadro 3).

Cuadro 3
Crecimiento medio de la población ocupada,
trabajadores afiliados al IMSS y población
en el sector informal de México, 2000-2011 (%)

Período	Población ocupada	Trabajadores asegurados en el IMSS	Sector informal
2000-2011	2%	1.9%	2.8%
2007-2011	1.7%	1.6%	3.1%

Fuente: CEESP, con datos de INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2012.

La tasa de ocupación del sector informal (expresada como porcentaje de la población ocupada) se ha mantenido en un promedio de 27.9 por ciento en la última década (2000-2011). Sin embargo, ésta registra fuertes oscilaciones en cada trimestre del período referido (de hecho sugiere un comportamiento cíclico como se muestra en la Gráfica 7).

En la medida que las fluctuaciones de la población informal responden al término de contrataciones laborales eventuales y/o de pérdidas significativas

Sistema de Administración Tributaria (SAT) ofrecería de manera más precisa el tamaño del sector formal de la economía.

de empleos (como resultado del ajuste de las empresas a los efectos de la crisis), la recaudación impositiva se ve afectada por las variaciones trimestrales de la población de contribuyentes con ingresos no sujetos a subsidios/transferencias públicas.

La persistencia de la tasa media de ocupación del sector informal es motivo de una fuerte preocupación, ya que el recurrente fenómeno de la informalidad representa un obstáculo no sólo para una mayor recaudación impositiva (vía un mayor número de contribuyentes) sino también en términos de crecimiento económico. En efecto, la productividad de las empresas y personas que operan en la informalidad tiende a ser menor que la de los establecimientos y negocios formales (OCDE, 2011c). En este sentido, la productividad agregada de la economía se fortalecería en la medida en que disminuya la importancia del sector informal.

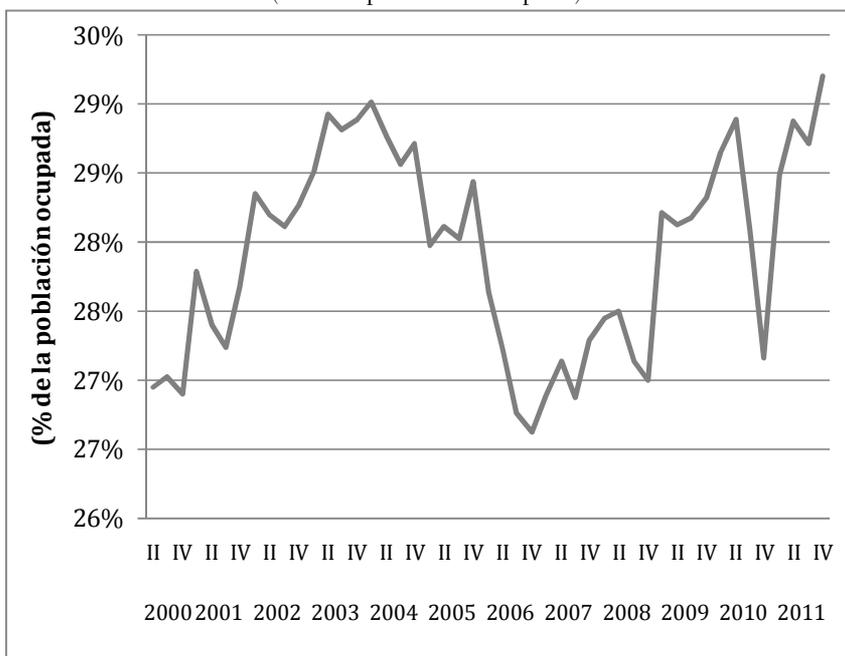
Una productividad relativamente baja del sector informal responde al hecho de que sus negocios generalmente carecen de capacitación, protección jurídica y acceso a crédito; asimismo, existen pocos incentivos para generar innovación y su escala de operaciones tiende a mantenerse pequeña (*Op. Cit.*). En consecuencia, el fenómeno de la informalidad recurrente es un factor endógeno al nivel de captación tributaria, que a su vez, retroalimenta de manera negativa el crecimiento de la producción.

Otro factor subyacente a la informalidad consiste en el costo de operar en la formalidad. Es decir, los empleados del sector informal no sólo no pagan impuestos sino que tampoco reciben seguridad social. El costo para un patrón de registrar a sus empleados en el sistema de seguridad social comprende no sólo las aportaciones a la seguridad social que por ley le corresponden, sino también los costos y tiempo relacionados con los trámites administrativos de establecer un negocio. Por ejemplo, mientras en México toma aproximadamente 9 días abrir un negocio, en Canadá toma cinco días y en Singapur tres días (World Bank, 2012). Asimismo, el costo de abrir un negocio (como porcentaje del ingreso per cápita) fue de 11.2 por ciento en México, lo que se compara con 0.7 por ciento y 0.4 por ciento, respectivamente, en Singapur y Canadá (*Op. Cit.*).

En cierto modo, el actual sistema de contribuciones a la seguridad social (que incluye INFONAVIT, aportaciones al IMSS, pensiones e impuestos a la nómina), las rigideces administrativas y una falta de cultura de la legalidad (así como de mayor certeza jurídica) son factores que desincentivan la formalidad en México. Por tanto, es deseable revertir el fenómeno de la informalidad, ya

que con esto se alentaría el crecimiento de la productividad, el ingreso nacional y en última instancia el número de contribuyentes.

Gráfica 7
Tasa de ocupación en el sector informal en México, 2000-2011
 (% de la población ocupada)



Fuente: Fuente: CEESP, con datos de INEGI, México, 2012.

Simplificación del sistema tributario

El sistema tributario mexicano en la actualidad es demasiado complejo. La progresividad (diferenciación) de las tasas impositivas sobre el ingreso (ISR), así como los tratos y regímenes preferenciales contribuyen a un nivel de recaudación que de otro modo pudiera ser mayor al observado.

La progresividad de las tasas impositivas ha dado lugar a dos aspectos estructurales de la distribución de los ingresos tributarios en México. Primero, el decil de hogares de mayores ingresos (decil X) aportó casi 60 por ciento de la recaudación del ISR por sueldos y salarios en 2010. Asimismo, las contribucio-

nes netas al ISR de los deciles de las familias de menores ingresos (I y II) representaron transferencias públicas del orden de 0.4 por ciento de las contribuciones del ISR en el mismo año (SHCP, 2012b).

De igual modo, los hogares de mayores ingresos en el país (deciles VIII, IX y X) aportaron 69.3 por ciento de las aportaciones a la seguridad social (*Op. Cit.*). Desde esta perspectiva, la progresividad de las tasas impositivas responde al principio de equidad y de algún modo ha atenuado las brechas de desigualdad social.

Segundo, si se consideran solamente las contribuciones al ISR por sueldos y salarios, la incidencia de la recaudación por ISR es mayor conforme crece el nivel de ingresos de los hogares. Es decir, mientras que para los hogares ubicados en el decil IV, las contribuciones al ISR representaron 2.5 por ciento de su ingreso bruto en 2010, éstas representaron casi una quinta parte (19.5%) del ingreso bruto de los hogares ubicados en el decil X. (*Op. Cit.*).

Sin embargo, las contribuciones a la seguridad social representan una mayor proporción de los ingresos brutos de las familias más pobres (1.6% de los ingresos de los hogares ubicados en el decil I) en comparación con los ingresos de los hogares del decil X (1.2%). Es decir, con el actual sistema impositivo la aportación a la seguridad social resulta relativamente más onerosa para un hogar pobre que para uno de mayores ingresos.

Por otra parte, los costos administrativos del cumplimiento fiscal (incluida la facturación) son significativos, lo que tiende a reducir la competitividad de las empresas y fomentar la informalidad. Por ejemplo, las misceláneas fiscales consisten en cambios y adecuaciones adicionales de las leyes tributarias con una temporalidad anual. Esto ocasiona cambios del esquema tributario tanto para los contribuyentes como para la autoridad hacendaria, lo que se traduce en una menor certidumbre en el ambiente de negocios y eventualmente repercute sobre una tendencia a la baja de la productividad de las empresas (Tello y Hernández, 2010).

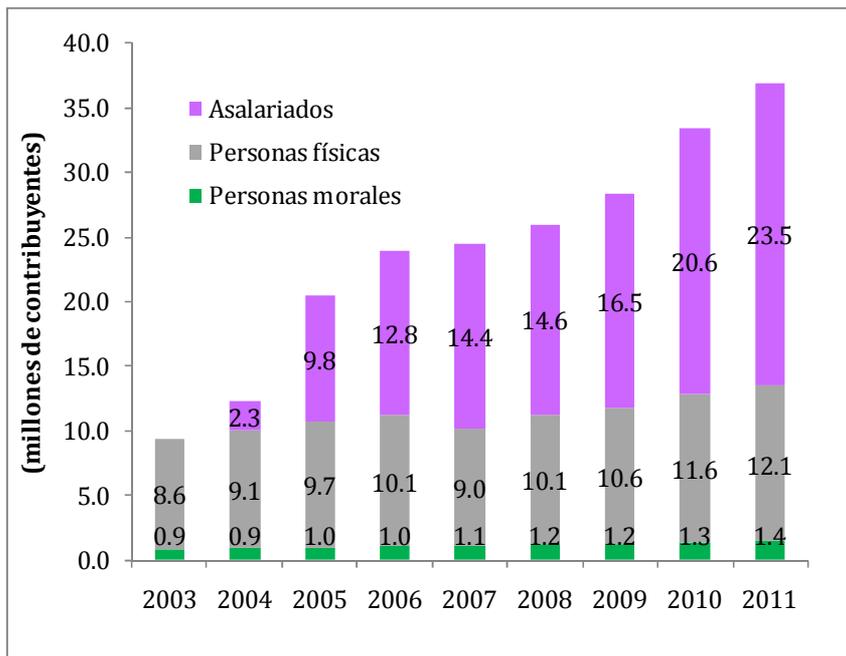
La simplificación del sistema tributario debe hacer más fácil la declaración y pago de impuestos. Por ejemplo, en la actualidad las tecnologías de la información han facilitado la inscripción de los contribuyentes en el registro federal (RFC) a través de un portal de Internet y concluirla con una visita a las oficinas de la administración tributaria. Por el contrario, el trámite de inscripción al RFC tomaba, en promedio, 45 días en 2003 (SAT, 2011). Sin embargo, por el lado del cumplimiento de las obligaciones fiscales en México, el pago de impuestos toma aproximadamente un período de 109 días en tanto que en

los Estados Unidos y Reino Unido este período se reduce, respectivamente, a 72 y 24 días (World Bank, 2012).

En este sentido, con una simplificación del sistema tributario se busca, en principio, aumentar el nivel de recaudación por una parte y por otro lado, fomentar una redistribución más equitativa de los recursos públicos para cubrir los servicios de salud, los fondos de pensiones y el ahorro para la vivienda.

En particular, la recaudación actual puede mejorar sustancialmente a través de un impuesto a tasa única a las empresas y a las personas “físicas” con actividad empresarial, de modo que se termine con los actuales regímenes preferenciales y bases especiales de tributación. Por otra parte, el monto de una tasa impositiva única buscaría consolidar la carga oficial total para las empresas, con lo que se eliminaría la relación de pagos que en la actualidad realizan al IMSS e INFONAVIT (CEESP, 2011b).

Gráfica 8
Evolución del número de contribuyentes activos en México, 2003-2011
(millones)



Fuente: Sistema de Administración Tributario (SAT), 2011, México.

Por otra parte, el padrón de contribuyentes registrado en el SAT ha aumentado de manera importante en los últimos años. Este es un aspecto que ha mejorado gracias a una mayor eficiencia de la administración tributaria en México. En 2003 el padrón de contribuyentes ascendió a 9.4 millones de personas mientras que para 2011 éste comprendía 36.9 millones (Gráfica 8). Es decir, el crecimiento medio anual de la base de contribuyentes fue de 18.6 por ciento entre 2003 y 2011. Este incremento podría interpretarse en gran parte como resultado de la simplificación de trámites de inscripción al RFC. El incremento más significativo ocurrió entre 2004 y 2005, con un número de contribuyentes que pasó de 12.3 millones a 20.4 millones. Asimismo, de los 36.9 millones de contribuyentes registrados en 2011, 63.5 por ciento correspondió a asalariados, 32.6 por ciento a personas físicas y 3.8 a personas morales (SAT, 2011).

Las personas físicas con actividad empresarial representan alrededor de 25 por ciento de los contribuyentes y aportan alrededor de 11 por ciento de la recaudación tributaria (SHCP, 2011). Es decir, los contribuyentes en activo ascendieron a 33.4 millones al finalizar 2010, de los cuales aproximadamente 8.4 millones correspondieron a personas físicas con actividad empresarial. Dado que las personas físicas con actividad empresarial registran una evasión importante, los impuestos pagados por este grupo de contribuyentes representan una oportunidad para mejorar la simplificación tributaria.

Por otra parte, la reducción de la informalidad mediante su incorporación al sector formal podría aumentar de manera importante el monto de la recaudación tributaria. En la actualidad, las mejoras de la administración tributaria se han dirigido principalmente a los causantes cautivos pero en el futuro un segmento potencial incluiría a aquéllos que actualmente operan en la informalidad.

Cultura de la legalidad

Desde la perspectiva del contribuyente, el pago de impuestos puede ser visto como una carga que reduce su ingreso disponible. En cierto modo, la capacidad recaudatoria de un Estado está determinada por las percepciones de los individuos sobre el sistema tributario. Al respecto, es importante informar y crear conciencia entre la población de contribuyentes acerca del funcionamiento de un sistema tributario equitativo, que evite favorecer parcialmente a

grupos de ingresos e intereses específicos (Tello y Hernández, 2010). La percepción de los contribuyentes representa una forma de institución social que bajo ciertas condiciones puede frenar el alcance y efectividad de la administración tributaria (*Op. Cit.*). Por tanto, el diseño de la política tributaria requiere promover entre los contribuyentes una cultura de reputación de la autoridad fiscal, de apego a ley y de buen desempeño de la administración pública.

Conclusiones

Los ingresos tributarios no petroleros en México ganaron 1.5 por ciento adicional respecto al PIB al pasar de 8.5 por ciento a 10 por ciento entre 1993 y 2011. A partir del presente análisis, se encontró que el ISR e IVA no sólo aportan la mayor cantidad de ingresos tributarios en México, sino que su incidencia (a partir de su crecimiento anual) es la más significativa de entre todos los impuestos. De hecho, la incidencia del IVA sobre el monto de los ingresos tributarios resulta mayor a la del ISR en los períodos posteriores a las recesiones económicas en México.

En este sentido, es necesario evaluar la posibilidad de poner en marcha un impuesto global y moderado al consumo final (actualmente el IVA no se aplica a alimentos y medicamentos) sí y sólo si: 1) se mantiene exenta de impuestos una canasta básica de bienes para todo mundo y 2) las tasas impositivas del ISR e IVA se aplican de manera generalizada.

Una de las principales limitaciones del impuesto al ingreso (ISR e IETU) es la actual complejidad del sistema hacendario. En este sentido, la simplificación de la recaudación tributaria que el CEESP propone, se enfoca a tres aspectos. Primero, la simplificación fiscal mediante un impuesto a tasa única, la cual busca en principio reducir la evasión y elusión fiscales y con ello incrementar los ingresos tributarios.

Segundo, la simplificación recaudatoria busca reducir los costos administrativos de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que implica el actual sistema de cálculo, declaración y pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social; de modo que un sistema eficiente y moderno desincentive la informalidad. La informalidad representa un fenómeno estructural de la economía mexicana que reduce el potencial recaudatorio de los impuestos al ingreso y obstaculiza el crecimiento de la productividad agregada.

Tercero, la simplificación recaudatoria propuesta es una forma de *flat tax* que elimina los costos administrativos de las empresas asociados a las aportaciones a la seguridad social, fondos para la vivienda, ahorro para el retiro y de impuestos sobre la nómina. La administración tributaria y no las empresas sería la encargada de asignar y transferir recursos públicos para la seguridad social universal bajo principios de eficiencia y equidad. Esto elimina de tajo la actual regresividad en las contribuciones a la seguridad social para los grupos de menores ingresos.

El creciente aumento de la informalidad representa una seria limitante a la capacidad de la recaudación de los ingresos tributarios en México. La informalidad es un fenómeno que se retroalimenta de los ciclos económicos y la desigualdad en la distribución del ingreso. En este punto, el mayor potencial de un impuesto a tasa única para fortalecer los ingresos tributarios radica en la potencial incorporación del sector informal a la base de contribuyentes registrados.

No obstante, la propuesta de una simplificación del sistema tributario no viene a resolver por sí mismo el problema del crecimiento de la informalidad. En consecuencia, resulta necesario atender la informalidad como un fenómeno sistémico en donde el crecimiento del PIB, el crecimiento sostenido de la productividad, una mejora redistributiva del ingreso, programas educativos hacia los pequeños empresarios y una cultura de la legalidad (y ataque a la corrupción) contribuirían en su conjunto a erradicar este fenómeno en México.

Por último, un sistema tributario simplificado a tasa única ofrece un grupo de ventajas. Entre estas se encuentran la simplicidad de su cálculo (impuesto *post-card*); la reducción de la evasión, ya que sólo se podría deducir el monto de las inversiones; un aumento en automático del número de contribuyentes debido a la casi obligatoriedad de emitir facturas, (de lo contrario no podrían hacerse deducciones); las empresas dejarían de hacer declaraciones definitivas; las personas físicas actualmente en el régimen de asalariados dejarían de estar sujetas a fiscalización (al recibir salarios netos de impuestos), la fiscalización se acabaría después de un año de implementar la simplificación.

Esto le permitiría al Sistema de Administración Tributaria concentrarse en la revisión y cumplimiento de las empresas y personas “físicas” con actividad empresarial (aproximadamente 9.7 millones de causantes en 2010), quitándose el trabajo que implica más de 30 millones de causantes (en su mayoría asalariados) que no tendrían relación con el SAT, liberando una gran cantidad de recursos que podrían dedicarse a la fiscalización de los actuales “vacíos” fiscales.

Bibliografía

- Chávez Presa, Jorge A., Fausto Hernández Trillo y Luis Felipe López Calva, (2012): Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), México.
- CEESP, (2011): Punto de vista ¿Sería prudente aumentar el déficit y la deuda pública de México en los próximos años?
- CEESP, (2011b): Punto de vista, La propuesta del CEESP para aumentar la recaudación tributaria: simplificar el cálculo, pago y auditoría de los impuestos.
- CEESP, (2009): Por una reforma integral de las finanzas públicas, México.
- FMI, (2012): International Monetary Fund, data and statistics.
- Johansson, A., et al., (2008): Taxation and economic growth, OECD Economics Department Working Papers, No. 620, OECD publishing.
- Loeza Manzanero, Calos, Roberto Escalante Semerena, Yolanda C. Ramírez Soltero, Hugo Michel Uribe, Feliciano Salazar Bueno y Hortensia Arroyo Vargas, (2008): Estudio de la evasión fiscal generada por el transporte terrestre, México.
- OCDE, (2011): Government at a glance, public finance and economics, OECD National account statistics.
- OCDE, (2011b): National accounts at a glance 2010, OECD publishing.
- OCDE, (2011c): Estudios Económicos de la OCDE, México.
- SAT, (2011): Informe tributario y de gestión, Sistema de administración tributario, cuarto trimestre, México.
- SHCP, (2012): Ingresos presupuestarios del sector público, Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, México.
- SHCP, (2012b): Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010.
- SHCP, (2011): El impuesto empresarial a tasa única (IETU): un diagnóstico a tres años de su implementación, México.
- Tello, Carlos y Domingo Hernández, (2010): Sobre la reforma tributaria en México, Economía, UNAM, Vol. 7, No. 21.
- World Bank, (2012): Doing Business 2011, Midiendo regulaciones para hacer negocios.

El gasto en educación en México por nivel educativo: Situación respecto a otros países de la OCDE

Ignacio Palos Rosales*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar dos dimensiones del gasto público en educación en México, siendo estas su importancia en el contexto económico nacional y su distribución entre los estudiantes por nivel educativo. Para cada una de estas dimensiones se realizan comparaciones entre los resultados obtenidos en México y otros países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El análisis de la importancia del gasto educativo en el contexto económico nacional se lleva a cabo mediante dos indicadores, siendo el primero de ellos el Gasto Público en Educación como proporción del PIB y, el segundo, el Gasto Público en Educación como proporción del Gasto Público Total. El análisis de la distribución del gasto se lleva a cabo utilizando los datos del gasto públi-

* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestro en la misma disciplina por la Universidad de las Américas-Puebla. Entre sus temas de especialización sobresale la Evaluación Financiera y Socioeconómica de Proyectos de Inversión Pública. Es investigador en el CEFP desde 2007, en donde se desempeña como analista del gasto público en las áreas de educación y medio ambiente y recursos naturales. En su trayectoria laboral destaca su actividad en organismos internacionales como el Banco Mundial (2002) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004-2007).

co por estudiante por nivel educativo expresado en dólares ajustados por Paridad del Poder de Compra.

Palabras clave: Educación, estudiantes, nivel educativo, distribución, gasto, políticas educativas.

Abstract

The aim of this work is to analyze the importance of public spending on education in Mexico and its distribution per student by educational level. For each of these dimensions, comparisons are made between the results obtained in Mexico and other OECD member countries. The importance of education spending in the national context considers two indicators: Public Spending on Education as a proportion of Gross Domestic Product (GDP) and Public Spending on Education as a proportion of Total Public Spending. The expenditure distribution analysis is carried out using data from public expenditure per student by educational level in Purchasing Power Parity adjusted dollars.

Key words: Education, students, educational level, distribution, expenditure, education policies.

Introducción

El presente ensayo tiene, entre sus objetivos principales, analizar la distribución relativa del gasto público por estudiante en México en los distintos niveles educativos, y revisar la posición que nuestro país ocupa al respecto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En primer lugar se llevó a cabo el análisis y la revisión de dos indicadores de gasto público en educación que, aunque de naturaleza general, proporcionan información sobre la importancia del gasto en educación para la sociedad y el sector público. El primero de ellos, el gasto público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se analizó en la primera sección. El segundo

indicador, el gasto público en educación como proporción del gasto público total, se analiza en la tercera sección. Es menester hacer mención que el comparativo internacional para ambos indicadores se centra en el año 2008, aunque se incluye información por país desde 1998.

En la tercera sección se abordó el indicador central para este ensayo: el gasto público por estudiante por nivel educativo y se desarrollaron los análisis correspondientes a los niveles educativos de Preprimaria, Primaria, Secundaria, Media Superior y Superior. Asimismo, se llevó a cabo un planteamiento del panorama general en cada nivel educativo en función del comportamiento de la variable “cobertura”. Para los niveles que conforman la Educación Básica (Preprimaria, Primaria y Secundaria) se incluyó una sección particular, sobre la relación entre el gasto en educación y los niveles de desempeño en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés). Por último se plantearon las conclusiones.

I. Gasto público en educación como porcentaje del PIB

De acuerdo con la OCDE, el gasto en educación debe ser considerado por los países como una inversión que puede ayudar a fomentar el crecimiento económico, mejorar la productividad, contribuir al desarrollo personal y social, y reducir la inequidad social.¹

Uno de los indicadores de gasto en educación más utilizados para llevar a cabo comparaciones entre países es el gasto público en educación como porcentaje del PIB, el cual nos indica la proporción de la riqueza nacional generada durante un año que el sector público dedica a la política educativa. También es posible utilizar este indicador como una aproximación de la proporción de la riqueza nacional generada durante un año que la sociedad destina a la educación, ello dado que la mayor parte del gasto en educación proviene del sector público.²

¹ Education at a Glance, 2011 (OECD).

² En promedio, para los países de la OECD, el 85 por ciento del gasto en educación proviene del sector público (OECD, 2011).

Según estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),³ en México, el gasto público en educación como proporción del PIB fue de 4.9 por ciento en 2008, cifra inferior al promedio de la OCDE de 5.3 por ciento, lo que sitúa a nuestro país en el lugar número 20 entre los países de la Organización (ver Cuadro 1).

Los países que ocuparon los primeros cinco lugares en 2008 fueron Dinamarca (7.7%), Islandia (7.5%), Suecia (6.8%), Noruega (6.5%) y Bélgica (6.4%). Mientras que los tres últimos lugares fueron Chile (4%), Eslovaquia (3.6%) y Japón (3.4%).

En promedio, México también gasta una menor proporción de su PIB en educación que otros países de América Latina como Argentina y Brasil, que gastan el 5.4 por ciento cada uno.

La Gráfica 1 muestra el comportamiento del gasto en educación como proporción del PIB para México y la OCDE entre los años 1998 y 2008. Como se aprecia, aunque la participación del gasto en educación en México creció en un punto porcentual de 1998 a 2002 (de 4.2 a 5.2%), el indicador disminuyó con respecto a este último año a partir de 2003 mostrando un valor final de de 4.9 por ciento en 2008, con lo que retrocedió al nivel que se tenía al año 2000. Asimismo, se observa que para cada año del periodo, el indicador presenta un mayor nivel para la OCDE que para México, siendo 2002 el año en que México estuvo más cerca de empatar dicho promedio, con una la diferencia de sólo dos décimas.

³ stats.uis.unesco.org

El gasto en educación en México por nivel educativo

Cuadro 1
Gasto público en educación para los países de la OCDE
(porcentajes del PIB)

Posición	País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Dinamarca	8.3	8.1	8.3	8.4	8.4	8.3	8.4	8.3	8	7.8	7.7
2	Islandia	7	6.6	6.7	7	7.6	7.5	7.5	7.6	7.5	7.4	7.5
3	Suecia	7.5	7.3	7.2	7.1	7.4	7.2	7.1	6.9	6.7	6.6	6.8
4	Noruega	7.5	7.1	6.6	7	7.6	7.5	7.5	7	6.6	6.8	6.5
5	Bélgica	...	...	...	6	6.1	6	6	5.9	6	6	6.4
6	Finlandia	...	6.1	5.9	6.1	6.2	6.4	6.4	6.3	6.2	5.9	6.1
7	Israel	7	6.8	6.5	6.8	6.9	6.8	6.3	6.1	6.1	5.9	5.9
8	Estonia	6.3	6.7	5.4	5.2	5.5	5.3	4.9	4.9	...	4.8	5.7
9	Irlanda	4.4	4.2	4.3	4.3	4.3	4.4	4.7	4.7	4.7	4.9	5.7
10	Francia	5.8	5.8	5.7	5.6	5.6	5.9	5.8	5.7	5.6	5.6	5.6
11	Nueva Zelanda	...	6.8	...	6.7	6.5	6.6	6.6	6.4	6	6	5.6
12	Austria	6.2	6.3	5.7	5.7	5.7	5.5	5.5	5.4	5.4	5.3	5.5
13	Holanda											
14	Estados Unidos	5	5	...	5.7	5.6	5.8	5.5	5.3	5.6	5.5	5.5
15	Suiza	5.3	5.3	5.2	5.4	5.7	6	5.9	5.7	5.5	5.2	5.4
16	Reino Unido	4.8	4.5	4.5	4.6	5.2	5.3	5.2	5.4	5.6	5.5	5.4
17	Promedio OCDE	5.3	5.3	5.3	5.5	5.5	5.6	5.5	5.4	5.3	5.2	5.3
18	Eslovenia	...	...	...	5.9	5.8	5.8	5.7	5.7	5.7	5.2	5.2
19	Hungría	4.5	4.6	5	5	5.3	5.9	5.4	5.5	5.4	5.3	5.1
20	Polonia	5	4.7	5	5.3	5.4	5.3	5.4	5.5	5.3	4.9	5.1
21	México	4.2	4.4	4.9	5.2	5.3	5.3	4.9	5	4.8	4.8	4.9
22	Portugal	...	5.1	5.2	5.4	5.3	5.4	5.2	5.2	5.1	...	4.9

Continúa Cuadro 1...

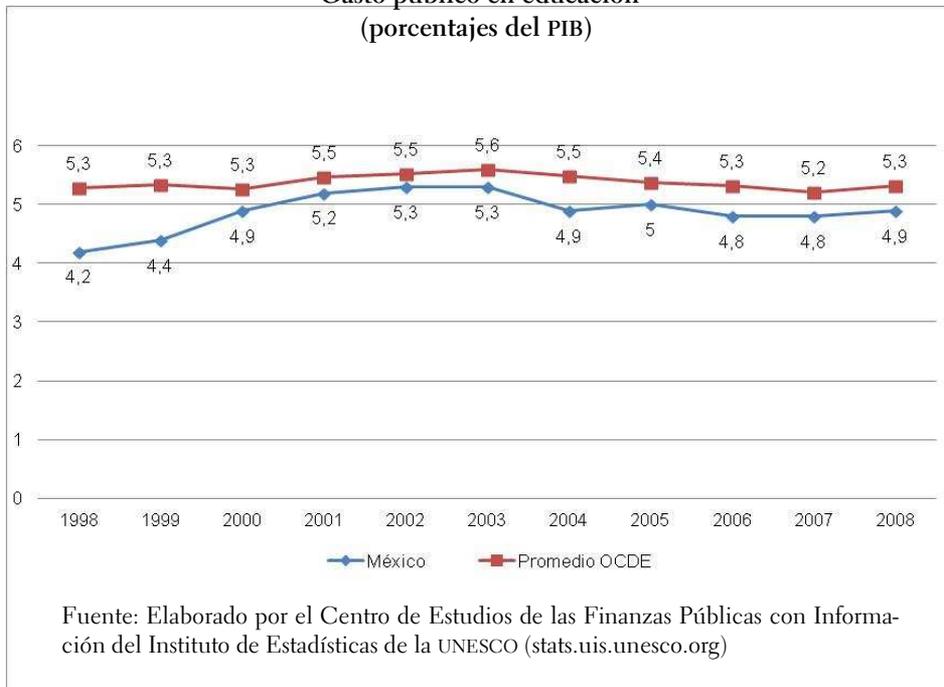
23	Canadá	5.6	5.7	5.6	5.1	5.2	...	...	4.9	...	4.9	4.8
24	Corea	3.7	3.8	...	4.1	4	4.4	4.4	4.1	4.2	4.2	4.8
25	Alemania	4.6	...	...	...	...	...	...	...	4.4	4.5	4.6
26	Italia	4.6	4.7	4.5	4.9	4.6	4.7	4.6	4.4	4.7	4.3	4.6
27	España	4.4	4.4	4.3	4.2	4.2	4.3	4.2	4.2	4.3	4.3	4.6
28	Australia	4.8	5	4.7	4.9	4.8	4.8	4.8	4.7	4.5	4.5	4.4
29	República Checa	3.9	4	4	4.1	4.3	4.5	4.4	4.3	4.6	4.2	4.1
30	Chile	3.4	3.8	3.9	...	4.2	4.1	3.7	3.4	3.2	3.4	4
31	Eslovaquia	...	4.2	3.9	4	4.3	4.3	4.2	3.8	3.8	3.6	3.6
32	Japón	3.5	3.6	3.7	3.6	3.6	3.7	3.7	3.5	3.5	3.5	3.4
Otros...												
	Argentina	4	4.5	4.6	4.8	4	3.5	3.8	...	4.5	4.9	5.4
	Brasil	4.9	3.9	4	3.9	3.8	...	4.	4.5	5	5.1	5.4

Nota: No incluye los países con cifra no disponible para 2008. Las cifras se encuentran ordenadas en sentido descendente con respecto a 2008.

... No disponible

te: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información del Instituto de Estadísticas e la UNESCO (stats.uis.unesco.org).

Gráfica 1
Gasto público en educación
(porcentajes del PIB)



II. Gasto público en educación como proporción del gasto público total

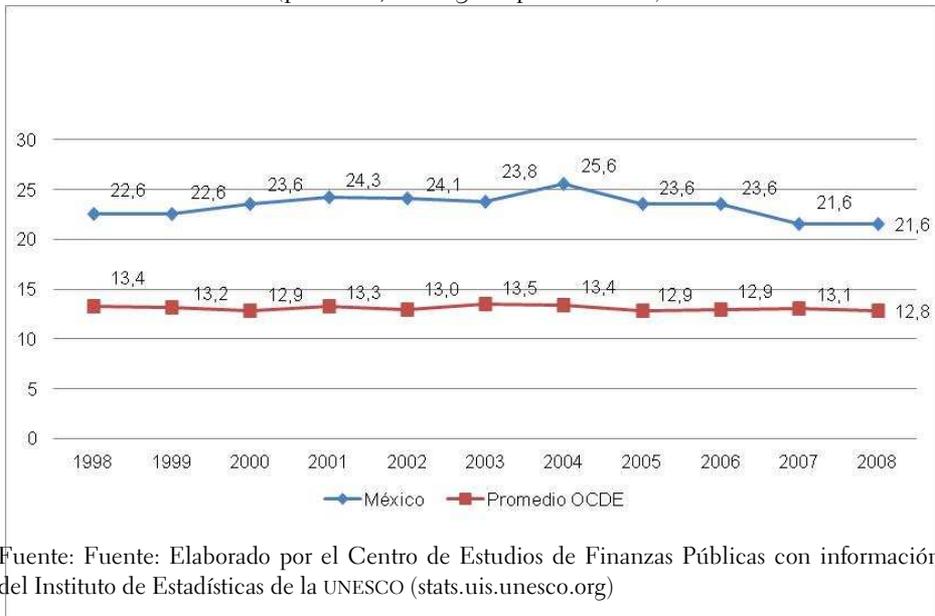
Como se ha observado, el gasto público en educación como proporción del PIB puede interpretarse como una medida de la importancia que la sociedad de un país le otorga a la educación. No obstante, dicho indicador no refleja de manera fiel la importancia presupuestal que los gobiernos otorgan a este rubro, ya que en la generación del PIB no sólo participa el sector público, sino todos los sectores económicos.

Un indicador útil, si se quiere reflejar la importancia que la educación tiene para los gobiernos, es el gasto público en educación como proporción del gasto público total. Al considerar la base de datos de la UNESCO, este indicador fue de 21.6 por ciento para México en el año 2008, ubicándolo en la primera posición entre los países de la OCDE, seguido de manera distante por Suiza (16.7%), Nueva Zelanda (16.1%), Noruega (16.1%) y Corea (15.8%).

Entre los países que ocupan los últimos lugares de esta lista están la República Checa (9.5%), Italia (9.4%) y Japón (9.4%), (ver Cuadro 2).

La evolución del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total de 1998 a 2008 para México y la OCDE se observa en la Gráfica 2, en ella se muestra que la tendencia del indicador para México no es estrictamente creciente, sino que se observan algunos picos y valles, lo que indica que la importancia relativa de la educación en el gasto público ha estado sujeta a vaivenes. Por ejemplo, en el año 2004 la educación muestra la mayor importancia en el presupuesto público (25.6%), mientras que la importancia que recibe en el último año de la serie es la más pequeña de todo el periodo. Por su parte, la serie de la OCDE presenta una mayor estabilidad en el periodo.

Gráfica 2
Gasto Público en Educación
(porcentajes del gasto público total)



Fuente: Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas con información del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (stats.uis.unesco.org)

Cuadro 2
Gasto público en educación para los países de la OCDE
(porcentajes del gasto público total)

Posición	País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	México	22.6	22.6	23.6	24.3	24.1	23.8	25.6	23.6	23.6	21.6	21.6
2	Suiza	...	15.4	14.8	15.6	15.9	16.5	16.5	16.2	16.3	16.1	16.7
3	Nueva Zelanda	...	...	...	16.1	16.2	20.9	...	15.5	19.7	17.9	16.1
4	Noruega	...	15.6	15.6	15.8	16.1	15.7	16.4	16.7	16.2	16.5	16.1
5	Corea	12.6	13.1	...	14.7	15.5	15	16.5	15.3	15.2	14.8	15.8
6	Dinamarca	...	14.9	15.4	15.6	15.5	15.1	15.5	15.7	15.4	15.4	15
7	Estonia	...	15.4	14.8	15.1	15.3	15.2	14.5	14.5	...	13.9	14.2
8	Islandia	...	17.1	17.3	17.7	18.7	17.9	18.4	19.6	19.6	18.8	13.9
9	Estados Unidos	...	...	...	17.1	15.2	15.2	14.4	13.7	14.7	14.1	13.8
10	Israel	14.1	13.9	13.8	13.8	13.7	13.7	...	...	13.3	13	13.7
11	Irlanda	...	13.2	13.7	12.8	12.8	13.2	14	14.1	13.9	13.5	13.4
12	Australia	...	...	13.8	...	14.3	14.4	14.2	14.1	13.8	13.7	12.9
13	Bélgica	...	...	...	12.2	12.2	11.8	12.1	11.4	12.3	12.4	12.9
14	Suecia	...	13.6	13	12.8	13.1	12.8	12.9	12.6	12.7	12.7	12.9
15	Promedio OCDE	13.4	13.2	12.9	13.3	13	13.5	13.4	12.9	12.9	13.1	12.8
16	Finlandia	...	12.5	12.2	12.7	12.7	12.8	12.8	12.6	12.6	12.5	12.4
17	Holanda	...	11.1	11.2	11.2	11.2	11.5	11.8	12.2	12	11.7	11.9
18	Polonia	...	11.4	12.7	...	12.2	12	12.7	12.6	12	11.6	11.8
19	Eslovenia	...	...	...	12.4	12.5	12.5	12.6	12.6	12.7	12.2	11.8
20	Austria	...	12.4	11	11.2	11.2	10.8	10.2	10.9	11	11.1	11.2
21	España	...	11.3	10.9	11	10.9	11.1	10.9	11	11.1	11.1	11.2

Continúa Cuadro 2...

22	Reino Unido	...	11.4	11	11	12	11.9	11.5	11.8	11.9	11.7	11.1
23	Portugal	...	12.8	12.6	12.6	12.5	12.2	11.5	11.3	11.3	...	11
24	Francia	...	11.5	11	10.8	10.6	11	10.9	10.6	10.6	10.7	10.6
25	Alemania	...	...	...	...	...	...	...	...	9.7	10.3	10.4
26	Hungría	...	12.8	10.4	10.5	10.2	11.9	11.1	10.9	10.4	10.4	10.4
27	Eslovaquia	...	13.8	7.5	9	9.6	10.7	11.1	10.1	10.4	10.5	10.3
28	República Checa	...	9.7	9.5	9.2	9.3	9.5	9.7	9.5	10.5	9.9	9.5
29	Italia	...	9.6	9.7	10.1	9.8	9.8	9.6	9.2	9.7	9	9.4
30	Japón	...	9.3	10.5	10.5	10.6	9.7	9.8	9.5	9.5	9.4	9.4
Otros...												
	Argentina	...	13.3	13.7	13.5	13.8	12	13.1	...	14	13.5	14
	Brasil	12.3	10.5	12	11.3	10.8	...	12.3	14.5	16.2	16.1	...

Nota: No incluye los países con cifra no disponible para 2008. Las cifras se encuentran ordenadas en sentido descendente con respecto a 2008. En el caso de México, la información original presenta cifras no disponibles para los años 1998, 2002, 2005 y 2006: Las cifras para dichos años se aproximaron como el promedio de los valores observados en los anterior y posterior. Para el caso de 1998 se tomo la cifra de 1999.

...: No disponible.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información del Instituto de la UNESCO (stats.uis.unesco.org)

Aunque el gasto público en educación como proporción del gasto público total muestra la importancia que los gobiernos dan a la educación en relación a su presupuesto público, los resultados de este indicador para México en el contexto de la OCDE:

- No necesariamente significan que en nuestro país se gasta más dinero en educación que en otros países, principalmente por el hecho de que el gasto público como proporción del PIB en México es bajo.⁴
- En segundo lugar, aún cuando las cifras del gasto público indicaran que, en efecto, el gasto en educación en México es más grande que en algunos países de la OCDE, el gasto por estudiante podría ser más pequeño, ello debido a las diferencias de tamaño de la población estudiantil entre los países.

Debido a estas razones, un indicador sensato para medir el beneficio relativo que reciben los estudiantes de sus sistemas de educación pública es el gasto público por estudiante, cuyo análisis es el objetivo principal de este artículo

III. Gasto público por estudiante por nivel educativo

El gasto público por estudiante es un indicador que nos permite observar en qué medida se benefician los alumnos de sus sistemas de educación pública. Si el análisis se lleva a cabo diferenciando el gasto para cada uno de los niveles educativos, entonces pueden observarse las prioridades de la política pública educativa de un país. Por ejemplo, algunos países pueden orientar su política educativa hacia la formación de profesionistas (dígase ingenieros) con el objetivo de impulsar ciertos sectores de la economía, mostrando su presupuesto un sesgo hacia la financiación de la Educación Superior.

Sin embargo, otros países podrían considerar socialmente más importante el logro de la cobertura universal en educación básica, mientras que en los

⁴ De hecho, en 2008 México ocupa el último lugar entre los países de la OCDE al respecto, con un indicador de 23.9 por ciento, muy por debajo del promedio de la Organización de 43.3 por ciento.

países donde dicha cobertura ya se ha alcanzado, se podría juzgar más importante invertir para incrementar la calidad de la educación.

Con el fin de develar las prioridades del gasto público educativo en México y en otros países de la OCDE, a continuación se llevó a cabo un análisis del gasto público por nivel educativo. Con el objeto de que los montos de gasto público por estudiante sean comparables entre países, los mismos están expresados en dólares de los Estados Unidos ajustados por Paridad de Poder de Compra (PPP por sus siglas en inglés).⁵

III.1. Educación preprimaria

Panorama general

En el año 2010, la cobertura en Educación Preprimaria alcanzó en el país el 79.3 por ciento, cifra inferior a la cobertura alcanzada en Primaria (98.6%) y en Secundaria (95.3%), lo que coloca a este nivel educativo como el tercero de mayor cobertura a nivel nacional.

El hecho de que la cobertura en Secundaria haya sido mayor que en Preprimaria podría deberse a que la obligatoriedad de la Educación Secundaria se decretó desde 1993, mientras que para el caso de la Educación Preprimaria la obligatoriedad no se decretó sino hasta el año 2002, es decir, casi diez años después. Esto puede verse como uno de los factores que dio ventaja a la cobertura en Secundaria, pues el decreto de un nivel educativo como obligatorio suele ir acompañado de un incremento en la oferta de infraestructura pública educativa para ese nivel, estimulando la matrícula.

Por otro lado, el crecimiento de la cobertura en Educación Preprimaria fue el más importante en el decenio 2000-2010 al subir de 49.8 a 79.3 por ciento, lo que se traduce en un crecimiento de la cobertura de 29.5 puntos porcentuales. La Educación Media Superior, en cambio, incrementó su cobertura en 16.9 puntos porcentuales, más de 12 puntos por debajo de la Preprimaria, ello a pesar de tratarse de niveles educativos con coberturas iniciales muy similares en el año 2000 (49.8 y 45.7%, respectivamente). Al igual que en el caso de la Secundaria, la obligatoriedad de la Educación Preprimaria puede

⁵ El ajuste por paridad de poder de compra considera la cantidad de dólares (u otra divisa) necesaria para comprar la misma cesta de bienes en diferentes países.

verse como uno de los factores que diferenció el crecimiento de su cobertura con respecto a la Educación Media Superior.

Gasto público por estudiante de preprimaria

En 2008 el sector público mexicano gastó 2 mil 16 dólares por alumno de Preprimaria (edades de los tres a los cinco años), posicionando al país en el penúltimo lugar entre los miembros de la OCDE y superando a Corea en 16 dólares por alumno (ver Cuadro 3). No obstante, si se ordena a los países considerando el gasto total por alumno (medida que incluye el gasto público y privado), las posiciones se invierten siendo México superado por Corea por un mil 890 dólares por alumno.

Asimismo, casos como el de Corea, en los que el gasto privado es una parte importante del gasto total en educación, no son raros entre los miembros de la OCDE, pues existen 12 países con una proporción de gasto privado superior al del promedio de la Organización (18.5%), sobresaliendo los casos de Japón, Australia y la misma Corea, países en donde el gasto privado es más importante que el gasto público.

Al considerar el gasto público, el país que ocupa el primer lugar de la lista es Luxemburgo, que gasta 13 mil 223 dólares al año por alumno, más de seis veces lo que se gasta en México. El gasto por alumno en nuestro país también se encuentra muy por debajo del gasto promedio de la OCDE (5 mil 59 dólares), superior al gasto en México en más de 2.5 veces.

En relación a otros países de América Latina se observa que Chile gasta 3 mil 139 dólares al año por alumno y supera México por un mil 123 dólares. Argentina por su parte, gasta al año un mil 688 dólares por alumno, monto inferior al gasto de nuestro país en 327 dólares.

Cuadro 3
Gasto por Estudiante de Preprimaria en 2008
(dólares de los Estados Unidos)

Posición	País	Gasto por Estudiante	Proporción Gasto Público	Gasto Público por Estudiante
1	Luxemburgo	13,460	98.2	13,223
2	Estados Unidos	10,070	79.8	8,035
3	Islandia	10,080	76.4	7,705
4	Italia	8,187	93.3	7,637
5	Nueva Zelanda	7,431	91.6	6,808
6	Holanda	6,745	98.4	6,639
7	Suecia	6,519	100.0	6,519
8	Eslovenia	8,029	77.5	6,223
9	Reino Unido	7,119	84.5	6,015
10	Bélgica	5,732	96.5	5,531
11	Noruega	6,572	83.9	5,515
12	Francia	5,787	94.0	5,443
13	Austria	7,508	70.2	5,271
14	Dinamarca	6,382	81.2	5,180
15	España	6,708	76.7	5,142
16	Alemania	6,887	73.5	5,060
17	Grecia	6,210	81.5	5,059
18	Irlanda	6,210	81.5	5,059
19	Turquía	6,210	81.5	5,059
20	Promedio OCDE	6,210	81.5	5,059
21	Polonia	5,792	85.2	4,937
22	Finlandia	5,334	90.5	4,828
23	Portugal	5,248	81.5	4,275

Continúa Cuadro 3...

24	Suiza	4,911	81.5	4,000
25	Hungría	4,750	81.5	3,869
26	República Checa	4,181	91.1	3,807
27	Eslovaquia	3,977	82.9	3,295
28	Estonia	3,198	99.0	3,165
29	Chile	3,951	79.5	3,139
30	Israel	3,953	77.8	3,078
31	Australia	6,408	44.5	2,848
32	Japón	4,711	43.5	2,050
33	México	2,391	84.3	2,016
34	Corea	4,281	45.5	1,948

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras no disponibles se sustituyeron por el promedio de la OCDE respectivo.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011).

III.2. Educación primaria

Panorama general

La Educación Primaria es el nivel educativo con el más alto grado de cobertura en México, pues en el año 2010 la misma fue de 98.6 por ciento, con lo que casi se alcanza la cobertura universal. Este nivel de cobertura es superior en 3.3 puntos porcentuales al alcanzado en Secundaria para el mismo año, en 34.2 puntos porcentuales al alcanzado en Educación Media Superior y en 71.8 puntos porcentuales al alcanzado en Educación Superior.

Entre los factores que impulsaron el logro de este nivel de cobertura en Primaria están la utilidad social de que los hijos aprendieran las habilidades más básicas para conducirse por la vida, como son el saber leer y hacer cuentas, por lo que convenía a los padres enviar a sus hijos a la escuela. Por otro lado está el esfuerzo del Estado Mexicano, que plasmó en la Constitución de 1917 la obligatoriedad de la Educación Primaria, convirtiéndola en el nivel educativo que debía tener la más alta importancia para las políticas públicas.

Por otra parte, debido a que la cobertura universal en primaria ya casi se ha logrado, el margen para crecimientos adicionales es limitado. Como ejemplo, basta mencionar que en el año 2000 la cobertura fue de 94.8 por ciento, mientras que en el año 2010, la misma fue de 98.6 por ciento, mostrando un crecimiento de 3.8 puntos porcentuales, lo que ubica a la Primaria como el nivel educativo que menos creció en el periodo.

Gasto público por estudiante de primaria

De acuerdo a las cifras de la OCDE el gasto público por alumno de Primaria en México en el año 2008 fue de un mil 862 dólares, monto inferior en 154 dólares a lo que se gasta por alumno de Preprimaria. Por su gasto en Primaria, el país se ubica en el último lugar entre los países de la Organización.

El primer lugar de la lista, lo encabeza —al igual que para Preprimaria— Luxemburgo, país que gasta 13 mil 292 dólares por estudiante, monto mayor en 7.1 veces a lo que se gasta en México. La OCDE por su parte, gasta en promedio 6 mil 510 dólares por estudiante, monto superior en más del triple a lo que se destina en el país (ver Cuadro 4).

En relación a otros países de América Latina, sobresale el caso de Argentina, país que gasta 2 mil 308 dólares por alumno, monto superior en 446 dólares a lo que se gasta en México y en 186 dólares a lo que se gasta en Chile. Este último, por su parte, antecede a nuestro país en el ordenamiento de la OCDE con un gasto de 2 mil 122 dólares por alumno de primaria, monto superior en 260 dólares a lo que se gasta en el país.

III.3. Educación secundaria

Panorama general

La cobertura en Educación Secundaria en el año 2010 fue de 95.3 por ciento, lo que coloca a este nivel educativo como el segundo con la mayor cobertura a nivel nacional. Este nivel de cobertura es importante, al considerar que está sólo 3.3 puntos porcentuales por abajo de la cobertura alcanzada en Primaria, donde casi se ha alcanzado la universalización.

En contraste a la similitud con la Educación Primaria, la cobertura en Secundaria guarda diferencias importantes con las de los otros niveles educativos, al ser superior en 68.5 puntos porcentuales a la cobertura en Educación Superior, en 30.9 puntos porcentuales a la cobertura en Educación Media Superior y en 16 puntos porcentuales a la cobertura en Preprimaria.

En cuanto a su dinámica, la cobertura en Secundaria en el año 2000 fue de 82 por ciento, lo que, comparado con la cifra de 2010 se traduce en un incremento de 13.3 puntos porcentuales en el periodo. Este crecimiento, aunque importante, fue inferior a los registrados en Educación Preprimaria (29.5%) y Educación Media Superior (16.9%), en parte debido a que estos dos últimos niveles educativos presentaron en el año 2000 un grado de cobertura menor (49.8 y 47.5%, respectivamente), lo cual les brindó un margen mayor para crecer.

Cuadro 4
Gasto por Estudiante de Primaria en 2008
(dólares de los Estados Unidos)

Posición	País	Gasto por Estudiante	Proporción Gasto Público (%)	Gasto Público por Estudiante
1	Luxemburgo	13,648	97.4	13,292
2	Islandia	10,599	96.4	10,215
3	Noruega	11,077	91	10,081
4	Dinamarca	10,080	97.6	9,842
5	Estados Unidos	9,982	92	9,179
6	Austria	9,542	95.9	9,156
7	Suecia	9,080	99.9	9,073
8	Italia	8,671	97.1	8,419
9	Bélgica	8,528	95.2	8,118
10	Suiza	9,063	86.9	7,877
11	Irlanda	7,795	97.7	7,613
12	Finlandia	7,092	99.0	7,021
13	Reino Unido	8,758	77.9	6,822
14	Canadá	7,648	88.6	6,777
15	Japón	7,491	90.0	6,742
16	España	7,184	93.1	6,690
17	Grecia	7,153	91	6,510
18	Turquía	7,153	91	6,510
19	Promedio OCDE	7,153	91	6,510
20	Holanda	7,208	86.4	6,227
21	Francia	6,267	92.3	5,784
22	Estonia	5,579	99	5,521

Continúa Cuadro 4...

23	Australia	6,723	81.7	5,492
24	Portugal	5,234	99.9	5,231
25	Alemania	5,929	87.1	5,162
26	Israel	5,314	93	4,944
27	Nueva Zelanda	5,582	85.7	4,784
28	Polonia	4,855	94.7	4,595
29	Korea	5,420	77.8	4,217
30	Hungría	4,495	91	4,091
31	Eslovaquia	4,137	84.8	3,508
32	República Checa	3,799	90.4	3,436
33	Chile	2,707	78.4	2,122
34	México	2,246	82.9	1,862

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras no disponibles se sustituyeron por el promedio de la OCDE respectivo.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011).

Gasto público por estudiante de secundaria

El gasto público por estudiante de Secundaria en México en el año 2008 ascendió a un mil 933 dólares, cifra que también ubica al país en último lugar en este nivel educativo con respecto al resto de los países de la OCDE. Este nivel de gasto público por estudiante es inferior en 83 dólares a lo que se gasta en México en Preprimaria pero superior en 71 dólares a lo que se gasta en Primaria.

Al igual que para Preprimaria y Primaria, Luxemburgo fue el país líder de la OCDE también para Secundaria, erogando anualmente un monto de 19 mil 379 dólares por estudiante, dicho gasto es superior en más de diez veces a lo que se realiza en México.

Por su parte, el gasto promedio de la OCDE se ubicó en 8 mil 166 dólares por estudiante, por lo que, comparativamente, México gasta cuatro veces menos.

En el caso de los países latinoamericanos sobresale Argentina por su gasto en Secundaria, siendo este de 3 mil 245 dólares por estudiante, monto superior en un mil 235 dólares a lo que se destina en Chile y en un mil 312 dólares a lo que se gasta en México (ver Cuadro 5).

III.3.1. Gasto en educación básica y resultados en PISA 2009

En la presente sección se compararon los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) con el gasto agregado de los países de la OCDE en Educación Básica (preprimaria, primaria y secundaria).

La prueba PISA es una evaluación periódica que tiene entre uno de sus objetivos la comparabilidad de los resultados entre los países participantes. Se trata de un instrumento promovido y organizado por la OCDE, en el cual participan los países miembros de dicha Organización más algunos países invitados, y se aplica cada tres años desde 1997. En nuestro país se aplicó por primera vez en el año 2000. La última prueba para la que se cuenta con resultados publicados es la de 1999. De acuerdo a la Secretaría de Educación

Pública (SEP),⁶ se tenía previsto que la edición 2012 de la prueba comenzaría a aplicarse en marzo, y los resultados se conocerán hasta diciembre de 2013.

En la prueba se evalúan las habilidades de los estudiantes que al momento de su aplicación se encuentren en el rango de edad que va de los 15 años tres meses a los 16 años dos meses, por lo que generalmente los participantes son jóvenes que recién han concluido la secundaria o se encuentran a punto de concluirla.

Las tres áreas de evaluación principales son matemáticas, ciencias y lectura. De acuerdo a la OCDE, los puntajes obtenidos por los países en cada una de estas áreas se pueden agrupar en siete niveles de desempeño (0 al 6), indicando lo siguiente:

- Niveles 1 y 0. Insuficientes (en particular el 0) para acceder a estudios superiores y desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.
- Nivel 2. Suficiente para acceder a estudios superiores y desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.
- Nivel 3. Buen nivel, por arriba del mínimo necesario, aunque no el deseable para la realización de las actividades cognitivas más complejas.
- Niveles 6, 5 y 4. Situarse en los niveles más altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva, científica u otras.

En la presente sección se lleva a cabo un análisis comparativo entre los países de la OCDE en función del porcentaje de estudiantes que se ubican entre los niveles 3-6 de desempeño y el gasto en Educación Básica.⁷

En el Cuadro 6 se observa el gasto agregado en Educación Básica para cada país y su relación con el porcentaje de estudiantes en los niveles 3-6 de desempeño en ciencias, matemáticas y lectura.

⁶ www.pisa.sep.gob.mx

⁷ De acuerdo al INEE (México en Pisa 2009), comparar el porcentaje de estudiantes que se encuentran en cada uno de los niveles de desempeño en cada país constituye una interpretación adecuada de los resultados, pues indica el grado en que los países consiguen que sus jóvenes desarrollen las competencias necesarias para la vida en las sociedades contemporáneas.

Cuadro 5
Gasto por Estudiante de Secundaria en 2008
(dólares de los Estados Unidos)

Posición	País	País Gasto por Estudiante	Proporción Gasto Público (%)	Gasto Público por Estudiante
1	Luxemburgo	19,898	97.4	19,379
2	Suiza	17,825	86.9	15,493
3	Noruega	13,070	91.0	11,896
4	Austria	11,741	95.9	11,265
5	Estados Unidos	12,097	92.0	11,123
6	Irlanda	10,868	97.7	10,614
7	Dinamarca	10,720	97.6	10,467
8	Bélgica	10,511	95.2	10,006
9	Suecia	9,940	99.9	9,932
10	Holanda	10,950	86.4	9,459
11	Francia	10,231	92.3	9,444
12	España	9,792	93.1	9,118
13	Italia	9,315	97.1	9,044
14	Islandia	9,007	96.4	8,681
15	Finlandia	8,659	99.0	8,573
16	Japón	9,092	90.0	8,183
17	Grecia	8,972	91.0	8,166
18	Turquía	8,972	91.0	8,166
19	Promedio OCDE	8,972	91.0	8,166
20	Eslovenia	8,555	91.7	7,844
21	Alemania	8,606	87.1	7,493
22	Canadá	8,388	88.6	7,433

Continúa Cuadro 5...

23	Australia	9,052	81.7	7,393
24	Reino Unido	9,487	77.9	7,389
25	Portugal	7,357	99.9	7,353
26	Estonia	6,371	99.0	6,304
27	Corea	7,931	77.8	6,170
28	Nueva Zelanda	6,994	85.7	5,994
29	Israel	6,429	93.0	5,981
30	República Checa	6,174	90.4	5,584
31	Polonia	4,525	94.7	4,283
32	Hungría	4,658	91.0	4,239
33	Eslovaquia	3,956	84.8	3,355
34	Chile	2,564	78.4	2,010
35	México	2,333	82.9	1,933

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras no disponibles se sustituyeron por el promedio de la OCDE respectivo.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011).

Como se aprecia en el Cuadro 6, México es el país de la OCDE con el menor porcentaje promedio de estudiantes con un nivel bueno o muy bueno de desempeño en las áreas que se evalúan en la prueba PISA. Asimismo, es también el país con el menor gasto por estudiante de Educación Básica.

No obstante, como también se aprecia en el cuadro, el porcentaje de estudiantes en los niveles 3-6 no siempre se incrementa con el gasto por alumno, observándose países con un mayor gasto pero con menor desempeño. Valgan los siguientes ejemplos: en Luxemburgo —país que más gasta en Educación Básica— el porcentaje de estudiantes con buen nivel es de 51.8, mientras que en Eslovaquia —país con el tercer gasto más bajo— el porcentaje se sitúa en 52.9.

Otro ejemplo contrastante lo otorgan Estados Unidos y Hungría, pues el primero gasta más del doble que el segundo, pero Hungría supera el desempeño promedio de Estados Unidos en 21 puntos porcentuales. Un tercer ejemplo lo ofrecen Austria y Alemania, ya que el primero gasta 7 mil 977 dólares más que el segundo, pero el porcentaje de estudiantes con buen nivel en este último es mayor en 9.3 puntos porcentuales.

Aunque el porcentaje de estudiantes de buen nivel no siempre se incrementa con el gasto (en otras palabras, la relación entre las variables no es estrictamente creciente), en estadística existe una medida resumen que indica si, dados los valores de una muestra, dos variables se encuentran asociadas y si dicha asociación es positiva o negativa: el Coeficiente de Correlación o CC.⁸

⁸ El CC es el cociente entre la covarianza y el producto de las desviaciones estándar de dos variables. El resultado del CC puede ubicarse entre el continuo de valores que va de -1 a +1. Un CC cercano a -1 indica que los valores (muestrales) de las variables presentan una asociación fuerte e inversa, por lo que siempre que una variable crece, la otra decrece. Un valor de cero indica que no existe un patrón claro de asociación entre las variables. Un valor positivo indica que los valores de las variables se mueven en la misma dirección, por lo que cuando una variable crece la otra también y viceversa. El CC muestra una relación estadística entre variables que de ninguna manera implica causalidad.

Cuadro 6
Gasto educación Básica y Resultados en PISA

País	Gasto por Alumno	Porcentaje de Alumnos Niveles 3-6			
		Ciencias	Matemáticas	Lectura	Promedio
México	5,811	19.1	21.0	26.9	22.3
Chile	7,271	32.6	21.7	36.2	30.2
Eslovaquia	10,158	53.2	55.8	49.7	52.9
Hungría	12,199	60.4	54.5	58.7	57.9
Corea	12,336	75.1	76.2	78.8	76.7
República Checa	12,828	57.1	53.5	49.5	53.4
Polonia	13,815	60.9	55.5	60.5	59.0
Israel	14,002	40.9	38.0	51.0	43.3
Estonia	14,990	70.4	64.6	61.0	65.3
Australia	15,733	67.5	63.9	65.4	65.6
Portugal	16,859	54.6	52.3	56.0	54.3
Japón	16,975	73.1	70.1	68.4	70.5
NuevaZelanda	17,587	68.5	65.5	66.4	66.8
Alemania	17,715	65.1	62.6	59.2	62.3
Canadá	19,269	69.5	69.8	69.6	69.6
Turquía	19,734	35.4	32.7	43.3	37.1
Grecia	19,734	45.0	43.3	53.1	47.1
Reino Unido	20,226	62.4	55.0	56.6	58.0
Finlandia	20,422	78.7	76.5	75.2	76.8
Eslovenia	20,576	61.6	57.1	53.1	57.3
Francia	20,671	58.6	57.6	59.2	58.5
España	20,950	53.8	52.3	53.7	53.3
Holanda	22,325	64.9	67.6	60.9	64.5

Continúa Cuadro 6...

Irlanda	23,287	61.5	54.7	59.5	58.6
Bélgica	23,656	61.3	63.5	61.9	62.2
Italia	25,100	53.9	50.9	54.9	53.2
Dinamarca	25,488	57.5	60.0	58.7	58.7
Suecia	25,524	55.2	55.6	59.1	56.6
Austria	25,691	55.3	55.5	48.3	53.0
Islandia	26,601	56.1	61.8	61.0	59.6
Suiza	27,370	64.6	70.6	60.4	65.2
Noruega	27,493	57.6	57.4	61.4	58.8
Estados Unidos	28,337	56.8	52.2	58.1	55.7
Luxemburgo	45,894	52.0	53.4	50.0	51.8

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras se encuentran ordenadas en sentido ascendente considerando el gasto por alumno.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011) y del INEE (México en Pisa 2009)

El resultado del CC entre el gasto en Educación Básica y el porcentaje promedio de estudiantes en los niveles 3-6 para los países de la OCDE es de 0.2, por lo que puede sostenerse que, estadísticamente, existe una relación positiva entre el gasto por alumno y el desempeño en la prueba PISA (aunque al comparar casos particulares dicha relación positiva no se observe). No obstante, debido a que el CC es cercano a cero la relación entre las variables es débil.

De acuerdo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (INEE), existen otros factores que pueden explicar las diferencias de desempeño en la prueba PISA entre los países, entre ellos el entorno familiar y social en el cual crecen y se desarrollan los niños y los jóvenes. Este tipo de factores podrían estar influyendo para que algunos países con gasto alto obtengan resultados inferiores que países en donde el gasto es menor.

III.4. Educación media superior

Panorama general

En México la cobertura por nivel educativo presenta una tendencia descendente, por lo que típicamente la cobertura en Primaria para un año dado es mayor que para Secundaria, mientras la de esta última es mayor que para Media Superior.⁹ Lo anterior se debe a que el costo de oportunidad de asistir a la escuela aumenta con la edad, al menos para el caso de los jóvenes. Por lo tanto, se tiene que el nivel de cobertura 2010 en Primaria fue 34.2 por ciento superior que la cobertura para el nivel Medio Superior, mientras que la cobertura 2010 en Secundaria fue 30.9 por ciento mayor que la cobertura en el nivel Medio Superior.

No obstante, también es un hecho que, en nuestro país, los niveles de cobertura para cada nivel educativo presentan una tendencia ascendente en el tiempo. Así, el nivel de cobertura para la Educación Media Superior en el año 2000 fue de 48.4 por ciento, mientras que en 2010 fue de 64.4 por ciento, incrementándose en 16 puntos porcentuales en el periodo.

⁹ La excepción a este patrón la constituye la Educación Preprimaria, cuya cobertura es menor que en la Primaria y la Secundaria. En el año 2010, los niveles de cobertura en Preprimaria, Primaria y Secundaria fueron de 79.3, 98.6 y 95.3 por ciento, respectivamente.

También se observa que, aunque en la Educación Básica (misma que comprende los niveles de Preprimaria, Primaria y Secundaria) los grados de cobertura son mayores a los de la Educación Media Superior, la cobertura en esta última ha crecido más que las coberturas en primaria y Secundaria, mismas que han crecido 3.8 y 11.5 puntos porcentuales en el periodo 2000-2010, respectivamente.

Gasto público por estudiante de educación media superior

El gasto público por alumno en Educación Media Superior en México en 2008 fue de un mil 623 dólares, lo cual lo coloca en penúltimo lugar entre los países de la OCDE, sólo por encima de la República Checa.

Es importante mencionar que dicho monto es inferior al gasto por alumno en todos los niveles educativos que le preceden, pues en Preprimaria el gasto por alumno es de 2 mil 16 dólares, en Primaria de un mil 862 dólares y en Secundaria de un mil 933 dólares.¹⁰ Vale la pena resaltar este hecho, ya que es común la idea de que el gasto en educación siempre se incrementa con el nivel educativo.

Sin embargo, entre el grupo de la OCDE abundan las referencias de países con un gasto por estudiante de Educación Media Superior menor que el gasto por estudiante de Educación Secundaria, siendo los países con las mayores diferencias Estados Unidos (11 mil 223 dólares en Secundaria vs. 4 mil 395 dólares en Media Superior), Francia (9 mil 444 vs. 4 mil 412 dólares), Italia (9 mil 44 vs. 4 mil 641 dólares), Austria (11 mil 265 vs. 7 mil 56 dólares) y la República Checa (5 mil 584 vs. un mil 504 dólares).

En cuanto a la posición relativa de los países, Luxemburgo deja de estar en primer lugar, situación que había mantenido en relación al gasto en Preprimaria, Primaria y Secundaria, y es desplazado hasta la posición número 13. La primera posición es ahora ocupada por Holanda con un gasto público por

¹⁰ Es probable que la cifra para Educación Media Superior no sea estrictamente comparable con las cifras para Preprimaria, Primaria y Secundaria, ello debido a diferencias en las fuentes de información: las primeras tres se obtuvieron directamente de la OCDE, mientras que el gasto para Educación Media Superior se obtuvo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

alumno de Educación Media Superior de 9 mil 855 dólares, monto superior en más de seis veces a lo que se gasta en México. El gasto promedio de la OCDE, por su parte, se sitúa en 4 mil 350 dólares por alumno, cifra que resulta superior en poco más de 2.6 veces al gasto que se eroga en México. También es importante mencionar que la diferencia entre los países que ocupan las dos últimas posiciones contiguas en la lista, Canadá y México, es considerable, ya que el primero gasta más del doble que el segundo (ver Cuadro 7).

Finalmente, cabe agregar que el análisis de la relación entre el gasto por estudiante en Educación Media Superior y el desempeño de los estudiantes no se lleva a cabo; ello debido a que, para el caso de este nivel educativo, no existen pruebas de desempeño estandarizadas a nivel internacional que permitan comparar el desempeño de los estudiantes entre los países de la OCDE, como es el caso de PISA para la Educación Básica.

III.5. Educación superior

Panorama general

En 2010 la cobertura en Educación Superior fue de 26.8 por ciento, lo que coloca a la Educación Superior como el nivel con la menor cobertura en el país, inferior a la cobertura en Educación Media Superior en 37.6 por ciento, a la cobertura en Secundaria en 68.5 por ciento y a la cobertura en Primaria en 71.8 por ciento. Lo anterior, confirma la tendencia general de que en nuestro país la cobertura de la educación disminuye con el nivel educativo (siendo la excepción la Educación Preprimaria, como ya se mencionó).

Por otra parte, la cobertura en Educación Superior fue de 19.4 por ciento en el año 2000. Al comparar esta cifra con la del 2010, se tiene que la cobertura en Educación Superior se incrementó en 7.4 puntos porcentuales, lo que apoya el planteamiento de que en nuestro país la tendencia de la cobertura en los distintos niveles educativos es ascendente.

No obstante, el incremento en la cobertura en Educación Superior es inferior al incremento en cobertura para el mismo periodo para la Educación Media Superior (16.9%), para la Educación Secundaria (13.3%) y para la Educación Preprimaria (29.5%), aunque no para la Educación Primaria (3.8%).

Cuadro 7
Gasto por Estudiante de Educación Media Superior en 2008
(dólares de los Estados Unidos)

Posición	País	Gasto por Estudiante	Proporción	
			Gasto Público (%)	Gasto Público por Estudiante
1	Holanda	11,408	86.4	9,855
2	Nueva Zelanda	8,796	85.7	7,539
3	Alemania	8,495	87.1	7,396
4	Irlanda	7,571	97.7	7,395
5	Austria	7,354	95.9	7,056
6	Estonia	6,327	99.0	6,261
7	Suecia	6,128	99.9	6,123
8	Polonia	6,184	94.7	5,854
9	Australia	6,769	81.7	5,528
10	Israel	5,429	93.0	5,051
11	Portugal	4,780	99.9	4,777
12	Hungría	5,132	91.0	4,671
13	Luxemburgo	4,780	97.4	4,655
14	Italia	4,780	97.1	4,641
15	Francia	4,780	92.3	4,412
16	Estados Unidos	4,780	92.0	4,395
17	Grecia	4,780	91.0	4,350
18	Promedio OCDE	4,780	91.0	4,350
19	Canadá	4,780	88.6	4,235
21	México	n. d.	82.9	1,623
20	República Checa	1,663	90.4	1,504

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras no disponibles se sustituyeron por el promedio de la OCDE respectivo.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011).

Gasto público por estudiante de educación superior

En 2008, en México, se gastaron 5 mil 263 pesos por estudiante de Educación Superior, monto que representó la mayor erogación por estudiante en el país. Las diferencias en relación al gasto en los niveles educativos inferiores, por otra parte, no son menores: en Educación Superior se gastaron 3 mil 247 dólares más por alumno al año que en Educación Preprimaria, 3 mil 401 dólares más que en Educación Primaria, 3 mil 330 dólares más que en Educación Secundaria y 3 mil 640 dólares más que en Educación Media Superior. Lo anterior sitúa a la Educación Superior como la más cara entre los niveles educativos.

En relación a la posición relativa del país entre los miembros de la OCDE, se tiene que México ocupa el lugar número 29 de un total de 35 países, lo que coloca a la Educación Superior como el único nivel educativo en el que México no se encuentra entre los tres últimos lugares en gasto por alumno (ver Cuadro 8).

En este caso, el país que ocupa el primer lugar es Noruega con un gasto por alumno de 18 mil 353 dólares al año, cifra superior en poco menos de 3.5 veces a lo que se eroga en México.

Por su parte, Luxemburgo, país que ocupó el primer lugar en gasto en Preprimaria, Primaria y Secundaria, ahora ocupa la posición número 18 con 9 mil 457 dólares gastados por alumno; mientras que Holanda, país que ocupó la primera posición en gasto por estudiante en Educación Media Superior, ahora se encuentra en la posición número 10, con un gasto de 12 mil 518 dólares por estudiante de Educación Superior.

Por su parte, en la OCDE, en promedio, se gastaron 9 mil 457 dólares por estudiante, lo cual representa casi el doble que lo gastado en México. Los países de la OCDE que ocupan los tres últimos lugares son Eslovaquia con 4 mil 793 dólares por alumno, Corea con 2 mil 25 dólares por alumno y Chile con un mil dólares por alumno. Dadas estas cifras, se tiene que el gasto por alumno de Educación Superior en México es mayor en más de cinco veces que en Chile y en más de dos y media veces que en Corea.

En relación a otros países de América Latina no miembros de la OCDE, se observa que el gasto público de Argentina por alumno en Educación Superior fue de 3 mil 557 dólares en 2008, monto inferior en un mil 685 dólares por alumno a lo que se gasta en México.

Cuadro 8.
Gasto por Estudiante de Educación Superior en 2008
 (dólares de los Estados Unidos)

Posición	País	Gasto por Estudiante	Proporción Gasto Público	Gasto Público por Estudiante
1	Noruega	18,942	96.9	18,353
2	Suecia	20,014	89.1	17,824
3	Dinamarca	17,634	95.5	16,847
4	Suiza	21,648	68.9	14,924
5	Finlandia	15,402	95.4	14,698
6	Bélgica	15,020	89.8	13,486
7	Irlanda	16,284	82.6	13,443
8	Alemania	15,390	85.4	13,143
9	Austria	15,043	84.7	12,736
10	Holanda	17,245	72.6	12,518
11	Canadá	20,903	58.7	12,276
12	Francia	14,079	81.7	11,498
13	Estados Unidos	29,910	37.4	11,183
14	Estonia	13,717	78.8	10,813
15	España	13,366	78.9	10,541
16	Islandia	10,429	92.2	9,612
17	Grecia	13,717	68.9	9,457
18	Luxemburgo	13,717	68.9	9,457
19	Turquía	13,717	68.9	9,457
20	Promedio OCDE	13,717	68.9	9,457
21	Eslovenia	9,263	83.8	7,763
22	Nueva Zelanda	10,526	70.4	7,409

Continúa Cuadro 8...

23	Italia	9,553	70.7	6,750
24	Australia	15,043	44.8	6,734
25	República Checa	8,318	79.1	6,580
26	Israel	12,568	51.3	6,450
27	Portugal	10,373	62.1	6,439
28	Reino Unido	15,310	34.5	5,289
29	México	7,504	70.1	5,263
30	Hungría	7,327	68.9	5,051
31	Japón	14,890	33.3	4,957
32	Polonia	7,063	69.6	4,919
33	Eslovaquia	6,560	73.1	4,793
34	Corea	9,081	22.3	2,025
35	Chile	6,829	14.6	1,000

Nota: Unidades monetarias ajustadas por paridad del poder de compra (en inglés, Purchasing Power Parity, PPP). Las cifras no disponibles se sustituyeron por el promedio de la OCDE respectivo.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la OCDE (Education at a Glance, 2011).

Al igual que para el caso de la Educación Media Superior, el análisis de la relación entre el gasto por estudiante en Educación Superior y el desempeño de los estudiantes no se lleva a cabo, pues tampoco para este nivel educativo existen pruebas de desempeño estandarizadas a nivel internacional que permitan comparar el desempeño de los estudiantes entre los países de la OCDE.

V. Conclusiones

En el año 2008, el gasto público en educación en México como proporción del PIB fue de 4.9 por ciento, cifra menor al promedio de la OCDE (5.3%) y la menor entre los países de dicha Organización. En función de ello puede concluirse que México es el país de este grupo donde menor riqueza nacional generada se destina al sostenimiento de la educación.

Por otra parte, el gasto público en educación como proporción del gasto público en México es el más alto de la OCDE (21.6%), y se colocó en el primer lugar en la lista de países. De acuerdo a este resultado, el sector público mexicano otorgó mayor importancia a la educación dentro del presupuesto público que los gobiernos de otros países.

Aunque los dos indicadores anteriores permiten observar de manera general dos caras de la importancia del gasto educativo en los países, no es posible, a partir de ellos, observar el beneficio que el sujeto central de la política educativa —el estudiante— obtiene de la hacienda pública. Para ello es necesario revisar indicadores más específicos, siendo uno de ellos el gasto público por estudiante.

En México, el gasto público por estudiante de Preprimaria en 2008 fue de 2 mil 16 dólares por alumno, muy por debajo del promedio de la OCDE de 5 mil 59 dólares. En el listado de la Organización, el país ocupó el penúltimo lugar, y superó marginalmente a Corea por 16 dólares. En el contexto nacional, el gasto por alumno en Preprimaria es el segundo más importante, sólo por debajo del gasto en Educación Superior.

Por su parte, el gasto por estudiante de Primaria fue de un mil 862 dólares en 2008, lo que lo coloca como el segundo más bajo en México, y fue superado por el gasto en Preprimaria en 154 dólares por alumno y por el gasto en Secundaria en 71 dólares por alumno. En el contexto de la OCDE, este nivel de gasto situó al país en el último lugar, ya que el mismo es al menos tres ve-

ces inferior al gasto promedio del Organismo que alcanzó un monto de 6 mil 510 dólares por estudiante.

En relación al gasto por estudiante de Educación Secundaria, este fue de un mil 933 dólares en 2008, y fue mayor que el gasto en Primaria y en Educación Media Superior, pero menor que el gasto en Preprimaria y en Educación Superior. Debido a esta característica, el gasto en Secundaria representó la mediana del gasto. Al igual que en Primaria, en Secundaria, el país también ocupó el último lugar de la OCDE en gasto por alumno, ya que el mismo se ubicó cuatro veces por debajo del promedio de dicha organización (8 mil 166 dólares por estudiante).

La agregación del gasto de los tres niveles anteriores da como resultado el gasto por alumno de Educación Básica, el cual se comparó con el desempeño de los países en la prueba PISA, y se observó que México ocupa el último lugar entre los países de la OCDE, tanto por el desempeño de sus estudiantes como por el nivel de gasto. Asimismo, en la muestra de países, se observó que existen casos con un mayor nivel de gasto, pero menor nivel de desempeño (y viceversa), por lo que la relación entre las variables gasto y desempeño no es estrictamente creciente. No obstante, a nivel estadístico se observa que la relación entre dichas variables es positiva, aunque débil (Coeficiente de Correlación de 0.2). Este tipo de análisis no se pudo llevar a cabo en la Educación Media Superior y Superior debido a que nuestro país no participa en pruebas similares a PISA para dichos niveles educativos.

En el contexto nacional, el gasto por estudiante en Educación Media Superior resultó el más bajo de todos (un mil 623 dólares por alumno): 239 dólares menor que en Primaria (segundo nivel con el gasto más bajo) y 3 mil 640 dólares menor que en Educación Superior (nivel educativo con el gasto más alto). En el contexto de la OCDE, México se ubicó en el penúltimo lugar, por arriba de la República Checa con 119 dólares por alumno. La diferencia con el promedio de la OCDE (4 mil 350 dólares por alumno) es de 2 mil 727 dólares.

El gasto por alumno en Educación Superior fue el mayor en México con un monto de 5 mil 263 dólares, por lo que el Estado mexicano gastó casi tres veces más por alumno de Educación Superior que por alumno de Primaria o de Secundaria. Si los resultados de este indicador se toman como una medida de las prioridades de política pública educativa, se puede concluir que en el país la Educación Superior tiene prioridad sobre la Educación Básica, en particular la Educación Primaria y la Educación Secundaria.

En la OCDE el resultado general fue similar, pues en promedio el gasto por alumno en Educación Superior fue el más alto entre los niveles educativos (9 mil 457 dólares). La diferencia respecto al caso mexicano, es que en la OCDE el segundo nivel de gasto más alto lo detentó la Secundaria y el tercero la Primaria, mientras que en México —de manera extraña— el segundo nivel de gasto más alto se observó en Preprimaria.

El importante nivel de gasto en Educación Superior también se reflejó en la posición de México a nivel internacional, ya que aunque el país sigue posicionándose por debajo del gasto promedio de la OCDE (9 mil 457 dólares por estudiante), por primera vez deja de formar parte de los tres últimos lugares (Eslovaquia, Corea y Chile), y supera a países como Hungría, Japón y Polonia.

Referencias Bibliográficas

- Background information on education statistics from UNESCO. UNESCO Institute for Statistics (uis.unesco.org).
- Education at a Glance 2011: OECD Indicators. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Publishing.
- México en PISA 2009. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales cifras ciclo escolar 2010-2011. Secretaría de Educación Pública.
- Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos: conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005. Secretaría de Educación Pública.
- Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa (2010). Secretaría de Educación Pública.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años). Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Public Spending on Education (2007). Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.
- UNESCO, Institute for Statistics (status.uis.unesco.org). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO.

Gasto social en superación de la pobreza

Jorge Vera García *

“Ninguna sociedad puede florecer y ser feliz, cuando la mayor parte de sus miembros son pobres”.

Adam Smith, 1776

Resumen

El presente artículo lleva a cabo un análisis de la evolución del gasto público en el combate a la pobreza, para conocer cómo y cuánto se gastó en el periodo 2006-2012, así como la eficiencia de ese gasto a través de los resultados que sobre la pobreza presenta el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Palabras clave: Gasto, eficiencia, pobreza, desarrollo social.

Abstract

The article analyzes the evolution of public spending in poverty eradication. Its aim is to understand how and how much was spent between 2006 and 2012, as well as the efficiency of this expenditure

* Doctor por la *London School of Economics and Political Science*, licenciado en economía por la *Universidad Nacional Autónoma de México* e Investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Ha sido profesor en el Instituto Latinoamericano de la Universidad de Londres, Universidad de Rotterdam y el Tecnológico de Monterrey.

considering the evolution of poverty as defined by the Mexican National Council for the Evaluation of Social Policy (CONEVAL).

Key words: Expenditure, efficiency, poverty, social development.

Introducción

El combate a la pobreza es un asunto prioritario en la agenda nacional y, por ende, es el objetivo principal de la política de desarrollo social de nuestro país. Para la atención de las personas en situación de pobreza, se ha desarrollado una institucionalidad que va desde lo jurídico hasta la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La *Ley General de Desarrollo* establece como el primero de sus objetivos “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. Por ello, la política de desarrollo social que se implementa en nuestro país tiene, entre sus principios rectores, la atención de la población con mayores desventajas sociales, particularmente de aquellos en situación de pobreza.

El Ejecutivo Federal, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, estableció como uno de los objetivos nacionales el “Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución”; y en el tema de superación de la pobreza el objetivo 1 se orientó a reducir significativamente el número de mexicanos en situación de pobreza con políticas públicas que superarán el enfoque asistencialista.

Por su parte, la Cámara de Diputados ha aprobado, en los últimos diez años, cada vez un mayor presupuesto para el combate a la pobreza, debido a la importancia que para la sociedad tiene la atención de esta problemática social.

Así, el tema del gasto en superación de la pobreza es central en materia de finanzas públicas, tanto por la magnitud de los recursos ejercidos, como por los efectos que se espera genere dicho gasto. Por ello, el presente artículo lleva a cabo un análisis de la evolución del gasto público en este rubro, para

conocer cómo y cuánto se gastó en el periodo 2006-2012, así como la eficiencia de ese gasto a través de los resultados que sobre la pobreza presenta el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Gasto en superación de la pobreza 2007-2012

En el periodo 2007-2012, dos factores caracterizaron a las finanzas públicas en materia de gasto en desarrollo social: El primero, los crecientes recursos asignados y, el segundo, la puesta en marcha de una política contracíclica para evitar impactos negativos derivados de la crisis internacional de 2008-2009.

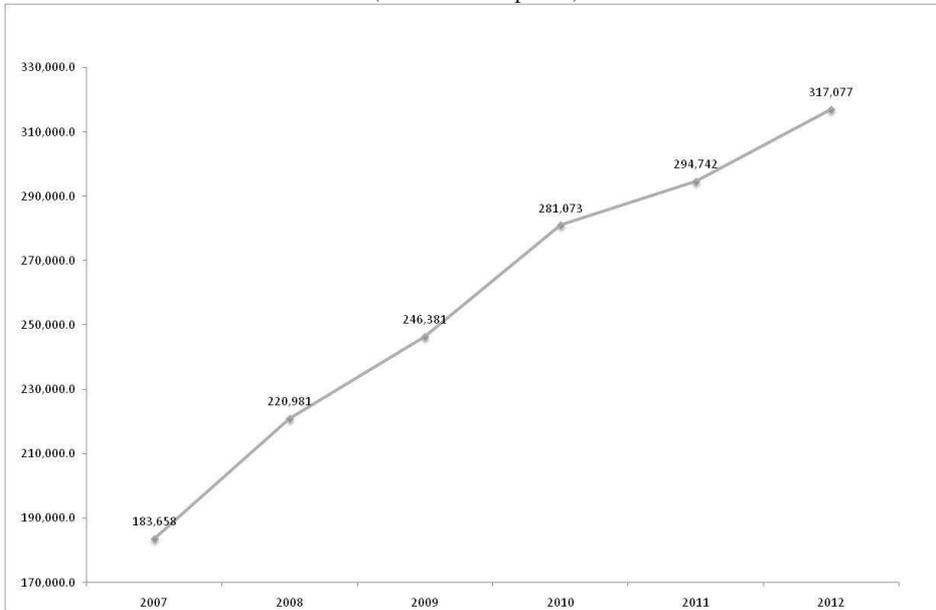
Ante la amenaza de la crisis financiera internacional y con el fin de mantener sus principios de política social, el Gobierno Federal adoptó medidas de carácter contracíclico con el objetivo de mantener sus niveles de gasto social y atenuar los efectos de la recesión económica sobre los grupos sociales más vulnerables.

En este sentido, la Cámara de Diputados aprobó que el Gobierno Federal incurriera en un déficit fiscal a partir de 2009, lo que representó el 1.8 por ciento del Producto interno Bruto (PIB) y su ampliación en 2010 a 2.8 por ciento. Con estas medidas y durante este periodo (2009-2011) fue posible mantener el crecimiento del gasto social.

En términos reales, el gasto social creció 6.7 por ciento por año entre 2007 y 2012, pasando de un billón 136 mil millones de pesos (mdp) a un billón 982 mil mdp. Tan sólo en 2011, representó cerca del 60 por ciento del gasto total destinado a los programas del Gobierno Federal. Estas cifras representan los mayores recursos que se hayan ejercido en la historia en materia de gasto social.

Entre 2007 a 2012, el rubro de gasto destinado para la superación de la pobreza se incrementó más del 30 por ciento, al pasar de 184 mil mdp a 317 mil mdp, lo que significó un crecimiento real de los recursos ejercidos de 6.5 por ciento anual durante ese periodo, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1.
Gasto para la Superación de la Pobreza, 2007-2012
 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2011, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 1, el presupuesto destinado a los principales programas orientados al combate a la pobreza muestra, por un lado, una dispersión en los programas y, por el otro, una concentración de los mismos. De 127 programas del Gobierno Federal que se identificaron para este rubro, sólo seis programas concentraron el 57 por ciento de los recursos. Estos programas son: Oportunidades, Seguro Popular, 70 y más, Construcción y Mantenimiento de Caminos Rurales, Desarrollo de Zonas Prioritarias e IMSS-Oportunidades.

Cuadro 1.
Gasto de principales programas para la superación de la pobreza^{1/}

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^{2/}
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	2.216,0	2.883,5	2.656,6	2.594,7	1.783,1	1.950,0
Programa Escuelas de Calidad	1.268,5	1.232,2	1.455,4	1.477,4	1.904,7	1.700,0
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2.341,3	2.004,3	1.806,4	1.996,0	2.589,7	1.796,0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V.	2.027,1	2.768,7	2.551,3	2.551,5	1.738,6	1.341,0
Programa de Apoyo Alimentario	286,3	411,9	1.203,9	5.109,6	3.754,0	4.083,8
Programa Hábitat	3.062,1	1.887,4	2.503,1	3.719,8	3.576,7	3.566,0
Programa Nacional de Reforestación (PRONARE)	1.556,8	1.853,8	1.434,3	1.553,3	2.335,8	
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	731,3	1.711,0	2.381,7	2.615,6	2.594,8	2.891,1
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) ^{2/}	1.017,0	2.006,7				
Programa de Opciones Productivas Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	886,1	1.152,1	934,8	488,8	480,8	400,0
Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas ^{3/}	1.023,2	1.048,5	1.665,2	1.808,0	2.151,9	2.158,5
Proárbol ^{4/}	420,3	640,5	747,2	900,0	1.995,2	3.141,1
	770,9	754,9	716,6	754,6	1.153,9	1.986,4

Continúa Cuadro 1...

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ^{5/}	525,0	504,1	774,5	635,9	663,9	740,0
Programa 3x1 para Migrantes ^{6/}	244,8	491,8	518,1	557,5	552,5	507,8
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias		3.767,6	7.368,0	7.084,5	5.905,7	6.411,1
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)		280,2	294,8	233,0	220,2	130,0
Programa Especial Concurrente ^{7/}	57.117,8	n. d.	n. d.	n. d.		
Rescate de Espacios Públicos	981,3	1.271,1	1.154,2	1.118,9	1.344,2	1.005,0
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	18.864,3	24.915,6	31.275,3	48.842,1	45.088,3	51.872,0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	36.491,2	41.708,8	46.698,8	63.055,6	59.286,6	63.873,3
Programa de Empleo Temporal (PET)	979,9	994,9	1.260,6	1.694,7	3.042,5	3.377,7
Construcción y conservación de caminos rurales y carreteras alimentadoras	4.481,5	6.214,5	12.104,5	15.766,2	11.418,2	15.855,7
Programa 70 y más	6.000,5	9.536,6	12.406,9	13.101,3	13.121,4	18.821,2
Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	5.094,5	7.330,4	7.809,2	7.815,7	8.478,9	10.000,0
Otros programas	796,9	956,7	1.201,0	1.515,3	102.204,4	106.581,7
Programa IMSS-Oportunidades	5.012,9	5.884,0	6.974,9	7.300,0	8.000,0	8.500,0

Gasto social en superación de la pobreza

Continúa Cuadro 1...

Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria		3.767,6					
Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	1.363,5	4.984,4	4.979,1	5.870,4	5.219,5	8.490,9	
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda ^{8/}	1.739,3	1.570,4	1.703,9	1.818,0	2.063,1	1.512,4	
Programa Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE) ^{9/}	2.241,5	2.824,6	2.885,5	2.698,9	2.777,8	2.884,1	

E/ En color gris los años en que no hubo operación del programa.

2/ Operó hasta 2008.

3/ Hasta 2007 se denominaba Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas.

4/ Incluye: Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) y Promoción de la Producción y la Productividad de los Ecosistemas Forestales de n Sustentable.

5/ Incluye: Casas de Asistencia, Atención de Población en Desamparo en el Distrito Federal a cargo del DIF, y a partir de 2009 el Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

6/ En 2002 y 2003 denominado Iniciativa Ciudadana 3x1.

7/ Corresponde al gasto de SAGARPA dentro del PEC.

8/ Las cifras corresponden únicamente al Programa "Tu Casa", que inició operaciones en 2003. Los montos de 2003 a 2008 no incluyen indirectos.

9/ En 2009 cambió su denominación. Hasta 2008 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, Indígena y Migrante.

p/ Cifras de presupuesto aprobado original.

n.d. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Algunos resultados en la superación de la pobreza

Una vez presentada la evolución del gasto público para el combate a la pobreza, en este apartado se realizó un ejercicio de evaluación en el que se contrastan los recursos financieros con los resultados obtenidos por la instrumentación de la política pública.

Para medir los resultados se utilizaron las cifras que elabora bianualmente el CONEVAL; ya que de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, corresponde a esta Dependencia establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México, con una periodicidad de dos años, presentándose los últimos resultados en 2011, con cifras correspondientes a 2010.

Con el propósito de tener consistencia en la evaluación, se consideró la metodología del CONEVAL con la que se elaboró el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que mide la pobreza por ingreso a partir de la evolución de las tres líneas de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonio.

Pobreza nacional

Con la crisis de 1995, los niveles de pobreza se agudizaron, y contribuyeron al deterioro drástico del nivel de bienestar de la población. A partir de 1996 y hasta 2005 se observó una reducción de la pobreza, con una acelerada disminución en el periodo de 1996 a 2001.¹ Sin embargo, desde el año 2006 se reporta que el número de personas en situación de pobreza va en aumento.

Entre 2006 y 2008, la línea de pobreza patrimonial (el número total de personas en situación de pobreza)² pasó de 45.5 a 52.3 millones, es decir, hubo un aumento de 6.8 millones más de personas; mientras que de 2008 a 2010 se incrementó en 5.4 millones. Por lo tanto, el saldo final entre 2006 y

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 146.

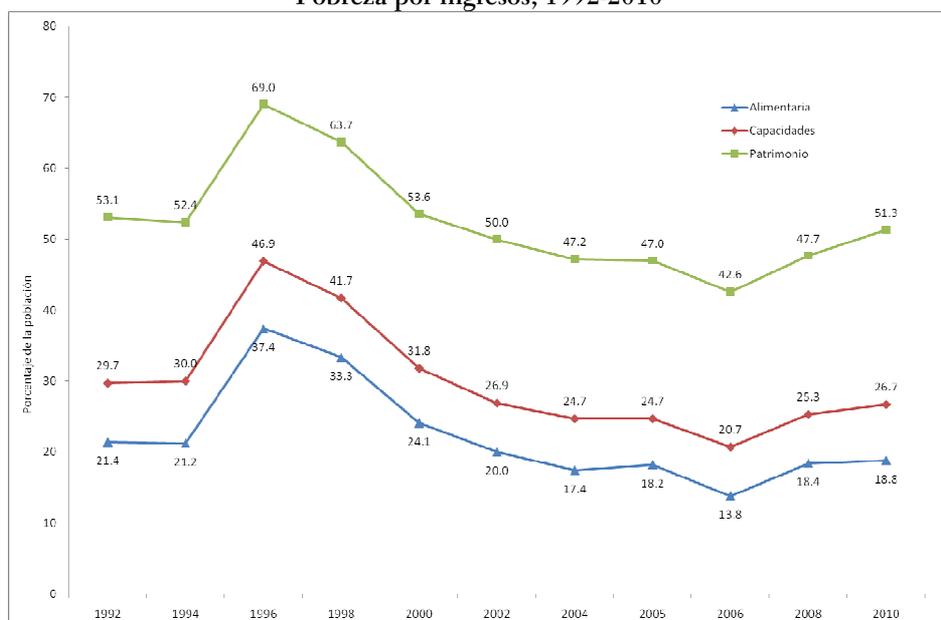
² La pobreza de patrimonio se refiere a las personas que no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica conformada por alimentos, gastos en salud y educación, así como gasto en transporte, vestido y vivienda.

2010, fue un incremento de 12.2 millones de personas, cifra que aumentó la proporción de pobres de 43 por ciento a 51 por ciento de la población.

En lo que respecta a las personas que no tienen un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica de alimentos (pobreza alimentaria), también conocida como pobreza extrema, ésta se incrementó de 2006 a 2010 en 6.5 millones de personas, y aumentó el porcentaje de la población de 14 a 19 por ciento entre 2006 y 2010.

En lo que se refiere a las personas que no cuentan con un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica y para cubrir gastos de educación y salud (pobreza de capacidades), ésta creció en 8 millones de personas entre 2006 y 2010. Lo anterior significa que el porcentaje de personas en pobreza de capacidades aumentó de 21 por ciento en 2006 a 27 por ciento de la población en 2010.

Gráfica 2
Pobreza por ingresos, 1992-2010



Fuente: Elaborado con información del CONEVAL, 2011. *Informe sobre los Resultados de la Medición de la Pobreza 2010.*

Asimismo, el CONEVAL presentó en 2011 los resultados con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza correspondientes a 2008 y 2010,

por lo que no hay manera de llevar a cabo análisis comparativos hacia atrás. Sin embargo, en esta nueva presentación de resultados se incluyen, además de los ingresos, las variables de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y, el grado de cohesión social, mismos que están contemplados en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

El resultado, de acuerdo con esta medición, es un aumento de la pobreza entre 2008 y 2010. El número de personas en situación de pobreza se incrementó de 49 a 52 millones, lo que representa un aumento de 44 al 46 por ciento de la población nacional. Mientras que el número de personas por debajo de la línea de bienestar³ se incrementó de 54 a 58 millones de personas en el mismo periodo, como se observa en el Cuadro 2.

De igual forma, el Cuadro 2 muestra que el número de personas en situación de pobreza extrema prácticamente se mantuvo constante entre 2008 y 2010 con alrededor de 12 millones de personas; mientras que la población en situación de pobreza moderada aumentó de 37 a 40 millones de personas.

Bajo la nueva metodología del CONEVAL se aprecia una disminución del número de personas que carecen de acceso a los servicios de infraestructura social (salud, seguridad social, así como la calidad y servicios básicos en la vivienda) durante 2008 y 2010. Sin embargo, en el componente social más apremiante, el de carencia por acceso a una alimentación adecuada para no padecer de hambre, el número de personas aumentó de alrededor de 24 a 28 millones de personas.

La privación social en el acceso a la alimentación está relacionada con el nivel de ingreso de las personas. De hecho, el número de personas con un ingreso inferior al de una canasta básica de alimentación (línea de bienestar mínimo) se incrementó de 18 millones en 2008 a 22 millones de personas en 2010.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en su Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010, muestra que los ingresos de los hogares se contrajeron, en términos reales, en 12.3 por ciento entre 2008 y 2010. Estos resultados muestran la importancia del ingreso de las personas para reducir la pobreza más allá de la provisión de infraestructura social.

³ Corresponde a aquellas personas que no pueden adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).

Cuadro2.
Indicadores de pobreza, 2008-2010

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas	
	2008	2010	2008	2010
Pobreza				
Población en situación de pobreza	44,5	46,2	48,8	52,0
Población en situación de pobreza moderada	33,9	35,8	37,2	40,3
Población en situación de pobreza extrema	10,6	10,4	11,7	11,7
Privación social				
Población con al menos una carencia social	77,5	74,9	85,0	84,3
Población con al menos tres carencias sociales	31,1	26,6	34,1	29,9
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	21,9	20,6	24,1	23,2
Carencia por acceso a los servicios de salud	40,8	31,8	44,8	35,8
Carencia por acceso a la seguridad social	65,0	60,7	71,3	68,3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17,7	15,2	19,4	17,1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19,2	16,5	21,1	18,5
Carencia por acceso a la alimentación	21,7	24,9	23,8	28,0
Bienestar				
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16,7	19,4	18,4	21,8
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49,0	52,0	53,7	58,5

Fuente: CONEVAL, 2011. Informe sobre los Resultados de la Medición de la Pobreza 2010.

Pobreza rural-urbana

Los datos que presentó el CONEVAL con su nueva metodología, señalan que en el periodo 2008-2010, el incremento en el número de pobres fue mayor en las zonas urbanas (2.1 millones de personas) en comparación con las zonas rurales (1.1 millones de personas), lo que en principio podría atribuirse al hecho de que la población en México es mayoritariamente urbana. No obstante, al analizar con detenimiento los datos de dicho organismo, se observa que más allá de ese aspecto demográfico, la pobreza en las ciudades avanzó más pronunciadamente que en el campo.

De acuerdo con el *Informe sobre los Resultados de la Medición de la Pobreza 2010* del CONEVAL, el aumento de la pobreza en nuestro país fue propiciado por la disminución en el nivel de ingreso y en el poder de compra de las familias mexicanas, particularmente de las que viven en zonas urbanas. Específicamente, entre 2008 y 2010, el número de personas que en dichas zonas no contaba con un ingreso suficiente para adquirir una canasta de consumo básico se incrementó en 9.5 por ciento, mientras que en las zonas rurales el incremento fue de 7.4 por ciento.

De hecho, el ingreso neto *per cápita* para la población más pobre en las zonas urbanas se redujo 7.2 por ciento entre 2008 y 2010 y en las zonas rurales se mantuvo prácticamente sin cambios.⁴ De la misma forma, resultados de la *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010* coinciden en el hecho de que la mayor afectación en el ingreso de las familias se ha observado en el ámbito urbano. De acuerdo con esa encuesta, el ingreso promedio mensual de un hogar urbano se redujo en términos reales 14 por ciento entre 2008 y 2010; mientras que el ingreso promedio de un hogar rural se redujo 2.5 por ciento en el mismo periodo.

Es importante señalar que el crecimiento de la pobreza urbana, a un ritmo más acelerado que la pobreza rural, no es un fenómeno nuevo, pues se trata de una tendencia que se viene registrando desde 2006, tal y como se menciona en el *IV Informe de Gobierno* del Presidente Felipe Calderón (p. 391). En dicho documento se menciona que el crecimiento porcentual de la pobreza alimentaria entre 2006 y 2008 había sido mayor en las zonas urbanas que en zonas rurales, al incrementarse en 45 por ciento y 30 por ciento, respectivamente.

⁴CONEVAL, 2011. Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2011.

El aumento de la pobreza en las zonas urbanas también ha coincidido con una concentración de recursos en las zonas rurales, al tiempo que los programas específicos implementados por el Gobierno Federal para combatir la pobreza en el ámbito urbano han resultado limitados. En el caso del Programa Hábitat, principal programa presupuestario de atención directa a la pobreza urbana según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),⁵ recibió en 2010 una asignación de recursos por 4 mil 121 mdp (1.4% del presupuesto federal que en ese año se destinó al combate a la pobreza). Sin embargo, para 2011, los recursos aprobados para dicho programa disminuyeron 12.4 por ciento con respecto a 2010, como se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3.
Programa Hábitat, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto aprobado (millones de pesos)	3.062,1	1.887,4	2.503,1	4,120.9	3,611.4
Población beneficiada (millones de personas)	4.9	4.7	5.4	4.3	n.d

Fuente: IV Informe de Gobierno. Felipe Calderón Hinojosa; SHCP Cuenta Pública, varios años.

De igual forma, el programa del combate a la pobreza más importante en el presupuesto de egresos, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, también presenta una atención marcada al sector rural, con un presupuesto autorizado de 63 mil 056 mdp en 2010, y atendió en ese año a 5.8 millones de familias: 23 por ciento de ellas se encontraban en zonas urbanas y 77 por ciento en localidades rurales (*IV Informe de Gobierno* del Presidente Felipe Calderón, p. 392).

Durante el periodo de análisis 2007-2012, la política pública muestra un sesgo hacia las zonas rurales, con una menor atención a las necesidades de los pobres en zonas urbanas. Lo anterior a pesar del cambio en la estructura urbano-territorial del país⁶ y del hecho de que en el Plan Nacional de

⁵

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Unidad_de_Programas_de_Atencion_a_la_Pobrez_a_Urbana

⁶ En los últimos 50 años, México como otros países del mundo, ha experimentado un intenso proceso de urbanización, transitando de una población netamente rural hacia una población urbana. De acuerdo con el INEGI, en el año 2000, 61 por ciento de la

Desarrollo 2007-2012, el ejecutivo federal mencionaba que se fortalecerían y ampliarían los programas e instrumentos para el combate de la pobreza en las ciudades del país. En este punto, el CONEVAL ha manifestado reiteradamente en sus reportes que “la población en pobreza en las áreas urbanas es de gran magnitud y que se debería promover una política clara para la reducción de la pobreza en dicho ámbito”.⁷

Zonas de Atención Prioritarias

En lo que respecta a la política pública para la superación de la pobreza en sectores focalizados, la nueva metodología del CONEVAL permite la medición de las condiciones de pobreza de la población indígena, así como de aquella que habita en las *Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)*.⁸

De acuerdo con el CONEVAL, la pobreza entre la población que habita en las ZAP se incrementó de 75.3 a 77.8 por ciento, entre 2008 y 2010. Mientras que la proporción de indígenas en situación de pobreza pasó de 75.9 a 79.3 por ciento, para el mismo periodo.

El incremento de la pobreza coincide con el hecho de que el gasto social etiquetado para esos grupos vulnerables creció substancialmente entre 2006 y 2010. En el caso de los grupos indígenas, los recursos etiquetados crecieron a una tasa real de 37 por ciento, al pasar de 3 mil 900 mdp en 2006 a 6 mil 500 mdp en 2010; mientras que los recursos para el desarrollo de zonas prioritarias pasaron de 637 mdp en 2006 a 6 mil 194 mdp en 2010.

La desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades se expresa, también, a nivel territorial, en donde las entidades del sur siguen rezagadas y presentan los niveles de pobreza más alta del país entre 2008 y 2010. Las entidades con mayor incidencia de pobreza para 2010

población se concentraba en zonas urbanas (principalmente en las ciudades), esta proporción se incrementó a 62.5 por ciento para el año 2010, lo que significa que 70.2 millones de mexicanos viven en zonas urbanas y 42.1 millones en zonas rurales.

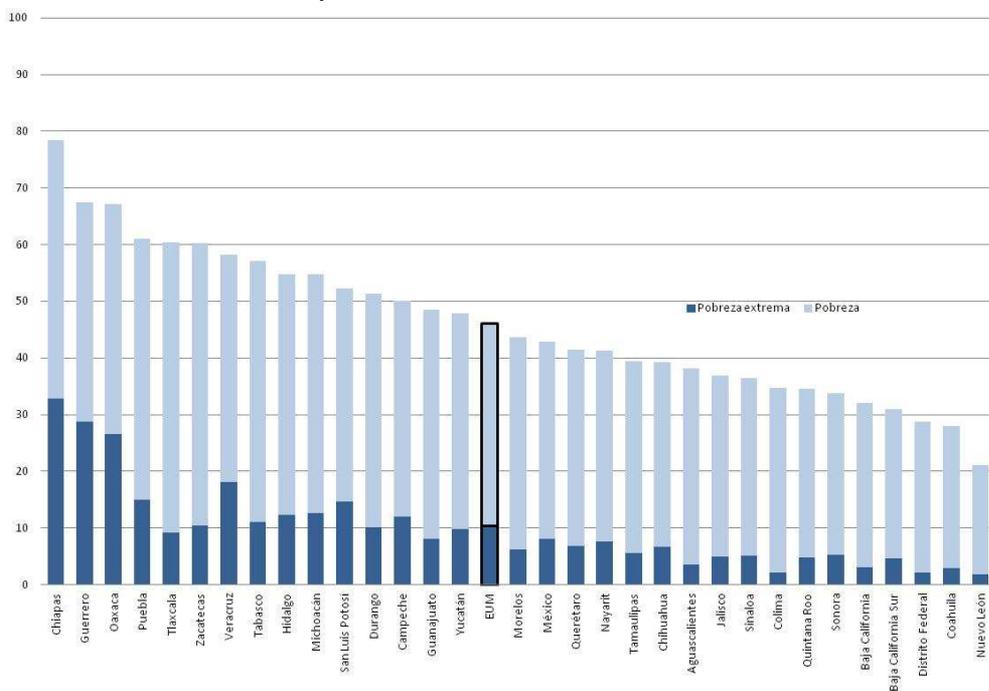
⁷ CONEVAL. 2009. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.

⁸ De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

son los estados de Chiapas (78% de la población); mientras que la cifra alcanzó el 67 por ciento en los estados de Guerrero y de Oaxaca, como se observa en la Gráfica 3.

También en esas entidades federativas se concentra la población que vive en condiciones de pobreza extrema: Chiapas (33%), Guerrero (29%) y Oaxaca (27%). Por el contrario, los estados con menor incidencia de pobreza son Nuevo León (21%), Coahuila (28) y el Distrito Federal (29%); los cuales tan sólo tienen entre 2 y 3 por ciento de su población en pobreza extrema.

Gráfica 3.
Incidencia de pobreza y pobreza extrema (%),
por entidad federativa 2010



Nota: El porcentaje de pobreza incluye el porcentaje de pobreza extrema.

Fuente: CONEVAL, 2011. *Informe sobre los resultados de Medición de la Pobreza, 2010.*

Conclusiones

El país ha desarrollado una institucionalidad para el combate a la pobreza, lo que ha implicado orientar el gasto público en uno de los temas más sensibles de la agenda del desarrollo social nacional. Durante el periodo 2007-2012, los recursos asignados para la superación de la pobreza aumentaron de manera significativa, al tiempo que la política social contó con medidas contracíclicas para evitar los efectos negativos derivados de la crisis internacional de 2008-2009. No obstante, se observa que el número de personas en situación de pobreza creció entre 2006 y 2010.

A pesar de los crecientes recursos destinados a la superación de la pobreza y a la creación de infraestructura de desarrollo social, la variable que más ha incidido en el aumento de la pobreza ha sido el ingreso; mismo que ha resultado insuficiente para que las personas en situación de pobreza puedan adquirir los satisfactores básicos de alimentación, vestido y transporte.

Destaca el hecho que la población puede contar con acceso a salud, educación y a servicios básicos en la vivienda, pero que lo que resulta primordial para superar la condición de pobreza es que debe contar con un ingreso suficiente. De ahí la importancia del desarrollo de capacidades productivas como estrategia en la superación de la pobreza. Sin embargo, durante el periodo 2006 a 2010, los resultados de los programas del Gobierno Federal muestran una orientación asistencialista que no ha logrado que los beneficiarios desarrollen capacidades productivas para generar un ingreso propio que les permita salir de su condición de pobreza.

En el caso del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, el más emblemático de combate a la pobreza, la *Auditoría Superior de la Federación* en su dictamen de la *Cuenta Pública 2010*, señaló que del 1.6 millones de familias que volvieron a evaluar sus condiciones socioeconómicas, 88 por ciento mantuvo su situación de pobreza extrema; 6.4 por ciento pasaron al *Esquema Diferenciado de Apoyos*, y tan sólo 5.7 por ciento superaron su condición de pobreza tras permanecer seis años en el programa.

A nivel de programa presupuestario también se observa en el periodo de estudio una gran dispersión en el número de programas y la concentración presupuestaria en unos cuantos programas. En este sentido, el CONEVAL, en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, ha señalado desde 2009, que se requiere articular eficientemente los diferentes programas

sociales para mejorar la atención y calidad de los servicios que a través de ellos se prestan.

En el nivel territorial de la pobreza se observa, también, una concentración de recursos federales destinados al medio rural, mientras que los programas específicos implementados por el Gobierno Federal para combatir la pobreza en el ámbito urbano han sido limitados. Durante el periodo 2007-2012, la política pública se ha orientado hacia las zonas rurales y en menor medida a atender las necesidades de los pobres en zonas urbanas, precisamente allí en donde la pobreza se ha agudizado de manera más pronunciada. En este punto, el CONEVAL ha manifestado de manera reiterada que la población en pobreza en las áreas urbanas es de gran magnitud y que se debe tener una política clara para la reducción de la pobreza en dicho ámbito y en donde se demanda de una política clara para combatir la pobreza urbana.⁹

Los resultados presentados por el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación, hacen patente que la situación del país dista mucho de los objetivos establecidos por el Ejecutivo Federal en el PND 2007-2012 de reducir significativamente el número de mexicanos en situación de pobreza. De igual forma, el avance de la pobreza en las zonas de atención prioritaria y en la población indígena, a pesar del sustancial incremento en el gasto público etiquetado hacia estos grupos vulnerables, muestra áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia y la eficacia en la instrumentación de la política pública a favor de quien más lo necesita.

⁹ CONEVAL 2009. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*.

Bibliografía

- Calderón Hinojosa, Felipe. 2010. *IV Informe de Gobierno*.
- CONEVAL, 2011. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2011*.
- CONEVAL, 2011. *Informe sobre los Resultados de la Medición de la Pobreza 2010*. Comunicado de Prensa 007, julio de 2011.
- CONEVAL. 2009. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*.
- CONEVAL. 2009. *Evolución de la Pobreza en México*.
- CONEVAL, 2008. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*.
- INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Varios años.
- INEGI. 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- INEGI. 2011. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010*.
- Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación 20.01.2004.
- Poder Ejecutivo Federal. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- SHCP. Varios años. *Presupuesto de Egresos de la Federación*.