

México 2020 ® Volumen 18® Número 28

Periodo julio - diciembre 2020

ISSN: 2018-154X

FINANZAS PÚBLICAS

Presentación

Mtro. Ildelfonso Morales Velázquez
Encargado de la Dirección General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Estudios

- Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2020
- Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2020
- Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Tercer Trimestre de 2020 (Nivel Nacional y Entidad Federativa)
- Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso
- Análisis del Estudio sobre Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas
- Presupuesto Federal en Turismo 2012-2020 y cambios en su política de promoción
- Prioridades de Gasto para la Reactivación Económica: Salud y Economía
- Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)
- La Inversión Extranjera Directa en México en 2020
- Seguros de Desempleo: Comparativo Internacional

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 11, núm. 28, correspondiente al periodo de julio a diciembre de 2020, es una publicación 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, Alcaldía Venustiano Carranza, 15960 México, CDMX, Tel. (52) 55 5036 0000 ext. 55215, <<http://www.cefp.gob.mx>>. Editor responsable: Lic. Mauricio Arreguín Lara. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos 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. Este número se terminó de imprimir de manera digital en diciembre de 2020.

Índice

Presentación

Mtro. Ildefonso Morales Velázquez.....5

Encargado de la Dirección General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Estudios

Estudios

1. Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Tercer Trimestre de 2020 (Nivel Nacional y Entidad Federativa) 9
2. Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México Tercer Trimestre de 2020 34
3. Obligaciones Financieras de los Municipios de México Tercer Trimestre de 2020 64
4. Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso..... 101
5. Análisis del Estudio Sobre Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. 129
6. Presupuesto Federal en Turismo 2012-2020 y cambios en su política de promoción 187
7. Prioridades de Gasto para la Reactivación Económica: Salud y Economía 216
8. Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) 229
9. Determinación y Evolución de las Reservas Internacionales en México..241
10. Seguro de Desempleo: Comparativo Internacional.....259

PRESENTACIÓN

Mtro. Ildelfonso Morales Velázquez

Encargado de la Dirección General del Centro
de Estudios de las Finanzas Públicas

El El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados tiene como uno de sus objetivos difundir y fomentar la investigación en materia de finanzas públicas y economía, a fin de proporcionar elementos de apoyo, en torno a esta temática de manera objetiva, imparcial y oportuna, que fortalezcan el trabajo legislativo de las Comisiones y Grupos Parlamentarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Derivado de ello, se presenta el número 28 de la Revista Finanzas Públicas, integrada por diez importantes trabajos de investigación que dan cuenta de la coyuntura económica y financiera del país, así como de la realidad, importancia, evolución, retos y perspectiva de sus diferentes elementos. A continuación, se enuncia una somera descripción de los documentos:

1. “Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2020”. El estudio tiene como objetivo ofrecer un análisis de la evolución de la deuda de este orden de gobierno a lo largo de los últimos 10 años y durante el tercer trimestre de 2020. Asimismo, se revisa la importancia de la deuda municipal como proporción de la deuda subnacional total y su composición por tipo de acreedor; de igual forma se muestran los municipios más endeudados del país y se lleva a cabo un análisis de sus obligaciones financieras respecto al tamaño de su población y de sus ingresos totales.
2. “Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2020”. Su análisis se centra en la Deuda Subnacional, misma que incluye tanto las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos estatales y municipales, así como aquellas contratadas por los entes públicos de ambos órdenes de gobierno. En este sentido incluye un análisis del saldo de la deuda subnacional a nivel agregado y por entidad federativa; otro sobre la estructura de la deuda subnacional de acuerdo con su composición por tipo de acreditado (entidades federativas, municipios y entes públicos) y por

tipo de acreedor (banca múltiple, banca de desarrollo, emisiones bursátiles y otros); así como un análisis comparativo de la deuda por entidad federativa en función de algunos indicadores, entre ellos la deuda per cápita, la deuda sobre el PIB estatal (PIBE), la deuda sobre los ingresos estatales totales y la deuda sobre los ingresos por participaciones federales (Ramo 28).

3. “Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Tercer Trimestre de 2020 (Nivel Nacional y Entidad Federativa)”. Este estudio se integra por un análisis sobre el Gasto Federalizado pagado al tercer trimestre de 2020 con relación al mismo periodo del año anterior, y otro respecto al Gasto Federalizado por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales pagadas contra las calendarizadas en el mismo periodo. En ambos apartados se presenta el análisis a nivel nacional y por entidad federativa.

4. “Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso”. El objetivo de este estudio es analizar la importancia que el pago del ISR tiene sobre el ingreso de los contribuyentes, a partir de la brecha salarial existente entre mujeres y hombres, y llevar este análisis a nivel per cápita por deciles de ingreso, y efectuar el análisis de incidencia correspondiente para las mujeres contribuyentes. En este contexto, se replicó la metodología de la SHCP para la estimación de la distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas para el año 2018 considerando sólo a las mujeres jefas de familia.

5. “Análisis Del Estudio Sobre Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas”. El documento expone las características distributivas del sistema fiscal, para ello analiza en primer lugar, la incidencia de los impuestos en los ingresos de los hogares y el grado de progresividad de los principales tributos, y en segundo lugar, la incidencia de las transferencias gubernamentales y su efecto redistributivo del ingreso, según su grado de progresividad para cada decil de la población nacional. Esto con el fin de contribuir al análisis de los efectos de la política fiscal tanto sobre la distribución del ingreso como sobre el nivel de bienestar de las familias en México.

6. “Presupuesto Federal en Turismo 2012-2020 y cambios en su política de promoción”. El documento se divide en cuatro apartados: el primero ofrece una revisión de la importancia del sector en la economía nacional, así como en el entorno internacional; el segundo, revisa los cambios que se han dado en la política de Turismo; en el tercero se destaca la evolución del presupuesto aprobado y del gasto ejercicio visto desde sus diferentes clasificaciones, en tanto que el cuarto y último, presenta un análisis del impacto que tiene la pandemia Covid 19 sobre este sector.

7. “Prioridades de Gasto para la Reactivación Económica: Salud y Economía 11 agosto”. Analiza los sectores hacia los cuales los gobiernos de América Latina, incluido México, habrán de orientar el gasto en los próximos años, en aras de contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID-19 y reactivar sus economías. Para lo cual toma como referencia la experiencia y estudios recientes efectuados por organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mismos que han emitido una serie de recomendaciones sobre cuál sería la ruta adecuada para promover la reactivación económica, haciendo uso de la política de gasto público.

8. “Seguros de Desempleo: Comparativo Internacional”. Se detallan los aspectos generales de mayor relevancia que componen un seguro de desempleo; asimismo, presenta un comparativo internacional que contiene una descripción de los seguros de desempleo que se aplican en otros países como Estados Unidos y algunos de América Latina, incluyendo el que opera en la Ciudad de México; posteriormente, se realiza un análisis descriptivo de la reciente evolución del mercado laboral en México y su impacto por el Covid-19 para concluir con algunas consideraciones finales.

9. “Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)”. El documento expone una descripción general de la situación actual que guardan las propuestas planteadas en la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del 29 de septiembre de 2020 enviada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a la

Cámara de Diputados. Los apartados son los siguientes: I. Disminución de las semanas de cotización de 1 mil 250 a 750 y luego aumenta a 1 mil semanas en forma gradual; II. Incremento gradual de las Aportaciones Patronales; III. Elevar la Pensión Garantizada; y IV. Tope máximo a las Comisiones que cobran las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

10. “La Inversión Extranjera Directa en México en 2020”. El documento está estructurado en cuatro apartados: el primero refiere el panorama internacional para conocer el contexto económico global en el que se desarrolló la Inversión Extranjera Directa (IED); así como la evolución, a nivel nacional, de los indicadores que dan cuenta de la situación económica que prevalece al interior del país; el segundo, muestra la composición de la IED en el periodo enero - diciembre de 2020, así como la descripción de su distribución por sectores económicos, entidad federativa y por país de origen; el tercer apartado detalla la participación de la IED en las principales cuentas externas de México y las expectativas sobre su desempeño; y, finalmente, se exhibe una perspectiva internacional de los flujos de inversión.

**1. Análisis del Gasto Federalizado Pagado
al Tercer Trimestre de 2020
(Nivel Nacional y Entidad Federativa)**

Introducción

El presente estudio denominado “Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Tercer Trimestre de 2020, a Nivel Nacional y por Entidad Federativa”, fue elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), con la finalidad de analizar la información contenida en el documento enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, denominado “Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, el cual se entregó el pasado 30 de octubre con información al tercer trimestre de 2020.

El documento se integra de dos apartados: el primero consta del Gasto Federalizado pagado al tercer trimestre de 2020 con relación al mismo periodo del año anterior; y el segundo muestra el Gasto Federalizado por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales pagadas contra las calendarizadas en el mismo periodo. En ambos apartados se presenta el análisis a nivel nacional y por entidad federativa.

Resumen ejecutivo

Al tercer trimestre de 2020, el Gasto Federalizado pagado fue menor en 80 mil 706.8 millones de pesos (mdp) con relación al mismo periodo del año anterior, dicho monto fue resultado del avance alcanzado en 2019 por 1,431mil 984.9 mdp y el registrado por 1,351mil 278.1mdp en 2020. La variación en términos reales representa una disminución de 8.7 por ciento, la cual es consecuencia principalmente, de la caída registrada en los recursos asignados a las Participaciones.

Al comparar el Gasto Federalizado pagado, con el mismo periodo del año anterior, destaca que, en todas las entidades federativas, el gasto pagado fue menor en términos reales, siendo Colima la entidad con la menor disminución real de 0.5 por ciento, mientras que la Ciudad de México se presenta como la entidad de menores recursos a los estimados en 19.6 por ciento real.

En cuanto a los recursos calendarizados a septiembre de 2020, las asignaciones efectivamente pagadas vía Gasto Federalizado (Ramo 28, 33 y 25), reflejan en la mayoría de las entidades menores recursos pagados, destacando nuevamente Colima el único crecimiento (1.7%); y la Ciudad de México es la caída más pronunciada (-12.7%).

Los recursos que se pagaron vía Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” fueron inferiores en 82 mil 112.5 mdp, esto es, 11.3 por ciento menos de lo estimado, de acuerdo al calendario. De igual forma, el Ramo 33 (que incluye al 25) se vio disminuido en 4.1 por ciento, lo que significa recursos menores a lo programado en 24 mil 706.9 mdp en el periodo referido.

Al periodo en revisión, en el tema de Participaciones, ningún estado obtuvo mayores recursos pagados, de acuerdo al calendario; sin embargo, Colima presentó la menor baja en los recursos de 0.9 por ciento, y por el contrario Zacatecas representó a la entidad con los menores recursos, al mostrar una caída de 14.9 por ciento.

Por su parte la Ciudad de México presentó la mayor caída en cuanto a las Aportaciones Federales (-13.2%) y una vez más, Colima se posiciona como la entidad con los mayores recursos pagados (4.4%) respecto a los programados.

1. Gasto Federalizado Pagado Nacional y por Entidad Federativa

Al cierre del tercer trimestre 2020, el Gasto Federalizado pagado fue menor que el pagado al mismo periodo de 2019; al pasar de 1,431 mil 984.9 mdp (2019) a 1,351 mil 278.1 mdp (2020), lo que representa un decremento de 8.7 por ciento real, que en términos nominales corresponde a 80 mil 706.8 mdp.

A diferencia del segundo trimestre del año, donde Colima represento la única entidad que obtuvo un crecimiento real en el Gasto Federalizado, para el tercer trimestre, ninguna entidad obtuvo incrementos reales. Dentro de las caídas más importantes del periodo, se encuentran la Ciudad de México (-19.6%), Campeche y el Estado de México (-11.4% ambos), mientras que Colima presentó la menor caída del periodo referido, al reportar un decremento de 0.5 por ciento real.

1.1 Gasto Federalizado Nacional

Los componentes del Gasto Federalizado son: Ramo 28 Participaciones, Ramo 33 Aportaciones Federales, los recursos derivados de los Convenios de Descentralización y Reasignación, los de Protección Social en Salud y los del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. En el periodo sujeto a revisión, la suma de las Participaciones y Aportaciones Federales representaron el 90.8 por ciento del total de los recursos transferidos a los gobiernos locales.

Es importante señalar que, la determinación de los montos de los Ramos 28 y 33, así como su asignación a los distintos fondos que los constituyen y su distribución entre los gobiernos locales, está expresamente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Como se refirió anteriormente, al cierre del tercer trimestre del año, el Gasto Federalizado pagado a las entidades federativas fue de 1,351 mil 278.1 mdp, cifra que representa el 31.9 por ciento del Gasto Neto del Sector Público Presupuestario ejercido a septiembre 2020¹.

¹ Para el tercer trimestre de 2020 se ejerció un Gasto Neto del Sector Público Presupuestario por

Cabe destacar que, el Ramo 28 representa el 47.8 por ciento del total del Gasto Federalizado, seguido del Ramo 33 cuyo presupuesto significa el 43.0 por ciento de dicho gasto.

La siguiente tabla, presenta la distribución de los recursos pagados del Gasto Federalizado al tercer trimestre de 2020 así como el comparativo respecto al mismo periodo de 2019:

Gasto Federalizado pagado a septiembre, 2019-2020

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Pagado 2019	Pagado 2020	Variación		
			Nominal	Real	%
Total Gasto Federalizado	1,431,984.9	1,351,278.1	-80,706.8		-8.7
Ramo 28 Participaciones Federales	692,192.0	646,514.5	-45,677.5		-9.6
Ramo 33 Aportaciones Federales*	558,316.7	580,643.4	22,326.7		0.6
Gasto Federalizado en el Ramo 23	26,538.3	25,443.3	-1,095.1		-7.3
Convenios de Descentralización y de Reasignación	98,931.4	98,676.9	-254.5		-3.5
Recursos para Protección Social en Salud	56,006.5	0.0	-56,006.5		n.s.

* Incluye al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

n.s. no significativo

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

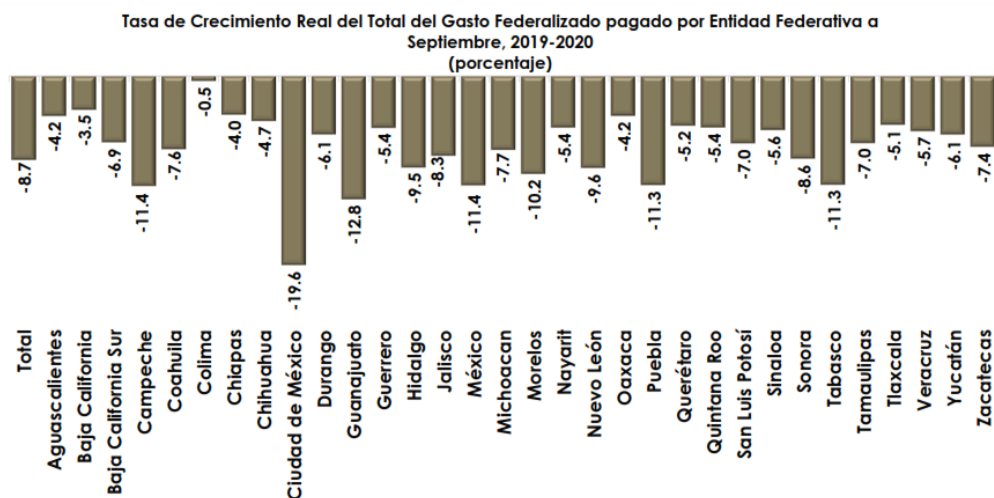
En la tabla anterior se puede observar que el único componente del Gasto Federalizado que logró el crecimiento real en el periodo, con respecto al año anterior, fueron las Aportaciones Federales (0.6%), ya que los demás componentes reportaron disminuciones en términos reales, siendo la más importante la de las Participaciones Federales (-9.6%) y el Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 (-7.3%). El rubro de Protección Social en Salud, como en meses anteriores, no registro avance.

El análisis de los montos transferidos por entidad federativa, durante el periodo se expone en el siguiente apartado.

1.2 Gasto Federalizado Pagado por Entidad Federativa

Para el tercer trimestre de 2020, es de destacar que el Gasto Federalizado pagado con respecto al mismo periodo de 2019 todos los estados presentaron caídas en términos reales, y Colima es la entidad que logró la menor disminución del periodo, al reportar un incremento en sus recursos en términos absolutos de 308.2 mdp; sin embargo, en términos reales representó una caída de 0.5 por ciento real.²³

En resto de las entidades federativas que presentaron menores recursos que el año anterior, la Ciudad de México reportó la caída más grande del periodo, al registrar 19.6 por ciento en términos reales (-23,035.8 mdp).



La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.

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

² En los Anexos de este documento se presentan los recursos transferidos, para los años de 2019 y 2020, del Gasto Federalizado por entidad federativa para cada uno de los conceptos que lo componen, y las tasas de crecimiento anual, en términos reales, de estos montos.

Total del Gasto Federalizado pagado por Entidad Federativa a septiembre,
2019-2020
(Millones de pesos)

Concepto	Pagado 2019	Pagado 2020	Variación	
			Nominal	Real %
Total	1,431,984.9	1,351,278.1	-80,706.8	-8.7
Aguascalientes	16,096.5	15,947.0	-149.6	-4.2
Baja California	37,489.9	37,391.2	-98.7	-3.5
Baja California Sur	11,769.1	11,326.3	-442.8	-6.9
Campeche	16,235.8	14,866.0	-1,369.8	-11.4
Coahuila	32,233.4	30,783.4	-1,450.0	-7.6
Colima	10,970.6	11,278.8	308.2	-0.5
Chiapas	68,250.3	67,707.3	-543.1	-4.0
Chihuahua	39,693.2	39,105.0	-588.2	-4.7
Ciudad de México	136,311.2	113,275.4	-23,035.8	-19.6
Durango	21,437.2	20,812.2	-625.0	-6.1
Guanajuato	58,682.4	52,902.4	-5,780.0	-12.8
Guerrero	48,982.1	47,899.3	-1,082.7	-5.4
Hidalgo	36,175.9	33,837.1	-2,338.8	-9.5
Jalisco	80,189.0	76,010.3	-4,178.7	-8.3
México	166,224.4	152,318.2	-13,906.2	-11.4
Michoacán	52,727.3	50,312.7	-2,414.6	-7.7
Morelos	21,385.7	19,857.0	-1,528.7	-10.2
Nayarit	16,322.2	15,967.3	-355.0	-5.4
Nuevo León	57,931.0	54,161.3	-3,769.7	-9.6
Oaxaca	56,039.6	55,524.5	-515.1	-4.2
Puebla	66,320.3	60,794.4	-5,525.9	-11.3
Querétaro	23,273.3	22,813.1	-460.2	-5.2
Quintana Roo	18,681.6	18,277.5	-404.2	-5.4
San Luis Potosí	33,426.3	32,131.9	-1,294.3	-7.0
Sinaloa	35,747.2	34,874.7	-872.5	-5.6
Sonora	34,952.7	33,027.6	-1,925.1	-8.6
Tabasco	37,362.1	34,259.6	-3,102.5	-11.3
Tamaulipas	42,461.3	40,830.6	-1,630.7	-7.0
Tlaxcala	15,650.4	15,357.2	-293.2	-5.1
Veracruz	89,081.6	86,796.9	-2,284.7	-5.7
Yucatán	24,769.7	24,044.7	-725.1	-6.1
Zacatecas	21,779.0	20,856.6	-922.5	-7.4
No distribuable	3,332.3	5,930.5	2,598.2	72.2

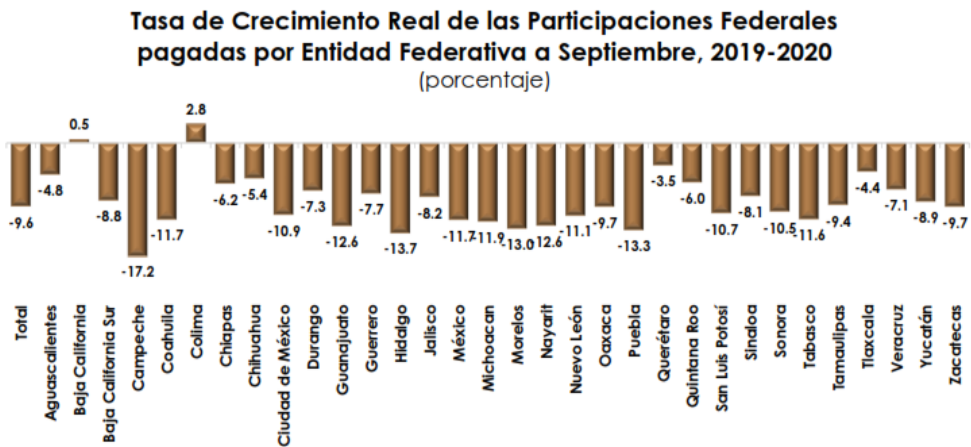
La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

1.2.1 Ramo 28 Participaciones Federales

A septiembre de 2020, las Participaciones Federales pagadas, comparadas con el mismo periodo del año anterior, presentaron un comportamiento negativo en la mayoría de las entidades federativas, ya que solo dos estados mostraron variaciones positivas y el resto de ellos tuvieron descensos en los montos entregados. De los estados con variación positiva, nuevamente Colima reflejó el mayor crecimiento con 2.8 por ciento real, seguido de Baja California (0.5 real).

En sentido opuesto, el estado de Campeche registró el mayor descenso en lo pagado (-17.2%) durante el periodo. La segunda mayor variación negativa correspondió al estado de Hidalgo (-13.7%).



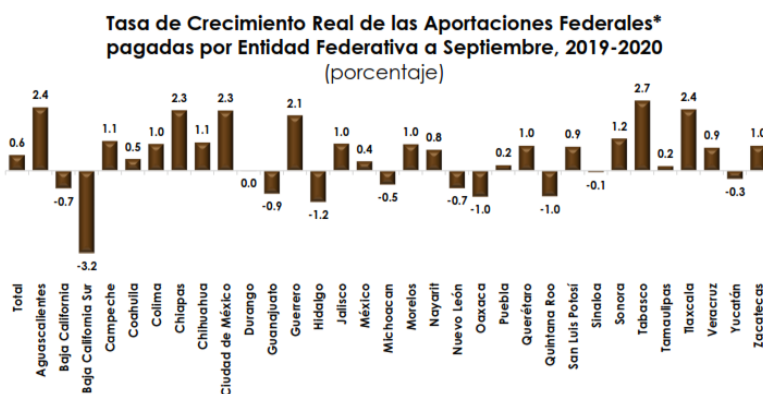
Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1.2.2 Ramo 33 Aportaciones Federales

En el tema de Aportaciones Federales⁴, el comportamiento fue variable, pues 11 entidades registraron una disminución en sus recursos pagados, al ser comparadas con el mismo periodo del año anterior y el resto de las entidades mostró variaciones positivas.

En las variaciones positivas, Tabasco logró la mayor tasa de crecimiento real (2.7%), otras entidades que lograron crecimientos fueron Aguascalientes y Tlaxcala, ambos con 2.4 por ciento real; otras entidades como Chiapas y la Ciudad de México, también lograron un importante avance en el periodo (2.3% real ambos), que en términos absolutos corresponde a un incremento de 2 mil 068.7 mdp y 2 mil 088.6 mdp, respectivamente.

Por otra parte, Baja California Sur presentó la variación negativa en términos reales más significativa, al registrar una caída de 3.2 por ciento.



*Incluye al Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

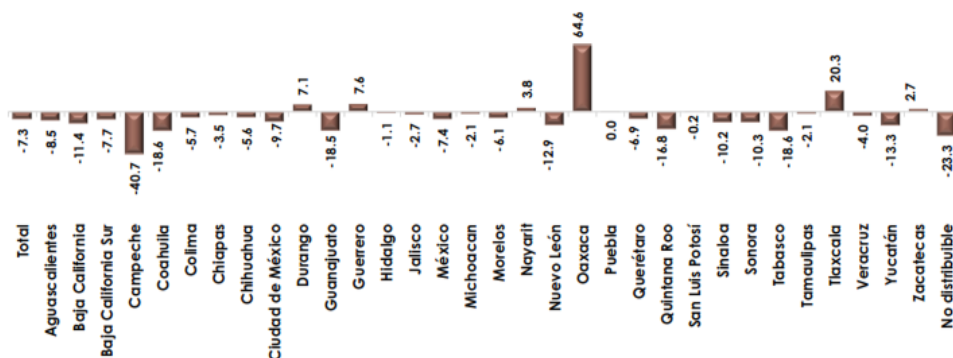
Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.

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

4 En la presentación de las Aportaciones Federales se incluye el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Este Ramo integra previsiones económicas de carácter contingente para cubrir los siguientes conceptos: i) las medidas salariales y económicas correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) y al Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que serán entregadas a las entidades federativas a través del Ramo 33; ii) las medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo; iii) las previsiones para los incrementos de las percepciones que incluyen las correspondientes a la Carrera Magisterial; y iv) los recursos para la educación básica, tecnológica y de adultos correspondientes a la Ciudad de México.

1.2.3 Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas

Tasa de Crecimiento Real del Gasto Federalizado de Provisiones Salariales y Económicas pagado por Entidad Federativa a Septiembre, 2019-2020
(porcentaje)

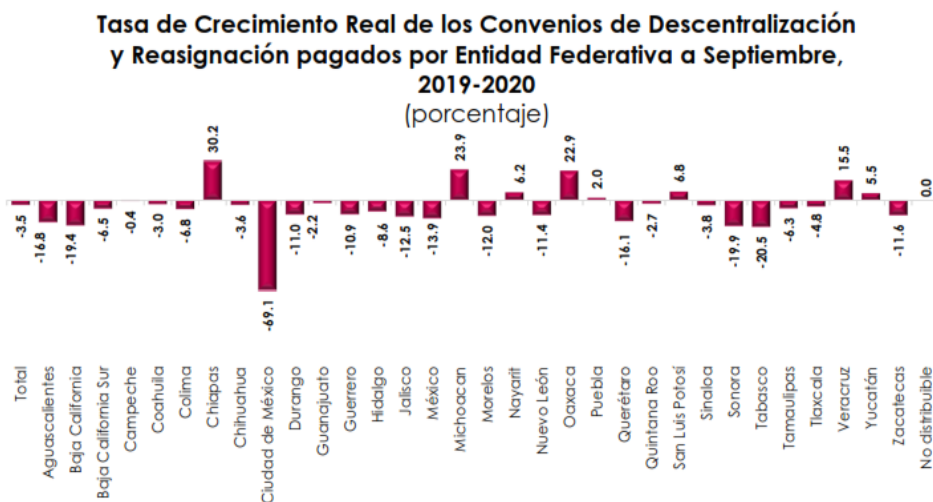


Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En el periodo de referencia, seis estados presentaron variaciones positivas con relación al mismo periodo del 2019 en materia los recursos federalizados asignados vía Ramo 23. El estado que más destaca es Oaxaca, por ser la entidad con la mayor variación positiva al pasar de 1 mil 201.2 mdp el año anterior, a 2 mil 044.1 mdp en 2020. Por el contrario, Campeche se ostenta como el estado con la mayor variación negativa del periodo, con 40.7 por ciento; sin embargo, Tabasco y Coahuila obtuvieron variaciones negativas importantes del 18.6 por ciento, ambas. Al cierre de septiembre 2020, los recursos no distribuibles también se han visto disminuidos con respecto al mismo periodo del año anterior (-690.4 mdp), principalmente por la disminución en el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

1.2.4 Convenios de Descentralización y Reasignación

Al concluir septiembre del año en curso, 24 de las entidades federativas lograron un crecimiento de recursos en materia de Convenios. El mayor



Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

de ellos lo registró Chiapas al reflejar un aumento de 1 mil 297.2 mdp, con respecto al año anterior, que corresponde a un incremento de 30.2 por ciento real. Cabe señalar que, del resto de las entidades que presentaron variaciones positivas, destaca Michoacán y Oaxaca (23.9% y 22.9% real, respectivamente).

La caída más representativa del periodo fue la de la Ciudad de México, pues presentó un decremento real de 69.1 por ciento, (3,333.6 mdp). De los otros estados que presentaron caídas, las más representativas fueron la de Tabasco con -20.5 por ciento real (-572.4mdp), y posteriormente Sonora que mostró una baja importante en términos reales de -19.9 por ciento, lo que significa una reducción en sus recursos en 621.4 mdp. La menor caída fue la de Campeche con -0.4 por ciento real (42.9 mdp).

1.2.5 Recursos para Protección Social en Salud

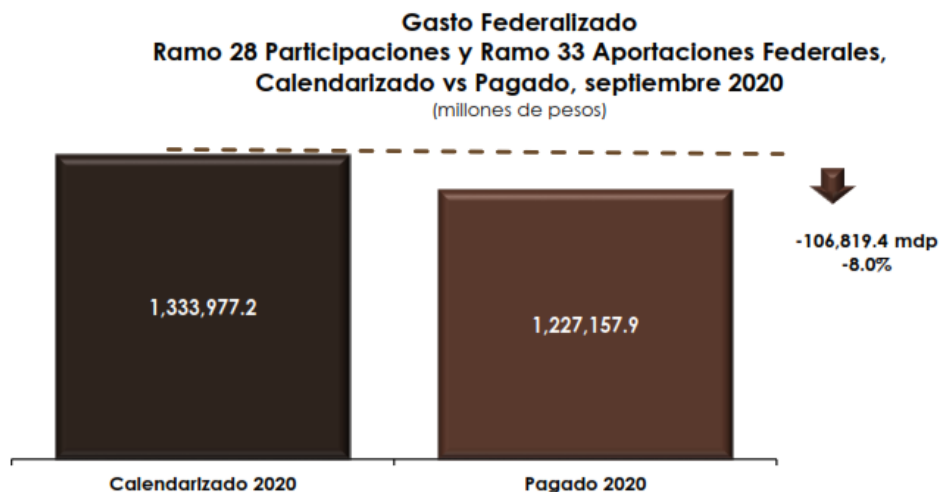
Es importante señalar, que como se ha venido observando en meses anteriores, nuevamente los recursos transferidos a las entidades federativas para la Protección Social en Salud al cierre de septiembre, no han presentado ejercicio en el gasto. Es decir, no se conoce el monto pagado por dicho concepto del Gasto Federalizado.

2. Gasto Federalizado Pagado contra el Calendarizado

El Gasto Federalizado pagado (representado por Participaciones más Aportaciones federales) al cierre del tercer trimestre el año, registró un monto menor en 106 mil 819.4 mdp, respecto al calendario establecido a esa fecha, por lo cual refleja una caída de 8.0 por ciento.

Lo anterior debido a que estos dos rubros, tanto las Participaciones Federales (Ramo 28) como las Aportaciones Federales (Ramo 33) tuvieron una disminución en sus recursos por 82 mil 112.5 mdp y 24 mil 706.9 mdp, respectivamente; la mayor variación relativa lo reflejaron los recursos de las Participaciones que fueron menores en 11.3 por ciento, seguido de las Aportaciones con una disminución del 4.1 por ciento.

El decremento que presentan las transferencias vía Participaciones Federales son resultado de la disminución de la RFP en 296 mil 013.9 mdp respecto de la última cifra programada por la SHCP. Esto debido a que tanto los ingresos tributarios, como los petroleros presentaron disminuciones en el periodo de enero a septiembre, por 181 mil 060.7 mdp y 114 mil 953.1, respectivamente.



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

En cuanto al Ramo 33, todos sus componentes presentaron disminuciones de los recursos calendarizados contra los pagados a septiembre 2020, excepto el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). La variación más importante la presentó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (-25,544.0 mdp).

El resto de los componentes del Gasto Federalizado se explica en los siguientes apartados.

2.1 Participaciones y Aportaciones Federales Pagadas contra las Calendarizadas

Es importante señalar, que los Ramos 28 y 33 cuentan con un calendario de gasto, sin embargo, para el resto de las asignaciones del gasto federalizado no se tiene dicha programación de entrega de asignaciones; es por esto que son las únicas cifras que pueden ser comparadas contra lo efectivamente pagado al cierre de septiembre 2020.

Los componentes del Gasto Federalizado que no cuentan con un calendario para la asignación de los recursos, son: los Convenios de Descentralización y Reasignación; los Recursos para la Protección Social en Salud, (ambos montos dependen de la suscripción de los convenios en el transcurso del ejercicio fiscal); y el Gasto Federalizado contenido en los programas del Ramo 23. Estos tres montos en conjunto representan el 9.2 por ciento del Gasto Federalizado Total.

El total de las transferencias pagadas por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales a las entidades federativas y municipios al tercer trimestre 2020, fue inferior a lo calendarizado en 106 mil 819.4 mdp, monto equivalente a un decremento de 8.0 por ciento.

Diferencias entre las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas y las calendarizadas a Septiembre 2020

(millones de pesos)



Notas: Las Aportaciones Federales incluyen al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.

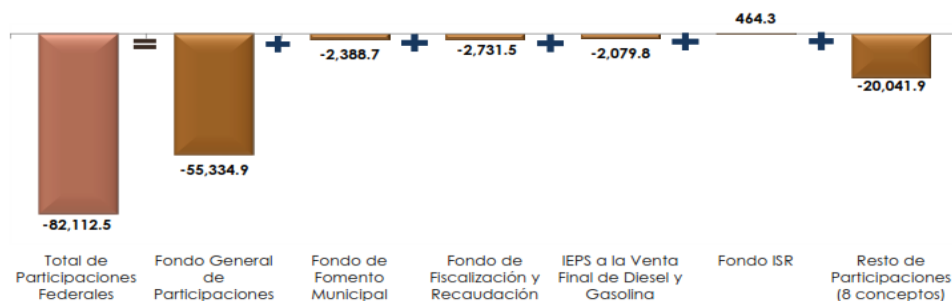
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.1.1 Participaciones Federales

Al analizar las Participaciones Federales al tercer trimestre del año se observa que, de todos los fondos que las componen, únicamente 3 de ellos presentaron un incremento con respecto a lo previsto en su calendarización, (3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo, Fondo de Compensación de Repecos e Intermedios y el Fondo ISR); es decir, el resto de sus componentes presentó disminuciones con respecto a sus calendarios.

Diferencia entre las Participaciones Federales pagadas y las calendarizadas al tercer trimestre de 2020

(millones de pesos)

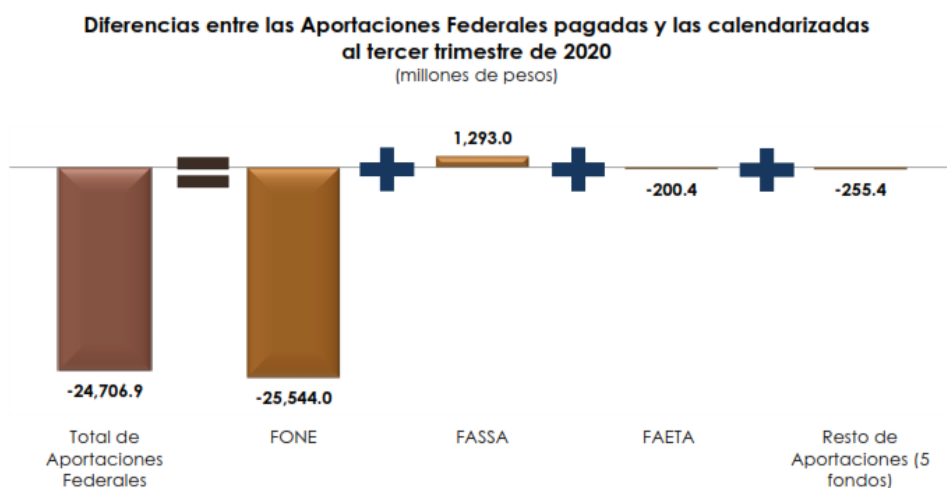


Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.1.2 Aportaciones Federales

En cuanto a las Aportaciones, las entidades federativas y municipios recibieron menores transferencias a las programadas para el periodo referido en 24 mil 706.9 mdp, cifra que representa una reducción del 4.1 por ciento respecto a lo calendarizado.

Como ya se mencionó, casi todos sus componentes presentaron reducciones, con excepción del FASSA, la mayor reducción se puede observar en los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)⁴ en 7.9 por ciento, debido a menores erogaciones en el pago de servicios personales en el sistema educativo por 25 mil 544.0 mdp.



Notas: El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) incluye al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
La cifra total puede o no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

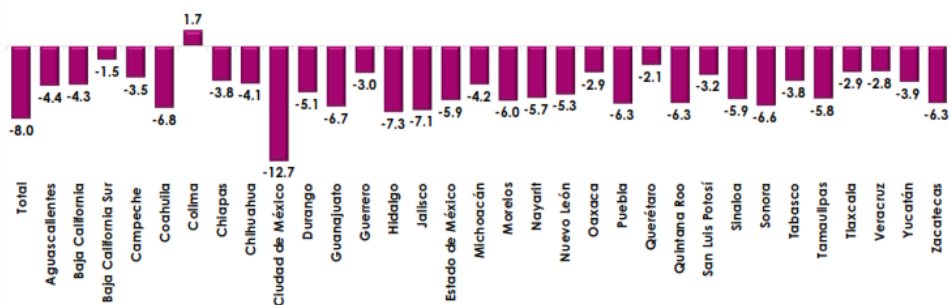
Los montos de los pagos realizados al resto de los fondos que constituyen las Aportaciones Federales de enero a septiembre de 2020, se presentan en los Anexos.

2.2 Participaciones y Aportaciones Federales Pagadas contra las Calendarizadas por Entidad Federativa

Al tercer trimestre de 2020, se tiene que los pagos vía Participaciones y Aportaciones Federales respecto a lo calendarizado presentaron decrementos en la mayoría de las entidades. Únicamente, Colima logró un ligero incremento de 1.7 por ciento (155.7 mdp).

El resto de las entidades obtuvieron decrementos en los recursos pagados, con respecto a lo calendarizado, entre los que sobresale la Ciudad de México, al caer 12.7 por ciento, esto es, 15 mil 296.6 mdp menos que lo programado.

Variación del Pagado contra el Calendarizado del Ramo 28 y Ramo 33 por Entidad Federativa a Septiembre 2020
(porcentaje)

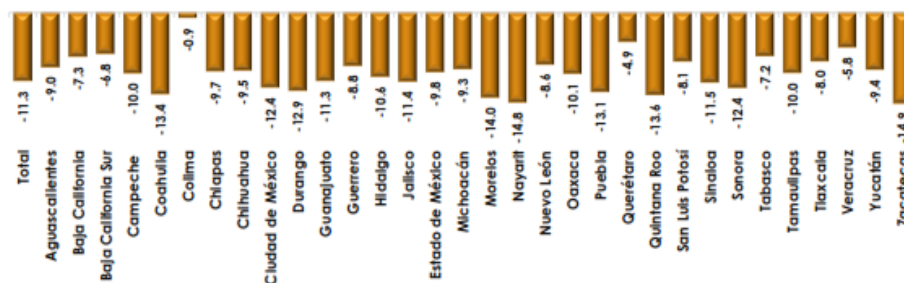


Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.2.1. Participaciones Federales

Al analizar los recursos pagados a través de las Participaciones Federales, comparados con los calendarizados a septiembre, se tiene un comportamiento negativo, ya que todas las entidades tuvieron decrementos por este concepto. Por otro lado, Zacatecas presentó la mayor disminución en los recursos al caer en 14.9 por ciento (1,426.0 mdp) contra lo programado, un decremento similar al presentado por Nayarit de 14.8 por ciento, (1,050.9 mdp).

Variación del Pagado contra el Calendarizado de Participaciones Federales por Entidad Federativa a Septiembre 2020 (porcentaje)

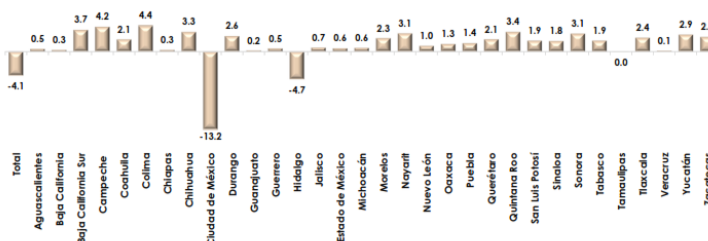


Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.2.2 Aportaciones Federales

En el tema de las Aportaciones, lo más sobresaliente del periodo es la caída que refleja la Ciudad de México, de 13.2 por ciento (-5,812.9 mdp) sobre lo calendarizado al finalizar el tercer trimestre de 2020. Por otro lado, nuevamente Colima fue el estado que recibió más recursos de los estimados, de acuerdo al calendario de pagos a septiembre 2020, con un avance del 4.4 por ciento (199.6 mdp), seguido de Campeche con un crecimiento de 4.2 por ciento (259.6 mdp). Por su parte, Veracruz fue el estado que menor crecimiento reportó en el periodo (0.1 por ciento).

Variación del Pagado contra el Calendarizado de las Aportaciones Federales* por Entidad Federativa a Septiembre 2020 (porcentaje)



*Incluye al Ramo 25. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
Nota: La cifra total puede no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Anexos

Gasto Federalizado pagado por Entidad Federativa a Septiembre, 2019

(Millones de pesos)

Entidad	Total del Gasto Federalizado	Participaciones Federales	Aportaciones Federales ¹	Gasto Federalizado de Provisiones Salariales y Económicas ²	Convenios de Descentralización y Reasignación	Protección Social en Salud ³
Total	1,431,984.9	692,192.0	358,316.7	26,338.3	98,931.4	56,066.3
Aguascalientes	16,096.5	7,234.2	7,135.8	141.2	1,325.9	259.4
Baja California	57,489.9	19,431.7	14,210.0	274.2	2,823.8	750.2
Baja California Sur	11,769.1	5,159.9	5,487.7	142.8	857.9	120.8
Campeche	16,235.8	7,835.6	6,114.9	737.4	1,443.2	304.7
Coahuila	32,233.4	16,349.4	12,616.0	778.2	2,095.8	394.0
Colima	10,970.6	4,456.1	4,548.0	171.3	1,686.0	109.2
Chiapas	68,250.3	24,785.2	35,781.2	771.5	3,755.3	3,157.2
Chihuahua	59,693.2	20,057.2	15,488.7	288.5	3,035.9	823.0
Ciudad de México	136,311.2	75,097.9	56,230.6	6,520.8	4,898.6	15,563.3
Durango	21,437.2	8,814.3	9,663.3	197.3	2,343.8	418.4
Guanajuato	58,682.4	31,186.3	20,879.5	333.5	2,865.0	3,218.0
Guerrero	48,982.1	15,975.9	26,626.6	643.3	4,161.6	1,374.8
Hidalgo	36,175.9	14,431.0	17,378.9	340.8	3,034.9	990.3
Jalisco	80,189.0	44,835.8	25,824.3	452.4	6,650.3	2,406.1
México	166,224.4	96,516.2	56,457.0	1,178.4	5,074.4	6,998.5
Michoacán	52,727.3	22,444.1	23,123.0	364.9	4,480.8	2,314.5
Morelos	21,385.7	9,365.5	9,217.0	289.2	1,684.3	829.6
Nayarit	16,322.2	6,891.6	7,249.6	148.8	2,008.7	223.6
Nuevo León	57,931.0	35,309.0	16,889.5	451.1	6,326.0	955.5
Oaxaca	56,039.6	18,390.7	32,399.3	1,201.2	2,484.1	1,564.3
Puebla	66,320.3	30,576.9	26,674.1	657.6	4,804.2	3,807.6
Querétaro	23,273.3	12,200.5	8,253.7	199.4	2,133.3	506.4
Quintana Roo	18,681.6	9,212.4	7,884.2	213.6	1,063.5	305.9
San Luis Potosí	33,426.3	15,182.5	14,433.7	354.5	2,434.7	1,020.9
Sinaloa	35,747.2	16,800.8	15,158.6	302.6	3,063.4	421.9
Sonora	34,952.7	18,782.5	11,833.8	284.4	3,615.1	436.9
Tabasco	37,362.1	20,123.9	11,137.5	1,669.1	3,219.3	1,212.5
Tamaulipas	42,461.3	21,714.1	15,790.2	1,308.9	2,912.6	735.6
Tlaxcala	15,650.4	6,724.1	6,890.1	145.6	1,259.0	631.7
Veracruz	89,081.6	40,133.5	39,910.5	2,006.0	3,870.4	3,141.2
Yucatán	24,769.7	11,822.6	9,808.6	236.5	2,579.8	522.4
Zacatecas	21,779.0	8,710.6	9,240.9	201.5	3,137.8	488.2
No distribuido	3,332.3	n.a.	0.0	3,332.3	0.0	n.a.

¹Incluye al Ramo 25, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.²Incluye los recursos ministrados al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FIEIF), al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), así como los subsidios entregados a través de diversos fondos correspondientes a recursos federalizados del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional y las labores de fiscalización, conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y que se ejercen de acuerdo a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.³Incluye el programa Seguro Popular y la parte de Aportaciones a Fideicomisos Públicos del programa Dignificación, conservación y mantenimiento de la Infraestructura y equipamiento en salud. Excluye los recursos para actividades de Apoyo Administrativo.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

Gasto Federalizado pagado por Entidad Federativa a Septiembre 2020

(Millones de pesos)

Entidad	Total del Gasto Federalizado	Participaciones Federales	Aportaciones Federales ¹	Gasto Federalizado de Provisiones Salariales y Económicas ²	Convenios de Descentralización y Reasignación	Protección Social en Salud ³
Total	1,351,278.1	646,314.3	380,643.4	25,443.3	98,676.9	0.0
Aguascalientes	15,947.0	7,117.1	7,556.4	133.6	1,139.9	0.0
Baja California	37,391.2	20,196.8	14,589.3	251.0	2,354.1	0.0
Baja California Sur	11,526.3	4,867.1	5,493.6	136.2	829.4	0.0
Campeche	14,886.0	6,334.9	6,393.4	451.6	1,486.1	0.0
Coahuila	30,783.4	14,926.9	13,100.4	854.6	2,101.6	0.0
Colima	11,278.8	4,737.1	4,749.9	166.9	1,624.9	0.0
Chiapas	67,707.3	24,033.1	37,849.9	769.8	3,032.3	0.0
Chihuahua	39,105.0	19,611.3	16,185.2	281.5	3,026.8	0.0
Ciudad de México	113,275.4	67,303.2	38,319.3	6,987.9	1,365.0	0.0
Durango	20,812.2	8,449.2	9,989.0	218.3	2,135.6	0.0
Guanaxuato	52,902.4	28,163.7	21,391.7	449.6	2,897.4	0.0
Guerrero	47,899.3	15,241.3	28,130.9	713.2	3,831.9	0.0
Hidalgo	33,837.1	12,872.2	17,748.6	348.5	2,867.9	0.0
Jalisco	76,010.3	42,565.3	26,973.2	453.0	6,016.8	0.0
México	152,318.2	88,100.7	58,571.6	1,128.2	4,517.7	0.0
Michoacán	30,512.7	20,429.4	23,774.3	369.2	3,739.8	0.0
Morelos	19,837.0	8,419.3	9,624.9	280.8	1,331.6	0.0
Nayarit	13,987.3	6,046.9	7,354.3	139.6	2,206.2	0.0
Nuevo León	34,161.3	30,622.7	17,341.1	406.1	3,791.4	0.0
Oaxaca	33,324.3	17,168.7	33,135.6	2,044.1	3,136.1	0.0
Puebla	60,794.4	27,416.0	27,631.9	879.3	3,067.1	0.0
Querétaro	22,813.1	12,176.7	8,593.3	192.0	1,851.1	0.0
Quintana Roo	18,277.3	8,951.8	8,089.8	183.7	1,072.2	0.0
San Luis Potosí	32,131.9	14,020.3	15,058.0	365.8	2,687.6	0.0
Sinaloa	34,874.7	15,964.3	13,394.6	280.8	3,034.8	0.0
Sonora	33,027.6	17,385.8	12,384.2	263.8	2,993.7	0.0
Tabasco	34,239.6	18,383.8	11,822.4	1,404.4	2,046.9	0.0
Tamaulipas	40,830.6	20,331.3	16,351.8	1,323.1	2,822.3	0.0
Tlaxcala	13,337.2	6,646.9	7,290.7	181.0	1,238.6	0.0
Veracruz	86,796.9	38,364.0	41,622.2	1,991.4	4,610.3	0.0
Yucatán	24,044.7	11,130.3	10,107.2	212.0	2,395.0	0.0
Zacatecas	20,836.6	8,131.1	9,644.3	213.9	2,867.0	0.0
No distribuido	3,930.3	0.0	0.0	2,641.9	3,288.6	0.0

¹Incluye al Ramo 25, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

²Incluye los recursos ministrados al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FIEIF), al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), así como los subsidios entregados a través de diversos fondos correspondientes a recursos federalizados del Ramo 25 Provisiones Salariales y Económicas que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional y los labores de fiscalización, conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y que se ejercen de acuerdo a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³Incluye el programa Seguro Popular y la parte de Aportaciones a Fideicomisos Públicos del programa Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud. Excluye los recursos para actividades de Apoyo Administrativo.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

Tasa de Crecimiento Real del Gasto Federalizado pagado por Entidad Federativa a Septiembre 2019-2020

(porcentaje)

Entidad	Total del Gasto Federalizado	Participaciones Federales	Aportaciones Federales ¹	Gasto Federalizado de Provisiones Salariales y Económicas ²	Convenios de Descentralización y Reasignación	Protección Social en Salud ³
Total	-8.7	-9.8	8.8	-7.3	-3.3	n.a.
Aguascalientes	-4.2	-4.8	2.4	-8.5	-16.8	n.a.
Baja California	-3.5	0.5	-0.7	-11.4	-19.4	n.a.
Baja California Sur	-6.9	-8.8	-3.2	-7.7	-8.5	n.a.
Campeche	-11.4	-17.2	1.1	-40.7	-0.4	n.a.
Coahuila	-7.6	-11.7	0.5	-18.8	-3.0	n.a.
Colima	-0.5	2.8	1.0	-5.7	-6.8	n.a.
Chiapas	-4.0	-6.2	2.3	-3.5	30.2	n.a.
Chihuahua	-4.7	-5.4	1.1	-5.8	-3.6	n.a.
Ciudad de México	-19.6	-10.9	2.3	-9.7	-89.1	n.a.
Durango	-6.1	-7.3	0.0	7.1	-11.0	n.a.
Guatemala	-12.8	-12.6	-0.9	-18.5	-2.2	n.a.
Guerrero	-5.4	-7.7	2.1	7.6	-10.9	n.a.
Hidalgo	-9.5	-15.7	-1.2	-1.1	-8.6	n.a.
Jalisco	-8.3	-8.2	1.0	-2.7	-12.3	n.a.
México	-11.4	-11.7	0.4	-7.4	-13.9	n.a.
Michoacán	-7.7	-11.9	-0.5	-2.1	23.9	n.a.
Morelos	-10.2	-13.0	1.0	-6.1	-12.0	n.a.
Nayarit	-5.4	-12.6	0.8	3.8	6.2	n.a.
Nuevo León	-9.6	-11.1	-0.7	-12.9	-11.4	n.a.
Oaxaca	-4.2	-9.7	-1.0	64.6	22.9	n.a.
Puebla	-11.3	-13.3	0.2	0.0	2.0	n.a.
Querétaro	-5.2	-5.5	1.0	-6.9	-16.1	n.a.
Quintana Roo	-5.4	-6.0	-1.0	-16.8	-2.7	n.a.
San Luis Potosí	-7.0	-10.7	0.9	-0.2	6.8	n.a.
Sinaloa	-5.6	-8.1	-0.1	-10.2	-3.8	n.a.
Sonora	-8.6	-10.5	1.2	-10.3	-19.9	n.a.
Tabasco	-11.3	-11.6	2.7	-18.6	-20.5	n.a.
Tamaulipas	-7.0	-9.4	0.2	-2.1	-6.3	n.a.
Tlaxcala	-5.1	-4.4	2.4	20.3	-4.8	n.a.
Veracruz	-5.7	-7.1	0.9	-4.0	15.5	n.a.
Yucatán	-6.1	-8.9	-0.3	-13.5	5.5	n.a.
Zacatecas	-7.4	-9.7	1.0	2.7	-11.6	n.a.
No distribuido	72.2	n.a.	n.a.	-23.3	n.a.	n.a.

n.a. = No aplica.

¹Incluye al Ramo 25, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

²Incluye los recursos ministrados al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FIEIF), al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), así como los subsidios entregados a través de diversos fondos correspondientes a recursos federalizados del Ramo 25 Provisiones Salariales y Económicas que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional y las labores de fiscalización, conforme a lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables y que se ejercen de acuerdo a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³Incluye el programa Seguro Popular y la parte de Aportaciones a Fideicomisos Públicos del programa Dignificación, conservación y mantenimiento de la Infraestructura y equipamiento en salud. Excluye los recursos para actividades de Apoyo Administrativo.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

Participaciones y Aportaciones Federales pagadas y calendarizadas a Septiembre 2020

(Millones de pesos y porcentaje)

Concepto	Calendarizado 2020	Pagado 2020	Variación	
			Absoluta	%
Participaciones + Aportaciones	1,333,977.2	1,227,157.9	-106,819.4	-8.0
Ramo 28 Participaciones Federales	728,627.0	646,514.5	-82,112.5	-11.3
Ramo 33 Aportaciones Federales*	605,350.3	580,643.4	-24,706.9	-4.1
Aportaciones Federales	605,350.3	580,643.4	-24,706.9	-4.1
Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*	322,400.7	296,856.6	-25,544.0	-7.9
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	72,076.2	73,369.1	1,293.0	1.8
Infraestructura Social (FAIS)	77,277.0	77,191.2	-85.9	-0.1
Aportaciones Múltiples (FAM)	20,762.3	20,734.7	-27.6	-0.1
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	65,249.6	65,162.7	-87.0	-0.1
Seguridad Pública (FASP)	6,692.9	6,683.4	-9.4	-0.1
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	3,240.2	3,039.8	-200.4	-3.8
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	35,651.4	35,603.8	-47.5	-0.1
Participaciones Federales	728,627.0	646,514.5	-82,112.5	-11.3
Fondo General de Participaciones	526,209.9	470,873.0	-55,336.9	-10.5
Fondo de Fomento Municipal	25,878.8	23,490.0	-2,388.7	-9.2
Fondo de Fiscalización y Recaudación	32,066.2	29,334.7	-2,731.5	-8.5
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	2,620.5	2,620.5	0.0	0.0
Incentivos Específicos del IEPS	12,374.6	9,589.7	-2,784.9	-22.5
0.136% de la RFP para el Comercio Exterior	3,519.5	3,194.6	-324.9	-9.2
3.17% del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	153.6	161.9	8.3	5.4
Incentivos del IEPS a la Venta Final de Diesel y Gasolina	17,856.5	15,776.7	-2,079.8	-11.6
ISAN y Fondo de Compensación del ISAN	10,297.5	7,839.6	-2,457.9	-23.9
Fondo de Compensación de Repecos e Intermedios	1,033.0	1,088.8	55.9	5.4
Fondo ISR	65,255.4	65,719.7	464.3	0.7
Otros Incentivos Económicos	31,361.5	16,808.7	-14,552.8	-46.4
Incentivos por Tenencia o uso de Vehículos	0.0	14.5	14.5	n.a.

Nota: Las cifras pagadas de 2020 son preliminares.

*Incluye al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

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

Fuentes de Información

- Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 18 de julio de 2016.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2019, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33

- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 21 de enero de 2019.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2020, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33

- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 3 de enero de 2020.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al tercer trimestre de 2020, México, D.F., 30 de octubre 2020, disponible en <finanzaspublicas.hacienda.gob.mx>.

**2. Obligaciones Financieras de las
Entidades Federativas de México
Tercer Trimestre de 2020**

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas tiene como función principal apoyar el trabajo legislativo desde una orientación técnica. Con fundamento en ello se ha elaborado el presente documento titulado “Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Tercer Trimestre de 2020”.

El alcance de este documento es la Deuda Subnacional, misma que incluye tanto las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos estatales y municipales, así como aquellas contratadas por los entes públicos de ambos órdenes de gobierno. Esta información la publica directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP) en su página de internet sobre disciplina financiera, siendo este Centro de Estudios usuario de la misma.

Para su mejor comprensión, el documento se encuentra organizado en tres secciones. En la primera se lleva a cabo un análisis del saldo de la deuda subnacional a nivel agregado y por entidad federativa, considerando su evolución a largo plazo, durante los últimos 15 años, y su desempeño a corto plazo, durante el último año y el tercer trimestre de 2020.

En la segunda sección se analiza la estructura de la deuda subnacional de acuerdo con su composición por tipo de acreditado (entidades federativas, municipios y entes públicos) y por tipo de acreedor (banca múltiple, banca de desarrollo, emisiones bursátiles y otros). En este caso se analiza la situación actual, al tercer trimestre de 2020, así como su evolución a lo largo del tiempo, durante los últimos diez años.

En la tercera sección, se realiza un análisis comparativo de la deuda por entidad federativa en función de algunos indicadores, entre ellos la deuda per cápita, la deuda sobre el PIB estatal (PIBE), la deuda sobre los ingresos estatales totales y la deuda sobre los ingresos por participaciones federales (Ramo 28).

Es importante informar que, hasta el primer trimestre de 2019, los últimos tres indicadores mencionados en el párrafo anterior habían sido publicados por la SHCP a nivel estatal y municipal y constituían la materia prima para la construcción del indicador subnacional que se presentaba en este documento. No obstante, desde el segundo trimestre de 2019, la Secretaría ha dejado de publicar dichos indicadores. Por ello, a partir de entonces, los mismos son estimados por este Centro de Estudios. Cabe mencionar que la metodología seguida para la estimación de cada indicador se expone en cada una de las secciones correspondientes.

Resumen ejecutivo

Durante los últimos 15 años, de 2005 hasta el tercer trimestre de 2020, el saldo de la deuda subnacional presenta una tendencia creciente sostenida, incrementándose en 456 mil 994.5 millones de pesos (mdp), de 147 mil 412.4 mdp a 604 mil 406.9 mdp. Este cambio representa un incremento en términos reales de 102.2 por ciento y una tasa de crecimiento media anual real de 5.3 por ciento. Por otra parte, en lo que va del año, aunque el saldo de la deuda se ha incrementado en 555.3 mdp, en términos reales la misma ha disminuido en -3.4 por ciento.

En términos de la deuda de las entidades federativas, se observa que las cinco más endeudadas al 30 de septiembre de 2020 son la Ciudad de México, con una deuda de 84 mil 201.4 mdp; Nuevo León, 82 mil 892.6 mdp; Chihuahua, 50 mil 643.6 mdp; Estado de México, 49 mil 636.9 mdp y Veracruz con 43 mil 977.7 mdp. La suma de las deudas de estas cinco entidades federativas (311 mil 352.2 mdp) representa poco más de la mitad (51.5 %) del total de la deuda subnacional, lo cual da una idea clara sobre el nivel de concentración de la deuda subnacional en unas pocas entidades.

En el transcurso del último año, del tercer trimestre de 2019 al mismo periodo de 2020, la deuda de algunos estados ha aumentado mientras que la de otros ha disminuido. Los cinco estados en los que más aumentó la deuda en términos reales son los siguientes: Yucatán, con un alza del 32.8 por ciento (en este caso la deuda aumentó de 3 mil 735.1 a 5 mil 136.6 mdp); Jalisco, 18.2 por ciento (de 26 mil 074.7 a 31 mil 931.8 mdp); Nayarit, 10.1 por ciento (de 6 mil 335.2 a 7 mil 229.4 mdp); Aguascalientes, 9.9 por ciento (de 2 mil 638.2 a 3 mil 004.9 mdp) y Baja California, 6.2 por ciento (de 17 mil 430.9 a 19 mil 175.1 mdp).

La estructura de la deuda subnacional por tipo de acreditado, al periodo de referencia, es la siguiente: los gobiernos de las entidades federativas participan con el 86.0 por ciento de la deuda contratada, los municipios con el 6.7 por ciento, los entes públicos estatales 6.8 por ciento y los entes públicos

municipales 0.5 por ciento. Con respecto a la deuda por acreedor, se observa la siguiente estructura: banca múltiple (53.9%), banca de desarrollo (34.5%), emisiones bursátiles (10.0%) y fideicomisos (1.6%). Cabe mencionar que tanto la estructura de la deuda por tipo de acreditado como por tipo de acreedor se han mantenido relativamente estable durante los últimos diez años.

Los cinco estados más endeudados en términos per cápita al 30 de septiembre de 2020, en orden descendente, son los siguientes: Nuevo León, con una deuda de 14 mil 775.5 pesos por persona; Quintana Roo (13 mil 413.2 pesos por persona); Chihuahua (13 mil 322.0 pesos por persona); Coahuila (11 mil 479.3 pesos por persona) y Ciudad de México (9 mil 336.4 pesos por persona). La deuda per cápita de cada uno de estos estados es superior en más de dos veces al promedio subnacional de 4 mil 586.1 pesos.

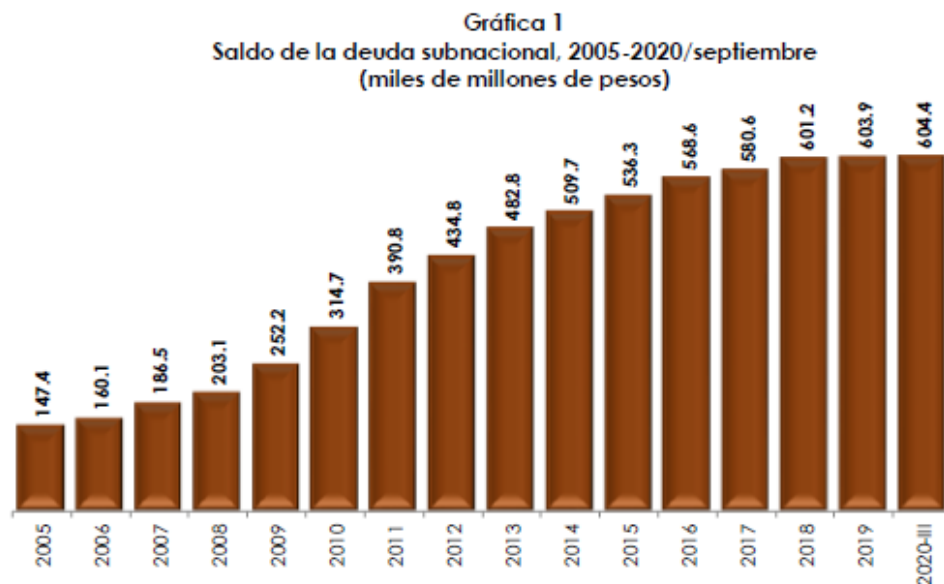
Como proporción de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), los cinco estados más endeudados del país son Chihuahua con 6.5 por ciento; Quintana Roo y Chiapas, 6.4 por ciento; y Nuevo León y Nayarit con un 4.7 por ciento. Destaca Chihuahua, al presentar indicadores 2.5 veces superiores al promedio subnacional, mismo que se ubicó en 2.6 por ciento.

En términos de sus ingresos totales, destacan por su nivel de endeudamiento, Nuevo León (83.5%); Coahuila (74.3%); Chihuahua (71.9%); y Quintana Roo (65.7%), por presentar indicadores superiores en más de dos veces al promedio subnacional de 25.8 por ciento. Estas mismas entidades destacan como las más endeudadas respecto a sus ingresos por participaciones, con proporciones que oscilan entre 189.5 y 163.9 por ciento, cifras más de dos veces y medio mayores al promedio subnacional de 61.0 por ciento. Con relación a este mismo indicador, Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Puebla, Guanajuato y Tabasco, presentan las menores deudas, con registros inferiores al 20.0 por ciento.

1. Saldo de la Deuda Subnacional

1.1 Saldo de la Deuda Subnacional Total

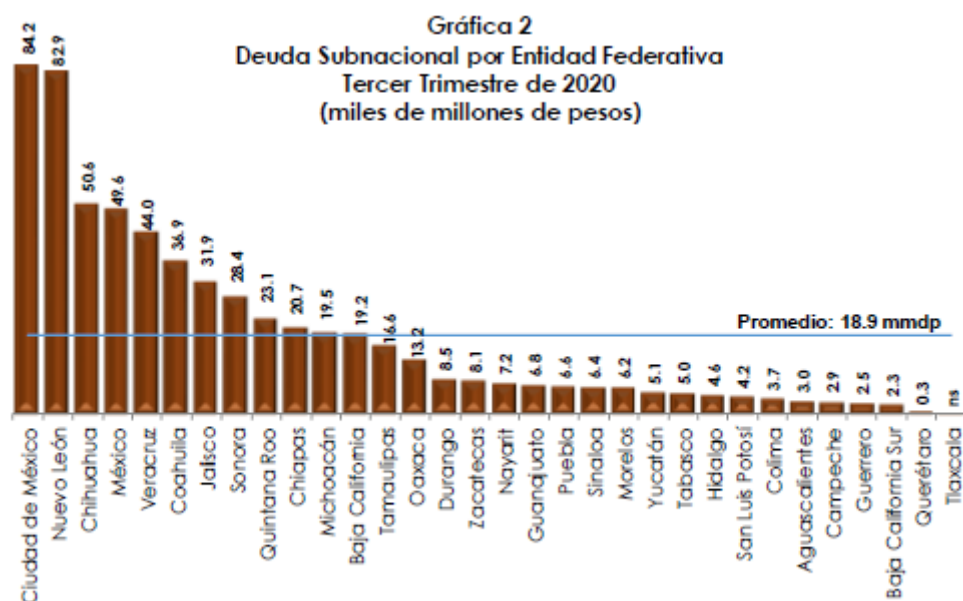
Durante los últimos 15 años, de 2005 hasta el tercer trimestre de 2020, el saldo de la deuda subnacional presenta una tendencia creciente sostenida, incrementándose en 456 mil 994.5 mdp, de 147 mil 412.4 mdp a 604 mil 406.9 mdp. Este cambio representa un incremento en términos reales de 102.2 por ciento y una tasa de crecimiento media anual real de 5.3 por ciento. Por otra parte, en lo que va del año, aunque el saldo de la deuda se ha incrementado en 555.3 mdp, en términos reales la misma ha disminuido en -3.4 por ciento (Gráfica 1).



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

1.2 Saldo de la Deuda Subnacional por Entidad Federativa

En lo relativo al endeudamiento por entidad federativa, al tercer trimestre de 2020, las más endeudadas del país son: la Ciudad de México con 84 mil 201.4 mdp; Nuevo León, 82 mil 892.6 mdp; Chihuahua, 50 mil 643.6 mdp; Estado de México, 49 mil 636.9 mdp y Veracruz con 43 mil 977.7 mdp. La concentración del endeudamiento es patente en nuestro país, si se considera que la suma de las deudas de estas cinco entidades federativas (311 mil 352.2 mdp) representa poco más de la mitad (51.5 %) del total de la deuda subnacional. Por el contrario, los estados con el menor nivel de endeudamiento son Tlaxcala, con 25.6 mdp; le siguen Querétaro, Baja California Sur, Guerrero y Campeche, con montos inferiores a los 3 mil mdp, nivel muy por debajo del promedio subnacional de 18.9 mil mdp (Gráfica 2).

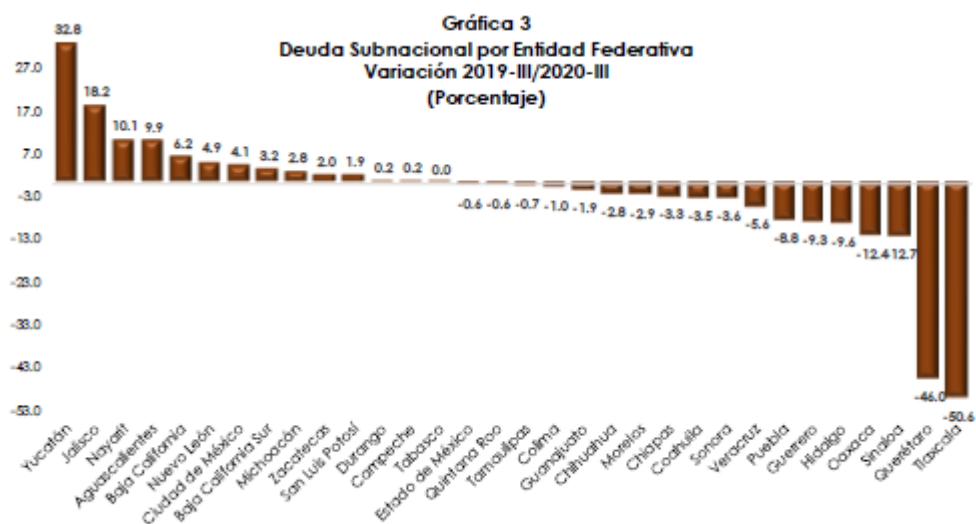


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

ns: No significativo

1.3 Variaciones en el Saldo de la Deuda por Entidad Federativa

Entre las entidades federativas que más incrementaron su deuda en términos reales durante el último año (del tercer trimestre de 2019 al mismo periodo de 2020) están las siguientes: Yucatán, con un alza del 32.8 por ciento (en este caso la deuda aumentó de 3 mil 735.1 a 5 mil 136.6 mdp); Jalisco, 18.2 por ciento (de 26 mil 074.7 a 31 mil 931.8 mdp); Nayarit, 10.1 por ciento (de 6 mil 335.2 a 7 mil 229.4 mdp); Aguascalientes, 9.9 por ciento (de 2 mil 638.2 a 3 mil 004.9 mdp) y Baja California, 6.2 por ciento (de 17 mil 430.9 a 19 mil 175.1 mdp). Por su parte, los cinco estados que presentan las mayores bajas en su deuda son Tlaxcala, con una disminución de -50.6 por ciento en términos reales (en este caso la deuda disminuyó de 49.9 a 25.6 mdp); Querétaro, -46.0 por ciento (de 543.8 a 304.2 mdp); Sinaloa, -12.7 por ciento (de 7 mil 029.9 a 6 mil 350.5 mdp); Oaxaca, -12.4 por ciento (de 14 mil 556.9 a 13 mil 212.0 mdp); e Hidalgo, -9.6 por ciento (de 4 mil 888.6 a 4 mil 579.4 mdp) (Gráfica 3).

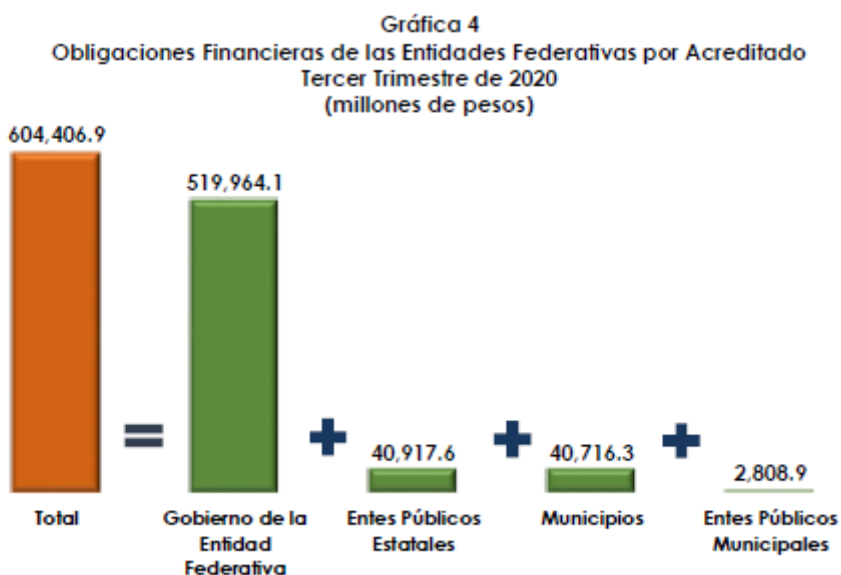


Fuente: Elaborado por el CFP con información de la SHCP.

2. Composición de la deuda subnacional

2.1 Composición por tipo de acreditado

Por tipo de acreditado, la composición de la deuda es la siguiente al tercer trimestre de 2020: los Gobiernos de las Entidades Federativas presentan una deuda contratada por 519 mil 964.1 mdp, monto equivalente al 86.0 por ciento del total de la deuda subnacional; los Municipios cuentan con obligaciones financieras por 40 mil 716.3 mdp (6.7%); por su parte, los Entes Públicos Estatales, se ubican con una deuda de 40 mil 917.6 mdp (6.8%) y los Entes Públicos Municipales reportan un saldo de deuda por 2 mil 808.9 mdp (0.5%).¹ (Gráfica 4).



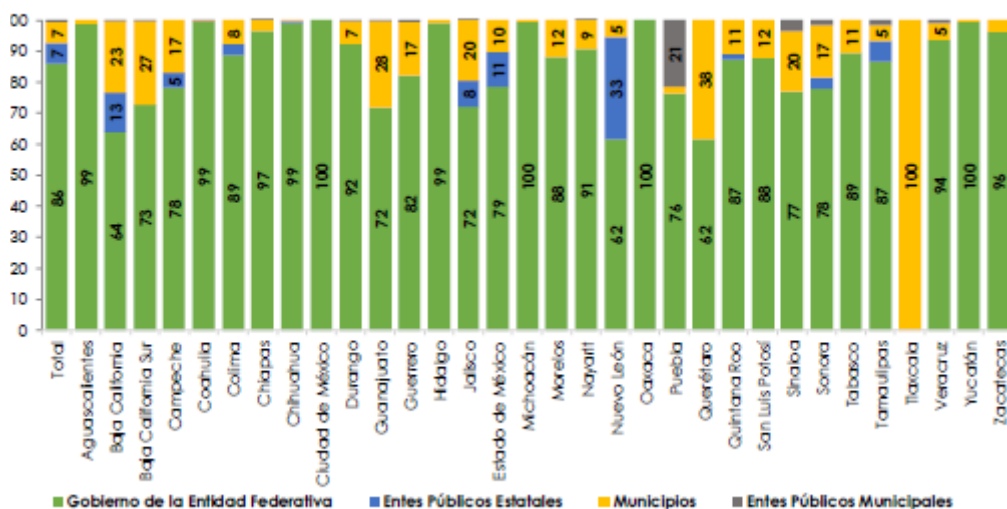
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1 La suma de los porcentajes individuales puede no dar 100 por ciento, debido al redondeo. Lo mismo aplica para otras secciones del documento en donde proceda sumar porcentajes.

La mayoría de las entidades federativas presentan una estructura de la deuda acorde a los datos agregados que se muestran en la gráfica anterior, con excepción de Tlaxcala, ya que en este caso sus gobiernos municipales contratan el 100 por ciento de la deuda. Cabe también mencionar los casos de Querétaro y Guanajuato, en donde sus municipios tienen una participación relevante en la contratación de la deuda, misma que asciende a 38.0 y 28.0 por ciento, respectivamente, proporciones más de cuatro veces superiores al promedio municipal de 6.7 por ciento.

En los casos de Nuevo León y Puebla son los entes públicos quienes destacan por su participación en la contratación de deuda. En el primer caso, éstos presentan una contribución importante en la contratación de la deuda, ya que su participación es del 33.0 por ciento. En el segundo caso son los entes públicos municipales los que presentan una participación relevante, misma que asciende a 21.0 por ciento (Gráfica 5).

Gráfica 5
Composición de la Deuda Subnacional por Acreditado
al Tercer Trimestre de 2020
(porcentaje)

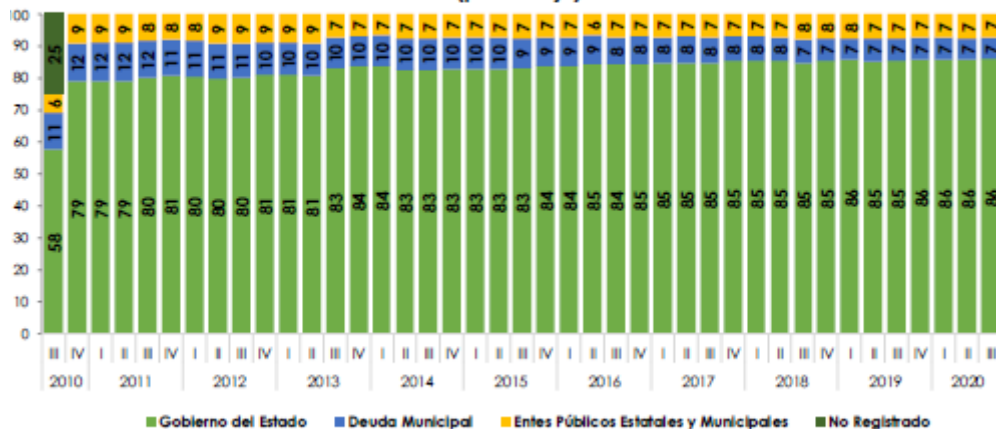


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Si el análisis se lleva a cabo con respecto a la composición de la deuda por tipo de acreditado, se tiene que, durante los últimos diez años, del tercer trimestre de 2010 al mismo periodo de 2020, se observa una consolidación del predominio de la deuda contratada por los gobiernos de las entidades federativas, cuya participación pasó de 58.0 a 86.0 por ciento del total de la deuda subnacional, lo cual se traduce en un incremento de 28.1 puntos porcentuales. Este importante incremento se debió, en gran parte, a que a partir del cuarto trimestre de 2010 se incorpora a este concepto la deuda que se denominaba como “Obligaciones Financieras no Registradas”.

La deuda municipal, por su parte, pierde importancia relativa, ya que su participación en la deuda subnacional cayó en 4.4 puntos porcentuales en el periodo mencionado (de 11.1 a 6.7%). Por último, el peso relativo de la deuda de los entes públicos estatales y municipales cambia ligeramente, al crecer en sólo un punto porcentual durante este periodo (de 6.2 a 7.2%) (Gráfica 6).

Gráfica 6
Composición de la Deuda Subnacional por Acreditado
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(porcentaje)

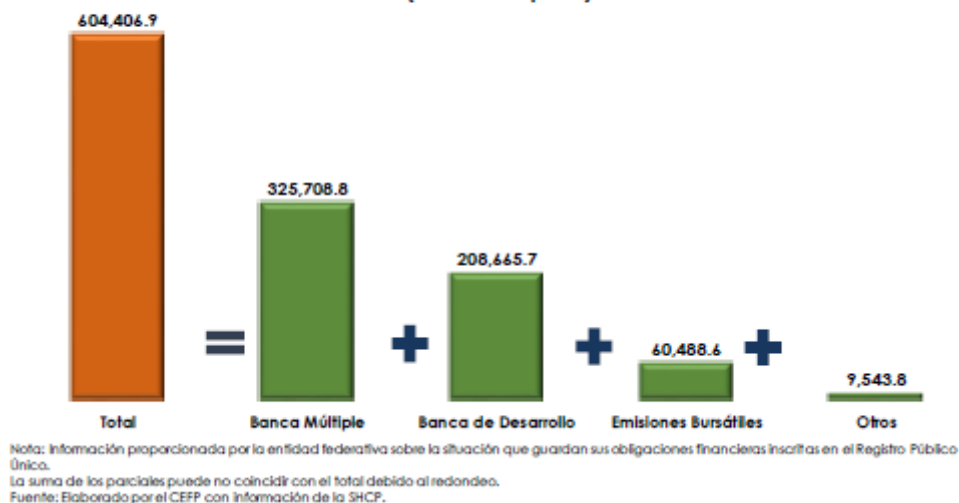


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.2 Composición por tipo de acreedor

Al 30 de septiembre de 2020, la composición por tipo de acreedor es la siguiente: la banca múltiple concentra el 53.9 por ciento del crédito otorgado (325 mil 708.8 mdp); la banca de desarrollo el 34.5 por ciento (208 mil 665.7 mdp); las emisiones bursátiles el 10.0 por ciento (60 mil 488.6 mdp); y otros conceptos, como fideicomisos, el 1.6 por ciento (9 mil 543.8 mdp) (Gráfica 7).

Gráfica 7
Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas por Acreedor
Tercer Trimestre de 2020
(millones de pesos)

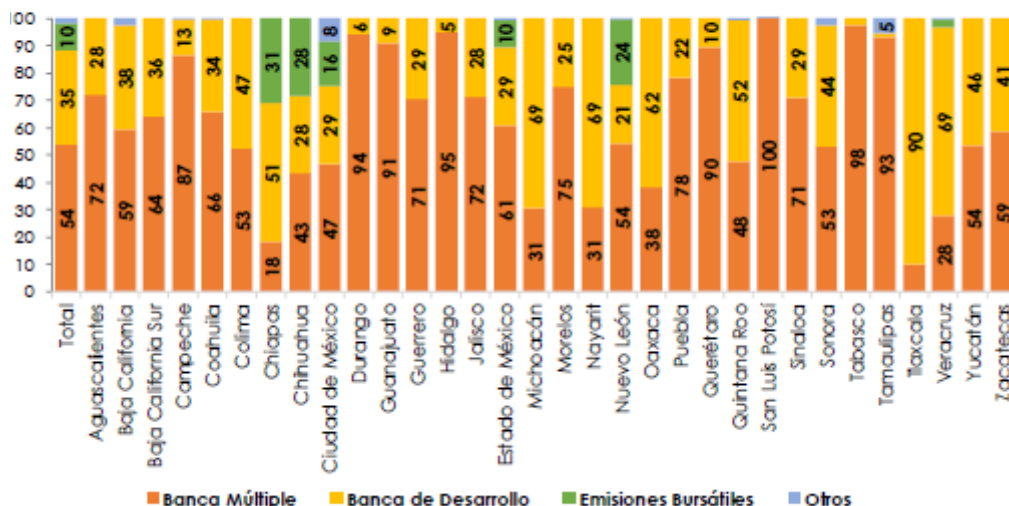


Por entidad federativa, los estados que destacan por presentar una alta participación de la banca múltiple en el total de su deuda está San Luis Potosí, ya que dicho estado contrata la totalidad de su deuda mediante esta opción de financiamiento. En este sentido, sobresalen también los estados de Tabasco (98.0%), Hidalgo (95.0%), Durango (94.0%), Tamaulipas (93.0%), Guanajuato (91.0%) y Querétaro con el 90.0 por ciento.

En relación con el financiamiento a través de la banca de desarrollo destaca el estado de Tlaxcala al contratar el 90.0 por ciento de su deuda bajo este esquema; le siguen en importancia los estados de Michoacán, Nayarit y Veracruz con el 69.0 por ciento, seguidos de Oaxaca (62.0%) y Quintana Roo (52.0%).

Por su parte, en Chiapas, Chihuahua y Nuevo León se presenta una alta participación de las emisiones bursátiles como esquema de contratación de su deuda (31.0, 28.0 y 24.0%, respectivamente) (Gráfica 8).

Gráfica 8
Composición de la Deuda Subnacional por Acreedor
Tercer Trimestre de 2020
(porcentaje)



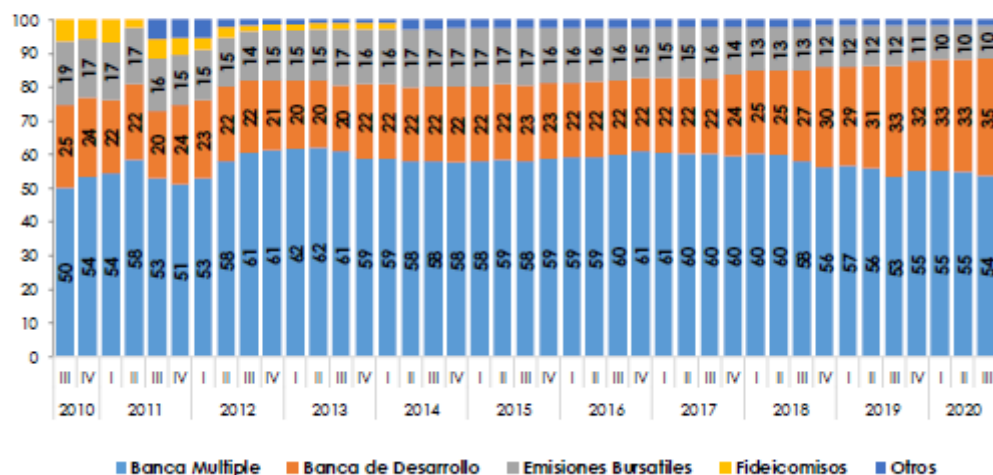
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Durante los últimos diez años, la composición de la deuda subnacional ha sufrido algunas modificaciones: en términos generales, por una parte, se ha favorecido el financiamiento a través de la banca de desarrollo y de la banca múltiple y, por la otra, se ha reducido el endeudamiento mediante las emisiones bursátiles y los fideicomisos.

Específicamente, las participaciones de la banca de desarrollo y de la banca múltiple se han incrementado de manera significativa. En el primer caso el incremento es de 9.7 puntos porcentuales, al pasar de una participación de 24.8 por ciento durante el tercer trimestre de 2010 a una de 34.5 por ciento al mismo periodo de 2020. En el segundo caso, el incremento es de 3.8 puntos porcentuales, siendo la transición de 50.0 a 53.9 por ciento.

En el caso de las emisiones bursátiles y los fideicomisos, opciones de financiamiento que siempre han tenido participaciones mucho menores en la deuda total, bajan aún más su participación en los últimos diez años. Las emisiones bursátiles bajan su participación en la deuda en 8.7 puntos porcentuales, de 18.7 por ciento en el tercer trimestre de 2010 a 10.0 por ciento durante el mismo periodo de 2020. Por su parte, los fideicomisos dejan de figurar en la deuda subnacional, ya que su participación pasa de 6.5 puntos porcentuales a 0.0 por ciento (Gráfica 9).

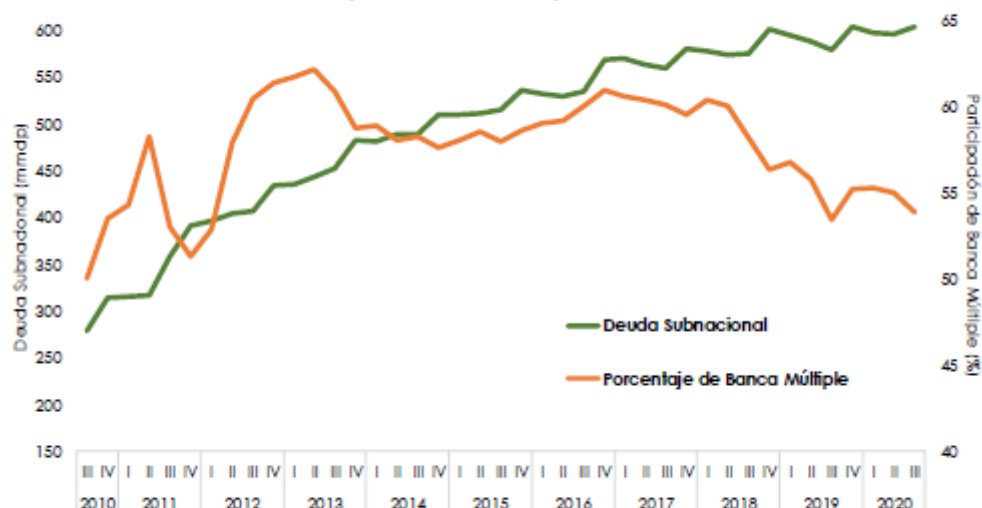
Gráfica 9
Evolución de la Composición de la Deuda Subnacional por Acreedor
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(porcentaje)



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

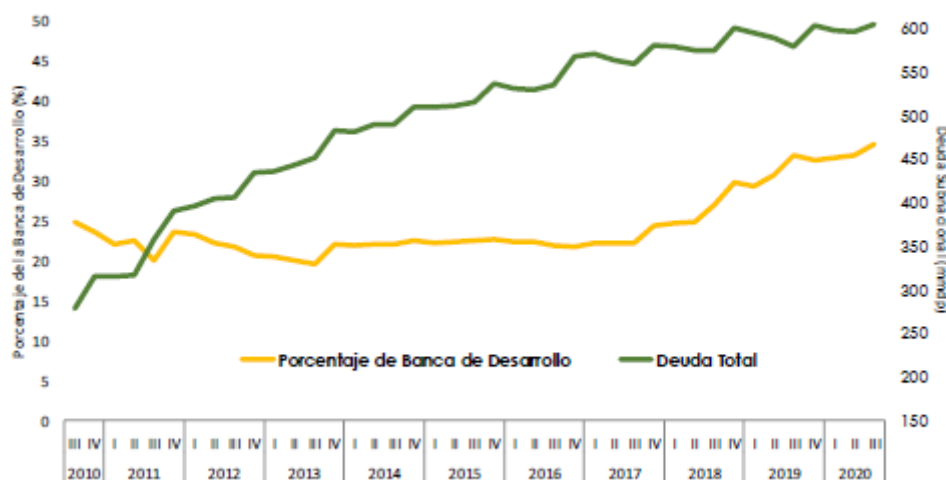
Dada la importante participación de la banca múltiple y de la banca de desarrollo en la deuda subnacional (entre ambas representan el 88.4% de la deuda al periodo de referencia) y la dinámica de crecimiento que se observa en los mismos a lo largo del tiempo, es posible sostener que ambos son los conceptos que más explican el crecimiento de la deuda subnacional durante el periodo de referencia (Gráficas 10 y 11).

Gráfica 10
Total Deuda Subnacional y Participación de la Banca Múltiple
2010/III trimestre - 2020/III trimestre



Nota: Información proporcionada por las entidades federativas sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Gráfica 11
Total Deuda Subnacional y Participación de la Banca de Desarrollo
2010/III trimestre - 2020/III trimestre



Nota: Información proporcionada por las entidades federativas sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único.

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

3. Indicadores de la Deuda Subnacional

En esta sección se presenta un conjunto de indicadores de la deuda subnacional que permite conocer el peso relativo de las deudas de las entidades federativas al tercer trimestre de 2020. Para ello, se utiliza la relación del saldo de las obligaciones financieras con un indicador macroeconómico de la entidad, como la población, el PIB estatal y los ingresos de los gobiernos estatales que permiten solventar las obligaciones financieras.

3.1 Deuda Per Cápita

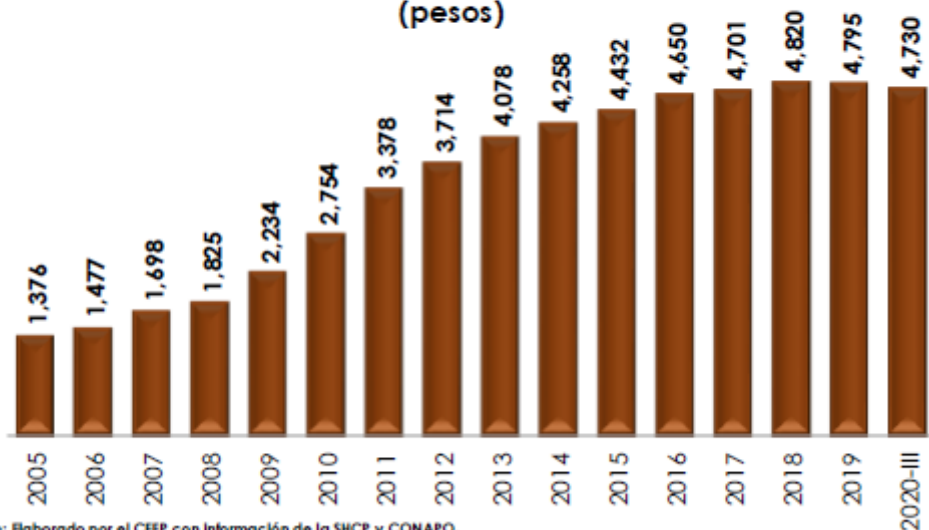
Utilizando la información demográfica para el periodo 1990-2010 y las proyecciones de población para el horizonte 2011-2030, elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con base en el Censo 2010, se estima la deuda subnacional per cápita como el cociente del saldo de la deuda

subnacional y la población total del país y por entidad federativa.

Estimadas como se ha expuesto, se observa que las cifras de la deuda subnacional per cápita muestran un crecimiento sostenido en términos anuales desde 2005 hasta 2018, presentando luego dos caídas consecutivas, la primera en 2019 y la segunda al tercer trimestre de 2020.

En el primer caso, un periodo continuo de 19 años, la deuda per cápita aumenta de un mil 375.7 pesos en 2005 a 4 mil 819.9 pesos en 2018, cambio que representa un crecimiento de 89.9 por ciento en términos reales. Esta tendencia de crecimientos anuales ininterrumpidos termina en 2019, año en el que la deuda per cápita cae en 24.7 pesos. Durante 2020, al tercer trimestre, la deuda per cápita vuelve a caer, ahora en 65.6 pesos, siendo la caída acumulada de 90.3 pesos, monto que representa una disminución de 8.9 por ciento a tasa real (Gráfica 12).

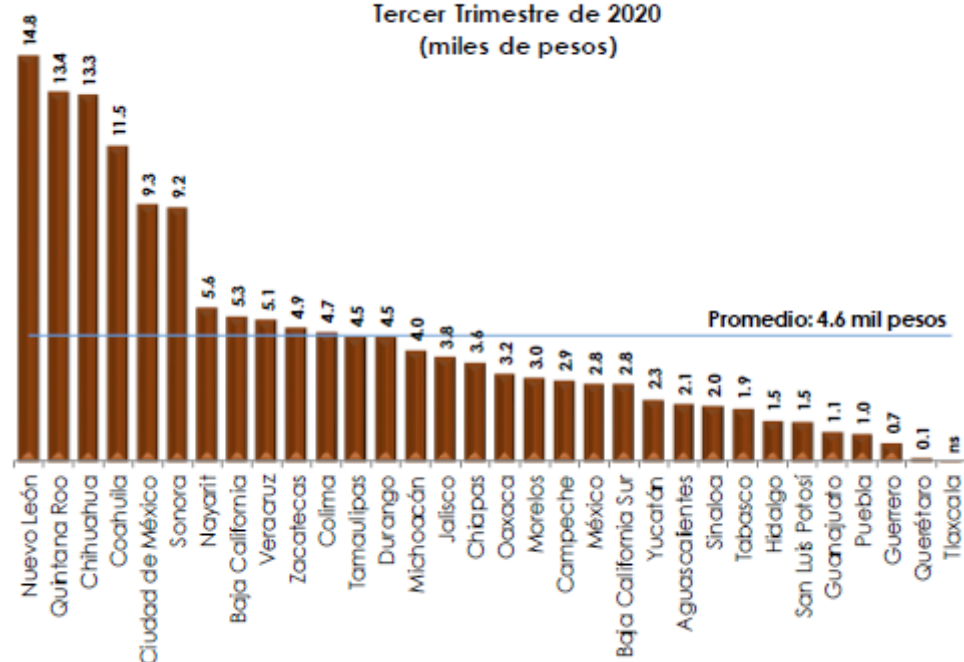
Gráfica 12
Saldo de la deuda subnacional per cápita
2005-2020/septiembre
(pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFPP con información de la SHCP y CONAPO.

Por entidad federativa, al periodo de referencia, Nuevo León (14 mil 775.5 pesos por persona); Quintana Roo (13 mil 413.2 pesos); Chihuahua (13 mil 322.0 pesos); Coahuila (11 mil 479.3 pesos) y Ciudad de México (9 mil 336.4 pesos), son los estados más endeudados en términos per cápita, con cifras superiores en más de dos veces el promedio subnacional de 4 mil 586.1 pesos de deuda por persona. Por su parte, las cinco entidades federativas con menor deuda per cápita son Tlaxcala, con 18.6 pesos por persona; Querétaro, 133.5 pesos; Guerrero, 681.6 pesos; Puebla, 997.6 pesos y Guanajuato, un mil 096.0 pesos (Gráfica 13).

Gráfica 13
Saldo de la deuda subnacional per cápita por Entidad Federativa
Tercer Trimestre de 2020
(miles de pesos)

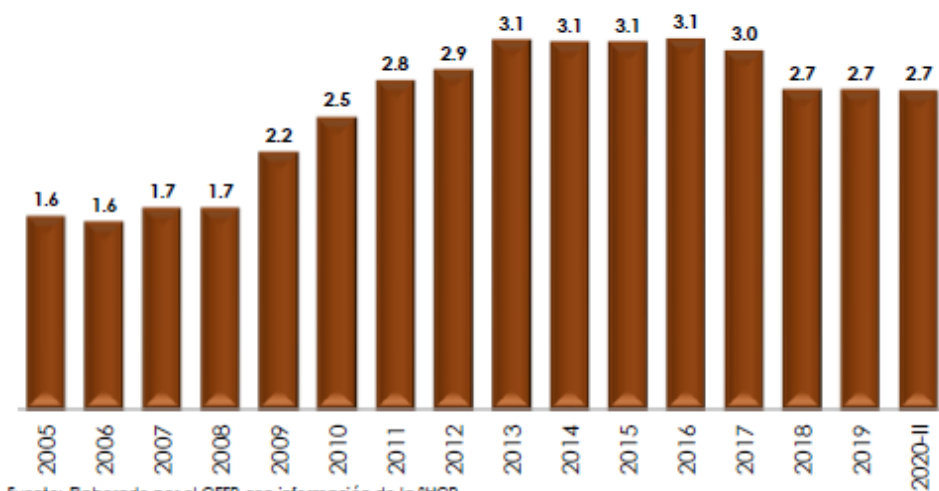


Fuente: Elaborado por el CERP con datos de la SHCP y el CONAPO.
ns: No significativo

3.2 Deuda como Porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)²

El comportamiento del saldo total de la deuda subnacional como porcentaje del PIBE durante los últimos 15 años se puede dividir en dos etapas claramente diferenciadas. Durante la primera, misma que abarca los doce años que van del 2005 al 2016, el indicador presenta crecimientos anuales o se mantiene constante, pero nunca disminuye, pasando del 1.6 por ciento en 2005 al 3.1 por ciento en 2016. Al interior del periodo, el crecimiento más importante se presenta de 2008 a 2009 (0.5 puntos porcentuales). Durante la segunda etapa el indicador comienza a disminuir, bajando de 3.1 por ciento en 2016 a 3.0 por ciento en 2017 y a 2.7 por ciento en 2018, cifra en la cual se mantiene durante 2019 y el tercer trimestre de 2020, siendo la disminución acumulada de -0.4 puntos porcentuales (Gráfica 14).

Gráfica 14
Saldo de la deuda subnacional como porcentaje del PIBE
2005-2020/junio

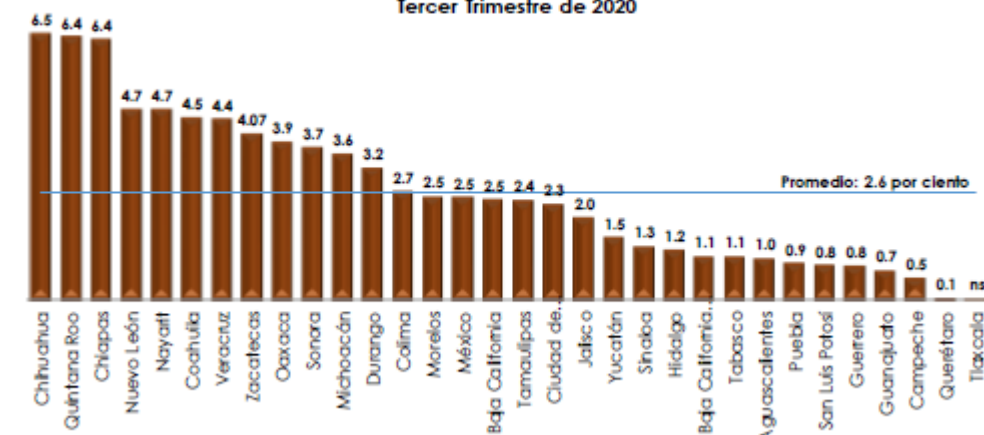


² Este indicador se estimó por este Centro de Estudios como el cociente de la deuda y el PIBE 2019. Este último se estimó aplicando al PIBE 2018 (último dato publicado por el INEGI), la tasa de crecimiento de los índices de volumen físico anuales del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) 2018-2019, también publicados por el Instituto en su página de internet. Dado que hasta el primer trimestre de 2019 este indicador era estimado y publicado por la SHCP, las cifras estimadas por el Centro de Estudios no son estrictamente comparables con aquellas, dada la posible existencia de diferencias metodológicas.

En lo que respecta a las entidades federativas en lo relativo a este indicador al tercer trimestre de 2020, las cinco que presentan el mayor nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB son Chihuahua, con un saldo de la deuda subnacional de 6.5 por ciento; Quintana Roo y Chiapas, 6.4 por ciento; y Nuevo León y Nayarit con un 4.7 por ciento. Sobresale Chihuahua, al presentar una deuda 2.5 veces mayor al promedio subnacional de 2.6 por ciento.

Por su parte, las entidades con los niveles más bajos de este indicador son Tlaxcala, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Guerrero, San Luis Potosí y Puebla, con cifras que oscilan entre 0.02 y 0.9 por ciento, mismas que se sitúan por debajo del promedio subnacional (Gráfica 15).

Gráfica 15
Deuda Subnacional como Porcentaje del PIB por Entidad Federativa
Tercer Trimestre de 2020



Fuente: Elaborado por el CFFP con información de la SHCP.
ns: No significativo

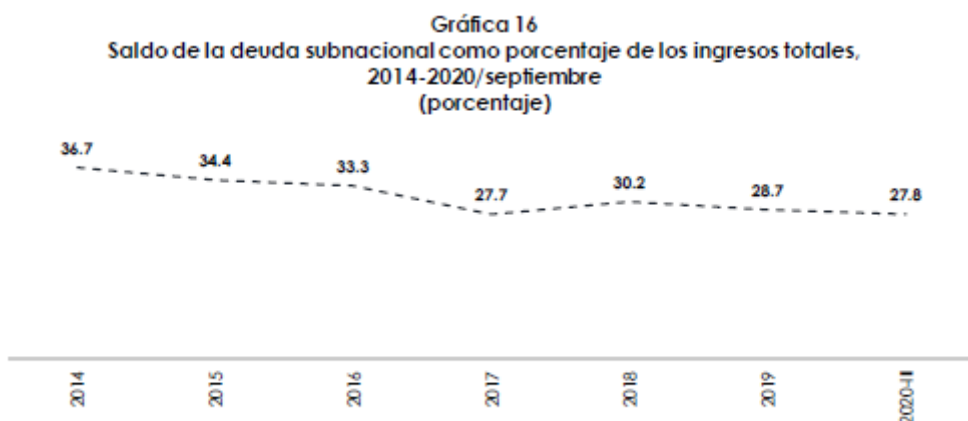
3.3 Deuda como Porcentaje de los ingresos

En este caso, se relaciona el tamaño relativo de la deuda de cada entidad federativa con los ingresos del gobierno del estado, en particular con aquellos recursos con los que se pueden solventar las obligaciones financieras de

los estados y municipios. En este sentido, se consideran dos indicadores de ingresos para realizar el análisis: el primero se refiere a los ingresos totales de los gobiernos de los estados y el segundo a las transferencias federales derivadas del Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

3.3.1. Deuda como porcentaje de los ingresos totales³

El saldo total de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos de las entidades federativas presenta una tendencia en general a la baja del año 2014 al tercer trimestre de 2020, salvo por un incremento que se da en 2018. Concretamente, el indicador baja 8.3 puntos porcentuales de manera sostenida, de 36.7 por ciento en 2014 a 27.7 por ciento en 2017. Esta racha a la baja se rompe en 2018, año en el que el indicador sube a 30.2 por ciento, valor no obstante inferior al observado en 2016. A partir de aquí, el indicador baja hasta 27.8 por ciento al tercer trimestre de 2020, siendo la caída a lo largo de todo el periodo de 8.9 puntos porcentuales (Gráfica 16).

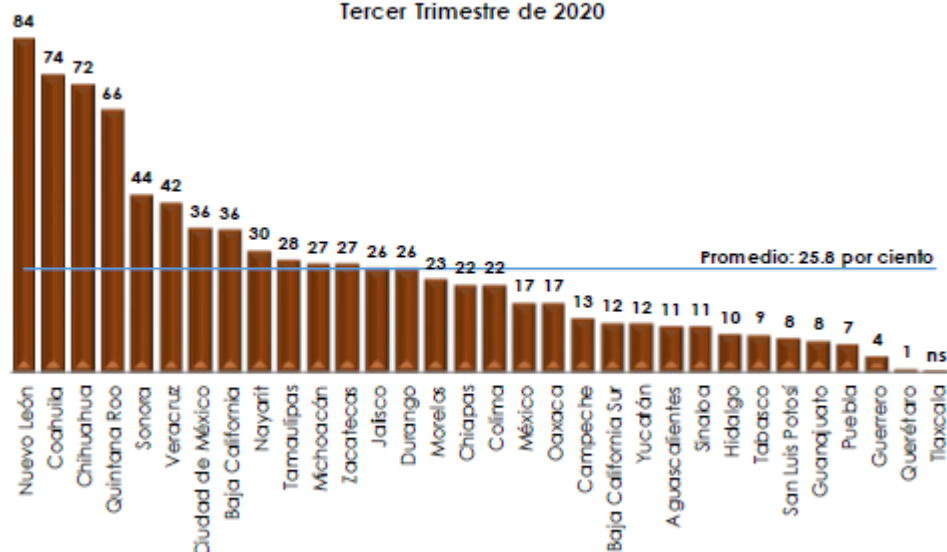


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las leyes de ingresos de los estados y de la SHCP.

³ Del año 2014 al 2018, el indicador corresponde a las cifras publicadas por la SHCP en su página de internet. Para el caso de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el indicador se estimó por este Centro de Estudios como el cociente de la deuda subnacional y los ingresos totales reportados en las leyes de ingresos de las entidades federativas, excluyendo ingresos extraordinarios e ingresos derivados de financiamientos. Dada la posible existencia de diferencias metodológicas entre la SHCP y el Centro de Estudios, las cifras respectivas no son estrictamente comparables.

En términos de los resultados por entidad federativa al 30 de septiembre de 2020, Nuevo León encabeza la lista como el estado más endeudado como proporción de sus ingresos totales, con una cifra que alcanza el 83.5 por ciento; le siguen Coahuila, con un 74.3 por ciento; Chihuahua, 71.9 por ciento; y Quintana Roo, 65.7 por ciento. Estos estados presentan indicadores más de dos veces superiores al promedio subnacional de 25.8 por ciento. Por el contrario, entre las entidades federativas menos endeudadas destacan Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco e Hidalgo, con valores del indicador que oscilan entre 0.1 y 9.5 por ciento de sus ingresos totales (Gráfica 17).

Gráfica 17
Deuda como Porcentaje de los Ingresos Totales por Entidad Federativa
Tercer Trimestre de 2020



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP y de las leyes de ingresos estatales.
ns: No significativo

3.3.2. Deuda como porcentaje de las transferencias del Ramo 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios⁴

Las transferencias federales que se realizan a través del Ramo 28, Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios,⁵ constituyen uno de los componentes más relevantes de los ingresos de las entidades federativas, al representar el 48.0 por ciento del Gasto Federalizado⁶ presupuestado para el ejercicio fiscal 2020. A modo de referencia, en 2018, año con la información más actualizada disponible para este indicador, el Gasto Federalizado promedió el 83.0 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos locales.

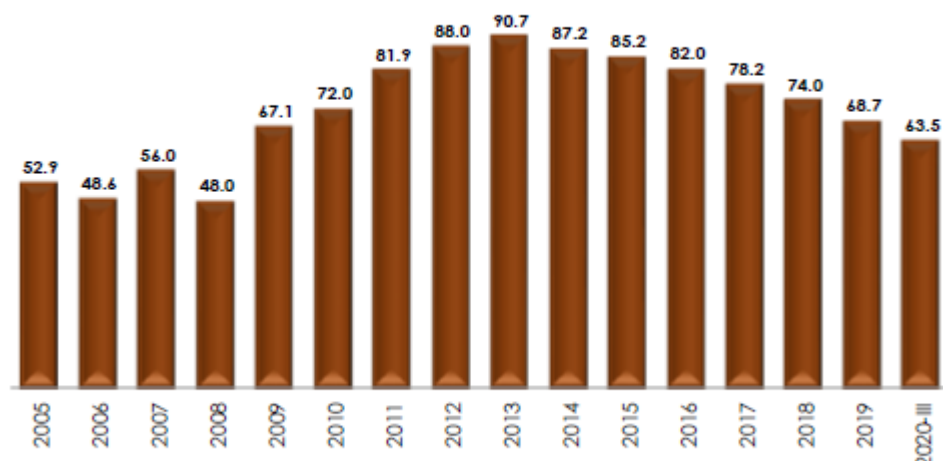
Este indicador presenta dos etapas claramente diferenciadas durante el periodo de 15 años que va del año 2005 al tercer trimestre de 2020: la primera abarca del año 2008 al 2013 y se caracteriza por un crecimiento sostenido de la deuda subnacional como proporción de las participaciones federales, comenzando en 48.0 por ciento y creciendo hasta alcanzar casi el doble (90.7%). La segunda etapa, misma que abarca desde el año 2014 hasta el tercer trimestre de 2020, se caracteriza por un descenso sostenido y gradual de la deuda como proporción de las participaciones. En este caso el indicador baja en total 27.2 puntos porcentuales, desde 90.7 por ciento hasta 63.5 por ciento, nivel aún muy alto si se compara con el 48.0 por ciento que se logró en el año 2008 (Gráfica 18).

4 Del año 2014 al 2018, el indicador corresponde a las cifras publicadas por la SHCP en su página de internet. Para el caso de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el indicador se estimó por este Centro de Estudios como el cociente de la deuda subnacional y los ingresos por participaciones, pagadas y aprobados, respectivamente, reportadas en la Cuenta Pública y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dada la posible existencia de diferencias metodológicas entre la SHCP y el Centro de Estudios, las cifras respectivas no son estrictamente comparables.

5 Este Ramo tiene como marco normativo el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos. Las Participaciones Federales forman parte del Gasto no Programable, dependiendo la transferencia de recursos del comportamiento de la Recaudación Federal Participable a lo largo del ejercicio fiscal. Por su naturaleza, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, ejerciéndose de manera autónoma por parte de los gobiernos locales.

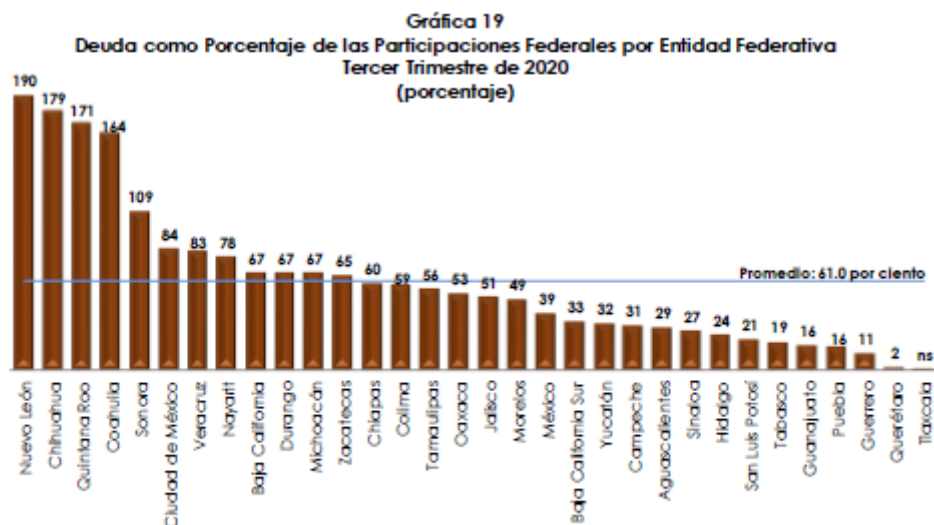
6 El Gasto Federalizado son los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. La determinación de los montos de estos Ramos, así como su asignación a los distintos fondos que los constituyen y su distribución entre los gobiernos locales, está expresamente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfica 18
Deuda subnacional como porcentaje de las Participaciones
Federales 2005-2020/septiembre



Fuente: Página de disciplina financiera de la SHCP, excepto 2019 y 2020-III. Para el cálculo del indicador correspondiente a 2019 se utilizaron las Participaciones pagadas reportadas en la Cuenta Pública correspondiente. Para el caso del tercer trimestre de 2020 se utilizaron las Participaciones aprobadas en el PEF 2020.

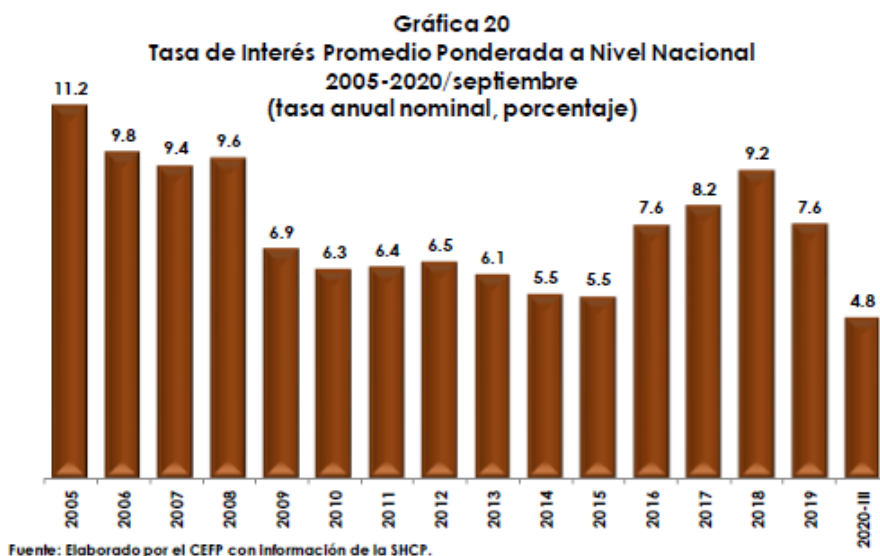
En relación con el desempeño de las entidades federativas, la más endeudada como proporción de sus participaciones al tercer trimestre de 2020 es Nuevo León, con un 189.5 por ciento; le siguen Chihuahua, con 178.8 por ciento; Quintana Roo, 170.5 por ciento y Coahuila, 163.9 por ciento. Estos estados sobresalen por presentar niveles del indicador de más de dos veces y medio el promedio subnacional. Por su parte, entre las entidades que tienen un menor nivel de compromiso de sus participaciones están Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Puebla, Guanajuato y Tabasco, con registros inferiores al 20.0 por ciento de sus participaciones (Gráfica 19).



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y del PEF 2020.
n.s. no significativo.

3.4 Tasa de interés promedio ponderada

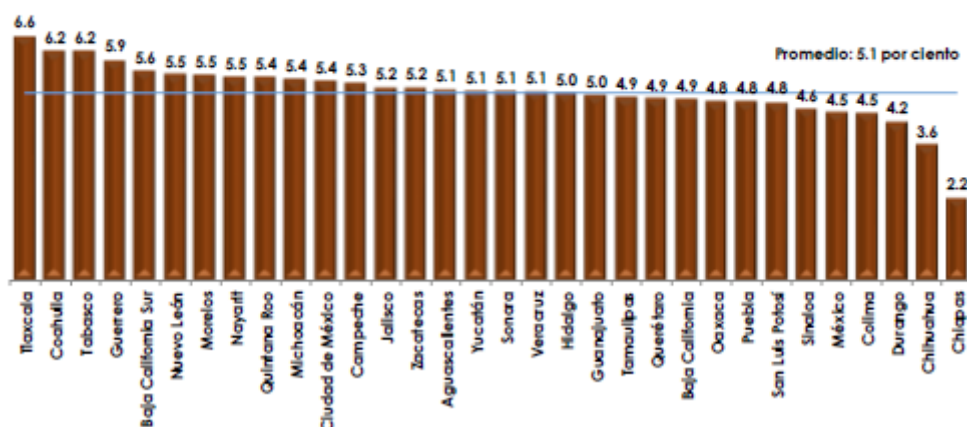
La creciente participación de la banca múltiple en la deuda subnacional, en detrimento de otras opciones de financiamiento, es consistente con una tendencia en general a la baja en las tasas de interés a las cuales se adquirieron las obligaciones financieras hasta 2015, mismas que en este estudio se expresan a través de la tasa de interés promedio ponderada a nivel nacional,⁷ la cual pasó de 11.2 por ciento en 2005 a 5.5 por ciento en 2015. Si bien para 2016, 2017 y 2018, la tasa de interés se estuvo incrementado, ubicándose en 7.6, 8.2 y 9.2 por ciento, respectivamente, dichos incrementos no tuvieron un efecto significativo en la composición de la deuda subnacional por tipo de acreedor. Más aun, a partir de 2019 la tasa vuelve a bajar de manera significativa, ubicándose en 7.6 por ciento, mientras que al tercer trimestre de 2020 la misma baja aún más, hasta 4.8 por ciento, el nivel más bajo en todo el periodo de análisis (Gráfica 20).



⁷ Esta tasa se obtiene mediante la suma de la tasa de interés promedio para las entidades federativas y sus entes públicos (ponderada por su participación en el total de la deuda subnacional), más la tasa de interés promedio para los municipios y sus entes públicos por entidad federativa (también ponderada por su participación en el total de la deuda subnacional). Para el cálculo de la tasa de interés promedio ponderada subnacional por estado, se sigue la misma metodología. Cabe mencionar que las tasas de interés insumo son publicadas trimestralmente por la SHCP en su página de disciplina financiera.

Las cinco entidades federativas que, al periodo de referencia, pagan la tasa de interés promedio ponderada más elevada por sus financiamientos son: Tlaxcala (6.6%); Coahuila y Tabasco (6.2%); Guerrero (5.9%) y Baja California Sur con 5.6 por ciento. Por su parte, aquellas que pagan las tasas promedio más bajas son Chiapas (2.2%); Chihuahua (3.6%); Durango (4.2%); y Colima y el Estado de México con 4.5 por ciento. La diferencia entre la tasa más alta y la más baja es de 4.4 puntos porcentuales (Gráfica 21).

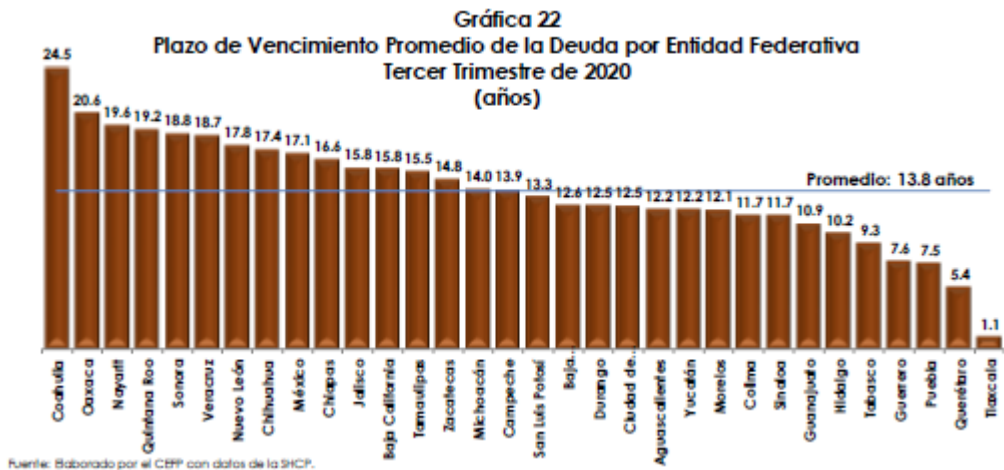
Gráfica 21
Tasa de Interés Promedio Ponderada por Entidad Federativa
Tercer Trimestre de 2020
(tasa anual nominal, porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFPP con datos de la SHCP.

3.5 Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por entidad federativa⁸

Entre las entidades federativas que tienen contratada su deuda a los mayores plazos de vencimiento al tercer trimestre de 2020, están las siguientes cinco: Coahuila, con 24.5 años; Oaxaca, 20.6 años; Nayarit, 19.6 años; Quintana Roo, 19.2 años y Sonora, 18.8 años. Por el contrario, aquellas que reportan los menores plazos de vencimiento son Tlaxcala, Querétaro, Puebla, Guerrero y Tabasco, con niveles del indicador de 1.1, 5.4, 7.5, 7.6 y 9.3 años, respectivamente (Gráfica 22).



⁸ El plazo subnacional por entidad federativa se obtiene mediante la suma del plazo promedio por entidad federativa y sus entes públicos (ponderado por su participación en el total de la deuda subnacional), más el plazo promedio para los municipios y sus entes públicos por entidad federativa (también ponderado por su participación en el total de la deuda subnacional). Cabe mencionar que los plazos que se utilizan como insumo son publicados trimestralmente por la SHCP en su página de disciplina financiera.

Fuentes de Información

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios. Disponible en: <http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. PIB y cuentas nacionales. disponible en: <www.inegi.org.mx>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Finanzas públicas estatales y municipales, México, disponible en: <www.inegi.org.mx>.
- Consejo Nacional de Población. Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2011-2030, México, disponible en: <www.gob.mx/conapo>.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020.
- Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016; primera reforma publicada el 30 de enero de 2018.

**3. Obligaciones Financieras de los Municipios de
México
Tercer Trimestre de 2020**

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es un órgano de la Cámara de Diputados que tiene como función principal apoyar el trabajo legislativo desde una orientación técnica. Con fundamento en ello, se ha elaborado el presente estudio titulado “Obligaciones Financieras de los Municipios de México al tercer Trimestre de 2020”.

El estudio tiene como objetivo ofrecer un análisis de la evolución de la deuda de este orden de gobierno a lo largo de los últimos 10 años y durante el tercer trimestre de 2020.

Para su mejor comprensión, el documento se encuentra organizado en dos secciones. En la primera se analiza la deuda municipal durante la etapa comprendida del tercer trimestre de 2010 al mismo periodo de 2020, misma para la que se muestra la variación de las obligaciones financieras en términos absolutos y relativos. En esta sección también se revisa la importancia de la deuda municipal como proporción de la deuda subnacional total y su composición por tipo de acreedor.

En la segunda sección se muestran los municipios más endeudados del país y se lleva a cabo un análisis de sus obligaciones financieras respecto al tamaño de su población y de sus ingresos totales.

Al final del documento se presenta un anexo (mismo que incluye una numerialia), con todos los municipios que cuentan con deuda inscrita en el Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Finalmente, cabe señalar que la información sobre las obligaciones financieras de los municipios utilizada para la realización de este estudio es publicada por la SHCP en su página de internet sobre disciplina financiera, siendo este Centro de Estudios usuario de la misma.

Resumen ejecutivo

La deuda de los municipios de México muestra una tendencia general creciente del tercer trimestre de 2010 hasta el tercer trimestre de 2017, punto en el que la deuda alcanza su máximo nivel de 51 mil 672.8 millones de pesos (mdp). Esta cifra representa un incremento de 19 mil 884.8 mdp en términos nominales y de 20.1 por ciento en términos reales.¹ A partir de entonces la deuda municipal presenta una tendencia en general a la baja.

Específicamente, en el último año, del tercer trimestre de 2019 al mismo periodo de 2020, la deuda disminuye en 721.0 mdp, pasando de 44 mil 246.2 mdp a 43 mil 525.2 mdp, cambio que representa una caída de -5.0 por ciento en términos reales. Con respecto al cierre del año anterior (44 mil 351.4 mdp), la deuda municipal también presenta una disminución, siendo la misma de 826.2 mdp, -5.3 por ciento a tasa real.

En relación a la composición de la deuda municipal total (43 mil 525.2 mdp) por tipo de acreedor, al 30 de septiembre de 2020 se observa la siguiente estructura: la mayor proporción, el 49.9 por ciento (21 mil 732.9 mdp) proviene de la banca múltiple; el 41.9 por ciento (18 mil 236.9 mdp) procede de la banca de desarrollo; el 3.2 por ciento (un mil 377.5 mdp) de emisiones bursátiles y el 5.0 por ciento (2 mil 177.9 mdp) del rubro “otros”.

Al tercer trimestre de 2020, los municipios más endeudados del país, aquellos cuya deuda supera los mil millones de pesos, son los siguientes: Tijuana, Baja California (2 mil 605.9 mdp); Monterrey, Nuevo León (un mil 968.5 mdp); Hermosillo, Sonora (un mil 815.3 mdp); Guadalajara, Jalisco (un mil 652.4 mdp) y León, Guanajuato (un mil 076.1 mdp). La deuda de estos cinco municipios es tal, que su suma representa casi una cuarta parte (el 22.4%) del total de las obligaciones financieras de este orden de gobierno.

1 Este monto incluye la deuda de los municipios y la de sus entes públicos.

Por su parte, los municipios con las mayores deudas per cápita son Cozumel, Quintana Roo (4 mil 283.0 pesos por persona); Puerto Peñasco, Sonora (4 mil 210.3 pesos); Nogales, Sonora (3 mil 907.6); Agua Prieta, Sonora (2 mil 726.5 pesos); Solidaridad, Quintana Roo (2 mil 701.3 pesos); Guaymas, Sonora (2 mil 050.9 pesos) y San Nicolás de los Garza, Nuevo León (2 mil 026.8 pesos).

Finalmente, los municipios más endeudados como proporción de sus ingresos totales son: Nogales, Sonora (64.4%); Cozumel, Quintana Roo (62.4%); Puerto Peñasco, Sonora (61.5%); y Agua Prieta, Sonora, con 51.9 por ciento.

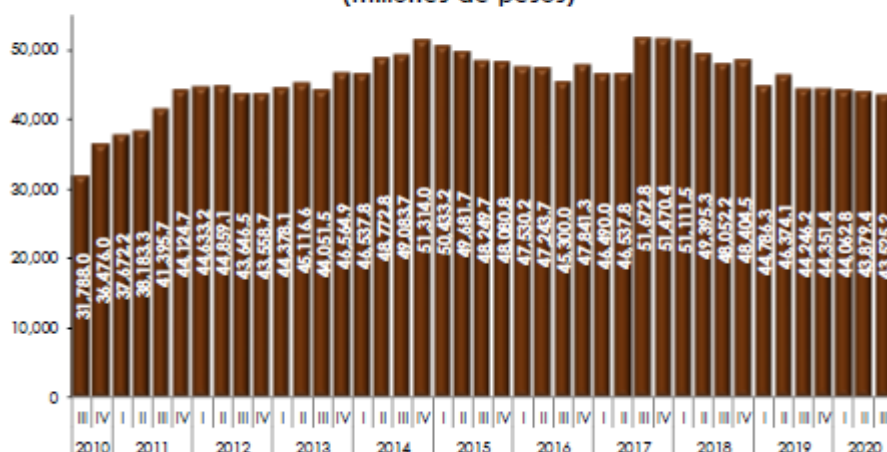
1. Saldo de la Deuda Municipal

En un análisis histórico de largo plazo, abarcando los últimos diez años, del tercer trimestre de 2010 al mismo periodo de 2020, el saldo de la deuda municipal presenta una serie de incrementos y disminuciones que, no obstante, indican una tendencia en general creciente hasta el tercer trimestre de 2017, punto en el que la deuda alcanza su máximo nivel en el periodo (51 mil 672.8 mdp).

Esta cifra representa un incremento en el monto de la deuda de 19 mil 884.8 mdp con respecto al inicio del periodo y un crecimiento de 20.1 por ciento en términos reales. A partir de entonces, la deuda municipal presenta una tendencia en general a la baja. Específicamente, en el último año, del tercer trimestre de 2019 al mismo periodo de 2020, la deuda disminuye en 721.0 mdp, pasando de 44 mil 246.2 mdp a 43 mil 525.2 mdp, lo cual representa una caída de -5.0 por ciento en términos reales. Con respecto al cierre del año anterior (44 mil 351.4 mdp), la deuda municipal también presenta una disminución, siendo la misma de 826.2 mdp, -5.3 a tasa real (Gráfica 1).

Gráfica 1

Deuda municipal a nivel nacional
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(millones de pesos)



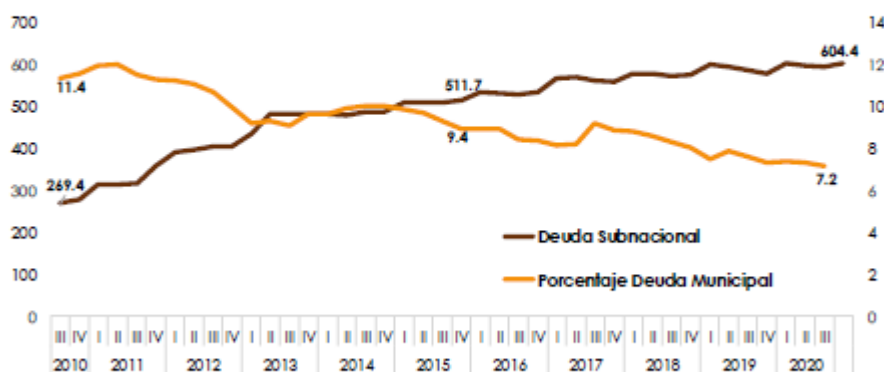
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1.1 Deuda Municipal como Proporción de la Deuda Subnacional

No obstante el comportamiento creciente del saldo de la deuda municipal durante buena parte del periodo de diez años que se ha analizado, su participación en el total de la deuda subnacional (deuda de los estados, los municipios y los entes públicos de ambos órdenes de gobierno) presenta una tendencia en general a la baja durante el periodo, pasando de 11.4 por ciento en el tercer trimestre de 2010 a 9.4 por ciento a la mitad del periodo y a 7.2 por ciento al tercer trimestre de 2020, siendo la caída de extremo a extremo de 4.2 puntos porcentuales. Esto sugiere que, no obstante el crecimiento de la deuda municipal en términos absolutos durante algunos segmentos del periodo, otras opciones de financiamiento terminaron creciendo más (Gráfica 2).

Gráfica 2

Deuda subnacional y porcentaje de la deuda municipal
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(miles de millones pesos y porcentajes)

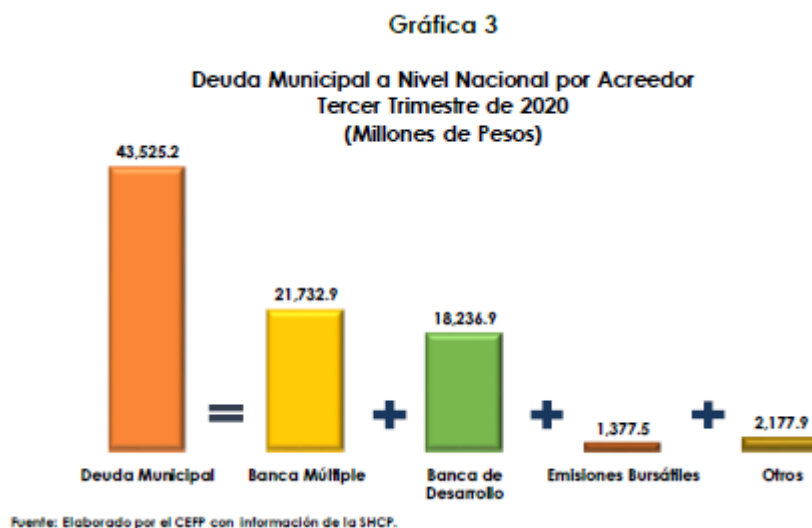


Fuente: Elaborado por el CERP con información de la SHCP.

1.2 Deuda Municipal por Tipo de Acreedor

Al tercer trimestre de 2020, la distribución del total de la deuda municipal (43 mil 525.2 mdp) por tipo de acreedor es la siguiente: 21 mil 732.9 mdp

(49.9%) provienen de la banca múltiple; 18 mil 236.9 mdp (41.9%) de la banca de desarrollo; un mil 377.5 mdp (3.2%) de emisiones bursátiles; y 2 mil 177.9 mdp (5.0%) de otros² (Gráfica 3).



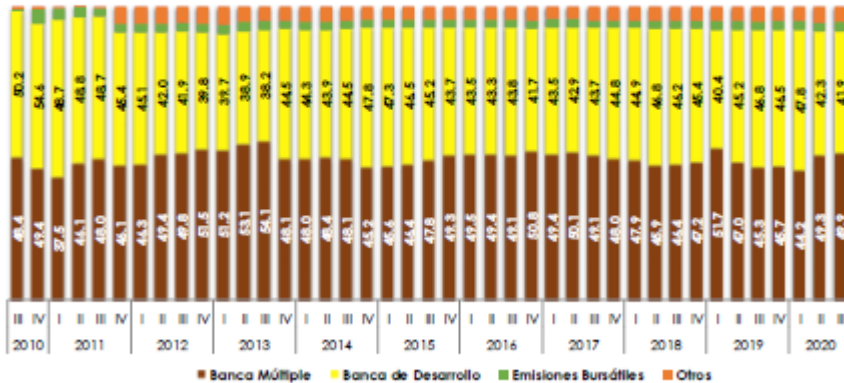
La composición de la deuda por tipo de acreedor en el pasado reciente, considerando los últimos diez años, presenta una estructura prácticamente estable, con sólo ligeras fluctuaciones trimestrales. Por ello, analíticamente parece más fructífero concentrarse en los cambios de extremo a extremo: del tercer trimestre de 2010 al mismo periodo de 2020, tres de las cuatro opciones de financiamiento incrementan su participación en la deuda y una la disminuye. Entre las primeras destaca el rubro “otros”, mismo que incrementa su participación en la deuda total en 4.3 puntos porcentuales, de 0.8 por ciento en el tercer trimestre de 2010 a 5.0 por ciento al mismo periodo de 2020; le siguen las emisiones bursátiles, con un incremento de 2.5 puntos porcentuales, de 0.7 a 3.2 por ciento; finalmente se ubica la banca múltiple, misma que incrementa su participación en 1.5 puntos porcentuales, de 48.4 por ciento a 49.9 por ciento. Estos incrementos son compensados por una disminución en la participación de la banca de desarrollo en 8.3 puntos

2 Incluye fideicomisos, entre otros.

porcentuales, pues la misma baja su participación de 50.2 a 41.9 por ciento (Gráfica 4).

Gráfica 4

**Composición de la deuda municipal a nivel nacional
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(porcentaje)**

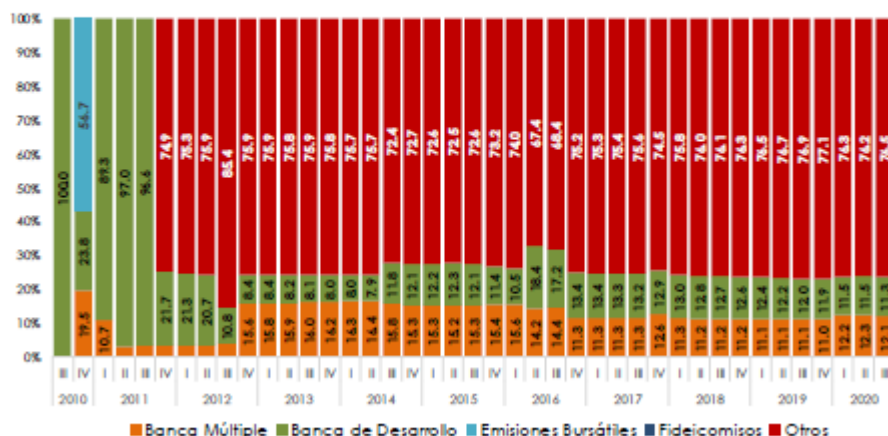


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Por ser el rubro “otros” el que más creció durante el periodo analizado, resulta pertinente revisar el caso de aquellos estados en los que el mismo cobra relevancia, siendo estos Tamaulipas y Sonora. En el primer caso, dicha opción de financiamiento se ha mantenido como la más importante desde que el Estado optó por la misma durante el cuarto trimestre de 2011. Desde entonces, y salvo tres episodios que no han sido duraderos, la participación trimestral se ha mantenido muy cercana al 75.0 por ciento. En términos puntuales, al tercer trimestre 2020, la participación de esta opción de financiamiento es del 76.5 por ciento (Gráfica 5).

Gráfica 5

**Composición de la Deuda Municipal del Estado de Tamaulipas
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(porcentaje)**

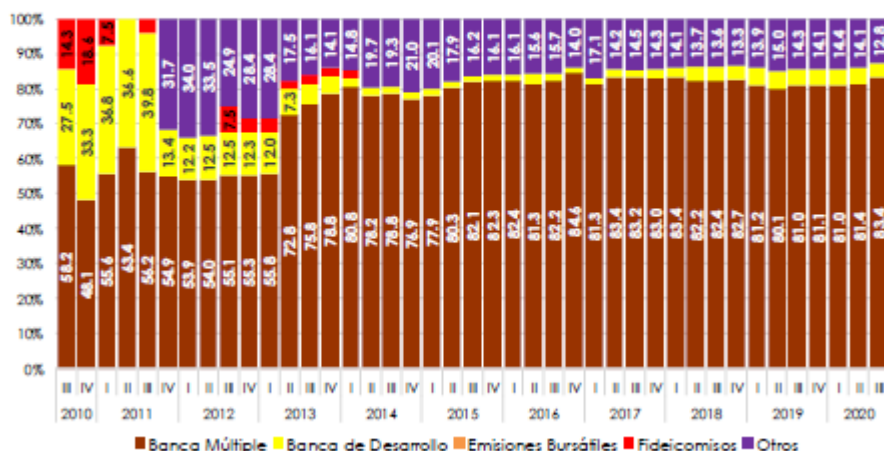


Fuente: Elaborado por el CEF con información de la SHCP.

En el caso de los municipios de Sonora, el rubro “otros” es la segunda opción de financiamiento. Esta opción llegó a ser verdaderamente importante a finales de 2011 y la primera mitad de 2012, cuando contaba con participaciones por encima del 30.0 por ciento en la deuda municipal. Con el tiempo, el rubro ha ido perdido relevancia, aunque mantiene su posición como la segunda opción para los municipios. Actualmente su participación en la deuda municipal es del 12.8 por ciento (Gráfica 6).

Gráfica 6

Composición de la deuda municipal del Estado de Sonora
2010/III trimestre - 2020/III trimestre
(porcentaje)

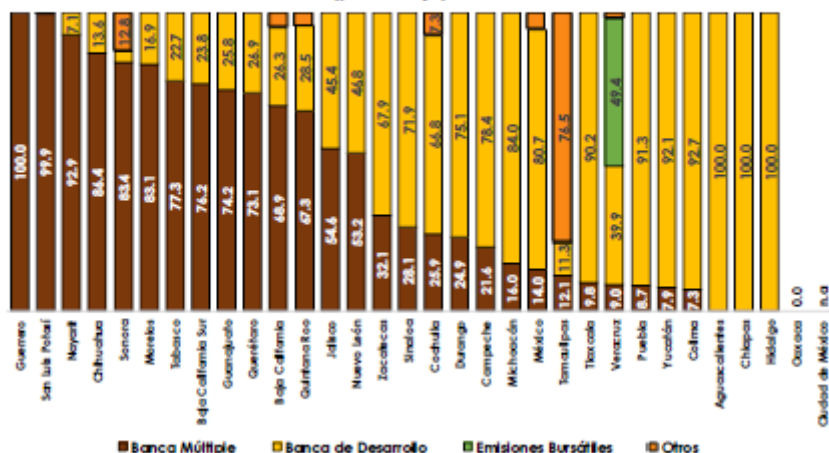


Fuente: Elaborado por el CEF con información de la SHCP.

A pesar del dinamismo que puedan mostrar opciones de financiamiento como las emisiones bursátiles y “otros”, la banca múltiple y la banca de desarrollo continúan siendo las principales opciones de financiamiento para los municipios. Entre los estados con una participación de la banca múltiple en su deuda municipal mayor al 50.0 por ciento destacan Guerrero y San Luis Potosí, con un 100.0 por ciento y un 99.9 por ciento, respectivamente; les siguen Nayarit (92.9%) y Chihuahua (86.4%). Por su parte, entre las entidades federativas con más de 50.0 por ciento de participación de la banca de desarrollo sobresalen Aguascalientes, Chiapas e Hidalgo, con un 100.0 por ciento; seguidas por Colima (92.7%), Yucatán (92.1%), Puebla (91.3%) y Tlaxcala con un 90.2 por ciento (Gráfica 7).

Gráfica 7

Composición de las Obligaciones Financieras de los Municipios por Estado
Tercer trimestre de 2020
(porcentaje)



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

Nota: Al tercer trimestre de 2020, la SHCP no reporta deuda municipal para el Estado de Oaxaca.
na: No aplica, ya que la Ciudad de México no tiene municipios.

2. Municipios más Endeudados del País³

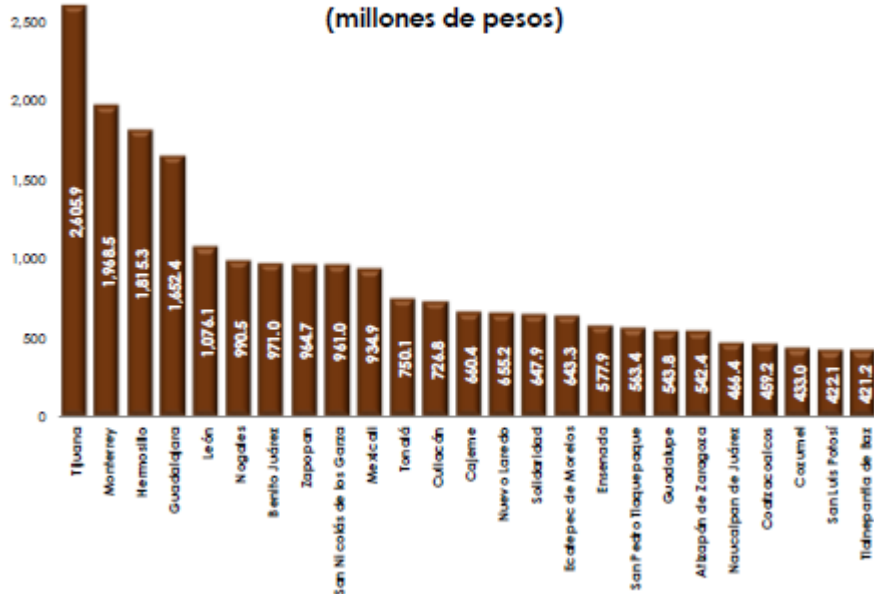
De acuerdo con los montos de la deuda por municipio, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su página de internet, los municipios más endeudados del país al 30 de septiembre de 2020, con deudas que superan los mil millones de pesos, son los siguientes: Tijuana, Baja California (2 mil 605.9 mdp); Monterrey, Nuevo León (un mil 968.5 mdp); Hermosillo, Sonora (un mil 815.3 mdp); Guadalajara, Jalisco (un mil 652.4 mdp) y León, Guanajuato (un mil 076.1 mdp). Estos cinco municipios, mismos que representan el 0.8 por ciento del total de los municipios que cuentan con deuda registrada ante la SHCP, concentran casi una cuarta parte (22.4%) del total de la deuda de este orden de gobierno.

3 La deuda por municipio, publicada por la SHCP, no incluye la deuda de entes públicos.

A continuación se presentan, en orden descendente por el monto de su deuda, los 25 municipios más endeudados del país (Gráfica 8 y Tabla 1):

Gráfica 8

Los 25 municipios más endeudados de México
Tercer trimestre de 2020
(millones de pesos)



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

Tabla 1
Los 25 municipios más endeudados de México
Tercer trimestre de 2020
 (millones de pesos)

#	Municipio	Entidad Federativa	Monto Deuda
1	Tijuana	Baja California	2,605.9
2	Monterrey	Nuevo León	1,968.5
3	Hermosillo	Sonora	1,815.3
4	Guadalajara	Jalisco	1,652.4
5	León	Guanajuato	1,076.1
6	Nogales	Sonora	990.5
7	Benito Juárez	Quintana Roo	971.0
8	Zapopan	Jalisco	964.7
9	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	961.0
10	Mexicali	Baja California	934.9
11	Tonalá	Jalisco	750.1
12	Culiacán	Sinaloa	726.8
13	Cajeme	Sonora	660.4
14	Nuevo Laredo	Tamaulipas	655.2
15	Solidaridad	Quintana Roo	647.9
16	Ecatepec de Morelos	México	643.3
17	Ensenada	Baja California	577.9
18	San Pedro Tlaquepaque	Jalisco	563.4
19	Guadalupe	Nuevo León	543.8
20	Atizapán de Zaragoza	México	542.4
21	Naucalpan de Juárez	México	466.4
22	Coatzacoalcos	Veracruz	459.2
23	Cozumel	Quintana Roo	433.0
24	San Luis Potosí	San Luis Potosí	422.1
25	Tlalnepantla de Baz	México	421.2

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

En conjunto, la deuda de estos 25 municipios, mismos que representan el 4.0 por ciento del total de los municipios que cuentan con deuda registrada ante la SHCP (618 municipios), representa más de la mitad (55.1%) de la deuda municipal total, cifras que brindan una buena idea del nivel de concentración de la deuda municipal en el país.

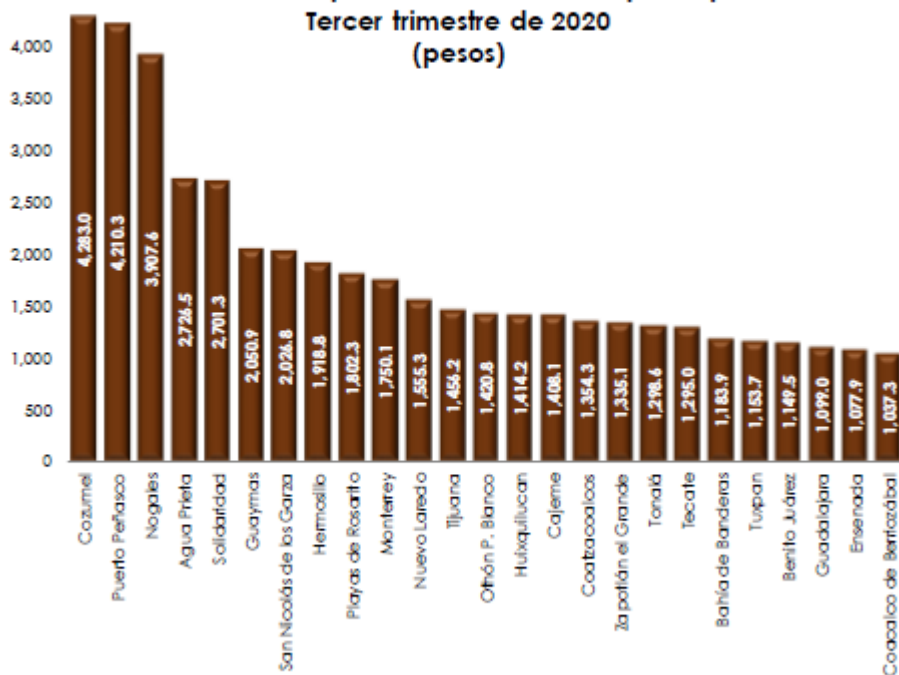
2.1 Deuda Municipal Per Cápita

Un primer indicador que nos permite llevar a cabo una comparación relativa de las obligaciones financieras de los municipios es la deuda per cápita. Este indicador se estima dividiendo la deuda total de cada municipio entre el total de su población. En su construcción se emplean sólo municipios con obligaciones financieras superiores a los 100.0 mdp, pues al adoptar este filtro se evita que aparezcan municipios atípicos con deuda baja y población aún más pequeña, lo que se traduciría en indicadores con pesos relativos altos.

Al periodo de referencia, entre los municipios con la deuda per cápita más alta destacan, por su nivel del indicador, los siguientes: Cozumel, Quintana Roo (4 mil 283.0 pesos por persona); Puerto Peñasco, Sonora (4 mil 210.3 pesos); Nogales, Sonora (3 mil 907.6 pesos); Agua Prieta, Sonora (2 mil 726.5 pesos); Solidaridad, Quintana Roo (2 mil 701.3 pesos); Guaymas, Sonora (2 mil 050.9 pesos) y San Nicolás de los Garza, Nuevo León (2 mil 026.8 pesos). Se observa que cuatro de los siete municipios pertenecen al Estado de Sonora (Gráfica 9 y Tabla 2).

Gráfica 9

**Los 25 municipios más endeudados per cápita
Tercer trimestre de 2020
(pesos)**



Nota: Para el cálculo de este indicador sólo se consideran los municipios con obligaciones financieras superiores a 100 mdp.

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

Tabla 2
Los 25 municipios de México más endeudados per cápita
Tercer trimestre de 2020
 (pesos)

#	Municipio	Entidad Federativa	Deuda per Cápita
1	Cozumel	Quintana Roo	4,283.0
2	Puerto Peñasco	Sonora	4,210.3
3	Nogales	Sonora	3,907.6
4	Agua Prieta	Sonora	2,726.5
5	Solidaridad	Quintana Roo	2,701.3
6	Guaymas	Sonora	2,050.9
7	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	2,026.8
8	Hermosillo	Sonora	1,918.8
9	Playas de Rosarito	Baja California	1,802.3
10	Monterrey	Nuevo León	1,750.1
11	Nuevo Laredo	Tamaulipas	1,555.3
12	Tijuana	Baja California	1,456.2
13	Othón P. Blanco	Quintana Roo	1,420.8
14	Huixquilucan	México	1,414.2
15	Cajeme	Sonora	1,408.1
16	Coatzacoalcas	Veracruz	1,354.3
17	Zapotlán el Grande	Jalisco	1,335.1
18	Tonalá	Jalisco	1,298.6
19	Tecate	Baja California	1,295.0
20	Bahía de Banderas	Nayarit	1,183.9
21	Tuxpan	Veracruz	1,153.7
22	Benito Juárez	Quintana Roo	1,149.5
23	Guadalajara	Jalisco	1,099.0
24	Ensenada	Baja California	1,077.9
25	Coacalco de Berriozábal	México	1,037.3

Nota: Para el cálculo de este indicador sólo se consideran los municipios con obligaciones financieras superiores a 100 mdp.

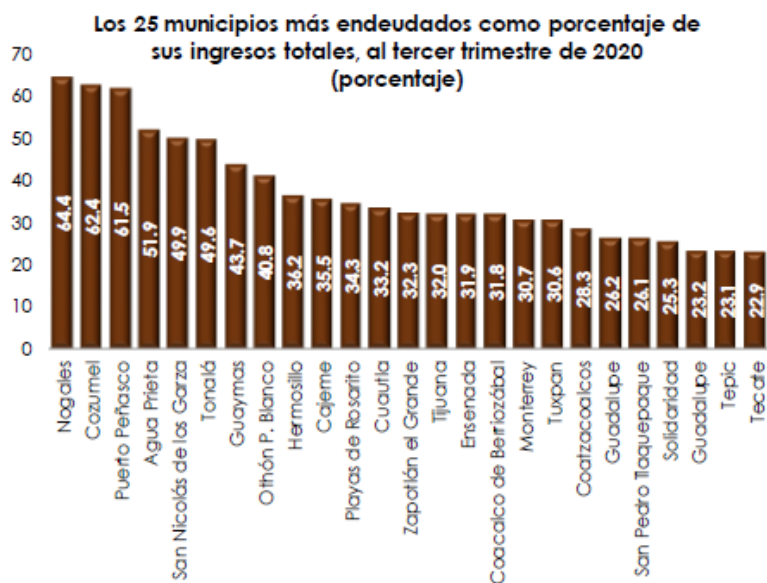
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del CONAPO y la SHCP.

2.2 Deuda Municipal como Proporción de los Ingresos Totales

Un segundo indicador que permite comparar las obligaciones financieras de los municipios en términos relativos es el de la deuda municipal como proporción de los ingresos totales de cada municipio. Este indicador se estima dividiendo la deuda de cada municipio entre sus ingresos correspondientes.

De acuerdo a los resultados obtenidos, se aprecia que entre los primeros diez municipios con la más alta relación deuda/ingresos, se identifican varios gobiernos locales que también figuran entre los primeros 25 con las mayores deudas per cápita, apareciendo entre los primeros diez lugares, en ambos casos, los siguientes: Cozumel, Quintana Roo; Nogales, Puerto Peñasco, Agua Prieta, Guaymas y Hermosillo, en Sonora; y San Nicolás de los Garza en Nuevo León, todos ellos con proporciones que oscilan entre 36.2 y 64.4 por ciento (Gráfica 10 y Tabla 3).

Gráfica 10



Nota: La información de los ingresos totales proviene de las leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020; no se incluyen los ingresos derivados de financiamientos.

Se consideran los municipios con obligaciones financieras superiores a los 100 mdp.

Fuente: Elaborado por el CFP con información de la SHCP y de los Ayuntamientos.

Tabla 3

Los 25 municipios más endeudados como porcentaje de sus ingresos totales, al tercer trimestre de 2020
(porcentaje)

#	Municipio	Entidad Federativa	Deuda como porcentaje de los ingresos
1	Nogales	Sonora	64.4
2	Cozumel	Quintana Roo	62.4
3	Puerto Peñasco	Sonora	61.5
4	Agua Prieta	Sonora	51.9
5	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	49.9
6	Tonalá	Jalisco	49.6
7	Guaymas	Sonora	43.7
8	Othón P. Blanco	Quintana Roo	40.8
9	Hermosillo	Sonora	36.2
10	Cajeme	Sonora	35.5
11	Playas de Rosarito	Baja California	34.3
12	Cuautla	Morelos	33.2
13	Zapotlán el Grande	Jalisco	32.3
14	Tijuana	Baja California	32.0
15	Ensenada	Baja California	31.9
16	Coacalco de Berriozábal	México	31.8
17	Monterrey	Nuevo León	30.7
18	Tuxpan	Veracruz	30.6
19	Coatzacoalcos	Veracruz	28.3
20	Guadalupe	Nuevo León	26.2
21	San Pedro Tlaquepaque	Jalisco	26.1
22	Solidaridad	Quintana Roo	25.3
23	Guadalupe	Zacatecas	23.2
24	Tepic	Nayarit	23.1
25	Tecate	Baja California	22.9

Nota: La información de los ingresos totales proviene de las leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020; no incluye los ingresos derivados de financiamientos.

Se consideran los municipios con obligaciones financieras superiores a los 100 mdp.

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

3. Anexo

Numeralia del Anexo:

Al 30 de septiembre de 2020, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta un total de 618 municipios con obligaciones financieras registradas ante el Registro Público Único. La composición que presenta la información es la siguiente:

- 1) Sólo 5 municipios (0.8%) presentan obligaciones financieras superiores a los mil millones de pesos.
- 2) 15 municipios (2.4%) registran deudas que oscilan en un rango mayor a 500 y menor a mil millones de pesos.
- 3) 55 municipios (8.9%) presentan montos superiores a 100 pero inferiores a 500 millones de pesos.
- 4) 71 municipios (11.5%) ostentan montos mayores a 30 y menores a 100 millones de pesos.
- 5) Los restantes 472 municipios (76.4%) registran deudas menores a 30 millones de pesos, dentro de los cuales destacan 30 municipios (4.9%) con obligaciones financieras menores a un millón de pesos.
- 6) De lo anterior se deduce que cerca de una cuarta parte de los municipios (23.6%) presentan deudas mayores a los 30 millones de pesos, lo cual implica que cerca de tres cuartas partes (76.4%) registran obligaciones financieras inferiores a dicho monto.

El total de municipios que cuentan con obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único de la SHCP, ordenados en forma descendente por el monto de su deuda, se muestran a continuación:

Municipios con obligaciones financieras

Saldos al 30 de septiembre de 2020

(millones de pesos)

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
1	Tijuana	Baja California	2,605.9
2	Monterrey	Nuevo León	1,968.5
3	Hermosillo	Sonora	1,815.3
4	Guadalajara	Jalisco	1,652.4
5	León	Guanajuato	1,076.1
6	Nogales	Sonora	990.5
7	Benito Juárez	Quintana Roo	971.0
8	Zapopan	Jalisco	964.7
9	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	961.0
10	Mexicali	Baja California	934.9
11	Tonalá	Jalisco	750.1
12	Culiacán	Sinaloa	726.8
13	Cajeme	Sonora	660.4
14	Nuevo Laredo	Tamaulipas	655.2
15	Solidaridad	Quintana Roo	647.9
16	Ecatepec de Morelos	México	643.3
17	Ensenada	Baja California	577.9
18	San Pedro Tlaquepaque	Jalisco	563.4
19	Guadalupe	Nuevo León	543.8
20	Atizapán de Zaragoza	México	542.4
21	Naucaipan de Juárez	México	466.4
22	Coatzacoalcos	Veracruz	459.2
23	Cozumel	Quintana Roo	433.0
24	San Luis Potosí	San Luis Potosí	422.1
25	Tlalnepantla de Baz	México	421.2
26	Acapulco de Juárez	Guerrero	413.1
27	Huixquilucan	México	410.4
28	Tepic	Nayarit	405.9
29	Othón P. Blanco	Quintana Roo	376.9
30	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	376.3
31	Durango	Durango	354.4
32	Guaymas	Sonora	350.8
33	Centro	Tabasco	344.4
34	Coacalco de Berriozábal	México	322.3
35	Los Cabos	Baja California Sur	310.9

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
36	Puerto Peñasco	Sonora	304.3
37	Apodaca	Nuevo León	302.6
38	Tlajomulco de Zúñiga	Jalisco	297.7
39	Irapuato	Guanajuato	280.0
40	Carmen	Campeche	279.7
41	Nezahualcóyotl	México	272.3
42	La Paz	Baja California Sur	256.8
43	Cuernavaca	Morelos	251.9
44	Celaya	Guanajuato	248.1
45	Agua Prieta	Sonora	241.4
46	Puerto Vallarta	Jalisco	233.6
47	General Escobedo	Nuevo León	227.5
48	Bahía de Banderas	Nayarit	206.6
49	Mazatlán	Sinaloa	206.4
50	Tuxpan	Veracruz	195.9
51	Ixtapaluca	México	195.5
52	Playas de Rosarito	Baja California	194.4
53	Veracruz	Veracruz	176.2
54	Guasave	Sinaloa	169.4
55	Santa Catarina	Nuevo León	163.6
56	Cuautla	Morelos	163.1
57	Guadalupe	Zacatecas	155.6
58	Zapotlán el Grande	Jalisco	152.1
59	Nicolás Romero	México	147.8
60	Tecate	Baja California	147.4
61	Chalco	México	142.2
62	Juárez	Nuevo León	135.6
63	Toluca	México	132.0
64	Tepatitlán de Morelos	Jalisco	131.4
65	Texcoco	México	131.2
66	Gómez Palacio	Durango	126.0
67	Campeche	Campeche	124.6
68	Manzanillo	Colima	120.6
69	Navajoa	Sonora	119.6
70	García	Nuevo León	118.6
71	Reynosa	Tamaulipas	118.6
72	Zumpango	México	118.1
73	Tultitlán	México	115.6
74	Zinacantan	México	108.3
75	Jutepec	Morelos	102.2
76	El Salto	Jalisco	96.3

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
77	Xalapa	Veracruz	95.7
78	San Miguel de Allende	Guanajuato	95.1
79	Metepec	México	93.5
80	Salamanca	Guanajuato	93.5
81	Zacatecas	Zacatecas	87.3
82	San Luis Río Colorado	Sonora	85.8
83	Ocotlán	Jalisco	84.0
84	Puebla	Puebla	82.4
85	La Barca	Jalisco	80.2
86	Tampico	Tamaulipas	77.1
87	Tequila	Jalisco	76.7
88	Tultepec	México	74.0
89	Valle de Chalco Solidaridad	México	74.0
90	Ayala	Morelos	73.5
91	Cuatitlán Izcalli	México	72.2
92	Empalme	Sonora	68.2
93	Chihuahua	Chihuahua	67.5
94	Chapala	Jalisco	66.3
95	Chicoloapan	México	65.8
96	Tepetzotlán	México	63.0
97	Jocotepec	Jalisco	62.8
98	Comalcalco	Tabasco	62.1
99	Tecámac	México	61.7
100	Tapachula	Chiapas	59.6
101	Minatitlán	Veracruz	59.2
102	Tala	Jalisco	59.0
103	Ahome	Sinaloa	57.7
104	Sultepec	México	55.5
105	Huatabampo	Sonora	54.8
106	Puerto de Ixtla	Morelos	54.7
107	Tamazula de Gordiano	Jalisco	54.0
108	Pánuco	Veracruz	53.4
109	Autlán de Navarro	Jalisco	52.7
110	Xicotepec	Puebla	52.6
111	Jalapa	Tabasco	52.3
112	Tecomán	Colima	52.0
113	Juárez	Chihuahua	49.7
114	Melchor Ocampo	México	49.0
115	Boca del Río	Veracruz	48.7
116	San Andrés Tuxtla	Veracruz	47.2
117	Orizaba	Veracruz	46.4

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
118	Corregidora	Querétaro	46.3
119	Ixtaczoquitlán	Veracruz	45.6
120	Vila de Álvarez	Colima	45.6
121	Morelia	Michoacán	43.8
122	Córdoba	Veracruz	43.5
123	Ahualulco de Mercado	Jalisco	42.6
124	Ameca	Jalisco	41.1
125	Tulancingo de Bravo	Hidalgo	40.2
126	Sayula	Jalisco	40.0
127	San Juan del Río	Querétaro	39.1
128	Jilotepec	México	37.8
129	Pozos de Hidalgo	Veracruz	37.8
130	Bácum	Sonora	37.3
131	Tamuín	San Luis Potosí	37.1
132	Cocula	Jalisco	36.5
133	Cuautitlán	México	36.5
134	Tenejapa	Chiapas	34.9
135	La Huerta	Jalisco	34.3
136	Lerdo	Durango	34.1
137	Compostela	Nayarit	33.9
138	Salinas Victoria	Nuevo León	33.8
139	Valle de Bravo	México	33.0
140	Frontera Comalapa	Chiapas	32.3
141	Jerez	Zacatecas	32.2
142	Ixtlahuacán de los Membrillos	Jalisco	31.6
143	Salto de Agua	Chiapas	31.6
144	Tlanguistenco	México	31.4
145	Cárdenas	Tabasco	31.3
146	Lagos de Moreno	Jalisco	30.7
147	Tapalpa	Jalisco	29.5
148	Camerino Z. Mendoza	Veracruz	29.4
149	Linares	Nuevo León	28.7
150	Poncitlán	Jalisco	28.5
151	Calvillo	Aguascalientes	28.0
152	Axochiapan	Morelos	27.6
153	Acuña	Coahuila	27.6
154	Tulum	Quintana Roo	26.7
155	San Martín Hidalgo	Jalisco	26.3
156	Tenosique	Tabasco	25.9
157	Vila Purificación	Jalisco	25.5
158	Teopisca	Chiapas	25.5

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
159	El Higo	Veracruz	25.3
160	Mulegé	Baja California Sur	24.7
161	Salvador Alvarado	Sinaloa	23.7
162	Acatlán de Juárez	Jalisco	23.7
163	Chimalhuacán	México	23.3
164	Candelaria	Campeche	23.2
165	Cosoleacaque	Veracruz	23.1
166	Papantla	Veracruz	22.7
167	San Francisco del Rincón	Guanajuato	22.7
168	Colón	Querétaro	22.6
169	Tamazunchale	San Luis Potosí	22.5
170	Escárcega	Campeche	22.3
171	Pueblo Viejo	Veracruz	22.1
172	Acajucan	Veracruz	21.7
173	Tehuacán	Veracruz	21.3
174	Ixtapa	Chiapas	20.6
175	Tierra Blanca	Veracruz	20.3
176	Bochil	Chiapas	20.1
177	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	Veracruz	20.1
178	Perote	Veracruz	19.8
179	Etchojoa	Sonora	19.7
180	Unión de San Antonio	Jalisco	19.7
181	Arandas	Jalisco	19.5
182	Santa Cruz de Juventino Rosas	Guanajuato	19.5
183	Jonacatepec	Morelos	19.4
184	Acolman	México	19.1
185	Yahualica de González Gallo	Jalisco	19.0
186	Matamoros	Coahuila	18.7
187	Casimiro Castillo	Jalisco	18.6
188	Alvarado	Veracruz	18.5
189	San Ignacio Río Muerto	Sonora	18.4
190	Cuautlán de García Barragán	Jalisco	18.3
191	Canatlán	Durango	17.9
192	Huixtla	Chiapas	17.9
193	Calakmul	Campeche	17.7
194	Navolato	Sinaloa	17.7
195	Teocaltiche	Jalisco	17.7
196	Tenango del Valle	México	17.6
197	Tlapacoyan	Veracruz	17.3
198	Martínez de la Torre	Veracruz	17.2
199	Ramos Arizpe	Coahuila	17.1

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
200	Huauclilla	Puebla	17.0
201	Chilpancingo de los Bravo	Guerrero	16.9
202	Colotlán	Jalisco	16.4
203	Calkiní	Campeche	16.3
204	Capulhuac	México	16.3
205	Ciudad Valles	San Luis Potosí	16.3
206	Tlaltenango de Sánchez Román	Zacatecas	16.2
207	Caborca	Sonora	16.0
208	Teoloyucan	México	15.9
209	Tamiahua	Veracruz	15.7
210	Cabo Corrientes	Jalisco	15.7
211	Comondú	Baja California Sur	15.5
212	Puerto Morelos	Quintana Roo	15.3
213	Ixtlahuacán del Río	Jalisco	15.2
214	El Arenal	Jalisco	15.1
215	Berriozábal	Chiapas	14.9
216	Gutiérrez Zamora	Veracruz	14.9
217	Agua Dulce	Veracruz	14.6
218	Zapotitlán	Jalisco	14.4
219	Comala	Colima	14.4
220	San Marcos	Jalisco	14.3
221	Jiquipilas	Chiapas	14.3
222	Unión de Tula	Jalisco	14.2
223	Altotonga	Veracruz	14.0
224	Villa del Carbón	México	13.9
225	Catemaco	Veracruz	13.8
226	Manlio Fabio Altamirano	Veracruz	13.6
227	Valladolid	Yucatán	13.5
228	Uruapan	Michoacán	13.4
229	Xico	Veracruz	13.2
230	Guanajuato	Guanajuato	13.1
231	Tuxpan	Jalisco	13.0
232	Villa Hidalgo	Jalisco	13.0
233	Villa Comaltitlán	Chiapas	12.8
234	San Pedro	Coahuila	12.4
235	Medellín	Veracruz	12.4
236	Zapotlanejo	Jalisco	12.4
237	Santiago Sochiapan	Veracruz	12.1
238	Nextlalpan	México	12.1
239	Badiraguato	Sinaloa	12.1

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
240	Cuencamé	Durango	12.0
241	Xalisco	Nayarit	12.0
242	Rosario	Sinaloa	11.9
243	Cosamaloapan de Carpio	Veracruz	11.8
244	Río Blanco	Veracruz	11.7
245	Cuquío	Jalisco	11.7
246	Valle de Santiago	Guanajuato	11.7
247	Álamo Temapache	Veracruz	11.6
248	Silao	Guanajuato	11.5
249	Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	Veracruz	11.5
250	Tecolutla	Veracruz	11.4
251	Magdalena	Sonora	11.4
252	Paso de Ovejas	Veracruz	11.3
253	San Juanito de Escobedo	Jalisco	11.0
254	Comapa	Veracruz	11.0
255	Cerro Azul	Veracruz	10.8
256	Apizaco	Tlaxcala	10.8
257	Atoyac	Veracruz	10.8
258	Amacuzac	Morelos	10.7
259	Asientos	Aguascalientes	10.7
260	Calera	Zacatecas	10.7
261	Imuris	Sonora	10.7
262	Atenco	México	10.6
263	Pueblo Nuevo	Durango	10.5
264	Macuspana	Tabasco	10.5
265	Banderilla	Veracruz	10.5
266	Ocuituco	Morelos	10.4
267	Sabinas	Coahuila	10.3
268	Sinaloa	Sinaloa	10.3
269	Tlaxcala	Tlaxcala	10.3
270	Lázaro Cárdenas	Michoacán	10.2
271	Jáltipan	Veracruz	10.2
272	Yuriria	Guanajuato	10.0
273	Tototlán	Jalisco	9.9
274	Ixhuatán	Chiapas	9.8
275	Tuxtepec	Jalisco	9.8
276	Cotaxtla	Veracruz	9.8
277	Jamay	Jalisco	9.7
278	Coatepec	Veracruz	9.6
279	Tizapán el Alto	Jalisco	9.6

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
280	Nava	Coahuila	9.5
281	Jantetelco	Morelos	9.5
282	Manuel Doblado	Guanajuato	9.4
283	Montemorelos	Nuevo León	9.4
284	Atzacmulco	México	9.3
285	Ignacio de la Llave	Veracruz	9.3
286	Armería	Colima	9.2
287	Cuauhtémoc	Colima	9.1
288	Atotonilco el Alto	Jalisco	9.1
289	Zitácuaro	Michoacán	8.9
290	Zacualpan	Veracruz	8.8
291	Puente Nacional	Veracruz	8.7
292	Tequisquiapan	Querétaro	8.7
293	Vicente Guerrero	Durango	8.4
294	Atenguillo	Jalisco	8.4
295	Emiliano Zapata	Veracruz	8.2
296	Oteapan	Veracruz	8.2
297	Rayón	México	8.2
298	Huatusco	Veracruz	8.2
299	Temascalapa	México	8.1
300	Colima	Colima	8.0
301	Ixtlahuacán	Colima	8.0
302	Juchitepec	México	7.8
303	Misantla	Veracruz	7.8
304	Chiautla	México	7.7
305	Mesquitic	Jalisco	7.7
306	Tantoyuca	Veracruz	7.6
307	Parras	Coahuila	7.6
308	Gómez Farías	Jalisco	7.6
309	Hecelchakán	Campeche	7.5
310	Atzacán	Veracruz	7.3
311	Tonaya	Jalisco	7.3
312	Coquimatlán	Colima	7.3
313	Zentla	Veracruz	7.2
314	Tetecala	Morelos	7.2
315	Tepehuanes	Durango	7.2
316	Nuevo Ideal	Durango	7.1
317	Madera	Chihuahua	7.0
318	Isla	Veracruz	7.0
319	Tonalá	Chiapas	7.0

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
320	Playa Vicente	Veracruz	6.9
321	Teocuitatlán de Corona	Jalisco	6.9
322	Tonila	Jalisco	6.9
323	Choix	Sinaloa	6.8
324	Tres Valles	Veracruz	6.8
325	Tempoal	Veracruz	6.8
326	Ozuluama de Mascareñas	Veracruz	6.7
327	Tecolatlán	Jalisco	6.7
328	Chicontepec	Veracruz	6.7
329	San Sebastián del Oeste	Jalisco	6.6
330	Fortín	Veracruz	6.6
331	La Antigua	Veracruz	6.5
332	Zontecomatlán de López y Fuentes	Veracruz	6.4
333	Cuerámaro	Guanajuato	6.4
334	San Rafael	Veracruz	6.3
335	Nogales	Veracruz	6.3
336	Progreso	Yucatán	6.2
337	Castañes	Coahuila	6.2
338	Santiago Tuxtla	Veracruz	6.2
339	Comonfort	Guanajuato	6.1
340	Actopan	Veracruz	6.1
341	Ixtacomitán	Chiapas	5.8
342	Cuautepec de Hinojosa	Hidalgo	5.8
343	Ángel R. Cabada	Veracruz	5.7
344	Juchitán	Jalisco	5.7
345	Hueyapan de Ocampo	Veracruz	5.7
346	Moloacán	Veracruz	5.7
347	Tezonapa	Veracruz	5.7
348	Lerdo de Tejada	Veracruz	5.6
349	Juan Rodríguez Clara	Veracruz	5.6
350	Tomatlán	Jalisco	5.6
351	Villa Guerrero	Jalisco	5.4
352	Chapa de Mota	México	5.3
353	Vega de Alatorre	Veracruz	5.3
354	Naranjos Amatlán	Veracruz	5.2
355	Sayula de Alemán	Veracruz	5.2
356	General Cepeda	Coahuila	5.1
357	Zapotitlán de Vadillo	Jalisco	5.1
358	Tubutama	Sonora	5.1
359	José Azueta	Veracruz	5.1

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
360	Felipe Carrillo Puerto	Quintana Roo	5.1
361	Minatitlán	Colima	5.1
362	Tampamolón Corona	San Luis Potosí	5.0
363	Santiago	Nuevo León	5.0
364	Axapusco	México	4.9
365	San Juan de Sabinas	Coahuila	4.9
366	Guadalupe Victoria	Durango	4.9
367	Tlaxiucayan	Veracruz	4.9
368	Nacozari de García	Sonora	4.9
369	San Juan Evangelista	Veracruz	4.8
370	Rodeo	Durango	4.8
371	Elota	Sinaloa	4.8
372	Solosuchiapa	Chiapas	4.8
373	Cuixtahuac	Veracruz	4.7
374	Coatzacoatlán	Veracruz	4.7
375	San Miguel el Alto	Jalisco	4.7
376	Jiquilingo	México	4.7
377	Tlalnahuayocan	Veracruz	4.7
378	Amatlán de los Reyes	Veracruz	4.7
379	Jesús Carranza	Veracruz	4.6
380	Nadadores	Coahuila	4.6
381	Ursula Galván	Veracruz	4.6
382	Juchique de Ferrer	Veracruz	4.6
383	Tenabo	Campeche	4.6
384	Cacahoatán	Chiapas	4.5
385	Mocorito	Sinaloa	4.5
386	Quitupan	Jalisco	4.4
387	Tepechitlán	Zacatecas	4.4
388	Soledad de Doblado	Veracruz	4.2
389	Zongolica	Veracruz	4.2
390	Coatlán del Río	Morelos	4.2
391	Chimaltitán	Jalisco	4.2
392	Namiquipa	Chihuahua	4.1
393	Canelas	Durango	4.1
394	Ocuilán	México	4.1
395	Tlacotalpan	Veracruz	4.0
396	Otáez	Durango	4.0
397	Teuchitlán	Jalisco	4.0
398	Palizada	Campeche	3.9
399	Cazones de Herrera	Veracruz	3.9

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
400	Huiloapan de Cuauhtémoc	Veracruz	3.9
401	Magdalena	Jalisco	3.9
402	Pihuamo	Jalisco	3.9
403	Poanas	Durango	3.9
404	Comitán de Domínguez	Chiapas	3.9
405	Rayón	Chiapas	3.9
406	Yécora	Sonora	3.8
407	Paso del Macho	Veracruz	3.8
408	Santa María del Oro	Nayarit	3.8
409	Ixhuatlán del Café	Veracruz	3.8
410	Ixhuatlán de Madero	Veracruz	3.7
411	Oluta	Veracruz	3.7
412	General Plutarco Elías Calles	Sonora	3.7
413	Teacelo	Veracruz	3.7
414	Cosautlán de Carvajal	Veracruz	3.7
415	Acuña	Veracruz	3.6
416	Benjamín Hill	Sonora	3.6
417	Peñón Blanco	Durango	3.6
418	Hidalgotitlán	Veracruz	3.5
419	Pánuco de Coronado	Durango	3.5
420	Divisaderos	Sonora	3.5
421	Acajete	Veracruz	3.4
422	Ixhuatlán del Sureste	Veracruz	3.4
423	Huejúcar	Jalisco	3.3
424	Coscomatepec	Veracruz	3.3
425	Jiménez	Chihuahua	3.3
426	Tampico Alto	Veracruz	3.3
427	San Julián	Jalisco	3.3
428	San Gabriel	Jalisco	3.3
429	Teotihuacán	México	3.3
430	Nautla	Veracruz	3.3
431	Tamañín	Veracruz	3.3
432	Escuinapa	Sinaloa	3.3
433	Texistepec	Veracruz	3.2
434	Ixtlán del Río	Nayarit	3.2
435	Apazapan	Veracruz	3.2
436	Cumpas	Sonora	3.2
437	Huamantla	Tlaxcala	3.2
438	San Juan del Río	Durango	3.2
439	Tlaquiltenango	Morelos	3.1

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
440	Chinameca	Veracruz	3.1
441	Castillo de Teayo	Veracruz	3.1
442	Mariano Escobedo	Veracruz	3.1
443	Platón Sánchez	Veracruz	3.1
444	Cuichapa	Veracruz	3.1
445	Yecuatla	Veracruz	3.1
446	Jalacingo	Veracruz	3.1
447	Omealca	Veracruz	3.0
448	Piedras Negras	Coahuila	3.0
449	Chacaltanguis	Veracruz	3.0
450	Ures	Sonora	2.9
451	Ixmiquilpan	Veracruz	2.9
452	Chalma	Veracruz	2.9
453	Huayacocotla	Veracruz	2.9
454	Soteapan	Veracruz	2.9
455	Santiago Papasquiaro	Durango	2.9
456	Otatitlán	Veracruz	2.8
457	Naoilco	Veracruz	2.7
458	Chiapa de Corzo	Chiapas	2.7
459	Yanga	Veracruz	2.7
460	La Manzanilla de la Paz	Jalisco	2.7
461	Tantima	Veracruz	2.7
462	Tancoco	Veracruz	2.7
463	Atzacan	Veracruz	2.6
464	Benito Juárez	Veracruz	2.6
465	Ixhuacán de los Reyes	Veracruz	2.6
466	Opodepe	Sonora	2.6
467	La Piedad	Michoacán	2.6
468	Tehuipango	Veracruz	2.6
469	Ayahualulco	Veracruz	2.6
470	Soconusco	Veracruz	2.6
471	Soledad Atzompa	Veracruz	2.6
472	Rayón	Sonora	2.5
473	Espinal	Veracruz	2.5
474	Tepetzintla	Veracruz	2.5
475	San Cristóbal de la Barranca	Jalisco	2.5
476	Candela	Coahuila	2.5
477	Pátzcuaro	Michoacán	2.5
478	Taxco de Alarcón	Guerrero	2.5
479	Tomatlán	Veracruz	2.5

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
480	Juárez	Coahuila	2.5
481	Coyutla	Veracruz	2.5
482	Mecatlan	Veracruz	2.5
483	Indé	Durango	2.4
484	Oquitoa	Sonora	2.4
485	Nazas	Durango	2.4
486	Chinampa de Gorostiza	Veracruz	2.4
487	Chocamán	Veracruz	2.4
488	Tlacojalpan	Veracruz	2.4
489	Allende	Coahuila	2.4
490	Texcatepec	Veracruz	2.4
491	La Perla	Veracruz	2.4
492	Tequila	Veracruz	2.4
493	Juanacatlán	Jalisco	2.4
494	Sacramento	Coahuila	2.4
495	Aconchi	Sonora	2.4
496	Guerrero	Coahuila	2.4
497	Carillo Puerto	Veracruz	2.3
498	Zaragoza	Veracruz	2.3
499	Villa Aldama	Veracruz	2.3
500	Ixcatepec	Veracruz	2.3
501	Acultzingo	Veracruz	2.3
502	Meoqui	Chihuahua	2.3
503	Chiconquiaco	Veracruz	2.3
504	Jilotepec	Veracruz	2.2
505	Uxpanapa	Veracruz	2.2
506	Tlaquilpa	Veracruz	2.2
507	Totutla	Veracruz	2.2
508	Tuzantán	Chiapas	2.2
509	Cananea	Sonora	2.2
510	Tlachichilco	Veracruz	2.2
511	Salvador Escalante	Michoacán	2.2
512	Tepatlaxco	Veracruz	2.2
513	Colipa	Veracruz	2.2
514	Tenochtitlán	Veracruz	2.2
515	Maltatza	Veracruz	2.1
516	Saltabarranca	Veracruz	2.1
517	Coxquihui	Veracruz	2.1
518	Tonayán	Veracruz	2.1
519	Rafael Lucio	Veracruz	2.1

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
520	Ixhuatlancillo	Veracruz	2.1
521	Atlahuilco	Veracruz	2.1
522	Mecayapan	Veracruz	2.1
523	Amatitán	Jalisco	2.0
524	Jamapa	Veracruz	2.0
525	Tlacotepec de Mejía	Veracruz	2.0
526	Xoxocotla	Veracruz	2.0
527	Tlacolulan	Veracruz	2.0
528	Coacoatzintla	Veracruz	2.0
529	Tuxpan	Nayarit	2.0
530	Jala	Nayarit	2.0
531	Nácori Chico	Sonora	2.0
532	Mazatán	Sonora	2.0
533	Citlaltépetl	Veracruz	2.0
534	Astacinga	Veracruz	2.0
535	Los Reyes	Veracruz	2.0
536	Tlaltetela	Veracruz	2.0
537	Rafael Delgado	Veracruz	1.9
538	Mixtla de Altamirano	Veracruz	1.9
539	Alpatláhuac	Veracruz	1.9
540	Tepetlán	Veracruz	1.9
541	Jalcomulco	Veracruz	1.9
542	Chumatlán	Veracruz	1.9
543	San Martín de Bolaños	Jalisco	1.9
544	Tuxcacuesco	Jalisco	1.9
545	Atengo	Jalisco	1.9
546	General Terán	Nuevo León	1.9
547	Coahuatlán	Veracruz	1.9
548	Amatitlán	Veracruz	1.8
549	Tatahuicapan de Juárez	Veracruz	1.8
550	Ilamatlán	Veracruz	1.8
551	Las Minas	Veracruz	1.8
552	Chiconamel	Veracruz	1.8
553	Tenampa	Veracruz	1.8
554	Malinalco	México	1.8
555	San Andrés Tenejapan	Veracruz	1.8
556	Texhuacán	Veracruz	1.7
557	Villa Pesqueira	Sonora	1.7
558	Magdalena	Veracruz	1.7
559	Camarón de Tejeda	Veracruz	1.6

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
560	Guachinango	Jalisco	1.6
561	Alamos	Sonora	1.6
562	Naranjal	Veracruz	1.6
563	Carlos A. Camillo	Veracruz	1.6
564	Tilapan	Veracruz	1.5
565	Aquila	Veracruz	1.5
566	Coetzala	Veracruz	1.5
567	Yaxcabbá	Yucatán	1.5
568	Tlahualilo	Durango	1.5
569	Sochiapa	Veracruz	1.4
570	Tuxtilla	Veracruz	1.4
571	Santa Ana	Sonora	1.4
572	Temax	Yucatán	1.4
573	San Felipe de Jesús	Sonora	1.3
574	Ebano	San Luis Potosí	1.3
575	Victoria	Tamaulipas	1.2
576	Ocampo	Durango	1.2
577	Onavas	Sonora	1.2
578	Bacerac	Sonora	1.2
579	San Fernando	Chiapas	1.2
580	Suaqui Grande	Sonora	1.1
581	Cosalá	Sinaloa	1.1
582	Arizpe	Sonora	1.1
583	Cusihuiriachi	Chihuahua	1.0
584	Bacanora	Sonora	1.0
585	Sahuaripa	Sonora	1.0
586	Espita	Yucatán	1.0
587	Mesquitital	Durango	1.0
588	Carbó	Sonora	1.0
589	Bolaños	Jalisco	0.9
590	Valle de Juárez	Jalisco	0.9
591	Santa Clara	Durango	0.9
592	Benito Juárez	Sonora	0.9
593	Totatiche	Jalisco	0.8
594	Homún	Yucatán	0.8
595	Huásabas	Sonora	0.8
596	San Bernardo	Durango	0.8
597	San Ignacio Cerro Gordo	Jalisco	0.8
598	Tetla de la Solidaridad	Tlaxcala	0.8
599	Tlalmanalco	México	0.7

#	Municipio	Entidad Federativa	Saldo Total
600	San Juan de Guadalupe	Durango	0.7
601	Huejuquilla el Alto	Jalisco	0.6
602	General Simón Bolívar	Durango	0.6
603	Soyaniquilpan de Juárez	México	0.6
604	Riva Palacio	Chihuahua	0.6
605	Jalostotitlán	Jalisco	0.5
606	San Damián Texóloc	Tlaxcala	0.5
607	Coneto de Comonfort	Durango	0.5
608	Tenamaxtlán	Jalisco	0.5
609	Peribán	Michoacán	0.4
610	Lagunillas	San Luis Potosí	0.3
611	Benemérito de las Américas	Chiapas	0.3
612	El Oro	Durango	0.3
613	Celestún	Yucatán	0.2
614	Tepalcoatepec	Michoacán	0.2
615	Nombre de Dios	Durango	0.2
616	San Pedro del Gallo	Durango	0.1
617	General Francisco R. Murguía	Zacatecas	0.1
618	San Luis del Cordero	Durango	n.s.

Nota: Las cifras no incluyen la deuda de los entes públicos municipales. Se consideran los municipios con obligaciones financieras reportadas ante la SHCP al 30 de septiembre de 2020.

n.s.: No Significativo.

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

Fuentes de Información

- Consejo Nacional de Población, Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2011-2030, México, disponible en: <www.gob.mx/conapo>.
- Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de enero de 2018.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016. Primera reforma publicada el 30 de enero de 2018.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 6 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios, México, disponible en: <<http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>>.

4. Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso

Presentación

De acuerdo con CONAPO¹ las mujeres en México representan 51.0 por ciento de la población total y, según datos de INEGI, 43.8% del personal ocupado², lo que pone en evidencia la importante participación femenina en la esfera de la producción. No obstante, la situación laboral de las mujeres se ha visto ampliamente influenciada por cuestiones de género que afectan no sólo sus ingresos, sino la situación o posición que pueden lograr dentro de las empresas y del sector en el que se desempeñan.

En comparación con los hombres, sus condiciones laborales se caracterizan, en general, por presentar una condición más precaria, que deviene en primer lugar de su función asignada en el ámbito reproductivo³ de las familias. Se estima que 75.3 por ciento del valor del trabajo no remunerado en labores domésticas y cuidados en el hogar fueron realizados por mujeres, lo que implica una doble carga de trabajo para la mayoría de las mujeres que desempeñan además actividades remuneradas.

A este hecho debe sumarse la discriminación salarial que ellas enfrentan. Al efectuar la comparación de las remuneraciones de la población ocupada por sector de la economía, entre hombres y mujeres, se observa que en promedio las trabajadoras tienen un salario menor en 5.4 por ciento respecto al de los hombres. Esta diferencia se hace mayor en los sectores del comercio, las manufacturas y la construcción, donde se observa una discriminación salarial de género, que duplica o triplica el promedio, es decir, llega a 18.7, 15.3 y 11.2 por ciento, respectivamente.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, las condiciones laborales de las mujeres tienen un doble punto de interés, primero, sería importante conocer

1 CONAPO, Indicadores demográficos de la República Mexicana, en el año 2018, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

2 INEGI, Censo económico 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

3 Se refiere al ámbito del hogar y al trabajo doméstico dedicado a la atención y el cuidado de la familia. Para abundar en el tema puede consultarse, Isabel Larrañaga, Begoña Arregui y Jesús Arpal, “El trabajo reproductivo o doméstico”. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112004000400007

cuál es la contribución que las mujeres hacen por sus actividades remuneradas a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y, en contraparte, en qué medida el pago de este impuesto afecta su ingreso disponible⁴ (es decir, el análisis de incidencia del impuesto). Desafortunadamente, en el primer caso, a pesar de que existe una profusa evidencia sobre la brecha salarial de género, no existen estudios que analicen la contribución al ISR por sexo ni sobre los efectos que esta tiene en la recaudación total del ISR⁵, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no captura información de los contribuyentes desagregada por sexo⁶, dado que la reglamentación vigente no considera la diferenciación de ingresos por sexo. En el caso del segundo punto de interés, con la información de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) que genera INEGI, se advierte la posibilidad de explorar la importancia que tiene el pago de la contribución del ISR, por parte de las mujeres, sobre su ingreso bruto⁷, de manera individual y por decil de ingresos.

En esta circunstancia, el objetivo de este estudio es justamente analizar la importancia que el pago del ISR tiene sobre el ingreso de los contribuyentes, a partir de la brecha salarial existente entre mujeres y hombres, y llevar este análisis a nivel per cápita por deciles de ingreso, y efectuar el análisis de incidencia correspondiente para las mujeres contribuyentes.

4 Por ingreso disponible nos referimos al ingreso bruto menos los impuestos.

5 No existe obligación legal del SAT de desagregar esta información, por lo que no existen datos al respecto.

6 través de una respuesta a una petición de información, el SAT menciona: “Se informa que no se encontró registro alguno en los archivos y bases de datos de esta Unidad Administrativa, que contenga la información al detalle solicitado, debido a que dicha información no se encuentra dentro de la que esta Administración Central está obligada a documentar conforme a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables le otorgan, motivo por el cual se declara su inexistencia”, petición de información: 0610100066518

7 Se considera como ingreso bruto al cúmulo de ingresos provenientes de las diversas fuentes como son: los ingresos por trabajo (salario), rentas de la propiedad, estimación del alquiler, transferencias y otros ingresos, por lo cual las cantidades porcentuales difieren.

Para llevar a cabo esta tarea se replicó la metodología de la SHCP para la estimación de la distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas para el año 2018.⁸ considerando sólo a las mujeres jefas de familia para el análisis⁹.

En consecuencia, el estudio busca aproximar la importancia de la participación de las mujeres en la recaudación tributaria, y los efectos de la brecha salarial en ella. Los resultados se describen en tres secciones: en la primera parte, de manera introductoria, se describe la integración de los ingresos de los perceptores de ingresos por sexo y se realiza su comparación, además de exponer la brecha de género que existe en los ingresos por trabajo; en la segunda, se realiza la comparación de la recaudación entre hombres y mujeres por deciles de ingreso; y, en la tercera, se presentan los resultados de la contribución de las mujeres al ISR, de forma individual, y por deciles, señalando su grado de incidencia y su impacto sobre su nivel de ingreso.

8 Texto disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

9 Dada la escasez de información sobre la recaudación por género, no existe información suficiente para realizar un análisis que considere la participación total, pues una estimación a partir de la recaudación per cápita, tendría poca fiabilidad dado los supuestos que incorpora la SHCP en su metodología. Sin embargo, se realiza este primer intento para tener un punto de partida, para posteriores análisis que ajuste cada uno de los supuestos y que determine una estimación robusta de la recaudación total de las mujeres.

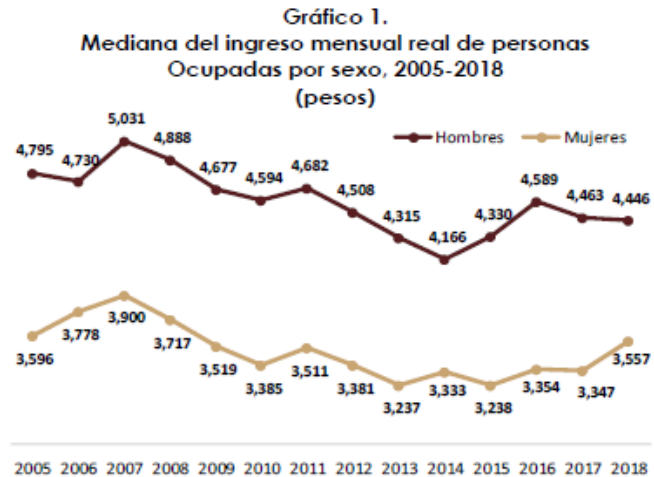
1. Integración de los ingresos corrientes por género

El INEGI y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) reportan que entre 2005 y 2018 la brecha de género por ingresos medios mensuales netos (sin contar impuestos y transferencias) promedio es de 31.5 por ciento.

En este periodo destaca el rápido incremento de la brecha de género entre el año 2006 y 2010, cuando pasó de 25.2 a

35.7 por ciento; sin embargo, es a partir del 2011 que esta brecha cambio su tendencia creciente, debido a la aplicación de incentivos al trabajo derivados de la crisis económica de 2009, los cuales tuvieron efectos directos en el mercado laboral, mejorando las condiciones de contratación para las mujeres como una consecuencia de ello; así como la implementación de políticas para mejorar la igualdad, lo que llevó a que, a partir de 2016, haya disminuido la brecha de ingresos entre hombres y mujeres.

Por otro lado, si se considera el ingreso bruto promedio trimestral (incluyendo impuestos y transferencias) reportado por la ENIGH 2018, el sexo femenino tiene un poder adquisitivo de 45 mil 176.1 pesos (15 mil 58.7 pesos mensuales) monto que es inferior en 8 mil 867.8 pesos, al ingreso promedio de personas del sexo masculino, que reportan ingresos por 54 mil 43.9 pesos trimestrales¹⁰ (18 mil 14.6 pesos) (ver cuadro 1).



¹⁰ El ingreso reportado por INEGI considera sólo fuentes de ingreso monetario.

Cuadro 1.
Ingresos Corrientes netos¹ con
Transferencias trimestrales promedio
(pesos)

	Ingreso corriente		Diferencia de ingresos de género	Porcentaje del ingreso	
	Hombres (A)	Mujeres (B)		Hombres	Mujeres
Ingreso promedio neto trimestral ¹	54,043.9	45,176.1	8,867.8	100.0%	100.0%
Ingreso por trabajo ²	38,874.9	27,889.1	10,985.9	71.9%	61.7%
Transferencias ³	6,259.8	8,996.2	-2,736.3	11.6%	19.9%
Estimación del alquiler ⁴	5,661.2	5,614.8	46.5	10.5%	12.4%
Renta de la propiedad ⁵	3,199.6	2,636.4	563.3	5.9%	5.8%
Otros ingresos	48.2	39.8	8.5	0.1%	0.1%

1/Ingreso promedio después de impuestos considerando transferencias, estimado a partir de la ENIGH 2018.

2/Suma del ingreso obtenido por trabajo, como subordinado, independiente y otros trabajos.

3/Entradas en efectivo o en especie recibidos por los integrantes del hogar y por las cuales el proveedor o donante no demanda retribución de ninguna naturaleza.

4/Ingresos que reciben los integrantes del hogar derivados de la posesión de activos financieros o tangibles que han puesto a disposición de otras unidades institucionales.

5/Arrendamiento de activos tangibles y financieros.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI

Si se considera la fuente del ingreso corriente promedio, después de impuestos, se observa que, en el caso de las mujeres, 61.7 por ciento proviene de los ingresos por trabajo (cuadro 1), esto es 10.2 puntos porcentuales (pp) menos que los ingresos percibidos por los hombres por este concepto (71.9 por ciento).

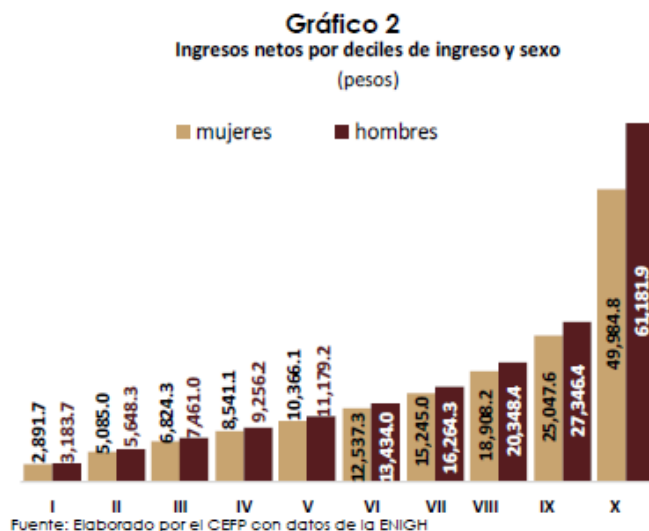
Adicionalmente, las transferencias¹¹ e ingresos por alquiler representan el 19.9 y 12.4 por ciento de los ingresos corrientes del sexo femenino respectivamente, esto es 8.3 y 2.1 pp más que lo percibido por el sexo masculino en estos rubros de ingreso. Estos datos evidencian la existencia de una brecha de ingresos por trabajo promedio de 10 mil 986 pesos entre ambos sexos, la cual no logra ser compensado por las mayores transferencias recibidas por las personas de sexo femenino (2 mil 736.3 pesos); esto por lo tanto, implica que la desigualdad en el mercado laboral tiene efectos en la recaudación de impuestos directos

11 Las transferencias consideran ingresos por jubilaciones, pensiones e indemnizaciones, becas provenientes por gobiernos e instituciones, donativos en dinero, beneficios gubernamentales, transferencias en especie, entre otros.

(ISR), que dependen de los ingresos de los contribuyentes, principalmente de los provenientes de la renta del trabajo, donde existe la mayor brecha de ingresos.

2. Percepción de ingresos por género por deciles de ingreso

Si se analiza la brecha de género a través de los ingresos corrientes netos mensuales (ingresos después de impuestos y subsidios) por deciles de ingreso¹², se puede observar que durante 2018, los deciles I al VII muestran la menor brecha de ingresos con 8.7 por ciento (705.2 pesos), entre hombres y mujeres lo, que contrasta con lo



ocurrido en los deciles VIII, IX y X, cuya brecha crece a 13.1 por ciento (4 mil 978.7 pesos), siendo el décimo decil, donde se advierte la mayor brecha, con 22.4 por ciento (11 mil 197.1 pesos).

Una posible explicación, es que la principal fuente de remuneración cambia para los tres deciles de mayor ingreso, pues depende mayormente de los ingresos derivados de sueldos y salarios (56.9 por ciento) como proporción del ingreso total (ver Anexo 1); los cuales están especialmente asociados a trabajos calificado y con mayor nivel de especialización, por lo que, la asignación de la remuneración es determinada en su mayoría por el empleador y podría implicar como la segregación salarial es mayor en los puestos jerárquicos superiores, que se corresponderían con niveles salariales igualmente superiores y, por tanto, las brechas son más amplias.

¹² Para consultar la metodología de estimación puede consultar el anexo 4.

Por el contrario, los deciles I al V tienen su principal fuente de ingresos en la actividad empresarial¹³ que incluye oficios y actividades, que se asume, ocurre en estos estratos de población, con bajo nivel de especialización y que, en promedio, representa 42.3% de los ingresos totales; dado que la magnitud de estos ingresos está en función de las utilidades comerciales, así como actividades informales, que están sujetas a una ganancia, por lo que no existe un piso mínimo de ingresos, y no a un salario fijado por el remunerador, donde el parámetro es el salario mínimo.

Esto evidencia la importancia que tiene la brecha salarial de género en la desigualdad de los ingresos, pues dada la especialidad requerida en los empleos con mayores remuneraciones (deciles VIII al X), la oferta de estos servicios es limitada y la asignación salarial está en función de las determinaciones del empleador, pues dada su naturaleza en su mayoría son actividades que pueden ser realizadas por cualquier individuo, sin importar su sexo; por lo que el mercado no tendría por qué diferenciar el nivel de ingreso, si se considera que existe el mismo nivel de especialización, luego las diferencias salariales obedecerían a factores como la discriminación salarial.

Este efecto, es claro si se considera la brecha salarial entre los funcionarios y directivos (puestos que se caracterizan por tener salarios altos), la clasificación por sexo nos muestra que se ha desplazado considerablemente la contratación del sexo femenino en estos puestos, pues según INEGI, en promedio, solo 34.7 por ciento de las empleadas en este nivel son mujeres, por lo que esta diferenciación solo se explica por una cuestión de desigualdad de género (Véase gráfico 3).

Si se considera la contratación por grupo de edad se puede apreciar que existe una relación lineal entre la contratación de mujeres y la edad, donde a una mayor edad, la probabilidad de ocupar los puestos disponibles es menor, pues pasa de un 40.2 por ciento de los puestos, a solo 19.1 por ciento, esto contrasta

13 Para un análisis sobre las principales fuentes de ingreso por nivel de ingreso, puede consultar: SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/in-foanual/2018/ig_2018.pdf

con la tendencia registrada en los hombres, donde la probabilidad de obtener estos trabajos con una mayor edad es más alta; sin embargo, esto último parece más un efecto residual antes que la edad sea una variable explicativa en el caso de los hombres. Es decir, la probabilidad es mayor por una cuestión de discriminación de género y no por la edad en sí como signo de experiencia, ya que es más probable que sean contratados por el hecho de ser hombres y por las condiciones de género diferenciadas, que a su vez se complementa con el desempleo por edad.

Si se analiza la correlación entre la posición que ocupan en el trabajo y la diferenciación salarial, entre mujeres y hombres, se observa lo siguiente: la media del ingreso por hora de los empleadores es superior en 4.2 pesos por hora; seguido de los trabajadores por cuenta propia en actividades no calificadas y los trabajadores por cuenta propia donde la diferencia es de 2.2 y de 1.6 pesos, respectivamente; mientras que la brecha es poco significativa en los trabajadores subordinados asalariados y no asalariados.

Lo anterior explica que los deciles de menores ingreso tengan una menor brecha de género, pues se confirma

Gráfico 3.

Distribución porcentual de funcionarios y directivos de 25 años y más, por sexo y grupo de edad, 2019.

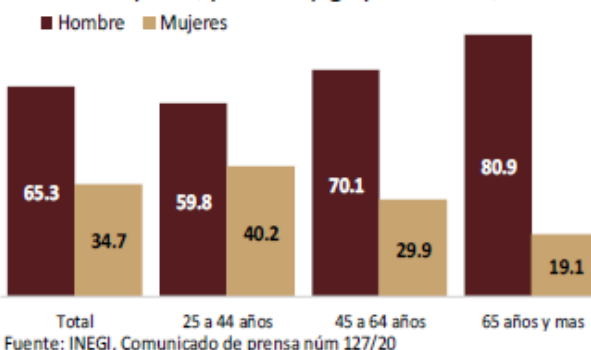
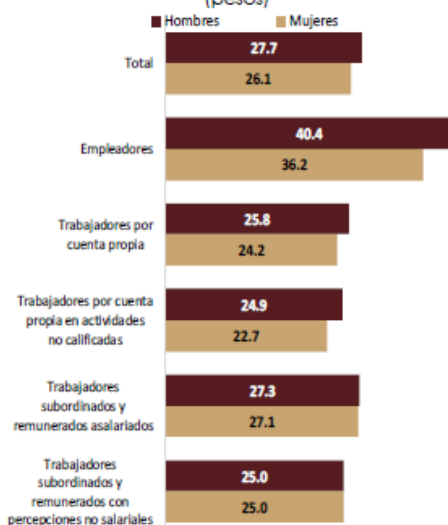


Gráfico 4.

Mediana del ingreso por hora trabajada de las mujeres y hombres ocupados Segundo trimestre de 2018 (pesos)



que la brecha entre los deciles I al V (cuya principal fuente de ingreso proviene de la actividad empresarial) es producto de la diferenciación en los ingresos de actividades empresariales no calificadas y no de los sueldos y salarios que las mujeres perciben.

3. Importancia del pago del ISR en el ingreso de las mujeres y su impacto por deciles de ingreso

A pesar de que existe abundante literatura sobre la brecha salarial de género, la aportación per cápita de las mujeres al sistema fiscal no ha sido ampliamente explorada, pues como se aprecia previamente, la brecha ha sido muy significativa si se comparan los ingresos por género y sobre todo el origen de los mismos.

Esto se debe a que no existe información oficial disponible al respecto, por lo que, tras la modificación de la metodología de estimación de la recaudación de impuestos por deciles, utilizada por la SHCP¹⁴; que considera los perceptores de ingreso y filtrando al jefe del hogar femenino se realizó una estimación de la contribución de las mujeres al ISR (para una exposición de la metodología utilizada puede consultar el anexo 4), cuyos resultados obtenidos fueron los siguientes:

En promedio la recaudación mensual per cápita de las mujeres sería de 4 mil 259 pesos¹⁵ (12 mil 777 trimestrales), monto inferior en 21.4 por ciento (910 pesos) a la recaudación promedio per cápita mensual de los hombres de 5 mil 169 pesos (15 mil 507 trimestrales), esto quiere decir que, los ingresos de las mujeres son inferiores en 21.4 por ciento a los de los hombres.

A pesar de esta brecha tan significativa, en los primeros siete deciles la diferenciación no es tan evidente, pues si se toma en cuenta la recaudación

14 SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455748/Distribuci_n_del_pago_de_impuestos_y_recepci_n_del_gasto_p_blico_para_2016._Presentado_en_2019.pdf

15 Para consultar la metodología de estimación puede remitirse al apartado metodológico del anexo 4.

por sexo estimada se puede observar que existe una relación directa entre la fuente de ingresos (expuesta en el apartado previo) y la recaudación mensual; pues a ingresos relacionados con la actividad empresarial, renta o ganancia, la diferenciación del ISR es menor, ya que está ligada a la utilidad bruta y no a un sueldo o salario fijo, que sumado a una menor brecha en el salario medio de las actividades no calificadas, no representa una diferencia en la recaudación del ISR tan representativa¹⁶.

Por otro lado, los tres deciles de mayor ingreso tienen una brecha creciente explicada por dos factores; la mayor informalidad por parte de las mujeres de hasta 7.0 puntos porcentuales¹⁷ en 2018¹⁸ (ver anexo 2); y, la brecha salarial, que según lo reportado por INEGI a través del índice de discriminación salarial promedio (anexo 3), a pesar de haberse mantenido con una tendencia a la baja desde 2014, el sueldo del sexo femenino es menor en 5.4 por ciento.

Para aislar el efecto de la informalidad¹⁹, y solo considerar la brecha salarial de género, la SHCP propone realizar un ajuste considerando a todos los contribuyentes con un salario menor al salario legal, como perceptores de al menos un salario mínimo²⁰ (ver cuadro 2).

16 Cabe destacar que el crédito al salario juega un papel importante en los ingresos, sin embargo, no existe información suficiente para realizar un análisis específico. Sin embargo, estos se encuentran implícitos en el análisis de la recaudación y su relación con los ingresos.

17 La tasa considerada es la Tasa de Informalidad Laboral (TIL) 2, que no considera ingresos agropecuarios; para más información puede consultar el anexo 2.

18 Dado que la base utilizada es la ENIGH 2018, para una comparativa robusta, consideramos la informalidad estimada para ese año; sin embargo, para el cierre de 2019, ésta se incrementó a 7.7 puntos porcentuales.

19 El que la informalidad en las mujeres es mayor que en los hombres también es producto de la desigualdad de género, sin embargo, se considerará solo la brecha salarial, con el propósito de ver la relación lineal que existe con la recaudación y cómo afecta en las finanzas públicas.

20 A demás, la SHCP considera el supuesto de que todos los perceptores pagan el ISR recaudado, por lo que se calcula la distribución de la carga fiscal del impuesto con base al ingreso per cápita, para más detalle puede consultar el apartado II.2.1 Incidencia del ISR y de las Aportaciones de Seguridad Social, del estudio realizado por la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2016.

Cuadro 2.
Contribución porcentual a la recaudación e
incidencia del ISR con ajuste por formalidad ¹
(Deciles ordenados por ingreso per cápita) ²

Deciles de Ingreso	Contribución por decil		Incidencia (ISR/Ingreso bruto)	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total o promedio	4,258.0	5,169.7	20.9	16.6
I	-209.3	-161.0	-5.3	-3.2
II	203.9	400.2	3.1	4.5
III	929.2	1,192.9	10.7	9.8
IV	1,519.1	1,767.4	13.8	11.3
V	2,172.6	2,477.9	16.0	12.7
VI	2,943.8	3,276.1	17.8	13.7
VII	3,912.5	4,289.8	19.4	14.5
VIII	5,200.9	5,771.4	20.8	15.7
IX	7,481.7	8,439.6	22.6	17.0
X	18,426.1	24,242.4	28.2	21.8

1/ Para ajustar por formalidad se consideraron los ingresos por sueldos y salarios de los perceptores que reportaron tener seguridad social por parte del empleador; los ingresos por actividades profesionales, alquiler y actividades empresariales de los perceptores que reportaron tener seguridad social por cuenta propia y la totalidad de los ingresos por intereses.

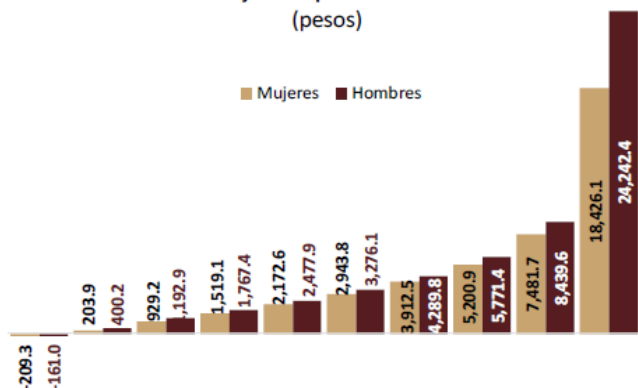
2/ Para filtrar por sexo la ENIGH se consideró al jefe del hogar

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ENIGH

Como se observa en el Gráfico 6, el ajuste por informalidad no modifica el análisis previamente realizado, por lo que la variación en los tres deciles de mayor ingreso está enteramente asociado a la desigualdad salarial de género,

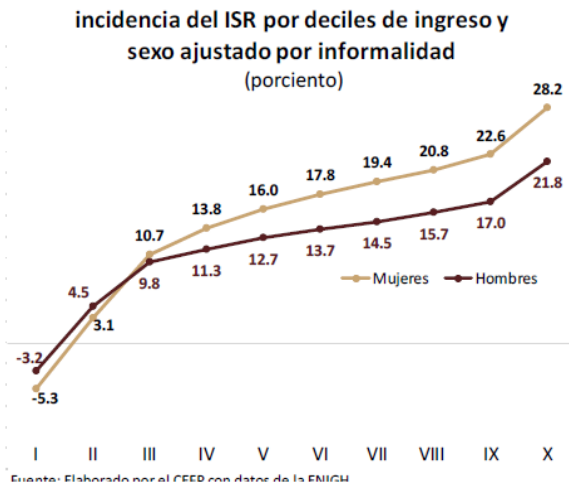
Gráfico 6.

Recaudación del ISR por deciles de ingreso y
sexo ajustado por informalidad
(pesos)



esto a su vez, se explica, cómo se mencionó en la sección previa, por una menor contratación de mujeres como funcionarios y directivos y un menor ingreso medio como empleadores, actividades que en promedio tienen un mayor ingreso, lo que repercute en la recaudación de ISR.

Sin embargo, el ajuste mejoró proporcionalmente la recaudación de los dos primeros deciles de ingreso en las mujeres y el primero en los hombres, lo que significa que la informalidad se concentra en su mayoría en estos deciles de ingresos, y mayormente en el sexo femenino, lo que es congruente con los datos del INEGI.



Si se realiza un análisis por estrato de recaudación media entre género, se puede ver que en las mujeres los deciles de menores ingresos (deciles I al III) tienen en promedio una recaudación de 307.9 pesos, monto inferior en 169.4 pesos (55.0%) con respecto a la recaudación media de los hombres de 477.4 pesos; esto se debe a la diferencia de ingresos del primer decil, los cuales tienen un mayor

subsidio del ISR en el caso de las mujeres, debido a que su ingreso es menor al mínimo requerido para la aplicación del impuesto, por lo que la aplicación del subsidio es mayor a este género.

Para los agentes de ingreso medio (deciles de IV al VII) la diferenciación de nominal se reportó en 315.8 pesos (12.0%), entre la recaudación per cápita media del sexo femenino de 2 mil 637.0 pesos y la aportación media del sexo masculino de 2 mil 952.8 pesos.

Sin embargo, es en el estrato de ingresos altos donde la diferenciación per cápita media en la recaudación se dispara de manera significativa a 2 mil 448.2 pesos (23.6%) entre el ISR reportado por las mujeres de 10 mil 369.6 pesos y el ISR de los hombres de 12 mil 817.8 pesos.

A pesar de que la distribución del impuesto por decil de ingreso nos muestre diferencia en la masa de recaudación, no es evidencia suficiente de que la

distribución del ingreso afecta la recaudación de género, pues al ser una comparativa transversal distribuida por el nivel de ingreso, solo se limita a la diferencia nominal de recaudación, por lo que no muestra la carga fiscal, si no sólo la brecha de recaudación.

Para ello, es necesario considerar la incidencia que tiene el impuesto en los ingresos brutos, esto quiere decir, cuanto del ingreso bruto se destina al pago del ISR y por lo tanto cuanto ingreso disponible se tiene después del pago de impuestos.

Si se considera la incidencia del impuesto para los deciles I al III la brecha en la incidencia es poco significativa, sin embargo, se puede apreciar que es mayor en el sexo masculino (3.7 por ciento) con una diferencia promedio de 0.9 puntos porcentuales, con respecto al sexo femenino (2.8 por ciento); esto se debe a que la mayoría de los ingresos de estos deciles proviene de actividades empresariales (que incluye oficios) como se describió en la sección previa, situación que reduce sustancialmente la brecha en la incidencia de impuestos por género; por lo que, un cambio en el ISR (tanto en tasas como en cuota) tendrá efectos similares para ambos sexos, dado que destinan un monto similar al pago de éste impuesto.

Por el contrario, existe una mayor incidencia en las mujeres a partir del decil IV sobre sus ingresos brutos, destacando los tres deciles de mayor ingreso (VIII al X) con una diferencia de 5.7 puntos porcentuales, en comparación a la incidencia de 23.9 por ciento en mujeres de 18.2 por ciento en los hombres. Esto puede explicarse porque existe una mayor desigualdad de ingreso por género a medida que se incrementa el nivel salarial, esto representa una menor base gravable²¹ en las mujeres que, en los hombres, por lo que, el pago del ISR representa proporcionalmente más para las mujeres, teniendo por lo tanto un ingreso disponible menor que el de su contraparte.

21 Se le denomina base gravable al monto al que se le aplica el impuesto, para el caso de los impuestos directos, es el nivel de ingreso del individuo.

Consideraciones finales

La brecha salarial de género tiene efectos estructurales en la base tributaria, pues reduce considerablemente la recaudación potencial, esto se debe a que se puede considerar que la brecha de ingresos por género es una falla de mercado²² que afectan directamente a la recaudación, pues no depende del nivel de productividad o las características del mercado laboral en la asignación salarial, si no de problemas de discriminación ante un género específico, lo cual puede ser corregido sólo con la intervención del estado a través de un marco legal robusto, que implique concientización de los agentes económicos.

A pesar de los avances que se han tenido en la reducción de la brecha salarial, estos cambios no han mostrado una tendencia estable en el largo plazo, y parecieran incidentes aislados, pues como sucedió en 2006 y 2014 (donde se redujo la brecha de manera temporal) esta baja fue episódica, pues la mayor incidencia de los impuestos y la reducción en la participación del trabajo asalariado por el no remunerado, incrementaron de nuevo la brecha; esto último se debe a que, según Oxfam²³, 42% de las mujeres no puede acceder a un empleo remunerado porque son las responsables del cuidado del hogar, en comparación del 6% en los hombres; de igual manera 90% no tiene acceso a las prestaciones de seguridad social²⁴.

Para los deciles de ingreso I al VII, las principales fuentes de ingreso provienen de la actividad empresarial, cuya representación es de 37.9% de los ingresos totales. Dado que están ligados a la utilidad empresarial, estos deciles tienen una brecha de ingresos poco significativa, que se ve reflejada en una recaudación limitada. Sin embargo, los deciles VIII, IX y X tienen como principal fuente de ingresos los sueldos y salarios, lo que incrementa considerablemente la brecha de ingresos de género y por lo tanto tiene como consecuencia una diferenciación en la recaudación.

22 Las fallas de mercado son una situación que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente a través de la asignación de precios.

23 Oxfam internacional es una organización no gubernamental mundial de personas que trabajan juntas para acabar con la injusticia de la pobreza.

24 Oxfam, El valor del trabajo no remunerado de las mujeres triplica el gasto en tecnología a nivel mundial, disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/el-valor-del-trabajo-no-remunerado-de-las-mujeres-triplica-el-gasto-en-tecnologia-a-nivel-mundial>

Estas conclusiones son consistentes con las encontradas por Popli²⁵ que asegura que la brecha salarial se concentra en los ingresos más altos como producto de los bajos salarios, y con la investigación realizada por Arceo y Campos²⁶, quienes aseguran que existe un techo salarial, producto de las bajas remuneraciones, que presionan a la baja el mercado laboral, evitando que las mujeres tengan mayores salarios, lo que incrementa la brecha de ingresos en los deciles más altos.

Adicionalmente, se puede observar una baja participación en puestos directivos con respecto a la participación de los hombres, este efecto se agudiza a medida que se incrementa la edad, imposibilitando que se tenga acceso a igualar las condiciones de contratación de cargos bajos e intermedios. Si se realiza un análisis por estrato de recaudación media entre género, se puede ver que en las mujeres los deciles de menores ingresos (deciles I al III) tienen en promedio una recaudación inferior en 169.4 pesos (55.0%) con respecto a la recaudación media de los hombres; esto se debe a la diferencia de ingresos del primer decil, los cuales tienen un mayor subsidio del ISR en el caso de las mujeres, debido a que su ingreso es menor al mínimo requerido para la aplicación del impuesto, por lo que la aplicación del subsidio es mayor a este género.

Mientras que para los agentes de ingreso medio (deciles de IV al VII) y alto (deciles VIII al X) la diferenciación per cápita media en la recaudación se reportó en 315.8 pesos (12.0%) y 2 mil 448.2 pesos (23.6%) respectivamente entre el ISR reportado por las mujeres y el de los hombres.

A pesar de que la distribución del impuesto por decil de ingreso nos muestre diferencia en la masa de recaudación, no es evidencia suficiente de que la distribución del ingreso afecta la recaudación de género, pues sólo se limita a la diferencia nominal de recaudación, por lo que no muestra la carga fiscal, si

25 Popli, G. "Gender Wage Discrimination in Mexico: A Distributional Approach", Working Papers, The University of Sheffield, Department of Economics, 2008, disponible en: <http://eprints.whiterose.ac.uk/9980/1/SERP2008006.pdf>

26 Arceo E y Campos R, Evolución De La Brecha Salarial De Género En México, El Trimestre Económico, vol. LXXXI (3), núm. 323, 2014, PP. 619-653, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v81n323/2448-718X-ete-81-323-00619.pdf>

no sólo la brecha de recaudación.

Para ello, se consideró la incidencia del impuesto, donde para los deciles I al III la brecha en la incidencia es mayor en el sexo masculino en 0.9 puntos porcentuales, con respecto al sexo femenino; esto se debe a que la mayoría de los ingresos de estos deciles proviene de actividades empresariales.

Caso contrario, existe una mayor incidencia en las mujeres a partir del decil IV sobre sus ingresos brutos, en los que destacan los tres deciles de mayor ingreso (VIII al X) con una diferencia de 5.7 puntos porcentuales, que se explica por la mayor desigualdad de ingreso por género a medida que se incrementa el nivel salarial, que a su vez se traduce en una menor base gravable²⁷, por lo que, el pago del ISR representa proporcionalmente más para las mujeres, teniendo por lo tanto un ingreso disponible menor que el de su contraparte.

²⁷ Se le denomina base gravable al monto al que se le aplica el impuesto, para el caso de los impuestos directos, es el nivel de ingreso del individuo.

Anexos

Anexo 1.

Composición porcentual por tipo de ingreso bruto
(deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Mujeres					Hombres				
	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total
Promedio	45.3%	20.5%	34.1%	0.2%	100.0%	54.5%	19.2%	26.2%	0.1%	100.0%
I	15.3%	29.1%	54.7%	0.9%	100.0%	25.0%	25.5%	49.3%	0.3%	100.0%
II	27.6%	23.9%	48.2%	0.2%	100.0%	43.4%	21.0%	35.3%	0.4%	100.0%
III	37.9%	21.9%	40.1%	0.1%	100.0%	52.9%	18.9%	28.0%	0.2%	100.0%
IV	45.4%	19.7%	34.8%	0.1%	100.0%	56.6%	18.0%	25.3%	0.1%	100.0%
V	47.0%	19.4%	33.6%	0.0%	100.0%	59.0%	17.7%	23.2%	0.1%	100.0%
VI	52.1%	18.2%	29.6%	0.1%	100.0%	61.6%	16.4%	21.9%	0.1%	100.0%
VII	56.5%	17.7%	25.6%	0.2%	100.0%	63.0%	15.9%	21.0%	0.1%	100.0%
VIII	57.2%	17.4%	25.4%	0.0%	100.0%	63.1%	17.1%	19.7%	0.0%	100.0%
IX	57.5%	17.0%	25.4%	0.1%	100.0%	63.3%	16.7%	20.0%	0.1%	100.0%
X	56.1%	20.3%	23.6%	0.0%	100.0%	56.7%	24.7%	18.5%	0.1%	100.0%

1/ Ingresos per cápita de la población estimada a partir de la ENIGH 2018.

2/La actividad empresarial no incluye el ingreso por actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras dado que la mayor parte de los montos reportados están exenta del pago de ISR

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ENIGH 2018

Tasa de Informalidad Laboral por sexo
(por ciento)

	Tasa Informalidad Laboral (TIL 1)		Tasa Informalidad Laboral (TIL 2)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2005	29.3	60.1	51.1	58.1
2006	28.3	59.1	50.1	57.0
2007	28.2	59.0	49.7	56.9
2008	28.5	59.2	50.0	57.3
2009	30.0	60.3	51.5	58.6
2010	29.7	60.4	51.4	58.8
2011	30.4	60.5	51.4	58.8
2012	30.9	61.0	51.3	59.2
2013	30.4	59.8	50.5	58.3
2014	29.1	58.5	49.4	57.2
2015	29.2	58.8	49.7	57.5
2016	28.5	57.9	49.4	56.8
2017	27.7	57.3	49.3	56.1
2018	28.5	57.2	49.1	56.1
2019	29.2	57.6	48.8	56.5

TIL1: Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.

TIL 2: Proporción de la población ocupada no agropecuaria que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados no agropecuarios cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI, ENOE.

Índice de discriminación salarial de la población ocupada por sector de actividad económica, Serie anual de 2010-2018.

(porcentaje)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	-8.4	-5.3	-4.7	-3.1	-6.5	-6.2	-5.1	-5.8	-5.4
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	-0.7	-3.7	-1.2	2.9	1.2	-1.9	-2.6	14.7	3.0
Comercio	-25.5	-21.2	-19.5	-19.3	-17.6	-23.9	-24.2	-16.9	-18.7
Restaurantes y servicios de alojamiento	-13.0	-3.7	-7.7	-2.3	-18.4	-3.8	-4.7	-9.9	-5.9
Industria manufacturera	-22.1	-15.8	-17.7	-18.1	-18.2	-17.8	-22.3	-17.8	-15.3
Servicios profesionales, financieros y corporativos	-38.1	-10.9	-6.1	-7.9	-7.3	-14.3	-6.0	-3.3	-6.6
Servicios sociales	-13.9	-9.5	-11.1	-9.6	-14.8	-15.2	-6.9	-13.3	-11.7
Servicios diversos	3.1	8.5	-1.0	4.1	-2.3	0.7	0.3	1.2	3.9
Construcción	-12.3	-31.9	-15.3	4.8	-19.7	-17.2	-13.1	-10.5	-11.2
Industria extractiva y de la electricidad	20.8	-8.5	8.5	-1.3	-1.8	-7.1	2.6	1.7	8.9
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	2.8	-0.4	-3.4	-9.2	4.0	-3.6	1.9	0.8	3.3
Actividades del gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales	-2.7	-1.5	2.2	1.6	-0.6	2.6	3.9	2.1	-5.9

Nota: datos al segundo trimestre de cada año

Fuente: Tomado de INEGI e Inmujeres, cálculos con base en INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2010 a 2018. Segundo trimestre. Base de datos.*

Anexo 4

Para la estimación por deciles de la recaudación del ISR por sexo, se replicó de manera puntual la metodología realizada por la SHCP, en el documento “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018”²⁸; esta metodología requirió una base de información altamente desagregada, por personas y hogares, por lo que se utilizó la ENIGH 2018 en su versión tradicional, que separa los ingresos monetarios y no monetarios.

Esta base contiene información específica de los siguientes conceptos, expandidos a nivel nacional:

- La estructura del ingreso corriente de los hogares según la fuente de ingresos;
- El valor de los bienes y servicios destinados al autoconsumo de los hogares, así como el pago en especie y regalos recibidos;
- La estructura de las percepciones financieras y de capital;
- La característica socio-demográfica de los miembros del hogar;
- La condición de actividad y las características ocupacionales de los miembros del hogar de 12 años y más;
- Las características de infraestructura de la vivienda y de equipamiento del hogar;

Para el análisis la SHCP utilizó el ingreso corriente monetario, que considera la cantidad de dinero que recibe un preceptor miembro del hogar por su trabajo, por sus negocios, por utilidades y arrendamientos y transferencias corrientes. De esta forma sólo se considera el recurrente y no aquel que constituye un acervo o variación en la composición de la riqueza.

Además, la SHCP consideró los siguientes supuestos:

- Las familias poseen una función de utilidad que únicamente consume en cada periodo su ingreso permanente.

28 SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ysZ7kX3DPNM&list=RDGMEMHDXyb1_DDsgDsobPsOFxpAVMxpVfcZ0ZcFM&index=3

- La unidad de análisis son los miembros de familia, por lo que la conducta de la muestra será la misma que el universo de contribuyentes.
- Para el caso de la incidencia del ISR, se consideran ingresos formales a los reportados por perceptores afiliados a la seguridad social.
- El ordenamiento se realizó a través de los ingresos per cápita del hogar, evitando distorsiones, por ejemplo, una mala clasificación en hogares de 10 integrantes con respecto a los de 2 integrantes con mayor salario.

Adicionalmente, para la estratificación por sexo, se filtró la ENIGH por el jefe del hogar, pues como menciona la metodología expuesta por la SHCP “Los cálculos sobre la incidencia del ISR toma como unidad de análisis a los perceptores de ingreso”²⁹, por lo que una clasificación por sexo no garantizaría que los integrantes del hogar tuvieran participación monetaria, subestimando la incidencia del ISR en los ingresos, además de una mala clasificación de los deciles más bajos de ingreso.

Estimación del ingreso bruto

La ENIGH sólo reporta los ingresos después del pago de impuestos, sin embargo, el análisis requiere conocer los ingresos brutos, por lo que para realizar esta estimación la SHCP recupera la metodología propuesta por Gil Díaz³⁰, esta supone que las familias poseen una función de utilidad y que únicamente consumen en cada periodo su ingreso permanente, por lo que la relación básica será:

$$C = \alpha Y_{pm}$$

Donde C es el consumo, α es la propensión del ingreso permanente neto destinada al consumo y Y_{pm} es el ingreso permanente neto. Por lo que, es posible obtener el ingreso permanente bruto:

$$Y_{pb} = \frac{C}{\alpha} + \text{impuestos}$$

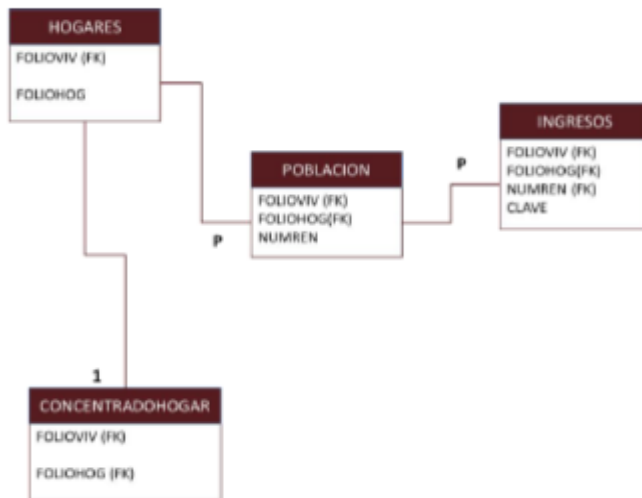
29 Ibid, pag. 82

30 Gil-Díaz, Francisco (1984), “The Incidence of Taxes in México: A Before and After Comparison” en *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Aspe, Pedro y Paul Sigmund (eds), pp. 59-97. New York: Holmes & Meier Publications.

Dado que el ISR solo considera a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada formal, solo se consideraron los ingresos formales reportados por perceptores afiliados a la seguridad social. Adicionalmente, la SHCP sugiere: “los cálculos sobre la incidencia del ISR toman como unidad de análisis (sólo) a los perceptores de ingreso”³¹.

Considerando lo anterior, para tener la información para el análisis, se colapsaron³² las bases de la ENIGH a través de sus claves primarias (ver diagrama siguiente). Dado que las claves primarias en las bases de “Población” e “Ingresos” tienen una relación de 1 con n datos, un colapso manteniendo como eje principal de datos (left join) al “concentrado de hogar” elimina observaciones e información complementaria, por lo que se realizó un colapso complementario (full join)³³.

Diagrama de relación entre bases de la ENIGH



FK: Clave primaria de unión entre las bases

1: Relación 1 a 1

P: Relación 1 con n

Fuente: Elaborado por el CEFP extraído de la ENIGH.

31 SHCP, Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año 2018, pág. 102.

32 para el colapso se utilizó full_join en tidyverse en R, pues tras realizar pruebas con left_join (el método más utilizado para el colapso de bases) como se explica se eliminaban filas de datos complementarios, que ayudan a realizar el análisis.

33 Para poder ver paso a paso la estimación en R, puede consultar el siguiente documento: https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/nota_v2.pdf

Una vez colapsada la base, se realizaron 3 muestras, la primera, consideró la base sin filtros, para las otras dos, como única modificación al cálculo original del INEGI se filtró la base por el jefe del hogar³⁴ a través de la variable booleana “sexo_jefe”, que considera 1: Hombre; y, 2: Mujer

Sin embargo, la ENIGH sólo considera los ingresos corrientes netos, es decir después del pago de impuestos, por lo que para recuperar los ingresos brutos al igual que el INEGI, se replicó el ejercicio realizado por Gil Díaz³⁵, que determina de manera simultánea el pago de ISR y de las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social.

Para ello, primero se eliminaron los ingresos exentos y transferencias por persona, posteriormente a través de un método iterativo condicional (IFELSE) se determinó la cuota correspondiente de ISR, la tasa y el subsidio, para finalmente a través de un método iterativo buscar el monto de ingreso bruto que fuera igual al ingreso neto más la cuota de ISR, la tasa de ISR y los Subsidios. Para la realización de los deciles de ingreso se replicó la metodología aplicada por INEGI en su documento: “Descripción del cálculo de los principales indicadores con R”³⁶, donde se muestra paso por paso la estimación de los deciles de ingreso.

Para nuestro documento se replicó la metodología sugerida en las tres muestras, donde en la primera (muestra de control), se llegó a los mismos resultados obtenidos por el INEGI. Posteriormente en las muestras 2 y 3 se aplicó el código previamente realizado para la obtención de los deciles de ingreso.

34 Como se mencionó en la cita previa, la metodología solo considera a los perceptores de ingresos, por lo que se utiliza el jefe del hogar como unidad de medida, ya que, si se considera la variable sexo, se estaría considerando una población que no necesariamente obtiene ingresos por trabajo.

35 Gil-Díaz, Francisco (1984), “The Incidence of Taxes in México: A Before and After Comparison” en *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Aspe, Pedro y Paul Sigmund (eds), pp. 59-97. New York: Holmes & Meier Publications.

36 INEGI, ENIGH: Descripción del cálculo de los principales indicadores con R, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh18_descripcion_calculo_r.pdf

Finalmente, se realizó un ajuste de ingreso a Cuentas Nacionales, tal como sugiere la SHCP, pues existe una divergencia entre los datos de la ENIGH y esta base, esto se debe a que, dado que el origen de los datos es por cuestionario, los agentes económicos sub-declaran sus ingresos, especialmente los correspondientes a renta empresarial y renta por propiedad, por lo que la comparación fue la siguiente:

Comparación del ingreso por fuente de información	
ENIGH 2018	Cuentas Nacionales 2017
Ingresos Netos por Remuneraciones al Trabajo	Remuneraciones a Asalariados
Ingresos Netos por Cooperativas	Remuneraciones a Asalariados
Ingresos Netos de Negocios Propios	Excedente Neto de Operación
Ingresos Netos por Renta de la Propiedad	Excedente Neto de Operación

Fuente: Elaborado por el CEFPE extraído de la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas.

Existen diversas metodologías de ajuste para los ingresos, sin embargo, las más convenientes son aquellas que permiten hacer un ajuste a partir de la mayor desagregación posible de información; el INEGI aplica para este ajuste la metodología de Altimir³⁷, que permite obtener un factor de ajuste por cada categoría de ingreso, lo que aumenta la precisión de los cálculos al capturar variaciones en la composición del ingreso, por lo que el ajuste se expresa de la siguiente manera:

$$FA = \left(\frac{\lambda}{E} \right) + 1$$

Donde E es el monto expresado en la ENIGH y λ es una medida de la magnitud de la discrepancia que existe en Cuentas Nacionales (CN), por lo que si despejamos λ obtenemos el factor de ajuste:

$$\lambda = CN - E$$

37 Altimir, Oscar (1982), “La distribución del ingreso en México, 1950-1977” en Distribución del ingreso en México: Ensayos, Altimir, Oscar et ál. Tomo I, Documento no. 37, pp. 15-95, México: Banco de México.

Por lo que los resultados fueron los siguientes:

Factores de ajuste del ingreso		
Ingreso	Discrepancia	Factor de Ajuste
Laboral	1,345,812,981,509	1.2821
No laboral	6,579,162,745,056	10.2806

Fuente: Elaborado por el CEFEP extraído de la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas.

A los resultados obtenidos se aplicó el factor de ajuste, para obtener los datos correspondientes.

Finalmente, al igual que la SHCP, para determinar la proporción de cada una de las fuentes de ingreso, se aplicó la misma metodología, previamente señalada, pero se filtró el origen de los ingresos en: Sueldos y Salarios, Ingresos por Actividades Profesionales y Alquileres, Actividades Empresariales e Intereses, para esto, se utilizó la clave de ingreso proveniente de la ENIGH y por la que se colapsó la base “concentradohogar” con “Ingresos”, obteniendo los ingresos por origen.

Fuentes de Información

- Arceo E y Campos R, Evolución De La Brecha Salarial De Género En México, El Trimestre Económico, vol. LXXXI (3), núm. 323, 2014, PP. 619-653, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v81n323/2448-718X-ete-81-323-00619.pdf>

- Conde, J., Marra de Artiñano, I. y Anghel, B. Brechas Salariales de Género en España, Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 229-(2/2019): 87-119, disponible en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/229_Art4.pdf

- INEGI, Censo de población y vivienda 2010, disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/default.html#Informacion_general
INEGI e Inmujeres, Mujeres y hombres en México 2018, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf

- OCDE, La lucha por la igualdad de género, una batalla cuesta arriba, disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Busqueda%20igualdad%20de%20genero-RESUMEN.pdf>

- Popli, G. "Gender Wage Discrimination in Mexico: A Distributional Approach", Working Papers, The University of Sheffield, Department of Economics, 2008, disponible en: <http://eprints.whiterose.ac.uk/9980/1/SERP2008006.pdf>

- Rubli, A. La importancia de corregir por el sesgo de selección en el análisis de las brechas salariales por género, Ensayos Revista de Economía—Volumen XXXI, No.2, noviembre 2012, pp. 1-36, disponible en: <http://ensayos.uanl.mx/index.php/ensayos/article/view/65>

- SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2018, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

**5. Análisis del Estudio Sobre Distribución del Pago
de Impuestos y Recepción del Gasto Público
por Deciles de Hogares y Personas.
Resultados para el año 2018**

Presentación

Para atender lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación 2020, relativo a la elaboración de un estudio para conocer los efectos de la política fiscal en los ingresos de la población mexicana, luego del pago de sus contribuciones y la recepción de las transferencias recibidas a través de bienes y servicios públicos, entregados por los tres niveles de gobierno; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), responsable de tal instrucción, publicó el pasado mes de marzo dicho Estudio.

De forma correlativa, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en observancia a la función establecida en su Acuerdo de Creación, de analizar los informes que emite el poder ejecutivo en materia de Finanzas Públicas y presentar el reporte consecuente, pone a disposición de los Legisladores el documento: Análisis del Estudio “Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año 2018”¹, cuyo objetivo es exponer las características distributivas del actual sistema fiscal, comprendiendo por esto, en primer lugar, la incidencia de los impuestos en los ingresos de los hogares, y el grado de progresividad de los principales tributos, y en segundo lugar, la incidencia de las transferencias gubernamentales y su efecto redistributivo del ingreso, según su grado de progresividad para cada decil de la población nacional.

El estudio busca contribuir al análisis de los efectos de la política fiscal tanto sobre la distribución del ingreso como sobre el nivel de bienestar de los familias en México.

El documento se divide en cuatro apartados: el primero, hace una revisión sobre la literatura existente sobre el tema, así como los aspectos metodológicos general del estudio; en el segundo, se expone los resultados obtenidos en materia fiscal a través de sus principales impuestos: ISR, IVA, IEPS e ISAN.

El segundo apartado muestra la distribución del Gasto Público Federal por deciles de ingreso, específicamente del gasto en desarrollo social, en protección social, educación y salud, para concluir con el efecto del gasto en pensiones.

Y por último, el tercer apartado presenta una evaluación integral del impacto redistributivo de la política fiscal. Los resultados están basados en la información disponible hacia de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2018.

Introducción

El estudio de la SHCP inicia señalando las características desables de un sistema fiscal, al respecto Stiglitz y Rosengard² definen que un sistema tributario debe ser: eficiente (favorece la asignación eficiente de recursos); sencillo (sus costos de operación y cumplimiento son bajos); flexible (se adapta con facilidad a los cambios en la situación económica); con responsabilidad política (transparente) y justo, siendo esta última cualidad de gran importancia, pues implica que el sistema fiscal sea progresivo, es decir, que se trate de manera equitativa a las diversas clases de contribuyentes, considerando sus condiciones económicas para determinar su aportación a los ingresos públicos.

Existen diversas formas de medir la progresividad de los impuestos³, las más comunes son: la estimación de los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky⁴; o bien con un estudio de impulso-respuesta, basado en un modelo econométrico⁵, o haciendo uso de un análisis de equilibrio parcial de la recaudación efectivamente observada⁶.

3 El trabajo de Harberger es considerado uno de los primeros estudios que analizó la incidencia impositiva, pues a aborda la incidencia del ISR corporativo de EUA en un modelo de equilibrio general, es a partir de esto, que empieza a tomar importancia la medición de los efectos de los impuestos en los estratos de ingreso.

4 Los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky se emplean habitualmente para analizar las consecuencias de las reformas fiscales sobre la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos. Sin embargo, la interpretación de estos índices solo se puede utilizar en reformas donde la recaudación permanece constante. Para un análisis específico puede consultar: Vargas. ¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v18n35/v18n35a2.pdf>.

5 Normalmente para estos análisis se realizan modelos SVAR y VAR, para el análisis de cada uno de los deciles de ingreso, para un ejemplo de la aplicación de este análisis, puede consultar Sánchez, Islas y Sheinbaum, "Demanda de gasolina y la heterogeneidad en los ingresos de los hogares en México", investigación económica, vol. LXXIV, no. 291, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185166715000065>

6 Uno de los primeros análisis que consideraron esta forma de medición fue la investigación realizada por Gil Díaz, que hace una comparativa del pago de impuestos antes y después de las reformas fiscales implementadas entre 1978 y 1981 para el ISR, en el que a través del cálculo de los ingresos brutos, se estima, el efecto de las reformas en el sistema. Para una exposición exhaustiva del tema, puede consultar: Gil-Díaz. "The Incidence of Taxes in México: a before and after comparison" en *The Political Economy of Income Distribution in México*, Aspe y Paul (eds), págs. 59-97. New York: Holmes y Meier Publications

La SHCP realiza un análisis anual de progresividad impositiva, a través de la incidencia de los impuestos en los ingresos brutos, utilizando el modelo de equilibrio parcial; dada la sencillez metodológica de aplicación, en el que incorpora factores complementarios a la recaudación, como el origen de los ingresos y los subsidios al empleo.

Para la realización de la estimación se utilizó la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2018 de INEGI⁷, dado que proporciona información de la estructura del ingreso y el gasto de los hogares en México, para una muestra representativa a nivel nacional compuesta por 74 mil 647 hogares, que permiten inferir las características socioeconómicas de 125 millones 189 mil 618 personas que habitaban en la República Mexicana, estimada para 2018, e integran 34 millones 744 mil 818 hogares.

Para la medición se consideraron los siguientes supuestos:

- Se contemplan los cinco rubros de ingreso más importantes: a) del trabajo; b) la renta de la propiedad; c) las transferencias; d) una estimación del alquiler de la vivienda y e) otros ingresos corrientes.
- Se realizó un análisis de equilibrio parcial, que distribuye en deciles el pago de impuestos, considerando la tasa de impuesto y el empleo; para el caso del ISR, se consideró el subsidio al empleo y la cuota fija.
- Se utilizó la recaudación efectivamente observada, lo que permite realizar una evaluación más precisa del sistema tributario y de la magnitud de los posibles problemas de evasión y elusión fiscal.
- La totalidad de la incidencia del impuesto al ingreso recae sobre los perceptores de la fuente de ingreso correspondiente y la incidencia del impuesto al consumo, sobre los consumidores.

Por otra parte, en la sección de la distribución del gasto público federal, se da a conocer, mediante la descripción de elementos técnicos y estadísticos, la distribución de las transferencias gubernamentales monetarias y no monetarias, así como la incidencia que tienen sobre el ingreso de los hogares⁸.

7 Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

8 El ingreso de los hogares es la suma del ingreso monetario y no monetario. Ingreso monetario son las percepciones en efectivo recibidas durante el periodo de referencia a cambio de un trabajo,

Se seleccionaron, con base en la ENIGH 2018, las distintas transferencias que el gobierno federal emplea como mecanismos de distribución de recursos públicos, con el fin de disminuir la brecha de inequidad entre los hogares.

La existencia de estas transferencias habría contribuido a la reducción de la pobreza en el país que, según cifras del CONEVAL citadas por la SHCP, pasó de 45.5 por ciento a 41.9 por ciento e la población, entre 2012 y 2018, mientras que la pobreza extrema, en el mismo periodo pasó de 9.8 por ciento a 7.4 por ciento.

La incidencia del gasto en desarrollo social sobre la distribución del ingreso se realiza específicamente para el gasto en educación, salud y protección social, considerando aparte la incidencia del gasto en pensiones en los hogares. Finalmente, se presenta el efecto redistributivo de la política fiscal en conjunto.

ingresos por negocio propio ingresos provenientes de sociedades, cooperativas, renta de propiedades y transferencias recibidas, mientras que, los ingresos no monetarios comprenden productos y servicios recibidos por otros hogares, instituciones o como parte del empleo asalariado, transferencias e empresas privadas y del Gobierno.

1. Incidencias en la política fiscal

Para el análisis de incidencia fiscal se consideró el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los impuestos al consumo: Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Su distribución porcentual por tipo de impuesto es la siguiente:

Cuadro 1.
Contribución porcentual a la recaudación por impuesto
Deciles ordenados por ingreso per cápita

Deciles de Ingreso	ISR ¹	SS ¹	IVA ¹	IEPS no petrolero	IEPS petrolero	ISAN
I	0.0	0.2	1.7	2.1	1.5	0.0
II	0.2	1.1	3.1	3.6	2.5	0.0
III	0.4	2.5	4.3	5.2	3.8	0.6
IV	1.4	4.0	5.7	6.8	5.1	1.0
V	1.5	5.6	6.6	7.7	6.0	1.2
VI	3.7	7.8	8.2	9.3	8.1	3.0
VII	9.0	10.0	9.9	10.9	10.3	5.2
VIII	9.9	13.4	12.2	13.3	13.5	9.3
IX	15.7	20.1	16.5	15.3	18.7	20.4
X	58.1	35.5	31.8	25.8	30.5	59.4
Total ²	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/Corresponde a las distribuciones de ISR, Aportaciones a la Seguridad Social e IVA ajustado por formalidad

2/El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Como se observa en el cuadro 1, si se considera solo la contribución porcentual de cada grupo poblacional, el sistema fiscal tiene una distribución de recaudación progresiva, esto quiere decir que, del monto total de la recaudación, los tres deciles de mayor ingreso (VIII a X) aportan más del 50 por ciento. Sin embargo, esta distribución no muestra la carga fiscal real de los contribuyentes; por ejemplo, para los impuestos al consumo (IVA, IEPS e ISAN) el monto que aportan al Estado está en función al valor del objeto consumido, sin embargo, se deja de lado cuanto representa esto para su ingreso bruto total o en su canasta de consumo; por lo que, no expresa por completo la

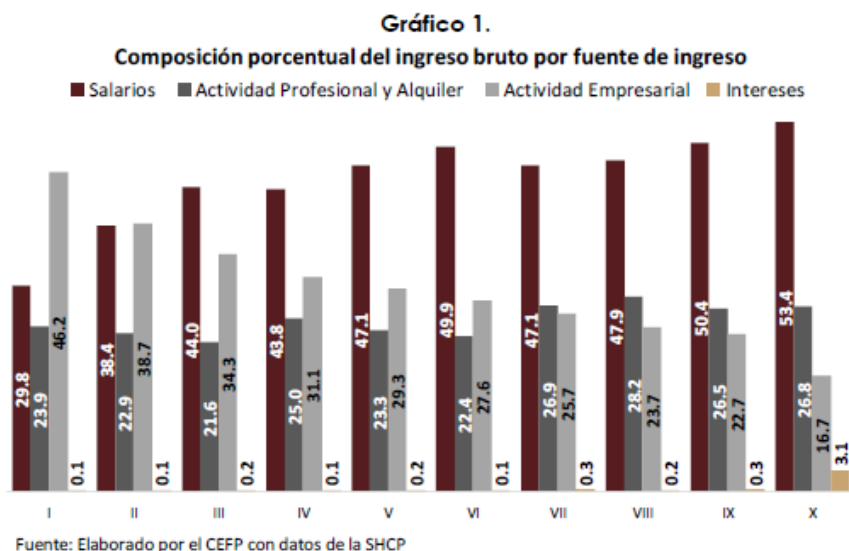
situación para confirmar la progresividad de estos impuestos; por lo que, para tener un marco completo del sistema tributario, es necesario un análisis de la incidencia que los impuestos al consumo tienen en el ingreso bruto y el gasto.

A lo largo de este capítulo se expone la incidencia de cada uno de los impuestos, con el objetivo de analizar de manera específica la injerencia que tiene la tributación en los ingresos de los contribuyentes, y que facilitaría la optimización de la aplicación de políticas públicas.

1.1 Configuración del pago de ISR por deciles de impuesto

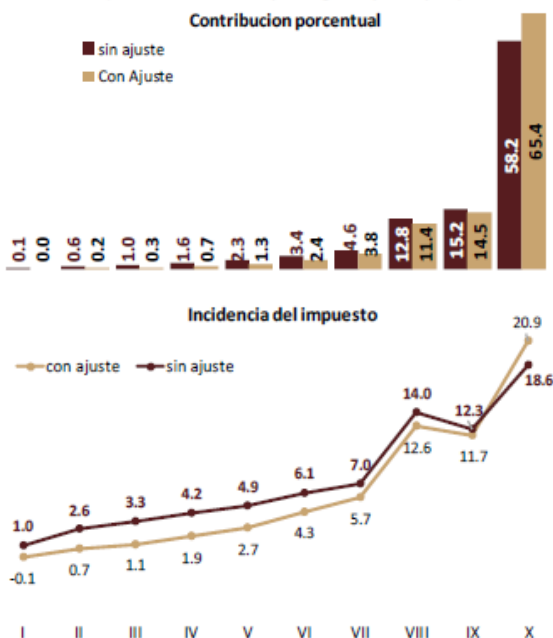
Para poder determinar la incidencia del ISR es necesario, primero, determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes, ya que este indica a que sectores afectaría un cambio en sus condiciones.

Si se analiza la composición porcentual del ingreso bruto en sus fuentes, se observa que para los deciles I y II el principal origen de sus ingresos son actividades empresariales, que aportan el 46.2 y 38.7 por ciento respectivamente, se trata de microempresas y pequeños negocios familiares; seguido por sueldos y salarios que aportan 29.8 y 38.4 por ciento para cada decil respectivo.



Por el contrario, a medida que el ingreso se incrementa, la dependencia a sueldos y salarios crece, por ejemplo, para los deciles IV, V, VI y VII los salarios representan el 43.8, 47.1, 49.9 y 47.1 por ciento, en ese orden; estas condiciones propician que la informalidad sea mayor en los deciles de menores ingresos, pues ante una mayor susceptibilidad a los cambios de demanda presentados en el mercado, y un bajo nivel adquisitivo, existe una mayor propensión a la evasión y elusión fiscal.

Gráfico 2.
Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.¹
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



1/ Se consideró la distribución poblacional
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Para evitar este comportamiento, el ISR considera un subsidio al empleo progresivo, esto quiere decir que ante un menor nivel de ingresos, se es acreedor a un subsidio mayor⁹; esto es de gran relevancia, pues hace crecer la brecha de las aportaciones entre los deciles de menores ingresos y los de mayores ingresos; por lo que, interpretar la progresividad solo a través de la contribución porcentual, excluiría del análisis este efecto, que juega un papel complementario en el grado de la incidencia.

Del monto total recaudado sin ajuste por formalidad, (con los ingresos reportados por la ENIGH), 86.2 por ciento es aportado por los deciles de mayores ingresos (VIII, XI, y X), mientras que, los deciles de ingreso medio (IV al VII) y bajos (I, II y III) aportan el 11.9 y 1.7 por ciento respectivamente (ver gráfica 2).

⁹ Para consultar a detalle los montos subsidiados puede consultar el artículo décimo (subsidio para empleo), de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_091219.pdf

Si se considera la incidencia del impuesto (proporcionalmente cuánto del ingreso bruto se usa para el pago del ISR), se observa una tendencia ascendente, congruente con el nivel de ingreso, donde en promedio, los deciles con el menor poder adquisitivo aportan el 2.3 por ciento, mientras que los hogares con el poder adquisitivo medio y alto aportan el 5.6 y 15.0 por ciento de su ingreso bruto respectivamente.

Cabe destacar que, a pesar de que la recaudación es ascendente a medida que crece el ingreso, el noveno decil rompe esta regla. No existe información suficiente dentro del informe o en los micro datos del SAT que explique este comportamiento.

Sin embargo, esto puede estar asociado a una mayor posibilidad de deducir bienes y servicios consumidos por parte de los deciles de mayor ingreso (a través de ingeniería fiscal, pues su poder adquisitivo permite este tipo de servicios), que sumado a una mayor apertura a beneficios fiscales (como el subsidio al empleo) reducen la proporción de la aportación respecto de su ingreso bruto.

A pesar de que los datos señalan la progresividad del ISR, como se ha referido con anterioridad, no se incluye el subsidio al empleo y los efectos de la informalidad, por lo que, la estimación en la recaudación cuenta con un sesgo de subestimación en los deciles con mayor ingreso. Por ello se consideró el subsidio al empleo y se supuso que todos los agentes reciben al menos un salario mínimo, para calcular el efecto sobre los ingresos reportados en la ENIGH 2018.

Tras realizar el ajuste por formalidad, se observó un incremento en la aportación de los deciles VIII, IX y X, que en conjunto contribuyeron con el 91.3 por ciento de la recaudación total, contrario al descenso registrado en los deciles IV al VII y I al III, que conjuntamente aportaron 8.2 y 0.5 por ciento, en ese orden. Este efecto se repite en la incidencia del impuesto, donde los primeros siete deciles tienen una incidencia baja y el décimo decil registra una incidencia en el pago del ISR de 20.9 por ciento, monto superior en 2.3 puntos porcentuales (pp) al observado si se omite el ajuste por formalidad, por lo que se puede afirmar que, si se considera su aporte a los ingresos tributarios, el

ISR es el impuesto más progresivo del sistema fiscal vigente. cabe destacar lo observado en el decil IX, que tuvo un cambio poco significativo de 0.6 pp, lo que indicaría que es el decil con la menor afectación por informalidad.

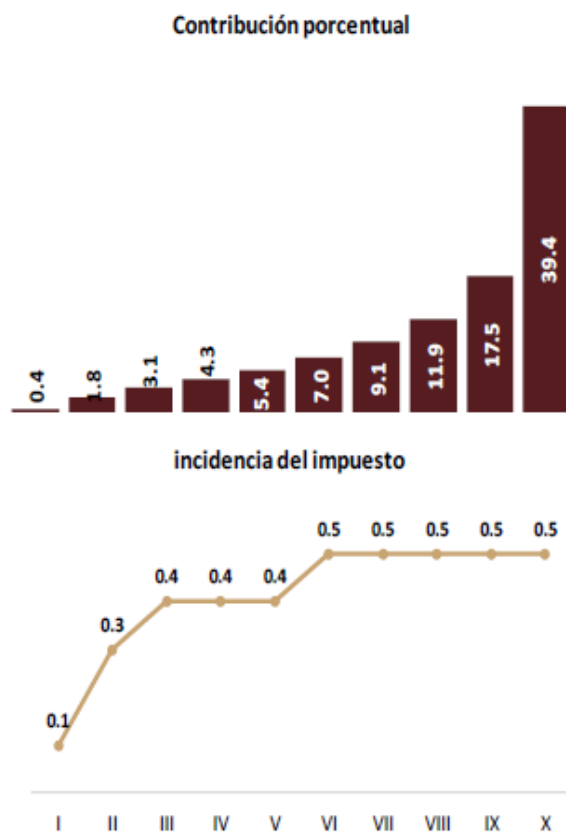
Finalmente, como complemento del análisis, es necesario considerar las contribuciones a la Seguridad Social (SS), las cuales representan una disminución del ingreso disponible tras el pago de impuestos, por lo que, su importancia es fundamental en el análisis de la progresividad del sistema fiscal.

Los deciles VIII, IX y X contribuyen con el 68.8 por ciento de las aportaciones de seguridad social, mientras que los deciles I al VII participan con 31.1 por ciento; a su interior el 5.3 por ciento corresponde a los tres primeros deciles, mientras que el resto (25.8 por ciento), lo aportan los deciles IV al VII. Sin embargo, al considerar la incidencia, se observó una tendencia creciente del decil I al VI y uniforme para los últimos cuatro deciles más altos.

Para los deciles I al III, se observó un comportamiento exponencial, que significa, que las aportaciones tienen un crecimiento superior al de los ingresos brutos, lo que es congruente con la progresividad presente en las aportaciones.

Posteriormente, para los deciles III al V y VI al X, el comportamiento se vuelve uniforme y escalonado, esto quiere decir que entre los deciles III y VI el ingreso destinado al pago de aportaciones es proporcionalmente el mismo; aunque, este incrementa de nuevo en los deciles VI al X, cabe destacar que, para las dos últimos deciles las tasas se mantienen indiferente al nivel de ingreso, derivado del límite en la cuota a la SS.

Gráfico 3
Contribución porcentual a la
recaudación e incidencia de la Seguridad Social.¹
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Este comportamiento se debe a que instituciones como el IMSS tienen limitadas sus cuotas a la seguridad social, por lo que, a pesar de que los ingresos incrementen, la aportación siempre será la misma, lo que ubica esta contribución en un comportamiento regresivo¹⁰.

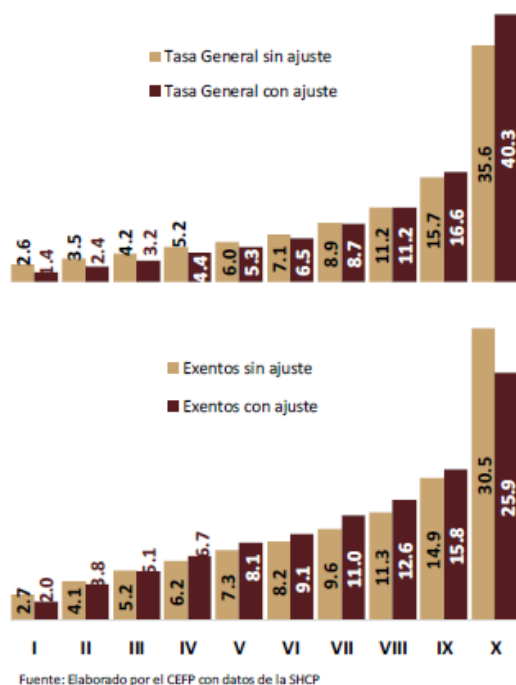
1/ Se consideró la distribución poblacional

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

10 Para un análisis más específico sobre la regresividad de las aportaciones y el comportamiento del ISR, puede consultar la nota: CEFP, Análisis de la recaudación per cápita del ISR por deciles de ingreso.

1.2 Análisis de la composición del IVA por deciles de impuestos

Gráfico 4.
Distribución y composición porcentual
del IVA en el Gasto
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



El IVA es el segundo impuesto de mayor importancia para el ingreso tributario, el esquema aplicado durante 2018 grava bienes y servicios con una estructura de tasas diferenciadas: una tasa general de 16 por ciento para todo el país¹¹, una tasa cero para alimentos, medicinas, libros, etc, además de bienes y servicios exentos de este impuesto.

Para el análisis se consideró sólo la tasa general y los bienes exentos, dado que son estos dos los contemplados en el ajuste por formalidad¹².

Durante 2018, el 62.5 por ciento del IVA lo aportaban los deciles VIII, IX y X, mientras que, 27.2 y 10.3 por ciento es producto de los deciles intermedios (IV al VIII) y los deciles de recursos escasos (I, II y III), respectivamente. Si se considera el ajuste por formalidad, completando el ingreso per cápita al menos a un salario mínimo, se tiene que la recaudación de los deciles I al VII se reduce considerablemente en comparación a la medición previa, a medida que su ingreso disminuye, mientras que los deciles IX y X incrementan su aportación, pues como se expuso en la sección previa, esto podría explicarse en la medida que los ingresos brutos disminuyen, la propensión a evadir o aludir impuestos

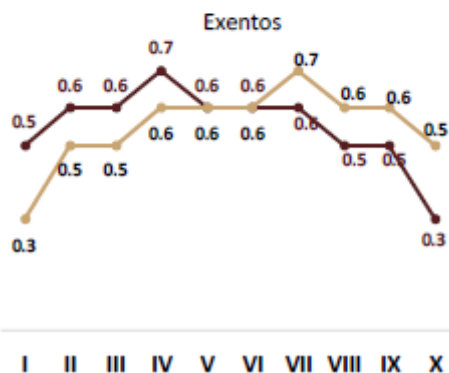
11 A partir de un decreto presidencial en 2019, existe una diferenciación más para la zona fronteriza del país, la cual tiene una tasa preferente del 8 por ciento.

12 Para consultar un análisis completo del IVA y sus implicaciones, puede consultar: CEFP, Análisis de la recaudación per cápita del IVA por deciles de ingreso.

incrementa¹³. Sin embargo, el ajuste metodológico realizado por la SHCP, el cual sustentaría esta afirmación, no es un tratamiento suficiente.

En cuanto al consumo de bienes exentos¹⁴, la brecha entre el gasto de los bienes y servicios de este régimen, entre los deciles de mayores y menores ingresos en la recaudación potencial, es menor que con el régimen general, por ejemplo, 56.7 por ciento, es consumido por los tres deciles de mayor poder adquisitivo, mientras que, 31.3 y 12.0 por ciento se ubica en los contribuyentes intermedios y los de menor poder adquisitivo, respectivamente.

Si se considera el ajuste por formalidad, los tres deciles de menor ingreso reducen su consumo en 1.1 pp (a 10.9 por ciento), en tanto que los deciles medios y altos (IV al IX) incrementan su consumo en 5.8 pp (pasando de 54.1 a 63.3 por ciento) y sólo el décimo decil reduce su consumo en 4.6 pp, producto del ajuste realizado, que al elevar el ingreso y por ende el gasto, ante deciles que tienen una acumulación mayor de la población, reducen



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

13 A pesar de esto, no existe evidencia suficiente para afirmar que la evasión esta correlacionada al nivel de ingreso; pues no existen datos disponibles sobre los ingresos de las personas físicas y morales a los que la autoridad fiscal ha aplicado juicios y auditorias, en la que la resolución sea negativa para el contribuyente.

14 Cabe aclarar que los datos sobre el consumo de bienes exentos no deben interpretarse como un monto de recaudación, si no como un costo de oportunidad de ingresos, que el estado no recibe al considerarse bienes estratégicos para el desarrollo económico.

proporcionalmente la importancia de los deciles más altos, debido a la estructura asimétrica en la distribución del ingreso.

Si se considera la proporción del ingreso destinado al pago del IVA, se observa que este tiene una tendencia uniforme (ver gráfico lateral), esto quiere decir que el pago del IVA no está relacionado al incremento en el nivel de ingreso, por ejemplo, para los deciles I, II y III se destina el 5 por ciento de su ingreso bruto total en promedio, mientras tanto, para los deciles intermedios y altos, se destina el 6.1 y 6.6 por ciento en promedio; lo que implica que éste es un impuesto regresivo.

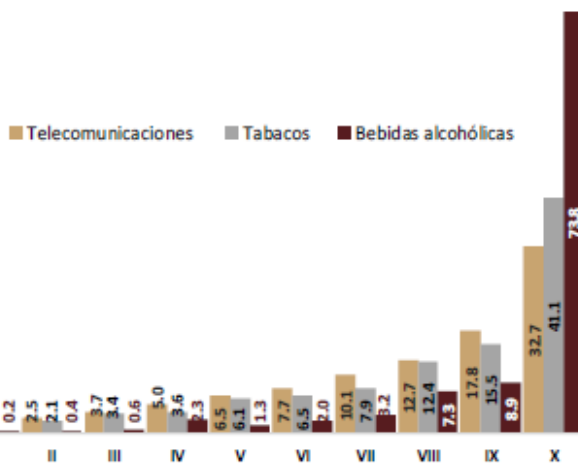
Esta afirmación se sostiene al analizar la incidencia del gasto, que tiene una tendencia creciente, a medida que el nivel de ingreso se incrementa, por ejemplo, para los deciles de menor ingreso en promedio se destina el 3.9 por ciento del total de su gasto al pago de IVA, en tanto que para los deciles intermedios y altos, este es de 24.5 y 26.3 por ciento, lo que señala un consumo más diversificado (una canasta de consumo con mayor objetos) y con mucho mayor valor, lo que eleva la proporción del gasto que debe ser destinado para su cumplimiento.

Para los bienes exentos la tendencia positiva se mantiene, pues a medida que el ingreso incrementa se destina una menor proporción del ingreso al pago del IVA, que pasa de un promedio de 0.6 con los tres deciles más pobres a 0.4 por ciento con los tres deciles de mayores ingresos, siendo el décimo decil el que menos consume este tipo de bienes con 0.3 por ciento de su ingreso destinado al consumo destinado a este tipo de productos. El gasto destinado es mayor a medida que el ingreso crece, lo que implica un mayor valor o una mayor cantidad, esto se complementa con el comportamiento observado en el régimen general, por lo que, se puede afirmar que el IVA es un impuesto regresivo.

1.3 Análisis de la composición del IEPS

Por su nivel de importancia, el IEPS es el tercer gravamen que más contribuye a los ingresos tributarios, está conformado por nueve impuestos distintos, sin embargo, se clasifica normalmente en el IEPS a Gasolina y Diferente de Gasolinas. A su vez, este último contiene ocho distintos impuestos, sin embargo, con el fin de simplificar el análisis solo se considerarán los tres más importantes, el impuesto a tabacos, bebidas alcohólicas y telecomunicaciones.

Gráfico 6.
Contribución porcentual a la recaudación
de los principales impuestos del IEPS no petrolero
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

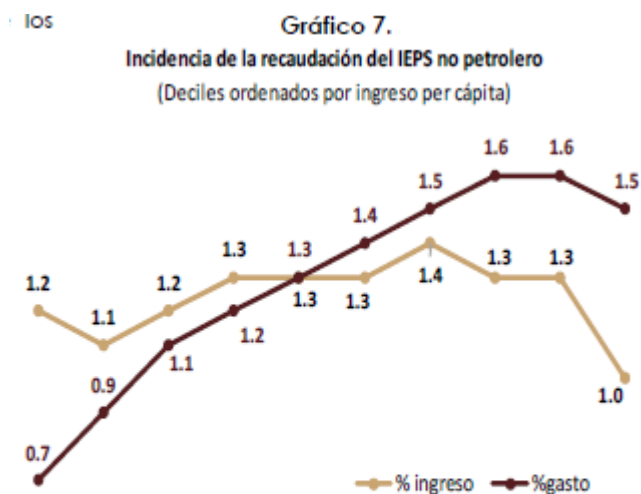


Fuente: Elaborado por el CEFPP con datos de la SHCP

En las telecomunicaciones 63.2 por ciento se obtiene de los tres deciles de mayor ingreso, seguido por los deciles intermedios con una aportación de 29.3 por ciento y los tres de menor ingreso con 7.5 por ciento (ver gráfico siguiente), esto es consistente con el mercado de telecomunicaciones, que a pesar de no ser un bien necesario, dada la cantidad de oferta, se ha estratificado considerablemente en los deciles de menores ingresos a través de servicios de telefonía y servicios de televisión de paga de bajo precio.

Para el tabaco y bebidas alcohólicas existen dos efectos particulares, para el primero 69.0 por ciento lo aportan los deciles VIII, IX y X, mientras que el 24.1y 7.1 por ciento, proviene de los deciles IV al VIII y de los deciles I, II y III, respectivamente; a pesar de que pareciese que el consumo es mayor, dado que no existe un diferencial de valor significativo (esto dado que los puros, que serían los de mayor precio son consumido por una menor cantidad de contribuyentes),

lo que sugiere es que los deciles de menores ingresos tienen un consumo mayor de tabacos que entran de contrabando al país, esta afirmación se respalda, con la rápida distribución que este producto ha tenido en el territorio nacional y que dada su naturaleza no contribuyen a los ingresos tributarios.¹⁵



De igual manera, en el consumo de alcohol, los tres deciles de mayor poder adquisitivo contribuyen con el 90.0 por ciento

del impuesto total, mientras tanto, los deciles de ingreso intermedio y bajo contribuyen con el 8.8 y 1.2 por ciento, lo que sugiere un mayor consumo de este producto, sin embargo, de igual manera, esta conclusión sería incorrecta, dado que, existe una mayor cantidad de bienes sustitutos; es decir que lo que señala esta distribución, es que a medida que los ingresos crecen, el valor de consumo aumenta en una proporción mayor al ingreso promedio, lo que hace que la aportación al impuesto sea mayor, pero el consumo total sea similar entre todos los deciles de ingreso¹⁶.

Si se considera la incidencia promedio de todos los impuestos que conforman el IEPS se observa que la proporción destinada de ingreso se mantiene

¹⁵ Para más información al respecto, puede consultar: CEF, El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007-2017, disponible en:

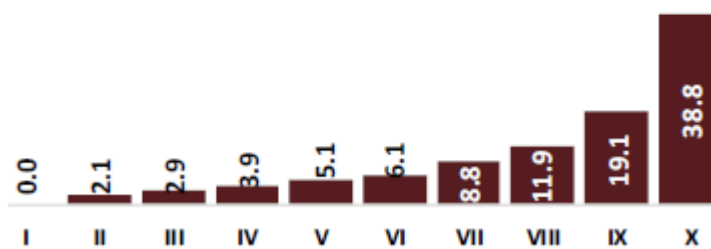
<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0042018.pdf>

¹⁶ Para un análisis detallado, sobre el cobro del IEPS a cervezas y bebidas alcohólicas, puede consultar: CEF, IEPS a Cervezas y Bebidas Alcohólicas, disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0302018.pdf>

constante, entre los diversos niveles de ingreso, por ejemplo, para los deciles I, II y III; así como los deciles VIII, IX y X la incidencia promedio es de 1.2 por ciento, mientras que, para los deciles intermedios la incidencia es de 1.3 por ciento. Esto respalda la afirmación, de que los impuestos al consumo son regresivos; y se apoya con una distribución de la incidencia al gasto con tendencia positiva, lo que sugiere que el valor de los productos consumidos crece proporcionalmente más que el incremento de los ingresos brutos. Para los deciles con menor poder adquisitivo, el promedio es de 0.9 por ciento, a su vez, los deciles de ingreso medio y alto destinan en promedio el 1.4 y 1.6 por ciento de su gasto total al pago del IEPS.

Gráfico 8
Contribución porcentual a la recaudación del IEPS de gasolina y diésel
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



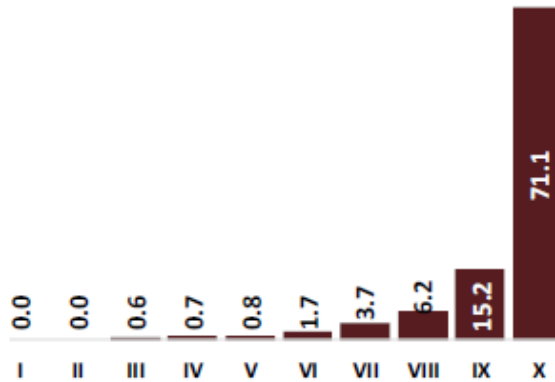
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Por otro lado, si se analiza el IEPS a gasolina, destaca el que la SHCP no ofrezca la incidencia de este impuesto, por lo que, no existen datos suficientes para considerar su progresividad; a pesar de esto, se observó que 62.7 por ciento, es aportado por los deciles VIII, IX y X, y que el 29.5 y 6.3 por ciento, es aportado por los deciles IV al VII y I al III, en ese orden, lo que sugiere un mayor consumo de este combustible para los deciles de mayor ingreso.

1.4 Contribución porcentual del ISAN

El 71.1 por ciento de los ingresos tributarios provenientes del ISAN son aportados por el décimo decil, mientras que, los deciles III al IX aportan el 28.9 por ciento. Cabe destacar que los deciles I y II no tienen una aportación en este impuesto, esto se debe a que la naturaleza del ISAN excluye a los deciles de menores ingreso, dado que su recta presupuestaria no es suficiente para el consumo de automóviles nuevos, por lo que, su progresividad es muy clara.

Gráfico 9.
Contribución porcentual a
la recaudación del ISAN
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

2. Distribución del Gasto Público Federal

2.1 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social

La SHCP establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es uno de los instrumentos rectores de Política Pública, en el cual se identifican los montos de recursos asignados a las distintas prioridades y áreas de atención del gobierno.

Para su análisis y seguimiento, el Gasto Público se presenta de forma ordenada y sistemática en tres clasificaciones: Administrativa, Funcional y Económica.

La SHCP emplea para efectuar su análisis de distribución del gasto, por deciles de hogares, la clasificación funcional del gasto, que es la asignación de recursos para atender las diversas funciones públicas, las cuales se agrupan en tres Finalidades: Desarrollo Social; Desarrollo Económico, y Gobierno.

De estas, el análisis de la SHCP utiliza el gasto efectuado en las funciones de Desarrollo Social, para analizar el impacto del gasto sobre el bienestar de los hogares, derivado de la aplicación en diferentes acciones, programas y proyectos que se orientan a mejorar las condiciones de vida de la población.

Las funciones que se incluyen en esta finalidad se resumen en la gráfica 10. Es importante destacar que, las funciones a las que se les asigna y ejercen la mayor parte del presupuesto son: Protección social, Educación y Salud. De la primera, el análisis segrega el gasto en pensiones y jubilaciones para hacer un análisis específico de este gasto, como se expone a continuación.

Gráfica 10
Clasificación Funcional de la Finalidad de Desarrollo Social



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

2.1.1 Distribución del gasto en desarrollo social

Entre 2003 y 2019, el gasto de la Finalidad Desarrollo Social mostró una tendencia creciente sostenida, derivada por la expansión e implementación de programas y acciones gubernamentales para reducir las carencias sociales y abatir la proporción de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza. En este periodo se registró un incremento medio anual de 4.1 por ciento real en el gasto social. Si bien, a partir de 2015 hasta 2018 muestra una tendencia decreciente.



En 2018, el gasto de la finalidad alcanzó dos billones 436 Mmp, lo que implicó en términos reales 1.6 por ciento respecto a 2017. La distribución de estos recursos se concentró en tres funciones; protección social 36.3 por ciento (incluyendo pensiones), educación 29.3 por ciento y salud 23.3 por ciento, quedando tan solo 11.0 por ciento para el resto de las funciones.

Cuadro 2
Composición del Gasto en Desarrollo Social por Función, 2011 a 2018
(Miles de millones de pesos a precios de 2018)

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Estructura 2018 %	TMC
Total	2,189.7	2,253.2	2,323.6	2,417.5	2,587.6	2,584.6	2,398.7	2,436.3	100.0	1.5
Educación	710.1	711.2	714.2	741.8	770.9	762.8	724.8	715.0	29.3	0.1
Salud	530.0	558.3	549.8	557.0	573.1	575.0	574.1	567.2	23.3	1.0
Recreación, Cultura y Otras Manifi.	27.9	32.9	31.3	31.6	32.1	25.5	20.5	20.6	0.8	-4.2
Protección Social	593.4	650.5	684.1	748.0	796.9	833.3	846.1	885.5	36.3	5.9
Vivienda y servicios a la comunidad	268.4	265.0	311.1	302.8	380.4	358.8	211.9	224.9	9.2	-2.5
Protección ambiental	58.6	34.4	31.7	35.4	34.4	28.3	20.7	22.5	0.9	-12.8
Otros Asuntos Sociales	1.2	1.0	1.4	1.2	2.0	0.9	0.6	0.5	0.0	-11.8

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 a 2018, SHCP.

- **Protección Social.** En 2018 se erogaron 885.5 Mmp (incluidas las pensiones), con los cuales se buscó garantizar el acceso a prestaciones económicas y sociales de la población que por ley le corresponden. Entre 2011 y 2018 fue la función con mayor crecimiento promedio, 5.9 por ciento real.
- **Educación,** En 2018, el monto ejercido por esta función alcanzo 715.0 Mmp; la Secretaría de Educación Pública (SEP) erogó 40.3 por ciento de este monto, las principales acciones que llevó a cabo la SEP con estos recursos fueron entre otros, financiamiento a universidades públicas, gastos asociados a servicios educativos, entrega de libros y de becas para concluir la educación básica.

El resto del gasto en educación (59.7%) se destinó a las aportaciones federales a los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México para actividades de educación básica, media superior y superior, así como para la educación tecnológica y de adultos.

- **Salud.** El gasto en salud en 2018 ascendió a 567.2 Mmp, de los cuales el Seguro Popular erogó más de la mitad de los recursos (58.0%)¹⁷ en este programa estaban inscritas 53.6 millones de personas de las 32 entidades.

2.1.2 Incidencia del gasto en desarrollo social en el ingreso promedio mensual por persona

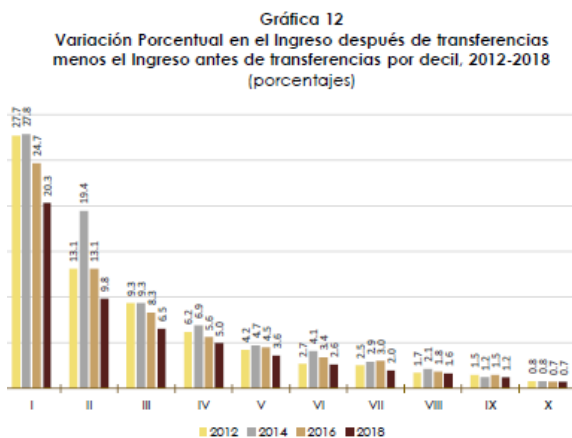
Los recursos federales asignados a programas sociales favorecen los ingresos de los hogares, principalmente de aquellos que pertenecen a los primeros deciles, los de menores ingresos.

Para distribuir los beneficios de los programas sociales entre la población, el gobierno utiliza las transferencias y las clasifica en monetarias y no monetarias.

¹⁷ Esta información, citada en la página, 53 del documento de la SHCP es imprecisa. El pre-supuesto aprobado para el programa del Seguro Popular en 2018 ascendió a 68 mil 974.6 millones de pesos, mismos que representaron 58.6% del monto aprobado para la función salud en el Ramo 12 Salud; mientras que el gasto ejercido en la función salud, en ese mismo año, comprendiendo todos los ramos presupuestarios que participan en ella, alcanzó 570 mil 8.6 millones de pesos, de este total el programa del Seguro Popular representó 12.0%. La corrección de la cifras no hace variar los resultados cualitativos del análisis de progresividad y de impacto sobre el ingreso de las familias.

a) Transferencias monetarias: Son los ingresos transferidos a través de los programas sociales que fueron reportados por los hogares encuestados en la ENIGH 2018¹⁸.

b) Transferencias no monetarias o en especie: las cuales pueden ser alimentarias; para el uso del transporte público; entrega de enseres o utensilios domésticos; entrega de vestido y calzado; servicios de comunicaciones; entrega de combustibles; servicios de conservación para la vivienda; entrega de medicamentos y bienes para el cuidado de la salud, así como material y equipo educativo, además de uniformes.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

La SHCP confirmó un aumento significativo en el ingreso total de los tres primeros deciles después de las transferencias¹⁹.

No obstante, también observa una participación decreciente de las transferencias en el ingreso de esos hogares, expresada en la menor variación porcentual del ingreso después de las transferencias en los tres primeros deciles, en particular hacia 2018, según se aprecia en la Gráfica 12.

Se observó que el efecto de las transferencias gubernamentales es altamente progresivo. Sin embargo, entre 2012 y 2018, algunos programas han registrado

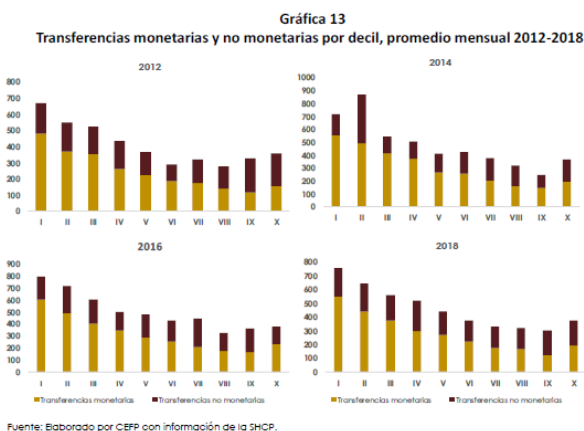
18 Becas escolares del gobierno, Pensión para Adultos Mayores (PAM), Programa de Empleo Temporal (PET), Apoyos Directos al Campo, Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Inclusión Social Prospera, entre otros programas sociales.

19 Para medir la incidencia del gasto en desarrollo social, en el ingreso de los hogares, calculó la diferencia entre el ingreso promedio mensual per-cápita antes y después de las transferencias gubernamentales, por hogar y por decil y se comparó tanto en términos absolutos como porcentuales.

una distribución regresiva, pues son aprovechados por los últimos deciles, que son los de mayores ingresos. Se identificó que entre 45 y 55 por ciento del total de las transferencias no monetarias son distribuidas a los últimos deciles en tanto que para los primeros tan solo les corresponde 30 por ciento de dichas transferencias.

En el análisis de las transferencias monetarias y no monetarias promedio mensual por decil, la SHCP informa que para los años 2012 y 2014, las transferencias no monetarias registran una distribución regresiva, en tanto que las transferencias monetarias se distribuyen a los hogares de los primeros deciles por lo que su distribución es progresiva.

De acuerdo con la información de la SHCP, el porcentaje de las transferencias totales respecto al ingreso promedio per-cápita por decil, las transferencias totales que dispone el gobierno para el primer decil representan una cuarta parte del ingreso promedio per-cápita, predominando las transferencias monetarias. Por el contrario, para los últimos tres deciles el efecto de las transferencias totales sobre el ingreso es casi nulo.

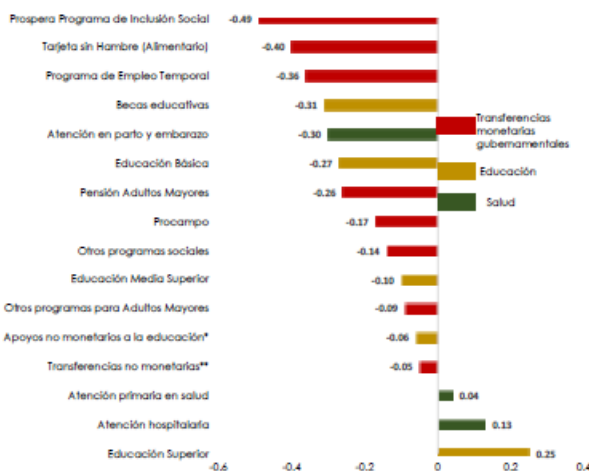


Respecto al coeficiente de concentración (CC)²⁰, del gasto en desarrollo social, los programas sociales, que se consideraron en este estudio, registraron de manera general y conjunta una distribución progresiva, sin embargo, ciertos programas, tales como la “Atención Hospitalaria” y “Gasto en Educación

20 El coeficiente de concentración toma valores en un intervalo entre -1 y 1. Cuando el CC es cercano a -1 significa que la distribución del gasto es “progresiva” -se distribuye a los primeros deciles-, mientras que si el valor del CC es cercano a 1 entonces la distribución del gasto es “regresiva” -se distribuye a los últimos deciles-, si el valor del CC es cercano o igual a cero entonces la distribución del gasto es equitativa.

Superior” registran una distribución regresiva, por lo que favorecen más a los hogares con ingresos mayores, mientras que el programa “Atención Primaria en Salud” tiende a una distribución equitativa al arrojar un CC = 0.04.

Gráfica 14
Coefficiente de Concentración del gasto en desarrollo social, 2018



*Los apoyos no monetarios en educación incluyen gasto en útiles escolares (gastos recurrentes -como pago de credenciales o seguros, transporte escolar y material- y equipo para la educación).

**Las transferencias no monetarias incluyen: transferencias alimentarias (como despensas, suplementos alimenticios, leche, desayunos, comidas y cenas); transferencias para el uso del transporte público; entrega de enseres o utensilios domésticos (como televisores, refrigeradores o lavadoras); entrega de vestido y calzado; servicios de comunicaciones públicas como Internet o teléfono y; entrega de combustibles y servicios de conservación de vivienda (como recolección de basura).

Fuente: Baborado por CEF con información de la SHCP.

2.2 Distribución e incidencia del gasto en desarrollo social por área de atención.

En este apartado se analiza la distribución e incidencia del gasto en desarrollo social en las áreas de protección social, educación y salud; así mismo destaca la distribución de la transferencia por deciles de hogares y el CC a nivel nacional, rural y urbano.

2.2.1 Gasto en protección social.

Conforme establece Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la protección social comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social que desarrollan los entes públicos en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social. Esta incluye, entre otras, los gastos en servicios y transferencias a personas y hogares y los gastos en servicios proporcionados a distintas agrupaciones²¹ Esta función también comprende el gasto en pensiones, el cual aquí se segrega para un análisis particular.

La ENIGH permite observar el ingreso de los hogares proveniente de diversas fuentes, entre las que se identifican las transferencias gubernamentales, que es el que reciben las familias a través de algún programa social.

La mayor parte de los recursos de los programas sociales²² se concentran

21 Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas para 2018, SHCP 2020.

22 El programa S071 “Programa de Empleo Temporal (PET)” se notificó su eliminación de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto del Presupuesto de Egresos (EP) 2020, no obstante, en el PEF aprobado 2019 ya no estaba incluido en la EP.

La “Tarjeta sin hambre” fue uno de varios instrumentos de la Cruzada Nacional sin Hambre, esta estrategia se implementó en 2013 para abatir la extrema pobreza alimentaria, el programa Nacional sin Hambre culminó en 2018, y fue coordinado por la UR Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, a través del programa S118 programa de apoyo alimentario.

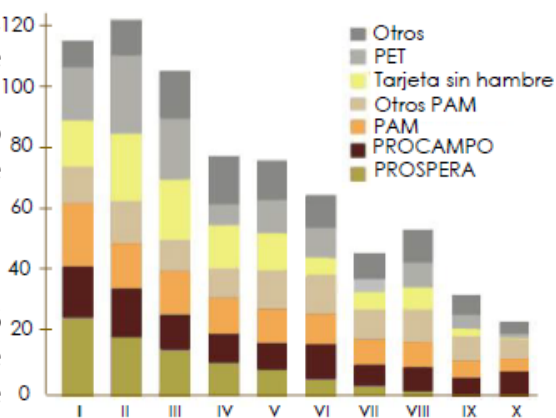
El Pp S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social” operaba bajo tres vertientes; la vertiente educativa cambió su denominación al “Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez”, mientras que las correspondientes a bienestar y salud fueron eliminadas.

En el PEF 2019 el Pp S176 “Pensión para Adultos Mayores (PAM)” cambió su denominación a “Pensión

principalmente en los tres primeros deciles de la población, esto se debe a que están dirigidos a familias de menores ingresos, toda vez que son estas las que requieren un mayor apoyo social como consecuencia de su bajo ingreso. A esta distribución se le denomina “Gasto progresivo”²³.

El programa Procampo²⁴ fue la excepción pues este en 2016 destinó más de 20 por ciento de sus recursos al decil X por lo que en este programa la distribución de los recursos fue “Gasto regresivo”²⁵

Gráfica 15
Distribución porcentual de los programas federales de protección social por decil, 2018
(Porcentajes)



Nota: La suma de los porcentajes es mayor a 100% debido a que los hogares pueden recibir más de uno de los programas sociales.

Fuente: Elaborado por el CEPP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

En particular se destaca que, la distribución de las transferencias vinculadas a protección social durante 2018 fue más progresiva que en 2016, lo que se explicó por las aportaciones en el orden estatal, que en el 2016 favorecieron al quinto decil sobre los primeros, en comparación con el 2018. En contraste, las aportaciones federales y municipales mantuvieron una distribución menos progresiva en 2018 que en 2016.

para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, no obstante, en la EP a emplear en ese año no se notificó el cambio de denominación.

23 El gasto se asigna principalmente a los primeros deciles, que son los hogares con menores ingresos per cápita.

24 En la Estructura programática a emplear en el Proyecto del Presupuesto de Egresos 2016, en la pp 18, Reconfiguración Programática 2013-2014, se advirtió la fusión de los programas S231 PROCAMPO Productivo (Procampo; Insumos, Café y Agricultura de Autoconsumo), S234 Programa de Sustentabilidad de Recursos Naturales (Bioenergía y fuentes alternativas, y Reconversión Productiva), y S230 Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (Agricultura protegida, Ramas Productivas, Tecnificación del Riego y PROMAF) en el Pp S259 “Programa de Fomento a la Agricultura”, el cual hasta la EP 2020 se fusionó con el programa S257 “Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria”, quedando S159 “Programa de Fomento a la Agricultura”, no obstante en la EP del PEF Aprobado se denominó Programa de “Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura”.

25 El Gasto público se concentra en los hogares con mayores ingresos.

Por otro lado, respecto a las transferencias monetarias, y con base en información del coeficiente de concentración²⁶, se observa que entre los diferentes ámbitos territoriales existen diferentes grados de progresividad en el gasto público, es decir, entre las localidades rurales respecto a las localidades urbanas.

En general, se identifican componentes con mayor grado de progresividad del gasto en protección social efectuado por los tres órdenes de gobierno en el ámbito rural, en contraste con el obtenido por el gasto realizado en el medio urbano.

2.2.2 Gasto en educación.

En virtud de que la educación es un derecho social, el gasto en educación tiene por objetivo incrementar la cobertura, calidad, inclusión y equidad educativa entre los diferentes grupos poblacionales, que consecuentemente derive en una sociedad más crítica, capaz de hacer frente a los progresos y con miras a fortalecer el desarrollo nacional.

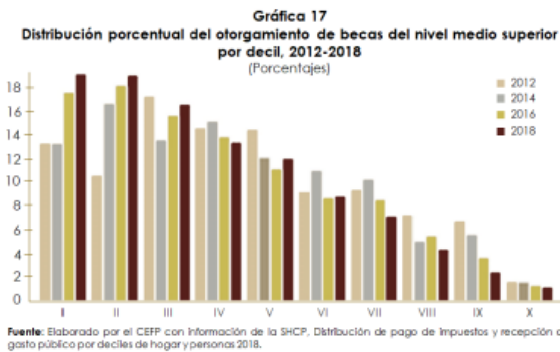
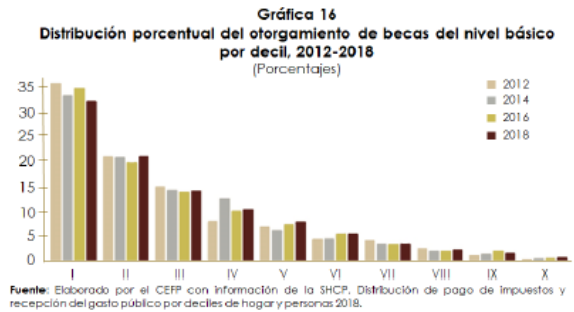
En virtud de este hecho, el gobierno mexicano realiza un importante gasto en educación²⁷, cuyos efectos redistributivos no solo tienen efecto en lo inmediato sobre el ingreso transitorio de las familias sino también en el largo plazo. El primero de estos efectos es el que se analiza en este documento para determinar su grado de progresividad.

26 CC = 0 Neutro, implica que el gasto se distribuye de manera equitativa en los deciles de hogares; CC<0 es progresivo e implica que el gasto público se concentra en los deciles de menores ingresos; y un CC>0 es regresivo por lo que el gasto público se concentra en los hogares con mayores ingresos.

27 El documento original de la SHCP cita en su página 66 los datos del gasto nacional y público en educación, la información citada allí y en la gráfica 3.12 es inexacta, toda vez que allí se dice que el gasto en educación nacional ascendió a 100.6 miles de millones de pesos (Mmp) en el año 2018. Baste señalar que en ese año el presupuesto federal en la función educación fue de 710.3 Mmp, mientras que el gasto ejercido llegó a 735.3 Mmp, los datos presentados para la serie de 2012 a 2018 en la gráfica señalada presentan la misma imprecisión. Es importante señalar también que La corrección de los datos no cambia los resultados cualitativos del análisis efectuado, y continúan siendo válidos, así como tampoco los valores de los indicadores estadísticos derivados sustancialmente.

Distribución del gasto público en becas educativas

De acuerdo con lo reportado por la SHCP, se observa el carácter progresivo del otorgamiento de becas de nivel básico, pues la mayor proporción de las transferencias se concentra en los primeros tres deciles, con aproximadamente 70 por ciento del total de las becas otorgadas en dichos niveles. No obstante, entre 2012 y 2018 se observa una reducción de cuatro puntos porcentuales en dicho porcentaje.



De igual forma se observa que, la distribución de las becas a nivel educativo medio superior se concentra en los primeros cinco deciles de hogares de menor ingreso, con aproximadamente 70 por ciento del total de las becas otorgadas en dicho nivel. El porcentaje de distribución ha aumentado en alrededor de ocho puntos porcentuales entre

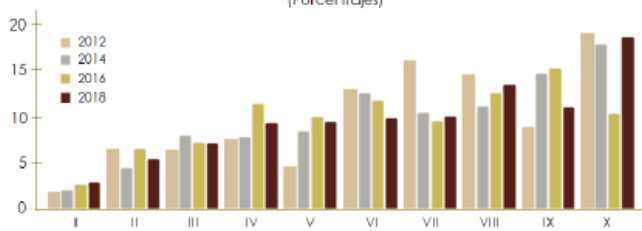
2012 y 2018, lo que implica una reconfiguración de las transferencias a este nivel educativo hacia un gasto más progresivo.

En contraste, se observa que la distribución de becas para el nivel educativo superior se concentra en los cinco deciles de hogares de mayor ingreso, con poco más de 60 por ciento del total de las becas otorgadas en dichos niveles. Lo que obedece

a una correlación directa entre el nivel educativo y el nivel de ingreso de los hogares en México. Sin embargo, se observa una reducción en el porcentaje de concentración del gasto a este nivel educativo en los últimos deciles de alrededor de ocho puntos porcentuales entre 2012 y 2018, mismos que se transfirieron a los primeros cinco deciles durante dicho periodo.

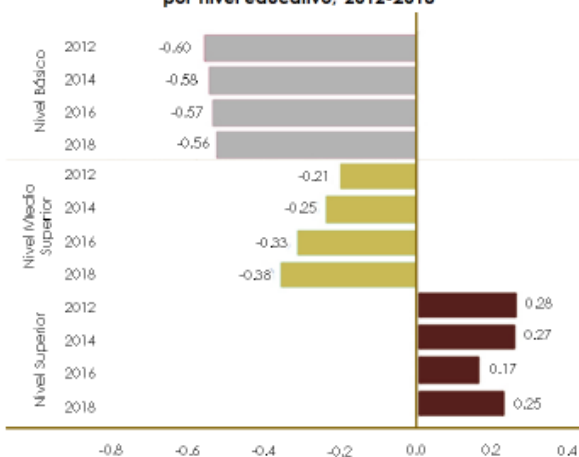
En conclusión, el coeficiente de concentración del otorgamiento de becas por nivel educativo muestra un coeficiente de concentración negativo para los niveles básico y medio superior, lo que denota el carácter progresivo de la distribución de becas otorgadas en dichos niveles; mientras que, el coeficiente de concentración de becas otorgadas a nivel superior muestra un valor positivo, lo cual señala regresividad en la distribución del gasto debido a que este se concentró en los deciles de hogares con mayor ingreso entre 2012 y 2018.

Gráfica 18
Distribución porcentual del otorgamiento de becas del nivel superior por decil, 2012-2018
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Gráfica 19
Coeficiente de concentración del otorgamiento de becas por nivel educativo, 2012-2018

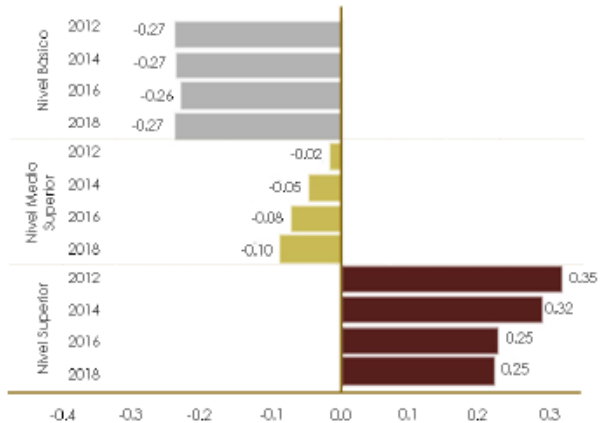


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Distribución del gasto público en servicios educativos

En el ciclo escolar 2017-2018, conforme lo reportó la SEP, la distribución de la matrícula se concentró principalmente en el nivel básico con 69.8 por ciento, le siguió el nivel medio superior con 14.4 por ciento y el nivel de educación superior con 10.6 por ciento. En tanto que, la matrícula correspondiente a capacitación para el trabajo se ubicó en el último lugar, situación que se explica por su concentración en la mejora de la productividad y competitividad exclusivamente para el mercado laboral.

Gráfica 20
Coefficiente de concentración del gasto público en servicios educativos por nivel educativo, 2012-2018



Fuente: Elaborado por el CEFPE con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Por otra parte, con base en datos de la ENIGH 2018, se observa que el mayor porcentaje del gasto público en el nivel básico se distribuye en los primeros deciles, y que esta participación se reduce conforme se avanza hacia los deciles de hogares de mayor ingreso, en los cuales tiene mayor peso el nivel de educación superior.

Para preescolar, primaria y secundaria existe una concentración en los deciles de hogares de menor ingreso, de manera que se identifica una política progresiva para el nivel básico y medio superior, y una política regresiva para el nivel superior, con una tendencia hacia la baja especialmente entre los años 2012-2016.

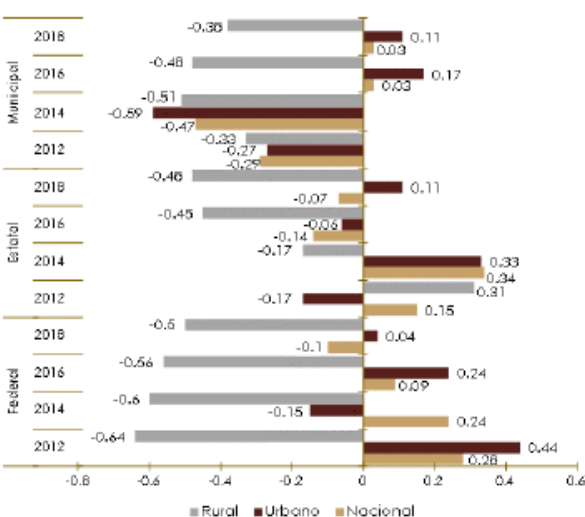
Distribución del gasto público en apoyos no monetarios para la educación.

Los apoyos no monetarios en educación se refieren a los bienes en especie y servicios, tales como transporte escolar, enseñanza adicional, libros, credenciales, equipo y material escolar, uniformes, prendas de vestir escolares, entre otros gastos escolares que entregan los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal).

De acuerdo con lo reportado por la SHCP, este tipo de gasto tiende a presentar una distribución heterogénea entre deciles y poco consistente entre los años de comparación. Sin embargo, se observa un ligero aumento en la progresividad en el gasto estatal y federal, en tanto que el gasto municipal se dirige en mayor medida a los deciles de hogares de mayor ingreso en 2018, perdiendo progresividad en sus transferencias.

Con base en los coeficientes de concentración del gasto público por ámbito de localidad y niveles de gobierno, se observa para los primeros años de análisis un gasto regresivo en apoyos no monetarios para educación por parte de las entidades federativas y la federación, con un redireccionamiento del gasto hacia los primeros deciles, en 2016 y 2018. En contraste, el gasto municipal en este rubro ha perdido su carácter progresivo en los últimos años.

Gráfica 21
Coeficiente de concentración del gasto público en apoyos no monetarios para educación por orden de gobierno otorgador en el ámbito nacional y urbano y rural 2012-2018



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

En 2018, en lo referente al gasto público en apoyos no monetarios para

educación en localidades urbanas, se aprecia una tendencia hacia una menor progresividad del gasto para todos los niveles de gobierno.

Finalmente, destaca la concentración del gasto en apoyos no monetarios para educación en el ámbito rural, lo que refleja una política progresiva que se extiende a todos los niveles de agregación, con excepción del gasto realizado a nivel estatal para el año 2012.

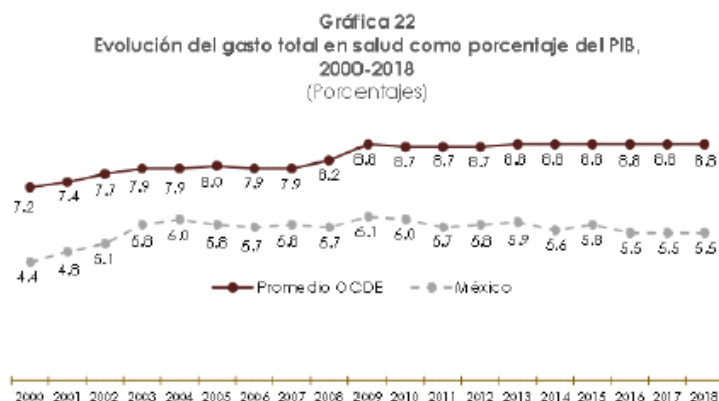
2.2.3 Gasto en Salud.

Toda vez que la Salud es un derecho social que permite acceder a un mejor nivel de vida, la política gubernamental pretende mantener el financiamiento a este derecho constitucional a fin de cubrir la demanda social.

Gasto total y público en salud.

En cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de 2000 a 2018 el gasto total en salud (público y privado) como porcentaje del PIB mostró variaciones significativas, al pasar de 4.4 por ciento a 5.5 por ciento en periodo citado, registrando el punto más alto en 2009 con 6.1 por ciento.

A pesar del grado de avance del gasto en este sector, aún se percibe un rezago importante al compararlo con el promedio de los países de la OCDE cuyo porcentaje del gasto se ubica en 8.8 por ciento del PIB en 2018.



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Respecto al Gasto Público en Salud, la SHCP, muestra que si bien el gasto público en salud se ha incrementado como porcentaje del PIB al pasar de 2.2 por ciento en 2000 a 2.8 por ciento en 2018, resalta la contracción del gasto a partir del 2015 y los años subsecuentes. Sin embargo, sí se compara el gasto público en salud de México con el promedio de los países miembros de la OCDE, se observa una brecha significativa, la cual se acentúa al final del periodo, especialmente entre 2017 y 2018, donde la diferencia alcanza hasta 3.8 puntos porcentuales, bajo este contexto resulta para México un gran reto poder alcanzar un gasto similar al de los países con mayor desarrollo, (véase Grafica 23).

Por otro lado, la participación del gasto de bolsillo en salud²⁸, el cual es considerado como estrategia que implementan los hogares para acceder a la protección en salud, pero si éste gasto es solventado por el Estado, a través del acceso universal

Gráfica 23
Evolución del gasto público en salud como porcentaje del PIB, 2000-2018
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CIEFF con información de la SHCP. Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2010.

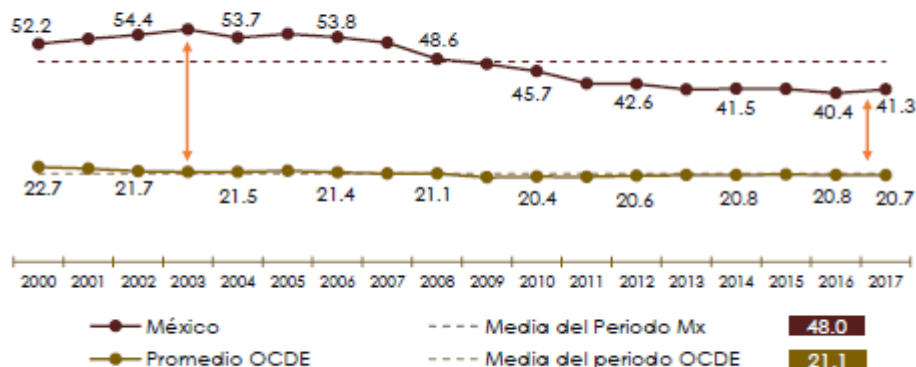
a los servicios públicos de salud, este gasto podría contribuir a una mayor disponibilidad del ingreso en los hogares al disminuir sus gastos en este concepto.

De acuerdo con cifras de la OCDE, entre 2000 y 2017²⁹, México disminuyó el gasto de bolsillo en salud de manera importante al pasar de 52.2 a 41.3 por ciento, no obstante, aunque el gasto de bolsillo de la población como porcentaje del gasto total en salud se ha reducido, al comparar con el promedio de los países pertenecientes a la OCDE, el de México representa poco más del doble.

28 Se define al gasto de bolsillo como la proporción del gasto que las familias destinan a través de gastos directos, a solventar los distintos requerimientos de la atención de la salud, una vez satisfechas sus necesidades alimentarias. FUNDAR, Acceso económico a la salud.

29 Última cifra disponible para el caso de México.

Gráfica 24
Evolución del gasto de bolsillo en salud como porcentaje del
gasto total en salud, 2000-2017
(Porcentaje)

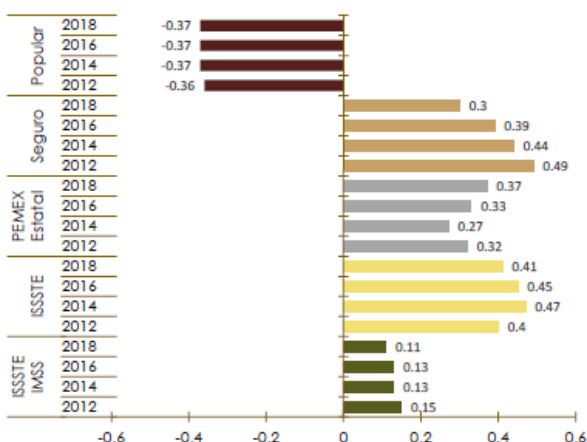


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Distribución de afiliados en los principales sistemas de salud

En el análisis de la SHCP, el cual se centra en la población ocupada, asalariada y no asalariada (empleados, empleadores o trabajadores por cuenta propia) se constató que los hogares con menores ingresos, pertenecientes a los primeros cuatro deciles, están afiliados al Seguro Popular, toda vez que, no cuentan con un esquema de protección social, mientras que, el resto de los deciles conforme van avanzando en los deciles y en

Gráfica 25
Coeficiente de concentración de las transferencias de gobierno por tipo
de atención en salud en el ámbito nacional, 2012-2018

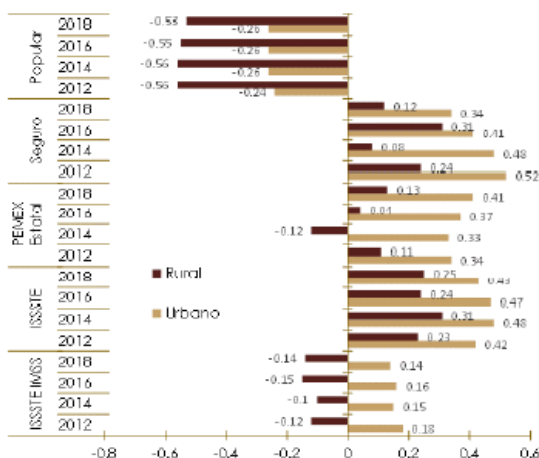


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

el nivel de ingresos, la distribución de los afiliados se ubica principalmente en el ISSSTE, ISSSTE Estatal y PEMEX, y en menor medida en el IMSS, pues son población ocupada con percepción salarial y esquemas de protección social que incluyen servicios de salud para la familia, pensión, jubilación y prestaciones de vivienda entre otros.

Este análisis de distribución se complementa con el cálculo del CC, el cual muestra en el caso del Seguro Popular un valor negativo, lo que indica que la distribución de este servicio de salud es progresiva, beneficiando principalmente a los hogares de los primeros deciles; en contraparte, el resto de los sistemas en Salud (Pemex, ISSSTE e IMSS, registran en el cálculo de sus CC valores positivos en todos los años lo que permite deducir que la distribución de estos servicios entre los deciles es regresiva, es decir se concentran en los hogares con mayores ingresos, no obstante esta regresividad se ha visto disminuida principalmente en el IMSS, ISSSTE y Pemex, acercándose a una distribución equitativa no siendo el mismo caso el del ISSSTE Estatal.

Gráfica 26
Coeficiente de concentración de las transferencias de gobierno por tipo de atención en salud en el ámbito rural y urbano, 2012-2018



Fuente: Elaborado por el CEFEP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

En el ámbito territorial, el valor del CC muestra que, las localidades urbanas mantienen la progresividad de Seguro Popular tras arrojar valores negativos, de igual manera, el resto de los sistemas de salud (IMSS, ISSSTE y Pemex) conservan la regresividad, observando una regresividad mayor el sistema del ISSSTE estatal.

Po otra parte, en el ámbito rural la distribución de los servicios del seguro popular es mayormente regresivo que, en el urbano, esto derivado a que en

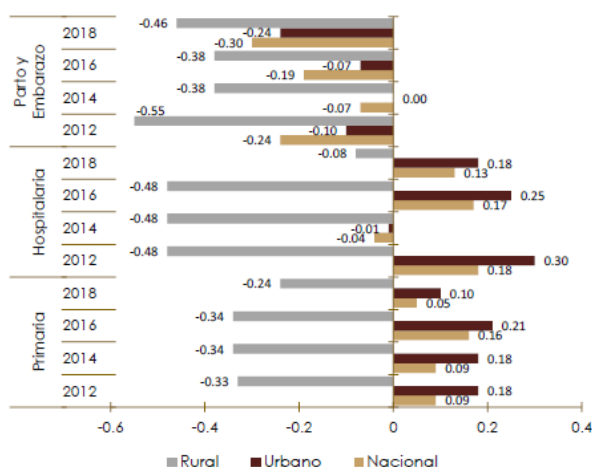
zonas rurales se ubican los hogares con ingresos menores, no obstante, entre 2002 y 2018, la concentración ha disminuido, al pasar de -0.56 en 2002 a -0.53 en 2018.

El servicio de atención en salud se puede clasificar en tres:

- Atención primaria que se refiere a las consultas, medicamentos compra de aparatos ortopédicos y estudios médicos.
- Hospitalaria: que incluye los gastos de servicios profesionales, hospitalización, servicios ambulatorios y análisis de laboratorio.
- Parto y embarazo; incluye pagos de servicios y hospitalización durante el parto, consultas médicas, análisis y medicamentos.

Con la información presentada por la SHCP y de acuerdo con los valores obtenidos derivado del cálculo de los CC's para este tipo de servicios, se constató que los valores muestran mayor progresividad entre 2012 y 2018 para los servicios de atención en parto y embarazo, lo que significa que las mujeres de menores ingresos, ubicadas en los hogares de los primeros deciles son las que concentran este tipo de servicios. En tanto que los servicios de atención primaria el CC muestra equidad en la distribución de este servicio y la hospitalaria tiende a ser regresiva.

Gráfica 27
Coeficiente de concentración de las transferencias de gobierno por tipo de atención en salud en el ámbito nacional, rural y urbano, 2012-2018



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

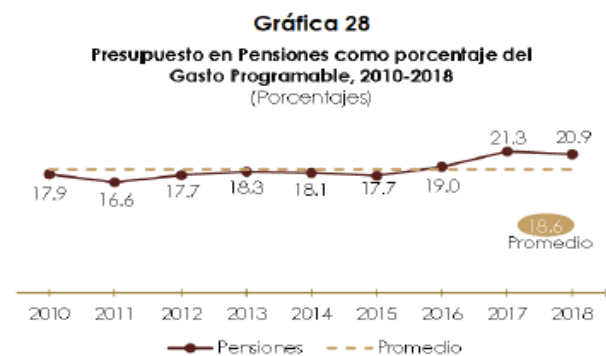
Respecto al CC por tipo de localidad, se observó progresividad de la atención por parto y embarazo siendo mayor la progresividad en localidades rurales.

Asimismo, destaca que, en todos los servicios de salud, los CC's son progresivos en las localidades rurales, lo que indica que los servicios de salud atienden de manera mayoritaria a los hogares con menores ingresos, aunque esta progresividad ha disminuido en el horizonte del tiempo y este CC ha tendido a 0 lo que implica una distribución de servicios de salud más equitativa.

2.3 Distribución de otros gastos que inciden en el ingreso per cápita por hogar.

2.3.1 Gasto en pensiones.

De acuerdo con la clasificación del presupuesto, en el gasto programable se incluyen las erogaciones para el pago de pensiones de las personas afiliadas al IMSS o al ISSSTE. Las estimaciones de la SHCP de este gasto, retomó el ingreso reportado por concepto de pensiones y jubilaciones en la ENIGH y se identificó a la población cuya fuente de ingresos provenga de pensiones y que a su vez está afiliada a los sistemas de salud IMSS o ISSSTE.



En promedio entre 2010 y 2018, el presupuesto destinado para pensiones representó 18.6 por ciento del gasto programable, sin embargo, en el último año dicho porcentaje se incrementó en 3.0 puntos, al pasar de 17.9 por ciento a 20.9 por ciento.

Distribución del gasto público en pensiones

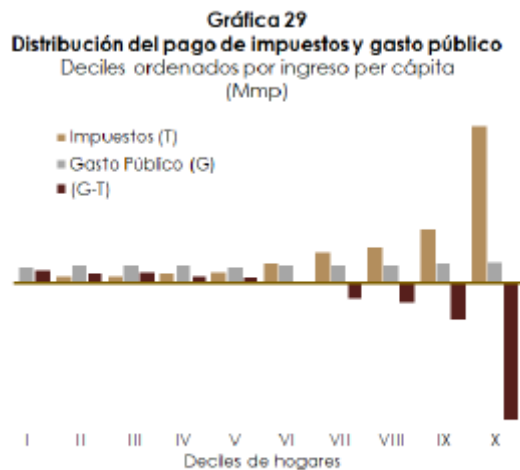
De acuerdo con información de la SHCP, la concentración de las transferencias gubernamentales, tanto de los trabajadores del IMSS como del ISSSTE, se ubicaron entre los deciles con mayores ingresos, sin embargo, la mayor concentración en estos deciles se observó en los trabajadores afiliados al IMSS.

Esta situación se explica por la cuota social, que en el caso del IMSS disminuye mientras aumenta el salario básico de cotización, contrariamente en el ISSSTE, representa un porcentaje fijo el salario mínimo general de la Cd de México. Por otro lado, también se identificó que los hogares de los deciles VIII, IX y X concentraron la mayor proporción de afiliados al IMSS o ISSSTE, aunque esta proporción se vio reducida respecto a 2016.

3. Impacto redistributivo de la política fiscal

La SHCP, para cuantificar el efecto redistributivo de la política fiscal, comparó la distribución del pago de impuestos con los beneficios³⁰ derivados del gasto público por deciles de hogares, ambos ordenados por ingreso per cápita.

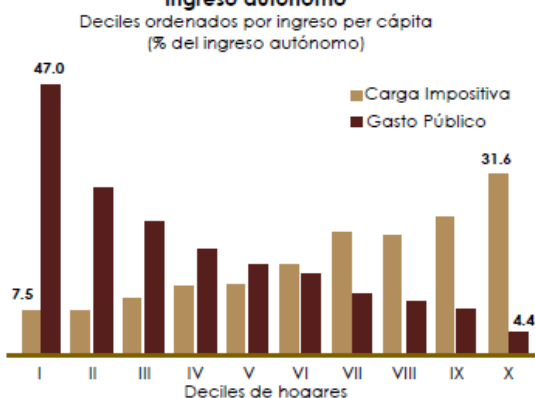
Durante 2018, la distribución del gasto público y del pago de impuestos en términos absolutos mostró que 62.6 por ciento del monto total de la recaudación proviene de los últimos dos deciles, mientras que la diferencia entre el monto del gasto social y la contribución del pago de impuestos (G-T) es mayor en los deciles de menores ingresos y negativa en los últimos cinco deciles de mayores ingresos.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

30 Beneficios en especie en su mayoría.

Gráfica 30
Carga impositiva y gasto público como proporción del ingreso autónomo



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

El resultado de comparar las distribuciones de los contribuyentes al pago de impuestos y de las transferencias del gasto público como proporción del ingreso autónomo³¹, mostró que mientras para el primer decil de ingresos la carga fiscal fue equivalente a 7.5 por ciento de su ingreso autónomo, el gasto publico equivalió a 47.0 por ciento de este. En contraparte, la carga fiscal del ultimo decil ascendió a 31.6 por ciento de su ingreso

autónomo y el gasto publico solo equivalió a 4.4 por ciento de este.

Por último, en los resultados de comparar la distribución del ingreso antes y después de la política fiscal³², se observó que el primer decil eleva su participación en el ingreso total de 2.2 por ciento a 3.4 por ciento. El efecto redistributivo va disminuyendo a medida que aumenta el ingreso.

El efecto redistributivo total revela que la política fiscal incide de manera positiva en la distribución del ingreso, al reducir la inequidad. (véase Cuadro 3).

31 Ingreso antes de impuestos, contribuciones a la seguridad social y transferencias gubernamentales.

32 Se consideró el ingreso autónomo y el ingreso después de impuestos transferencias y gasto público.

Cuadro 3
Impacto redistributivo integral del sistema fiscal: Distribución del ingreso

Deciles ordenados por ingreso per cápita

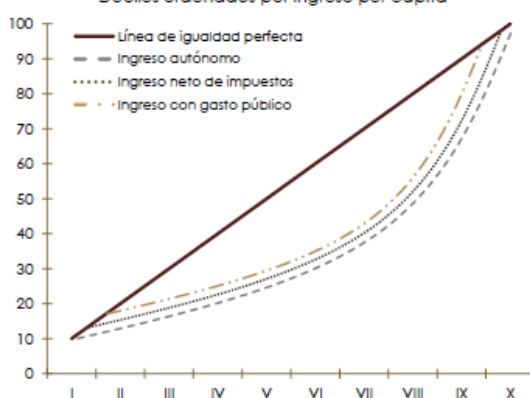
Decil de ingresos	Autónomo A	Neto de impuestos	Con gasto público B	C= B-A
I	2.2	2.6	3.4	1.2
II	3.8	4.5	5.1	1.3
III	4.8	5.6	6.1	1.3
IV	6	6.8	7.2	1.2
V	6.8	7.6	7.9	1.1
VI	7.9	8.5	8.7	0.8
VII	9.8	9.9	9.8	0
VIII	11.7	11.8	11.6	-0.1
IX	14.8	14.4	13.9	-0.9
X	32.2	28.3	26.3	-5.9
Total	100	100	100	

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Al comparar en la columna A la brecha entre el decil X y el I (X-I) hay una diferencia de 30.0 mientras que la misma comparación en la columna B (X-I) la diferencia es menor 22.9 puntos.

De acuerdo con la curva de Lorenz, la cual muestra las curvas para el ingreso antes y después de la política fiscal, muestra un efecto positivo sobre la distribución del ingreso que deriva de la política fiscal en su conjunto. Esta afirmación se constata al observar que la curva de Lorenz que deriva del ingreso después del pago de impuestos y gasto público su ubica más cerca de la línea de igualdad perfecta (LIP) que de la curva de Lorenz original.

Gráfica 31
Curva de Lorenz antes y después de la política fiscal
 Deciles ordenados por ingreso per cápita



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Distribución de pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogar y personas 2018.

Los resultados obtenidos por la SHCP permiten inferir un papel redistributivo de la política fiscal, atribuible tanto a la progresividad del sistema impositivo, en el cual contribuyen más los hogares con mayores recursos, como a la política de gasto público, en el cual sobresalió el programa de Prospera: programa de inclusión social, aplicado en esos años³³.

³³ Este programa fue sustituido completamente por otros a partir de la estructura programática del presupuesto de 2020.

Consideraciones finales

Tras el análisis a los datos presentados por la SHCP, podemos afirmar que los impuestos directos (incluyendo las cuotas a la SS) son de carácter progresiva, sin embargo, los impuestos indirectos a excepción del ISAN son regresivos, esto no quiere decir que incumpla con la condición de justicia del sistema fiscal, pues, por ejemplo, para el IEPS a los alimentos con alto niveles calóricos, funcionan para disminuir el consumo de productos que tienen afectaciones a la salud y que en el largo plazo, se traduce en un mayor gasto en salud; en este mismo sentido, mantener regímenes especiales como el 0% al IVA a la canasta básica de consumo, disminuye la regresividad del IVA en los sectores con mayor vulnerabilidad económica. Por lo que se puede afirmar que el sistema en conjunto es progresivo, dada la importancia recaudatoria del ISR sobre los demás impuestos y a los regímenes especiales en el IVA, pues en impuestos como el IEPS los objetivos perseguidos obedecen a una lógica de largo plazo de modificación de conductas que generan externalidades negativas, como por ejemplo el consumo de alcohol.

A pesar de esto, existen diversas premisas falaces que se han mantenido a lo largo del tiempo, por ejemplo, en el proyecto de reforma hacendaria en materia de IVA presentada en 2014, la SHCP menciona:

“Cabe destacar que del subsidio implícito que se deriva de los regímenes especiales en el IVA, sólo el 2.8% lo obtiene el 10% de las familias de menores ingresos del país, mientras que el 10% de las familias con mayores ingresos percibe el 21.1%, es decir 7.5 veces mayores recursos que los que reciben las familias de menores ingresos”³⁴.

Sin embargo, considerar sólo la contribución del IVA como se mencionó con anterioridad, es metodológicamente equivocado, pues el valor de consumo es distinto, además de que, eso no representa el impacto que tendría en el comportamiento del consumo, reflejado por el gasto o lo que representara

34 SHCP, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, pág. 3, disponible en:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/03_liva.pdf

para el ingreso bruto de los contribuyentes, por lo que, estimaciones de las incidencias del impuesto son relevantes para la optimización de las políticas públicas, pues aseguran que el sistema fiscal mantenga su condición de justicia entre los contribuyentes.

Por lo que, la eliminación de regímenes especiales debe tener en cuenta las condiciones económicas de todos los sectores partícipes de la recaudación, pues un menor ingreso disponible, es interpretado como un menor consumo agregado y por lo tanto, menor crecimiento.

Por otro lado, a pesar de que este tipo de estudios son un gran avance para el análisis del sistema fiscal, existen condiciones metodológicas que podrían mejorarse, por ejemplo, aunque el ajuste por formalidad en el ISR e IVA, podría señalar que existe una correlación entre el nivel de ingreso y la propensión a eludir y evadir impuestos, no existe evidencia para sostener esta afirmación, pues el autocompletar el ingreso y su correlación con el gasto, parte del supuesto de que “todos” los agentes consultados en la ENIGH 2018 pagan impuestos, por lo que, solo se considera uno de los factores de este tipo de delitos, y los ingresos por abajo del nivel permitido por ley, dejando fuera muchas otras explicaciones de la evasión y la elusión fiscal³⁵.

El gasto en desarrollo social se ha incrementado de manera sostenida entre 2003 y 2018, a una tasa promedio anual de 4.1 por ciento real. En 2018, el gasto en protección social, salud y educación representó alrededor de 90 por ciento del gasto social. Asimismo, entre 2014 – 2018, el gasto en protección social incremento su participación en detrimento del gasto en educación.

Por otro lado, las transferencias gubernamentales, monetarias y no monetarias, registraron una distribución progresiva del gasto, misma que se confirma con el cálculo del CC, el cual confirma la progresividad del beneficio, el cual mostró ser mayor en el ámbito rural.

Si bien se muestra que, el gasto de programas sociales beneficia relativamente

35 Para un análisis sobre la evasión, puede consultar: CEFP, El Pago de Impuestos y la Evasión Fiscal en México, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>

más a los hogares con menores ingresos, los mecanismos de atención primaria en salud y atención hospitalaria favorecen en mayor medida a los hogares con mayores ingresos.

Por su parte el gasto en educación primaria y media superior registró una distribución progresiva, no siendo así para el gasto en educación superior, la cual en su calculo de CC mostro regresividad.

En línea con la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual hace obligatoria la educación media superior, este tipo de gasto registró incremento en los últimos años.

Respecto al gasto en salud, se identificó que la distribución del gasto en salud del IMSS e ISSSTE es regresivo pues se concentra principalmente en los hogares de los últimos deciles, mientras que los recursos del Seguro Popular se distribuyeron progresivamente concentrándose en los hogares de menores recursos, siendo la progresividad mayor en localidades rurales.

Finalmente, el gasto en pensiones se distribuye de manera regresiva derivado de la relación laboral formal, no obstante, entre 2016 y 2018 esta regresividad se redujo.

El estudio mostró que de manera global el efecto del pago de impuestos y gasto público contribuye a mejorar la distribución del ingreso, lo cual obedece a la progresividad del sistema tributario como a la transferencia de recursos a través del gasto público.

Fuentes de Información

SHCP, Distribución Del Pago De Impuestos y Recepción Del Gasto Público Por Deciles De Hogares y Personas. Resultados para el año 2018, disponible en; <https://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-2019>

Anexo A1.

Distribución porcentual del ingreso bruto por fuente de ingreso
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total
Hogares	I	0.9	1.4	4.8	0.1	2.2
	II	2.6	3.0	6.5	0.1	3.8
	III	4.1	3.9	6.9	0.6	4.8
	IV	5.4	5.9	7.3	0.3	6.0
	V	6.6	6.2	7.8	1.4	6.8
	VI	8.2	7.0	8.5	0.7	7.9
	VII	9.5	10.4	10.0	2.9	9.8
	VIII	11.8	13.2	10.5	2.1	11.7
	IX	15.6	15.6	13.3	4.3	14.8
	X	35.2	33.6	24.5	87.3	32.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Población	I	0.7	1.2	4.3	0.1	1.9
	II	2.1	2.4	5.2	0.1	3.0
	III	3.2	3.1	5.7	0.5	3.9
	IV	4.3	3.9	6.5	0.3	4.8
	V	5.3	5.8	7.1	0.2	5.9
	VI	6.8	6.1	7.8	1.6	6.9
	VII	8.6	7.8	8.2	1.2	8.2
	VIII	11.0	12.5	11.1	3.1	11.3
	IX	15.8	17.2	13.5	3.8	15.3
	X	42.2	40.0	30.6	89.1	38.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Corresponde a ñas distribuciones de ISR e IVA ajustado por fromalidad.

2/ El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A2.

Composición porcentual del ingreso bruto por fuente de ingreso
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	Salarios	Actividad Profesional y Alquiler	Actividad Empresarial	Intereses	Total
Hogares	I	29.8	23.9	46.2	0.1	100.0
	II	38.4	22.9	38.7	0.1	100.0
	III	44.0	21.6	34.3	0.2	100.0
	IV	43.8	25.0	31.1	0.1	100.0
	V	47.1	23.3	29.3	0.2	100.0
	VI	49.9	22.4	27.6	0.1	100.0
	VII	47.1	26.9	25.7	0.3	100.0
	VIII	47.9	28.2	23.7	0.2	100.0
	IX	50.4	26.5	22.7	0.3	100.0
	X	53.4	26.8	16.7	3.1	100.0
	Total	49.1	25.8	24.0	1.2	100.0
Población	I	27.9	24.3	47.7	0.1	100.0
	II	38.4	24.1	37.4	0.1	100.0
	III	43.0	22.2	34.7	0.2	100.0
	IV	44.6	21.4	34.0	0.1	100.0
	V	44.3	25.2	30.5	0.0	100.0
	VI	47.7	22.5	29.5	0.3	100.0
	VII	50.3	24.1	25.5	0.2	100.0
	VIII	46.6	27.8	25.3	0.3	100.0
	IX	49.1	28.2	22.5	0.3	100.0
	X	53.0	26.4	18.0	2.6	100.0
	Total	49.1	25.8	24.0	1.2	100.0

1/ Corresponde a fías distribuciones de ISR e IVA ajustado por formalidad.

2/ El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A3.

Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.

Escenario sin ajuste por formalidad ¹

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

		ISR Total	
	Deciles de Ingreso	Contribución por decil	Incidencia (ISR/Ingreso bruto)
Hogares	I	0.2	1.0
	II	0.9	2.9
	III	1.3	3.3
	IV	2.6	5.3
	V	2.6	4.7
	VI	4.6	7.2
	VII	10.2	12.9
	VIII	10.9	11.6
	IX	15.6	13.0
	X	51.3	19.7
	Total ² /promedio	100.0	12.4
Población	I	0.1	1.0
	II	0.6	2.6
	III	1.0	3.3
	IV	1.6	4.2
	V	2.3	4.9
	VI	3.4	6.1
	VII	4.6	7.0
	VIII	12.8	14.0
	IX	15.2	12.3
	X	58.2	18.6
	Total ² /promedio	100.0	12.4

1/Se estima asumiendo que todas las percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A4.

Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del ISR.Escenario con ajuste por formalidad ¹

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

	Deciles de Ingreso	ISR Total	
		Contribución por decil	Incidencia (ISR/ingreso bruto)
Hogares	I	0.0	-0.1
	II	0.2	0.8
	III	0.4	1.1
	IV	1.4	2.9
	V	1.5	2.7
	VI	3.7	5.8
	VII	9.0	11.5
	VIII	9.9	10.5
	IX	15.7	13.2
	X	58.1	22.4
	Total ² / promedio	100.0	12.4
Población	I	0.0	-0.1
	II	0.2	0.7
	III	0.3	1.1
	IV	0.7	1.9
	V	1.3	2.7
	VI	2.4	4.3
	VII	3.8	5.7
	VIII	11.4	12.6
	IX	14.5	11.7
	X	65.4	20.9
	Total ² / promedio	100.0	12.4

percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

²/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A.5.

**Contribución porcentual e incidencia de las
Aportaciones de los Trabajadores a la Seguridad Social.**

Escenario sin ajuste por formalidad ¹
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Aportaciones del trabajador a la SS		
Deciles de Ingreso	Contribución por decil	Incidencia (ISR/Ingreso bruto)
I	0.6	0.1
II	2.4	0.3
III	4.0	0.4
IV	5.4	0.4
V	6.8	0.5
VI	8.6	0.5
VII	10.2	0.5
VIII	13.0	0.5
IX	17.6	0.5
X	31.5	0.4
Total²/ promedio	100.0	0.5
I	0.4	0.1
II	1.8	0.3
III	3.1	0.4
IV	4.3	0.4
V	5.4	0.4
VI	7.0	0.5
VII	9.1	0.5
VIII	11.9	0.5
IX	17.5	0.5
X	39.4	0.5
Total²/ promedio	100.0	0.5

1/Se estima asumiendo que todas las percepciones del hogar son sujetas al régimen del ISR

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A6.

Distribución porcentual del gasto por tipo de régimen del IVA 2018.
 Escenario sin ajuste por formalidad¹

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	IVA Total			
	Tasa General	Tasa Cero	Exentos	Total
I	3.0	6.8	3.1	4.1
II	4.2	8.6	5.1	5.6
III	5.3	9.6	6.3	6.6
IV	6.3	10.1	7.8	7.6
V	7.0	10.2	8.4	8.1
VI	8.4	10.5	9.2	9.1
VII	9.9	10.6	10.2	10.2
VIII	11.8	10.8	11.3	11.4
IX	15.4	10.7	13.8	13.9
X	28.6	12.0	24.8	23.4
Total ²	100.0	100.0	100.0	100.0
I	2.6	6.0	2.7	3.5
II	3.5	7.3	4.1	4.7
III	4.2	8.1	5.2	5.4
IV	5.2	8.7	6.2	6.3
V	6.0	9.2	7.3	7.1
VI	7.1	9.9	8.2	8.1
VII	8.9	10.4	9.6	9.4
VIII	11.2	11.3	11.3	11.2
IX	15.7	12.8	14.9	14.8
X	35.6	16.3	30.5	29.4
Total ²	100.0	100.0	100.0	100.0

1/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A7.

**Composición porcentual del gasto por tipo de régimen del IVA
2018.**

Escenario sin ajuste por formalidad ¹

Deciles ordenados por ingreso per cápita

Deciles de Ingreso	IVA Total			
	Tasa General	Tasa Cero	Exentos	Total
I	40.5	45.3	14.2	100.0
II	41.4	41.8	16.8	100.0
III	43.4	39.0	17.6	100.0
IV	45.2	36.0	18.8	100.0
V	46.8	34.1	19.1	100.0
VI	50.2	31.2	18.6	100.0
VII	53.1	28.3	18.6	100.0
VIII	56.1	25.5	18.4	100.0
IX	60.6	21.0	18.4	100.0
X	66.5	13.9	19.6	100.0
Total ²	54.4	27.1	18.5	100.0
I	40.5	45.5	14.0	100.0
II	41.3	42.3	16.4	100.0
III	42.3	40.1	17.6	100.0
IV	44.7	37.1	18.2	100.0
V	45.9	35.1	19.0	100.0
VI	47.8	33.4	18.8	100.0
VII	51.2	30.0	18.9	100.0
VIII	54.1	27.3	18.6	100.0
IX	58.0	23.4	18.6	100.0
X	65.8	15.0	19.2	100.0
Total ²	54.4	27.1	18.5	100.0

1/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes

2/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A8.

Contribución porcentual a la recaudación e incidencia del IVA 2018.

Escenario con ajuste por formalidad ¹

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Contribución a la recaudación %			% del ingreso			% del gasto		
	Tasa General	Exentos	Total	Tasa General	Exentos	Total	Tasa General	Exentos	Total
I	1.6	2.3	1.7	4.9	0.5	5.4	3.2	0.3	3.5
II	2.9	4.8	3.1	4.9	0.6	5.5	4.1	0.5	4.6
III	4.2	6.5	4.3	5.5	0.6	6.1	4.9	0.6	5.4
IV	5.5	8.2	5.7	5.8	0.6	6.5	5.6	0.6	6.2
V	6.4	9.6	6.6	6.1	0.7	6.7	6.1	0.7	6.8
VI	8.1	10.4	8.2	6.5	0.6	7.2	6.8	0.6	7.4
VII	9.8	11.5	9.9	6.4	0.5	7.0	7.4	0.6	8.0
VIII	12.2	12.6	12.2	6.7	0.5	7.2	8.1	0.6	8.7
IX	16.6	14.0	16.5	7.2	0.4	7.6	9.1	0.6	9.6
X	32.7	20.2	31.8	6.5	0.3	6.8	10.3	0.5	10.7
Total ² / promedio	100.0	100.0	100.0	6.4	0.5	6.9	7.6	0.6	8.2
I	1.4	2.0	1.4	4.8	0.5	5.3	3.0	0.3	3.3
II	2.4	3.8	2.5	5.0	0.6	5.6	4.0	0.5	4.5
III	3.2	5.1	3.3	5.3	0.6	5.9	4.6	0.5	5.1
IV	4.4	6.7	4.5	5.9	0.7	6.5	5.4	0.6	6.0
V	5.3	8.1	5.5	5.8	0.6	6.4	5.8	0.6	6.5
VI	6.5	9.1	6.7	6.0	0.6	6.6	6.2	0.6	6.9
VII	8.7	11.0	8.9	6.8	0.6	7.4	7.1	0.7	7.8
VIII	11.2	12.6	11.3	6.3	0.5	6.8	7.6	0.6	8.2
IX	16.6	15.8	16.6	6.9	0.5	7.4	8.6	0.6	9.2
X	40.3	25.9	39.4	6.7	0.3	7.0	10.1	0.5	10.6
Total ² / promedio	100.0	100.0	100.0	6.4	0.5	6.9	7.6	0.6	8.2

¹/Incluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades de menos de 2,500 habitantes²/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A9.

Contribución porcentual a la recaudación del IEPS no petrolero por impuesto
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Cerveza	Bebidas alcohólicas	Tabacos	Telecomunicaciones	Alimentos con alto contenido calórico	Bebidas azucaradas	Bebidas energéticas	Combustibles fósiles	Total
I	1.1	0.2	1.7	1.6	3.3	3.6	1.2	1.5	2.1
II	1.4	0.7	2.5	3.1	5.9	5.9	2.9	2.5	3.6
III	2.4	1.4	4.4	4.8	7.1	7.9	3.2	3.8	5.2
IV	5.0	1.7	5.4	6.6	9.0	9.8	6.0	5.1	6.8
V	5.1	2.4	6.8	7.6	9.4	10.9	4.3	6.0	7.7
VI	9.0	2.8	8.1	9.4	10.2	12.3	6.9	8.1	9.3
VII	11.1	5.7	9.6	11.2	11.6	13.1	10.6	10.3	10.9
VIII	17.3	7.6	12.8	13.5	13.1	12.9	11.0	13.5	13.3
IX	17.6	8.9	15.8	16.8	13.1	13.1	19.3	18.8	15.3
X	30.1	68.6	33.0	25.4	17.3	10.6	34.5	30.3	25.8
Total ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	0.9	0.2	1.6	1.3	2.9	2.9	1.0	1.3	1.8
II	1.3	0.4	2.1	2.5	4.6	4.9	2.3	2.1	2.9
III	1.7	0.6	3.4	3.7	6.0	6.2	3.0	2.9	4.1
IV	4.1	2.3	3.6	5.0	7.4	8.2	4.1	3.9	5.4
V	4.1	1.3	6.1	6.5	8.2	9.4	5.4	5.1	6.6
VI	6.1	2.0	6.5	7.7	9.1	10.5	4.3	6.2	7.6
VII	8.7	3.2	7.9	10.1	10.9	12.8	7.8	8.8	9.7
VIII	14.3	7.3	12.4	12.7	12.7	14.0	11.1	12.0	12.7
IX	20.5	8.9	15.5	17.8	15.1	15.1	17.7	19.2	16.4
X	38.4	73.8	41.1	32.7	23.0	16.0	43.2	38.6	32.8
Total ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¹/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CFP con datos de la SHCP

Anexo A10.

Incidencia de la recaudación del IEPS no petrolero

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Incidencia	
	% del ingreso	% del gasto
I	1.2	0.8
II	1.1	0.9
III	1.3	1.1
IV	1.3	1.3
V	1.3	1.4
VI	1.4	1.5
VII	1.3	1.5
VIII	1.4	1.6
IX	1.2	1.6
X	1.0	1.5
promedio	1.2	1.4
I	1.2	0.7
II	1.1	0.9
III	1.2	1.1
IV	1.3	1.2
V	1.3	1.3
VI	1.3	1.4
VII	1.4	1.5
VIII	1.3	1.6
IX	1.3	1.6
X	1.0	1.5
promedio	1.2	1.4

1/El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A11.

**Contribución porcentual a la recaudación del
IEPS de gasolina y diésel**
(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Hogares	Población
I	1.5	1.3
II	2.5	2.1
III	3.8	2.9
IV	5.1	3.9
V	6.0	5.1
VI	8.1	6.1
VII	10.3	8.8
VIII	13.5	11.9
IX	18.7	19.1
X	30.5	38.8
Total¹	100.0	100.0

1/ El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP

Anexo A12.

**Contribución porcentual a la
recaudación del ISAN**

(Deciles ordenados por ingreso per cápita)

Deciles de Ingreso	Hogares	Población
I	0.0	0.0
II	0.0	0.0
III	0.6	0.6
IV	1.0	0.7
V	1.2	0.8
VI	3.0	1.7
VII	5.2	3.7
VIII	9.3	6.2
IX	20.4	15.2
X	59.4	71.1
Total	100.0	100.0

1/ El total puede no sumar debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFPI con datos de la SHCP

6. Presupuesto Federal en Turismo 2012-2020 y cambios en su política de promoción

Presentación

Atendiendo a las funciones estatuidas en el Acuerdo de Creación del CEFP, de presentar y dar seguimiento al ejercicio del gasto. Se integra el presente documento, a fin de dar a conocer a las señoras y señores legisladores la evolución del presupuesto del Ramo 21 Turismo, así como los cambios en la política de promoción de dicho sector.

El documento se divide en cuatro apartados: el primero ofrece una revisión de la importancia del sector en la economía nacional, así como en el entorno internacional; el segundo, revisa los cambios que se han dado en la política de Turismo; en el tercero se destaca la evolución del presupuesto aprobado y del gasto ejercicio visto desde sus diferentes clasificaciones, en tanto que el cuarto y último, presenta un análisis del impacto que tiene la pandemia Covid 19 sobre este sector.

Con esta publicación, el CEFP pretende aportar elementos que faciliten las tareas legislativas de comisiones, grupos parlamentarios y diputados, relacionadas con el seguimiento y vigilancia del ejercicio del Gasto de este Ramo.

Resumen ejecutivo

Una de las actividades económicas más importantes del país es el Turismo toda vez que en los últimos años ha aportado al PIB nacional en promedio 8.6 por ciento, a su vez es una de las principales fuentes generadoras de divisas a través del turismo internacional receptivo; baste señalar que, en 2019, el país recibió 24.6 miles de millones de dólares (mmd) de ingresos por turismo, solo superado por las remesas y las exportaciones petroleras.

El turismo también es reconocido como un sector generador de empleos, pues durante 2018 registró 2.3 millones de empleos.

Debido a las grandes ventajas competitivas que tiene el sector en México, este es considerado como uno de los principales sectores de la economía mexicana.

Debido a ello, el gobierno mantiene siempre una estrategia de promoción al turismo, si bien, de manera reciente se han suscitado diversos cambios en la política de turismo, derivado de un cambio de enfoque sobre la actividad de la actual administración, no obstante, las metas y objetivos guardan similitudes y semejanzas con las políticas precedentes.

Entre 2012 y 2020 la asignación presupuestaria al Ramo 21 encargado de la política turística ha sido fluctuante, no obstante su aporte a la economía y la captación de divisas se han mantenido constantes e incluso en el último caso, en aumento.

Actualmente, el sector atraviesa por una etapa difícil, luego del impacto que ha ocasionado la Pandemia Covid 19 en sus actividades. De hecho, se prevé que sea uno de los sectores más afectados, derivado del confinamiento instrumentado como medida de prevención y control del virus, por lo cual también se advierte un proceso de recuperación

Introducción

Durante los diez últimos años, el turismo ha sido un sector importante generador de divisas para el país, cuyo monto se ha incrementado de modo interesante cada año, además se constituye como uno de los sectores más dinámicos de la economía.

El sector tiene grandes ventajas competitivas tales como la ubicación geográfica, el potencial de conectividad y su acervo de capital humano, además de la riqueza turística natural, histórica y cultural con la que cuenta el país.

De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo (OMT) en 2019, el país recibió 24.6¹ miles de millones de dólares (mmd) de ingresos por turismo, que lo ubica dentro de los primeros veinte destinos por este concepto.

Por esta razón, el turismo es un sector de gran importancia para la economía de México, y por lo cual supera a algunos sectores, tales como la industria alimentaria, la fabricación de equipo de transporte y las relacionadas con los trabajos especializados para la construcción.

De manera reciente se advierten algunos cambios en la política turística del país. Adicionalmente, el sector en México, al igual que en el resto del mundo, ha resentido los efectos de las medidas de control y prevención de la pandemia del COVID-19, por lo que el gobierno ha instrumentado una estrategia para su gradual reapertura.

Bajo este contexto, es importante conocer la evolución del presupuesto federal que se le asigna y el gasto ejercido en el sector durante los últimos años, así como la estrategia instrumentada para impulsar su crecimiento a través de distintos programas diseñados para fomentar el turismo, la inversión y la infraestructura turística.

Por lo tanto, el objetivo del presente Estudio es conocer la importancia del sector turístico en la economía del país, presentar grosso modo los cambios en la política turística, así como la evolución del presupuesto asignado y gasto

ejercido para impulsar la actividad en los últimos años, a través de programas y proyectos orientados a fomentar y mejorar el desarrollo de las diferentes zonas turísticas del país.

1. El Turismo en la Economía Nacional y su Competitividad Internacional.

El Sector turístico ha registrado un crecimiento constante, impactando favorablemente el propio crecimiento económico del país, por lo que es considerado una importante fuente generadora de ingresos. De modo particular, por el flujo de divisas que aporta al país. Además, por sus interrelaciones con otros sectores genera corrientes de renta con efectos multiplicadores que se redistribuyen en un circuito cada vez mayor.

Entre 2012 y 2018 el Producto Interno Bruto Turístico (PIBT)² registró una participación promedio en el PIB nacional de 8.6 por ciento, por lo que es considerado uno de los principales sectores de la economía del país (véase Gráfica 1). En este periodo, la tasa de crecimiento real media anual (TCRMA) del PIBT fue de 1.9 por ciento.



² Cuenta Satélite del turismo de México, 2018. Comunicado de prensa número 700/19 del 18 de diciembre de 2019, INEGI.

https://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20compartidos/CSTM_2018_Anexo.pdf

El turismo también es considerado como fuente generadora de empleo; en 2018 registró 2.3 millones de empleos, lo que representó el 6.0 por ciento del total del país; asimismo se considera uno de los sectores más incluyentes, toda vez que, de acuerdo con el observatorio laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el turismo es el primer empleador de jóvenes y el segundo empleador de mujeres.

Existen dos formas de medir la competitividad internacional turística de un país: por su número de visitantes (llegadas mundiales) y por el monto de ingresos turísticos que capta. De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo (OMT) el desarrollo turístico en México le ha permitido mejorar su posición en el mundo, gracias al aumento de los ingresos que capta por dicha actividad. En 2012 ocupaba la posición 23 de los principales 25 países captadores de ingresos turísticos, con un monto de 12.7 mmd, mientras que para 2018 ocupó el lugar número 16 con 22.5 mmd. Para el cierre de 2019, se estima, de acuerdo con las últimas cifras preliminares de INEGI³, alcanzar casi el doble de lo reportado en 2012 con 24.6 mmd, con un crecimiento de 9.3 por ciento respecto al año anterior (Cuadro 1).

Cuadro 1
México: Ingresos Captados por Turismo
Receptivo, 2012-2019
(Miles de millones de dólares)

Año	Posición	Por ingresos de divisas	Variación %
2012	23	12.7	-
2013	23	13.9	9.4
2014	22	16.2	16.5
2015	16	17.7	9.3
2016	14	19.6	10.7
2017	15	21.3	8.7
2018 ^P	16	22.5	5.6
2019*	n.d.	24.6	9.3

*INEGI. Encuesta de viajeros Internacionales: 10 de febrero de 2020, cifras preliminares de diciembre de 2019.

^P: Preliminar n.d. No disponible

Fuente: Organización Mundial de Turismo (Barómetro OMT Volumen 17, mayo de 2019-Anexo Estadístico). Años actualizados 2015-2017

2. Cambios en la Política de Turismo

La Secretaría de Turismo es la instancia encargada del “diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a fortalecer el desarrollo de la actividad turística; promover la innovación en el sector; mejorar la calidad de los servicios turísticos y la competitividad del turismo nacional, e impulsar estrategias transversales que articulen las acciones gubernamentales y de los sectores privado y social, a fin de contribuir al crecimiento sustentable e incluyente en el Sector Turismo”⁴.

La visión de la Secretaría de Turismo ha sido “posicionarse como una potencia turística a nivel global, con una oferta diversificada de servicios y destinos competitivos, aspira a que la actividad turística detoné la inversión y el crecimiento económico, y a su vez impulsé al desarrollo regional equilibrado, permitiendo mayores beneficios sociales para el país”.

Durante el periodo de estudio, el Gobierno Federal ha apoyado las diversas actividades del sector turístico a través de la inversión de infraestructura que ha realizado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, construyendo, mejorando y rehabilitando carreteras, el transporte terrestre y aéreo en las diferentes regiones del país.

A pesar de no encontrar grandes diferencias en los objetivos de la política turística en las dos últimas administraciones, la actual gestión implementó una nueva política turística, contenida en la “Estrategia Nacional de Turismo (ENT) 2019-2024, la cual busca que los beneficios lleguen a la población, a través de la generación de inversión, divisas y empleo.

El objetivo principal de la actual administración es “Posicionar a México como una potencia turística, que haga del turismo un pilar para el bienestar y el desarrollo justo entre individuos, comunidades y regiones, así como hacer del turismo una herramienta de reconciliación social, mediante el aprovechamiento sostenible del patrimonio turístico nacional”.

4 https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/21/r21_ep.pdf

Este nuevo enfoque del turismo se centra en cinco estrategias⁵ específicas:

- Consolidar la integración y el desarrollo regional del sureste mexicano, a partir de proyectos de infraestructura de alto impacto.
- Regionalizar destinos con vocación turística en macro regiones que generen un mayor equilibrio.
- Aumentar el gasto para ser los mejores, más que los primeros.
- Conciliar el crecimiento económico con el social, el turismo como herramienta de integración y reconciliación social que genere condiciones de bienestar para los mexicanos que viven en los destinos turísticos.
- Diversificar los mercados para comercializar y posicionar nuestros destinos y productos turísticos.

A su vez, bajo este nuevo paradigma, la Secretaría de Turismo determinó cinco proyectos detonadores de la actividad turística nacional.

El Tren Maya, es el proyecto de más alto impacto y de mayor relevancia turística; pasará por los estados de Quintana Roo, Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatán, por tal razón se considera el proyecto de Desarrollo regional más grande de la historia y el de mayor inversión de los últimos años. El recorrido del Tren Maya integrará más de 190 sitios turísticos; entre ellos: playas, zonas arqueológicas, museos, Pueblos Mágicos y ciudades Patrimonio

Mundial, que se ofertarán a diferentes mercados para tener mayor derrama económica.

- Fortalecer destinos. Este segundo proyecto se relaciona con la política de regionalización. Para ello, se establecieron ocho macro regiones: Centro, Centro–Norte y Occidente, Noroeste, Mar de Cortés, Golfo, Norte–Centro, Península de Yucatán, y Pacífico–Sur. Estas macro regiones responden a un modelo gravitacional del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que contempla la relación de vínculos para la inversión, la comunicación y el

5 <https://www.gob.mx/sectur/prensa/estrategia-nacional-de-turismo-2019-2024-ten-dra-un-sentido-democratico-miguel-torruco#:~:text=Torruco%20Marqu%C3%A9s%20explic%C3%B3%20que%20esta,regiones%20que%20generen%20un%20mayor>

desarrollo integral turístico; y que a, su vez, pondera el potencial de su población, su economía, su infraestructura, su producción y los índices de desarrollo social existentes en cada una de las regiones. Para fortalecer este enfoque regional, se desarrollan productos “ancla” por entidad federativa y destino, que mejorarán y revitalizarán la oferta actual y fomentarán la integración de circuitos y rutas turísticas especializadas, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y con la iniciativa privada.

- Fortalecer el mercado interno. A través de este proyecto se reconoce la importancia del mercado interno. Se estima que en 2018, este mercado comprendió 242 millones de turistas nacionales (viajeros mexicanos que efectuaron vistas en el interior del país), y su consumo tuvo un valor de más de 2 billones de pesos. Por lo que la Sectur pretende incrementar el potencial turístico doméstico, para disminuir la estacionalidad en temporadas bajas y medias a través de dos programas: Disfruta México: mediante el cual se establecerán acuerdos con tour-operadores y socios estratégicos nacionales para ofrecer paquetes turísticos de bajo costo. Y el Programa Sonrisas por México, con el que se instrumentará en una primera etapa el proyecto piloto de Turismo Social, para fomentar que los mexicanos de escasos recursos y grupos vulnerables viajen de manera gratuita por el país, como parte de su derecho universal al descanso y a la recreación.
- Diversificación de Mercados, Impulso a Negocios Efectivos y Desarrollo de Esquemas de Comercialización es un proyecto que responde a la necesidad de hacer más rentable nuestra oferta, diversificar, segmentar y explorar mercados emergentes, consolidados, potenciales y exploratorios. Sectur plantea dos programas específicos: Operación Toca Puertas: Este programa estará enfocado a diversificar los mercados y a posicionar a México como un destino referente del turismo internacional, especialmente a nichos de alto poder adquisitivo como: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Emiratos Árabes Unidos, India, China, Corea, Japón y Rusia. Y Reencuentro con mis Raíces, a partir del cual se plantea cuidar nuestro mercado natural: Estados Unidos y Canadá, para incrementar tanto el número de viajes, como el gasto turístico de la población México-americana. Ambos programas implicarán acciones de comercialización con apoyo

de embajadas y consulados del Gobierno de México y tendrán como propósito la formulación de directorios especializados de tour-operadores e inversionistas por país, el establecimiento de canales de información relevante y estratégica sobre inteligencia turística, y celebración de círculos de negocios para atraer inversiones.

- Vinculación multisectorial e interinstitucional. Dado que el turismo presenta un desarrollo asimétrico en términos de su potencial, es importante considerar un enfoque de bienestar y desarrollo integral como elemento de vinculación con las dependencias, entidades, gobiernos estatales y municipales, para asegurar la debida complementariedad de acciones y recursos. Por lo anterior se trabaja, en una primera instancia, con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en un proyecto de mejoramiento y rescate de zonas turísticas urbanas y rurales, que busca atender necesidades de vivienda, agua potable, drenaje, electricidad y otros elementos de infraestructura básica.

A través de la cooperación con el sector privado, en los destinos turísticos se adoptarán los más altos estándares de calidad y se impulsarán las certificaciones en calidad, además se incrementará el número de establecimientos incluyentes. “Las localidades con la denominación Mundo Maya, Pueblos Mágicos, Ciudades Patrimonio Mundial de la Humanidad, así como los destinos de sol y playa consolidados, serán los principales actores de interlocución”.

Otra acción importante es la de modernizar y actualizar el Registro Nacional de Turismo, con la finalidad de contar con información oportuna y veraz que permita la toma de decisiones estratégicas en el gobierno, los inversionistas, el sector académico y la sociedad civil.

Este cambio en la visión del sector y su política se reflejan en cambios presupuestarios. En la Estructura programática (EP) vigente, el Ramo 21 Turismo es uno de 26 Ramos Administrativos, sus recursos aprobados en el PEF 2020, representan 0.8 por ciento de los recursos totales de los Ramos administrativos y 0.1 por ciento del Gasto Programable total.

Actualmente el Ramo ejerce los recursos a través de 33 Unidades responsable (UR's) y 11 Pp's.

De acuerdo con la ENT 2019-2024⁶, la actual administración ha cambiado la estrategia de promoción del turismo en México y aunado a esto, también realizó cambios en la EP del presupuesto del Ramo 21 "Turismo".

Al comparar las EP's de este Ramo de 2019 y 2018; se identificó que en 2019 se eliminó un Pp S248 "Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos" y se creó uno nuevo R023 "Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga"; a su vez al comparar las EP's del Ramo de 2020 y 2019, se observó que se eliminaron otros dos Pp's, F001 "Promoción de México como Destino Turístico" y K021 "Proyectos de infraestructura de turismo" dichos cambios fueron realizados con el único fin de alcanzar las metas establecidas en la ENT 2019-2024.

Gráfica 2
Programas de la Política de Turismo, 2018 y 2020



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

6 <https://www.gob.mx/sectur/prensa/estrategia-nacional-de-turismo-2019-2024-tendra-un-sentido-democratico-miguel-torruco>

Desde la clasificación administrativa del Presupuesto por Unidad Responsable (UR), el presupuesto del Ramo 21, en los últimos dos años, los recursos se han concentrado en forma importante en la UR “Fondo Nacional de Turismo” (82.8%), siendo el organismo estratégico para la inversión en el desarrollo Turístico del país.

3. Evolución de los Recursos del Ramo 21 “Turismo” 2012-2020

Entre 2012-2019, el presupuesto aprobado para el Ramo 21 “Turismo” ha registrado una tasa de crecimiento media de 4.0 por ciento real, en tanto que en el gasto ejercido la variación promedio fue negativa (16.0%) real, lo que significa una contracción del gasto promedio anual en esa magnitud.

Cuadro 2
Ramo 21 Turismo, 2012-2019
(millones de pesos y variación real)

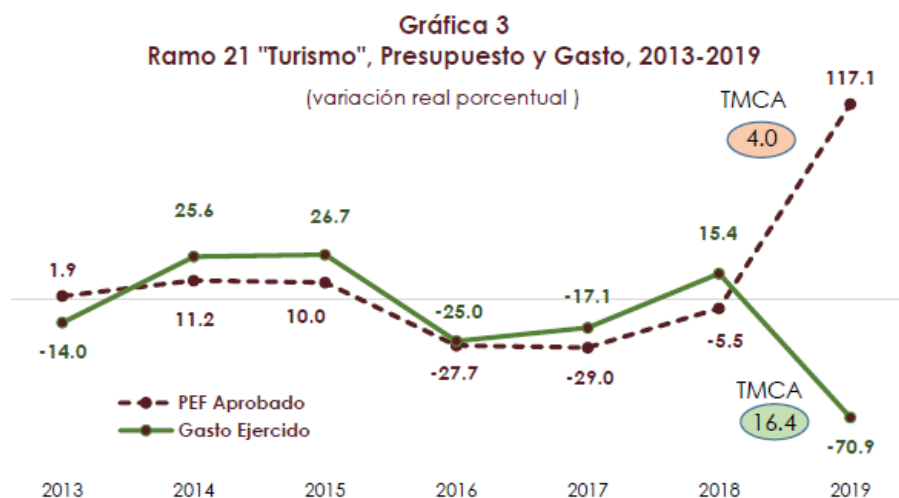
Años	Aprobado (a)	Ejercido (b)	Diferencia (b-a)
2012	5,037.0	7,743.1	2,706.1
2013	5,211.4	6,758.3	1,546.8
2014	6,053.2	8,863.3	2,810.1
2015	6,844.9	11,541.5	4,696.6
2016	5,211.4	9,121.3	3,909.9
2017	3,947.5	8,068.5	4,121.0
2018	3,916.2	9,775.5	5,859.3
2019	8,785.9	2,940.7	-5,845.2
TMCA %	4.0	-16.4	-

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información PEF y Cuenta Pública, 2012-2019

La diferencia entre los recursos aprobados y ejercidos, de manera general se observa que estos últimos han sido superiores a los originalmente autorizados en diversas magnitudes, destacando el mayor sobre gasto en 2018, cuando la diferencia alcanzó un monto de 5 mil 859.3 mdp más a los 3 mil 916.2 mdp, casi duplicando el presupuesto aprobado.

En contraste, en 2019 se observó el menor gasto ejercido, pues de 8 mil 785.9 mdp aprobados para el Ramo 21 “Turismo”, solamente se ejercieron 2 mil 940.7, dejando sin ejercer 66.5 por ciento del presupuesto. El programa que determinó el rezago fue R023 “Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga”⁷ al cual se le aprobó un monto de 5,820.0 mdp, que permanecieron sin ejercer. Importa señalar que este programa, de acuerdo con su ficha técnica, tiene como principal objetivo “Coadyuvar al desarrollo regional del sureste del país que se encuentra en un estado de rezago significativo, mediante la generación de núcleos productivos con la implementación del Proyecto Tren Maya que unirá en un circuito regional de líneas férreas de aproximadamente 1,500 km que una los 5 estados del sureste de México (Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo)”.

Respecto a la evolución de los recursos aprobados y ejercidos del Ramo, entre 2012-2019, se observa que en los primeros cuatro años del periodo (2012-2015) los recursos aprobados se incrementaron a una tasa promedio de 7.6 por ciento real, mientras que los siguientes tres años (2015-2018) registran una contracción promedio de 18.1 por ciento real (Gráfica 3).



Fuente: Elaborado por CEFP con información de la SHCP, PEF y Cuenta Pública, 2012-2019.

⁷ <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2019/21r023phfb19.pdf>

Tal comportamiento es consecuencia de la política de gasto implementada, la cual implicaba una contención del gasto a partir de 2016, razón por la cual, se identifican las mayores contracciones en 2016 y 2017, entre 2017 y 2018 se observa un cambio de tendencia a la expansión del presupuesto del Ramo 21 “Turismo”

En cuanto al gasto ejercido, la variación real no es homogénea varía de un año respecto al otro, pero el gasto es mayor prácticamente en todos los años con referencia a lo aprobado, salvo en 2019, por lo comentado.

3.1 Clasificación Económica, 2018-2020.

En el periodo 2018-2020, el presupuesto aprobado para el Ramo 21 “Turismo” registra una variación media anual de 9.6 por ciento real, no obstante, al comparar el presupuesto de 2019 con el de 2020, los recursos presupuestarios aprobados en 2020 resultaron inferiores en 44.6 por ciento real, en contraste, entre 2018 y 2019 se registró una expansión del presupuesto del Ramo 21 “Turismo” de 117.1 por ciento real.

Al interior del gasto, las erogaciones de carácter corriente reportaron una contracción de -24.5 por ciento real anual en el periodo; en tanto que, los recursos asignados a Gasto de inversión registran un incremento promedio anual de 70.7 por ciento real.

En el ejercicio del gasto del Ramo 21 “Turismo” entre 2018 y 2019 se observó un menor gasto en 70.9 por ciento real, ambos componentes registran contracciones del gasto siendo la más acentuada la del Gasto Corriente -74.1 por ciento, por su parte, las menores erogaciones observadas en el Gasto de Inversión, (-49.9% real) se relacionaron al proyecto del tren maya, en el cual se aprobaron recursos y no se ejercieron.

Para el ejercicio 2020, la Cámara de Diputados aprobó 5 mil 34.5 mdp, de los cuales al Gasto corriente le pertenece 34.7 por ciento de los recursos y el 65.3 por ciento restante al Gasto de inversión física, recursos que son principalmente para el proyecto del tren maya

.

Al interior del Gasto corriente, los principales conceptos “Servicios personales” y “Gastos de operación”, han registrado, tanto en los recursos aprobados como en los ejercidos, tasas de variación reales negativas, lo que implica menos presupuesto y en consecuencia un gasto inferior en las variaciones reportadas para cada concepto. Dichas contracciones se asocian a la política de contención del gasto corriente, en la cual se disminuyen las plazas por honorarios, se disminuye el sueldo a los servidores públicos y se implementa la austeridad en el ejercicio del gasto.

Cuadro 3
Ramo 21 “Turismo” en Clasificación Económica, PEF 2018, 2019 y 2020
(Millones de pesos)

Concepto	2018		Diferencia Ejercido- Aprobado	2019		Diferencia Ejercido- Aprobado	2020	TMCA (%) Aprobado 2020/2018	Variación real (%) Ejercido 2019/2018
	Aprobado	Ejercido		Aprobado	Ejercido		Aprobado		
Gasto Total	3,916.2	9,775.5	5,859.3	8,785.9	2,940.7	-5,845.2	5,034.5	9.6	-70.9
Gasto Corriente	2,841.1	8,449.8	5,608.6	2,016.5	2,264.5	248.0	1,746.6	-24.5	-74.1
Servicios Personales	1,016.5	1,158.3	141.8	873.4	890.0	16.6	704.1	-19.5	-25.6
Gasto de Operación	1,191.1	6,088.7	4,897.6	1,086.3	1,287.1	200.8	995.8	-11.6	-79.5
Subsidios	586.0	949.5	363.6	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0	-100.0
Otros de Corriente	67.7	273.3	205.7	56.8	87.5	30.7	46.7	-19.7	-69.0
Pensiones y Jubilaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Gasto de Inversión	1,055.1	1,305.7	250.6	6,769.4	676.2	-6,093.2	3,287.9	70.7	-49.9
Inversión Física	1,055.1	749.5	-305.5	6,769.4	676.2	-6,093.2	3,287.9	70.7	-12.7
Subsidios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Otros de Inversión	0.0	556.2	556.2	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	-100.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2018, 2019 y 2020.

3.2 Asignación por Unidad Responsable 2018-2020.

En el análisis del presupuesto desde la visión administrativa, es decir por UR, el Ramo ejerce sus recursos a través de 33 UR's, sin embargo, la unidad responsable (UR) más significativa a lo largo de los años ha sido el “Fondo Nacional de Fomento al Turismo” (Fonatur).

Fonatur es un organismo público encargado de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables y de fomento a la inversión.

Fonatur representó en 2019 el 83.3 por ciento del presupuesto total y para el 2020 su participación es 82.2 por ciento, mientras que, de los recursos ejercidos, en 2018 tan solo representó 22.9 por ciento del total del ramo y en 2019, los recursos ejercido por Fonatur representaron 66.1 por ciento del Total del Ramo 21, no obstante, su baja participación en 2018 en los recursos ejercidos fue la UR que mayor participación tuvo en el presupuesto.

La UR “Consejo de Promoción Turística de México”, S.A. de C.V.” era la instancia de promoción turística en México, labor que realizaban a través de las 21 oficinas de representación turística en diversos países del mundo, durante 2018 ejerció 5 mil 607.5 mdp, recursos provenientes principalmente de la cuota cobrada a los Turistas extranjeros (DRA).

A consecuencia del cambio de estrategia turística, el 7 diciembre de 2018 en un comunicado, la Secretaría de Turismo anunció la extinción de dicho Consejo.

Si bien en el presupuesto aprobado 2018-2020 del Ramo 21 “Turismo” se observa una variación real anual promedio de 9.6 por ciento, lo cual implicaba mayores recursos para el Ramo 21; al interior del ramo; las UR’s “Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico” y “Dirección General de Gestión de Destinos” registraron en el periodo de estudio una disminución de recursos aprobados de 77.0 y 79.6 por ciento real anual respectivamente. Este menor presupuesto en ambas direcciones aunado a la extinción de la UR “Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V”, suma un total de -1,210.0 mdp, tal reducción de recursos compensó el incremento del presupuesto a la UR “Fondo Nacional de Fomento al Turismo” el cual en el periodo fue de 48.8 por ciento real anual, que en términos nominales significó un monto adicional de 2,406.9 mdp.

Cuadro 4
Ramo 21 "Turismo" por Unidad Responsable, 2018 - 2020
(Millones de pesos)

R / Unidad Responsable	2018		Diferencia Ejercido- Aprobado	2019		Diferencia Ejercido- Aprobado	2020		TMCA (%) Aprobado 2020/2018	Variación real (%) Ejercido 2019/2018
	Aprobado	Ejercido		Aprobado	Ejercido		Aprobado	Ejercido		
Turismo	3,914.2	9,775.5	5,859.3	8,785.9	2,940.7	-5,845.2	5,034.5	9.6	-70.9	
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	617.4	5,607.5	4,990.1	582.7	171.4	-411.3	0.0	-100.0	-97.0	
Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes	221.2	231.3	10.1	236.4	235.7	-0.7	242.8	1.3	-1.4	
Delegación Regional Sureste	3.6	4.2	0.5	2.6	0.3	-2.4	2.6	-17.9	-93.7	
Dirección General de Administración	59.8	63.4	3.7	50.6	53.6	3.0	52.1	-9.7	-18.2	
Dirección General de Asuntos Jurídicos	18.0	19.6	1.6	15.2	37.3	22.1	14.9	-12.0	83.8	
Dirección General de Certificación Turística	12.7	12.8	0.1	11.4	10.4	-1.0	11.4	-8.3	-21.5	
Dirección General de Comunicación Social	28.7	32.4	3.7	25.5	17.9	-7.7	24.6	-10.4	-46.6	
Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico	345.0	754.2	409.2	20.2	15.4	-4.8	19.5	-77.0	-98.0	
Dirección General de Gestión de Destinos	279.5	246.1	-33.4	12.8	9.9	-2.9	12.4	-79.6	-96.1	
Dirección General de Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas	8.4	8.1	-0.3	7.4	5.1	-2.3	7.7	-7.6	-38.9	
Dirección General de Innovación del Producto Turístico	17.9	17.8	-0.2	15.2	13.2	-2.0	15.0	-11.7	-28.0	
Dirección General de Integración de Información Sectorial	16.3	16.4	0.2	13.7	13.0	-0.7	13.8	-11.1	-23.3	
Dirección General de Normalización y Calidad Regulatoria Turística	13.5	12.7	-0.8	11.7	9.9	-1.8	12.0	-9.0	-24.4	
Dirección General de Ordenamiento Turístico Sustentable	9.5	9.5	-0.1	8.3	8.5	0.2	8.2	-10.0	-12.7	
Dirección General de Planeación	12.2	11.8	-0.4	10.4	10.5	0.1	10.6	-9.9	-13.7	
Dirección General de Programación y Presupuesto	21.5	22.5	0.9	18.7	18.9	0.2	18.7	-9.8	-18.5	
Dirección General de Seguimiento y Evaluación	10.5	9.6	-1.0	9.4	6.2	-3.2	9.3	-9.1	-37.5	
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación	15.1	16.4	1.3	11.8	12.1	0.3	15.4	-2.4	-28.3	
Dirección General de Verificación y Sanción	7.8	9.6	1.8	6.9	8.1	1.2	7.1	-7.5	-18.6	
FOINATUR Constructora, S.A. de C.V.	0.0	1.5	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	-100.0	
FOINATUR Infraestructura, S.A. de C.V.	0.0	0.0	0.0	0.0	176.1	176.1	164.1	n.a.	n.a.	
FOINATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.	175.4	175.0	-0.4	179.5	0.0	-179.5	0.0	-100.0	-100.0	
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	1,759.3	2,234.9	475.7	7,316.8	1,943.6	-5,373.2	4,166.2	48.8	-15.9	
Instituto de Competitividad Turística	20.4	19.9	-0.5	18.9	15.4	-3.6	18.9	-7.0	-25.4	
Oficialía Mayor	27.5	25.9	-1.6	22.1	13.3	-8.8	0.0	-100.0	-50.4	
Órgano Interno de Control	19.1	19.6	0.5	16.1	10.3	-5.8	0.0	-100.0	-49.2	
Secretaría	85.6	83.8	-1.9	64.3	44.7	-19.6	59.6	-19.3	-48.3	
Subsecretaría de Calidad y Regulación	22.2	20.3	-1.8	18.9	12.8	-6.2	19.8	-8.6	-39.2	
Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico	27.0	23.4	-3.5	23.6	13.9	-9.7	21.9	-12.9	-42.6	
Subsecretaría de Planeación y Política Turística	36.5	36.6	-1.9	34.3	20.9	-13.4	33.4	-9.9	-44.7	
Unidad de Administración y Finanzas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.9	n.a.	n.a.	
Unidad de Asuntos y Cooperación Internacionales	15.7	15.3	-0.4	14.2	28.3	14.0	11.8	-16.1	78.7	
Unidad de Coordinación Sectorial y Regional	7.1	13.5	6.3	6.0	4.0	-2.0	5.9	-11.9	-71.2	

Fuente: Elaborado por el CIEP con información de la SHCP, PEP 2018, 2019 y 2020.

3.3 Presupuesto por Programa Presupuestario 2018- 2020.

En la revisión del presupuesto del Ramo desde la clasificación programática, se observó que en lo que va del sexenio, se han concentrado las acciones y los recursos al desarrollo turístico regional en la zona sur del país, siendo el "Tren maya" el proyecto de infraestructura, de desarrollo económico, y turístico más importante del país.

Entre 2018 y 2020, la EP del presupuesto ha tenido diversos cambios a fin de direccionar los recursos a los programas prioritarios plasmados en el PND 2019-2024 y alcanzar la meta establecidas en este.

Respecto a la EP 2018, se eliminaron tres (Pp's) entre los que destacan:

- El Pp S248 “Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos” (PRODERMAGICO), cuyo objetivo fue fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos y regiones turísticas, mediante la ejecución de obras, servicios relacionados y acciones para el desarrollo sustentable del turismo. En el ejercicio 2018 el Pp ejerció 956.4 mdp, lo que significó 63.2 por ciento más de lo asignado, en 2019 ya no se le asignó recursos a este programa y en 2020 desaparece definitivamente de la EP.
- El Pp “F001 Promoción de México como Destino Turístico” de modalidad F (Promoción y fomento) se utilizaba para los gastos de operación del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM); siendo la fuente de ingreso el Derecho de No Inmigrante, el cual pagan los turistas extranjeros a su llegada a México”. Con relación a los recursos presupuestales en 2018 alcanzaron 583.2 mdp, fondeándose durante el año con los ingresos obtenidos del DNI por lo que dispuso de 5 mil 573.8 mdp; en 2019 la Cámara de Diputados aprobó 555.3 mdp de los cuales solamente se ejerció 27.3 por ciento, y en el actual ejercicio fiscal 2020 desaparece el programa de la EP.

El CPTM como ya se señaló realizaba actividades de promoción turística de México a través de las 21 oficinas de representación en diversos países tales como EU, Francia, Inglaterra, entre otros, actualmente esta figura ya no existe. Importa señalar, que de acuerdo con la Ley Federal de Derechos⁸, México recauda ingresos por la entrada al país de turistas extranjeros, toda vez que éstos deben pagar 558.26 pesos actualmente por visitar el país, el monto recaudado está en función de la cantidad de visitantes extranjeros, y a su vez depende de otros factores tales como la seguridad, los atractivos y la promoción turística. Por lo que es necesario continuar con la promoción turística y continuar con las medidas para garantizar una estancia segura.

8 Art 8 de la Ley Federal de Derechos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_281219.pdf

El Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR), como ya se mencionó, es una contribución que pagan los extranjeros que ingresan a México por un periodo de 7 y hasta 180 días, con base en la Ley Federal de Derechos (LFD).

Los ingresos recaudados por este derecho, antes de la extinción del CPTM, con base en la Ley se distribuían de la siguiente manera: 20 por ciento para el Instituto Nacional de Migración (INM) y 80 por ciento para el CPTM, a su vez de estos últimos recursos, 10 por ciento se asignaban al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur); al declararse extinto el CPTM, se anunció que el monto que le correspondía al CPTM se destinaría en su totalidad a la construcción del Tren Maya, aunado a esta declaración, en diciembre de 2019⁹ se reformó la LFD, en la cual se especifica la nueva distribución del DNR para el ejercicio 2020, en el artículo 19 de dicha Ley establece que para el INM se destinará 20 por ciento del DNR recaudado y el 80 por ciento restante se destinará para estudios, proyectos e inversión en infraestructura que determine el Gobierno Federal con objeto de conectar, fortalecer, generar accesibilidad, iniciar o mejorar los destinos turísticos del país, entre otros.

A consecuencia la desaparición del CPTM¹⁰, la Secretaría de Turismo procedió a la extinción de todas las oficinas en el extranjero (incluyendo las de ProMéxico); y se creó un nuevo organismo de promoción al turismo el “Consejo de Diplomacia Turística”¹¹ que es un órgano colegiado que constituirá una instancia de opinión y consulta para la planeación, diseño e implementación de estrategias de promoción e imagen de México a nivel internacional.

9 Ley Federal de Derechos (última reforma DOF 09-12-2019): Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, por lo que se refiere a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 20% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona, y el 80% restante se destinará para estudios, proyectos e inversión en infraestructura que determine el Gobierno Federal con objeto de conectar, fortalecer, generar accesibilidad, iniciar o mejorar los destinos turísticos del país, entre otros.

10 <https://www.gob.mx/sectur/prensa/anuncia-secretario-de-turismo-desaparicion-del-consejo-de-promocion-turistica-de-mexico>

11 <https://www.gob.mx/sectur/prensa/instalan-sectur-y-sre-e-consejo-de-la-diplomacia-turistica-para-promover-a-mexico-en-el-exterior>

Actualmente, la forma de promoción del turismo es a través del programa “Operación toca-puertas”¹² el cual está enfocado en negocios efectivos con los principales tour-operadores emisivos, y siempre con un estrecho vínculo con las líneas aéreas y los tours operadores receptivos, los cuales participan en ferias internacionales.

Para el ejercicio 2020, se aprobaron recursos para 11 Pp, y tan solo al Pp R023 “Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga” la Cámara de Diputados aprobó dos mil 500 mdp que representan 49.7 por ciento del total del presupuesto aprobado para el Ramo 21 Turismo.

Respecto a lo aprobado en 2019, el actual presupuesto del Ramo 21 es inferior en 44.7 por ciento real dicha variación se explica por tres Pp; el K021 “Proyectos de infraestructura de turismo” y K028 “Estudios de pre-inversión” a los cuales no se les aprobó presupuesto; y al Pp F001 “Promoción de México como Destino Turístico” que fue eliminado de la EP vigente. También destaca la disminución de recursos presupuestarios al Pp R023 “Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga”, el cual, a pesar de ser el Programa medular del Ramo, reportó menores recursos en 58.5 por ciento real respecto lo aprobado en 2019. (véase Cuadro 5).

Cuadro 5
Presupuesto y Gasto del Ramo 21 “Turismo”, 2018- 2020
(Millones de pesos)

Clave	Programas Presupuestarios	2018			2019				2020	
		Aprobado	Ejercido	Variación Absoluta	Aprobado	Ejercido	Variación Absoluta	%	Aprobado	Var. real 2020/2019
	Total	3,916.2	9,775.5	5,859.3	8,785.9	2,940.7	-5,845.2	-66.5	5,034.5	-44.7
E005	Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo	221.2	231.3	10.1	226.4	235.7	-0.7	-3.7	242.8	-0.8
E007	Conservación y mantenimiento a los CIPIs	175.4	175.0	-0.4	179.5	176.1	-3.3	-5.2	164.1	-11.7
F001	Promoción de México como Destino Turístico	583.2	5,573.8	4,990.6	555.3	154.6	-400.7	-73.1	0.0	-100.0
F002	Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	557.8	1,326.9	769.1	424.6	1,125.2	700.5	155.8	753.6	71.3
F005	Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	91.8	93.2	1.4	79.2	57.6	-21.6	-29.8	76.4	-6.9
G001	Regulación y certificación de estándares de calidad turística	56.2	55.5	-0.7	48.9	41.2	-7.7	-18.7	50.3	-0.7
K021	Proyectos de infraestructura de turismo	419.5	132.7	-286.8	229.4	64.9	-164.5	-72.7	0.0	n.a.
K027	Mantenimiento de infraestructura	635.5	616.8	-18.7	540.0	574.4	34.4	2.7	787.9	40.9
K028	Estudios de preinversión	0.0	0.0	0.0	180.0	36.8	-143.2	-80.3	0.0	n.a.
M001	Actividades de apoyo administrativo	262.4	281.0	18.6	217.0	223.4	6.3	-0.6	219.6	-2.3
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	61.2	60.5	-0.7	52.5	43.9	-8.6	-19.2	26.2	-51.8
P001	Planeación y conducción de la política de turismo	245.7	252.5	6.8	204.1	191.6	-12.5	-9.4	194.7	-7.9
P002	Impulso a la competitividad del sector turismo	20.4	19.9	-0.5	18.9	15.4	-3.6	-21.6	18.9	-3.8
R023	Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	0.0	0.0	0.0	5,820.0	0.0	-5,820.0	-100.0	2,500.0	-58.5
S248	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	586.0	956.4	370.4	0	0	0.0	n.a.	0.0	n.a.

Fuente: Elaborado por el CEF, con información PEF y Cuenta Pública 2018-2020 de la SHCP.

12 <https://www.gob.mx/sector/prensa/operacion-toca-puertas-como-nueva-forma-de-promocion-turistica-arrancara-proximamente-con-china-informo-miguel-torruco?idiom=es>

3.4 UR Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur).

Como se ha constatado a lo largo de estudio, la UR W3N “Fonatur” es la más importante del Ramo 21 “Turismo”, actualmente en el PEF 2020 cuenta con un presupuesto de 4 mil 166.2 mdp, que representa 82.8 por ciento de los recursos totales asignados al Ramo 21 “Turismo”. Fonatur es el organismo público encargado de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto en México y es el órgano de fomento a la inversión. Durante más de 40 años, se ha constituido como el eje para el fomento a la inversión turística sustentable, y a su vez ha impulsado los destinos turísticos como Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Huatulco y Riviera Nayarit.

El Gasto ejercido por el Fonatur entre 2018 y 2019 registró una disminución real de -15.9 por ciento; por su parte el presupuesto aprobado entre 2018 y 2020 ha registrado una tendencia inusual pues entre 2018 y 2019 se registra un incremento considerable de recursos aprobados 302.4 por ciento real y entre 2019 y 2020 una disminución importante equivalente a 45.0 por ciento real. Por lo que la TCMA entre 2018-2020 fue de 48.8 por ciento.

En el PEF Aprobado 2020, los principales Pp del Fonatur son los siguientes:

- El F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turismo” es uno de los más importantes, su objeto es “Contribuir y facilitar el financiamiento y la inversión público-privada en proyectos con potencial turístico mediante el incentivo a las inversiones para el desarrollo”, a través de los servicios de asistencia técnica, asesoría y calificación de proyectos, identificación de reserva territorial, y fomento a la inversión turística. En el gasto ejercido 2018 y 2019, el programa “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turismo” erogó casi 60 por ciento de los recursos ejercido de Fonatur. En contraste, la participación que tiene el programa en el presupuesto aprobado de Fonatur (2018-2020) ha sido variada; la más baja participación se registró en 2019 cuando se le asignó 5.8 por ciento de los recursos aprobados para la UR mientras que, la mayor participación se identificó en 2018, cuando se le destinó un tercio del presupuesto aprobado a Fonatur.

- Respecto a los proyectos de inversión física de “Fonatur” durante 2018, Fonatur instrumentó tres programas de modalidad “K”, siendo estos: K021 “Proyectos de infraestructura de turismo”, K027 “Mantenimiento de infraestructura” y K028 “Estudios de pre-inversión”, en los cuales se aprobaron de manera conjunta 949.4 mdp, para el ejercicio 2019, en los mismos programas se aprobó un monto total de 676.2 mdp, lo que implicó un menor presupuesto en 273.2 mdp; y para el actual año, la Cámara de Diputados aprobó únicamente para el Pp K027 “Mantenimiento de infraestructura” un monto de 787.9 mdp, lo que en suma significa una contracción de 11.9 por ciento real en promedio entre 2018-2020 de los recursos destinados en proyectos de inversión.
- Con relación al Pp “R023 Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga” creado a partir de 2019 con un presupuesto de 5 mil 800 mdp de los cuales no se utilizó recurso alguno en ese año, y cuyo propósito era fondear a otros Pp’s de los servicios que se requieran para la implementación del Proyecto “Tren Maya”; a consecuencia del rezago presentado en 2019, para el ejercicio 2020 se aprobó 2 mil 500 mdp, es decir, 3 mil 320.0 mdp menos, dicho monto representa 58.7 por ciento del presupuesto aprobado a Fonatur y 49.7 del presupuesto asignado al Ramo 21 “Turismo”.

Finalmente, “Fonatur Infraestructura, S.A. de C.V.”, es una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal (filial subsidiaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo) tiene como objetivo las actividades de conservación y mantenimiento en los CIP’s¹³ y ejecutar los contratos signados con “Fonatur” y terceros, para contribuir en el fortalecimiento de la infraestructura y la calidad de los servicios y los productos turísticos del país.

Los recursos federales asignados en 2018 fueron por 175.4 mdp de los cuales ejerció 175.0 mdp, para el ejercicio 2019 de los 179.5 mdp asignados dejó sin ejercer el 1.9 por ciento de los recursos aprobado; y para el actual año, se

13 Los CIP’s son los Centros Integrales planeados de FONATUR: Huatulco, Cancún, Loreto, Ixtapan, los Cabos, que presentan servicios a través del programa de Conservación y Mantenimiento de los centros antes mencionados.

asignó un presupuesto de 164.1 mdp. En suma, los recursos aprobados para esta UR entre 2018-2020 arroja una TCMA de -6.5 por ciento real en promedio registrando la más grande contracción (11.7%) entre 2020 y 2019.

Cuadro 6
Presupuesto y Gasto del FONATUR 2018-2020
(Millones de pesos)

Miles de pesos												
Clave	Programas Presupuestados	2018			2019			Variación real 2019-2020		2020		TCMA Aprobado 2020/2019
		Aprobado A	Ejercido B	Variación Absoluta A-B	Aprobado A	Ejercido B	Variación Absoluta A-B	Aprobado	Ejercido	Variación real 2020/2019		
	Total	1,194.6	2,401.9	475.3	7,496.2	2,119.7	-5,376.5	274.9	-14.9	4,330.3	-44.2	44.7
	Fondo Nacional de Turismo	1,799.3	2,234.9	475.3	7,316.8	1,943.6	-5,373.2	302.4	-15.9	4,144.2	-45.0	46.8
	F002 Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	557.8	1,326.9	769.1	424.6	1,125.2	700.5	-26.3	-18.0	753.6	71.5	12.4
K021	Proyectos de Infraestructura de Turismo	419.5	132.7	-286.8	229.4	64.9	-164.5	-47.1	-52.7	0.0	-100.0	-100.0
K027	Mantenimiento de Infraestructura	635.5	616.8	-18.7	540.0	574.4	34.4	-17.8	-9.9	787.9	41.0	7.7
K028	Estudios de preinversión	0.0	0.0	0.0	180.0	36.8	-143.2	n.a	n.a	0.0	-100.0	n.a
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	31.6	30.5	-1.1	27.7	28.6	0.9	-15.2	-9.2	26.2	-8.5	-11.9
M001	Actividades de apoyo administrativo	114.8	128.0	13.2	95.1	113.6	18.5	-19.8	-14.1	98.5	0.1	-10.4
R023	Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	0.0	0.0	0.0	5,820.0	0.0	-5,820.0	n.a	n.a	2,500.0	-58.5	n.a
FONATUR Infraestructura, S.A. de C.V.		175.4	175.0	-0.4	179.5	176.1	-3.3	-1.0	-2.6	144.1	-11.7	-6.5
E007	Conservación y mantenimiento a los CIPs	175.4	175.0	-0.4	179.5	176.1	-3.3	-1.0	-2.6	144.1	-11.7	-6.5

n.a No aplica 0.00 variación mayor a 500% real.

Fuente: Elaborado por el CFFP, con información PEF y Cuenta Pública 2018-2020 de la SHCP.

3.5 Ramo 21 Turismo, Avance al Primer Trimestre de 2020.

Al primer trimestre del año, se identificaron en el Ramo 21 “Turismo” dos programas que no tenían presupuesto aprobado anual y la SHCP les asignó recursos en el presupuesto modificado.

Estos dos Pp’s son proyectos de inversión, el primero identificado fue el K028 “Estudios de pre-inversión al cual se le autorizó 14.8 mdp y en el periodo reportado pagó 9.3 mdp lo que implicó un avance al periodo de 63.3 por ciento; y el otro programa al cual se le asignó recursos por (1,446.2 mdp) en el presupuesto modificado fue el K041” Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros”, sin embargo a pesar de la asignación de recurso, al periodo registra un subejercicio del 100 por ciento, no ejerció nada.

El Ramo 21 de manera general reporta un rezago en el gasto de 47.3 por ciento respecto al presupuesto aprobado y si se compara con el presupuesto modificado, se observa un subejercicio de 78.1 por ciento. Es de señalar que al interior del Ramo todos los Pp’s presentan rezagos en diversas magnitudes. El mayor rezago se identificó en el Pp K027 “Mantenimiento de infraestructura” en el cual se dejó sin ejercer 56.8 por ciento del presupuesto aprobado, en contraste el Pp’s que registró el menor rezago fue el Pp M001 “Actividades de apoyo administrativo” el cual ejerció el 98.1 del presupuesto aprobado.

Es de resaltar que, de acuerdo con la calendarización del gasto, se observó que, entre el presupuesto aprobado y modificado al periodo, se identificó una ampliación de un mil 400.9 mdp sobre el original estimado. Dicha diferencia obedece a los recursos asignados al Pp K041 "Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros" al cual, la Cámara de Diputados no le aprobó recursos y en el primer informe de la SHCP se le autorizó un monto de un mil 446.2 mdp. Se infiere que a lo largo del ejercicio fiscal dicha diferencia se acote al presupuesto anual.

Al comparar el ejercido con el presupuesto modificado, se registra un subejercicio en el Ramo por un mil 871.7 mdp al primer trimestre. Además de los recursos que se dejaron sin ejercer en el Pp K041, destacan los subejercicios de los Pp's F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico" y del Pp K027 "Mantenimiento de infraestructura" los cuales en conjunto dejaron sin ejercer un monto de 365.8 mdp.

Cuadro 7
Ramo 21 "Turismo" por Programa Presupuestario, Enero-Marzo 2020
(Millones de pesos)

R / Unidad Responsable	Aprobado Anual	Enero - Marzo			Avance Financiero (%)		
		Aprobado	Modificado	Pagado	Pagado/Aprobado anual	Pagado/Aprobado	Pagado/Modificado
21 Turismo	5,034.5	994.6	2,395.6	523.9	10.4	52.7	21.9
E005 Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo	242.8	54.5	61.0	45.2	18.6	83.0	74.2
E007 Conservación y mantenimiento a los CIPs	164.1	40.9	40.9	34.1	20.8	83.2	83.2
F002 Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	753.6	565.0	600.0	303.6	40.3	53.7	50.6
F005 Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	76.4	13.1	13.4	8.2	10.8	62.8	61.1
G001 Regulación y certificación de estándares de calidad turística	50.3	8.7	9.3	6.3	12.6	73.0	67.8
K027 Mantenimiento de infraestructura	787.9	78.7	103.4	34.0	4.3	43.2	32.9
K028 Estudios de preinversión	0.0	0.0	14.8	9.3	n.a.	n.a.	63.3
K041 Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros	0.0	0.0	1,446.2	0.0	n.a.	n.a.	0.0
M001 Actividades de apoyo administrativo	219.6	48.7	57.2	47.8	21.8	98.1	83.5
O001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	26.2	10.3	10.8	9.4	35.8	90.9	86.7
P001 Planeación y conducción de la política de turismo	194.7	36.9	34.5	23.1	11.9	62.6	67.0
P002 Impulso a la competitividad del sector turismo	18.9	3.4	4.0	2.9	15.2	85.2	71.7
R023 Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	2,500.0	134.5	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.

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

La SHCP en el Anexo XV "Principales causas de la variación del gasto" del primer informe trimestral¹⁴, adjudica la variación del gasto del Ramo 21 "Turismo" a los menores recursos para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico; y a que se dejó sin ejercer los recursos para provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga.

14 https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2020/it/04afp/itanfp06_202001.pdf

4. Impacto de la Pandemia COVID-19 sobre el Sector Turismo

La enfermedad COVID-19 ha causado graves consecuencias al declararse pandemia mundial tras haberse propagado muy rápidamente alrededor del mundo.

Toda vez que no hay una inmunidad previa conocida, no hay vacuna, no hay tratamiento específico y se asume que todas las personas son susceptibles al virus, las medidas sanitarias adoptadas por diversos países implicaron el confinamiento, como principal medida de control. Lo que supuso detener las actividades económicas de los países donde se iba haciendo presente dicha pandemia.

El confinamiento ha sido variado, en el caso de México se detuvieron las actividades no esenciales desde el 27 marzo y hasta la fecha no se ha reactivado en su totalidad.

Si bien la pandemia ha traído consecuencias fatales en materia de salud, el impacto económico que ha causado a nivel mundial solo se compara con los efectos de la crisis mundial de 1929, según los principales organismos financieros internacionales.

El Banco de México¹⁵ estima que la caída del PIB en México sea de 8.8 por ciento al cierre del año, en el último informe del IMSS¹⁶, se reportan entre enero y mayo una pérdida de 838 mil 272 empleos, de los cuales 70 por ciento corresponde a empleos permanentes.

Bajo este contexto, una de las medidas tomadas por el Gobierno Federal fue la restricción en la movilidad, así como la operación de restaurantes, hoteles viajes entre otros, sin lugar a duda uno de los sectores más golpeados por la Pandemia Covid 19 es el Sector Turismo.

15 <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B5FC0C3C3-17D3-9A82-F051-F0056848991E%7D.pdf>

16 http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/Empleo%20Mayo%202020.pdf

De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo¹⁷ las cifras internacionales de turistas podrían caer en 60-80 por ciento en este año. El Centro de Investigación y Competitividad Turística¹⁸ (Cicotur) Anáhuac en México estimó:

- Una pérdida en el consumo turístico para 2020 de 1.6 billones de pesos. Lo que significa una contracción de 49.3 por ciento con relación al consumo observado el año pasado.
- En el PIB Turístico, se espera una reducción en la participación en el PIB nacional. Para el cierre del año se pronostica una contribución de tan solo 4.9 por ciento, siendo que en 2018 llegó a aportar 8.7 por ciento. Dicha reducción sería de aproximadamente 3.8 puntos porcentuales del PIB.
- Se espera que aproximadamente más de un millón de personas podrían perder su empleo, lo que representaría una pérdida del 27 por ciento del empleo turístico por la contingencia.
- Dado que no se tiene la certeza, en el corto plazo, de contar con una vacuna y hasta donde llegaran las repercusiones de la recesión mundial, la recuperación del sector a nivel de 2019 podría tardar en llegar.

De acuerdo con el titular de la Secretaría de Turismo, la actividad turística se recuperará en 2023¹⁹, a los niveles que se encontraba en 2019, ello coincide con la estimación de recuperación antes señalada por Cicotur.

Con el fin de contribuir a una recuperación más rápida, las Secretarías de Turismo y de Salud emitieron los lineamientos para la reapertura del sector Turístico ²⁰ el 20 de mayo pasado, mismos que deberán cumplir todas las empresas turísticas para su gradual reapertura. Integra disposiciones

17 <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>

18 https://www.anahuac.mx/mexico/cicotur/sites/default/files/2020-05/Doc14_Cicotur_Estimacion_afectaciones_turismo_mexicano_Covid19.pdf

19 <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-turismo-en-mexico-tardara-recuperarse-hasta-2023-preve-gobierno/20000011-4253813>

20 https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Lineamiento_nacional_reapertura_turismo_20052020.pdf

generales para la nueva normalidad: higiene, centros de hospedaje, aislamiento, restaurantes, transporte aéreo, terrestre y marítimo”, enfocadas en prevenir y mitigar al máximo los riesgos de contagio mediante medidas de higiene personal, del entorno y de sana distancia como una prioridad en la nueva normalidad, tomando como base el semáforo por regiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF)²¹ el 14 de mayo pasado, en el que se establece la estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas.

21 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020

Consideraciones Finales

El turismo tiene un impacto positivo en la economía, es una de las actividades económicas y culturales más dinámicas y de mayor relación intersectorial, además de ser una de las principales fuentes generadoras de ingresos de divisas; de acuerdo con cifras previas en 2019 alcanzó los 24.6 mdd. Además, en los diez últimos años ha aportado en promedio 8.5 por ciento al PIB nacional.

A partir de 2019, la actual administración ha definido las prioridades de los proyectos a realizar en el sector turístico, a través de los recursos asignados a los Pp que integra el Ramo 21 “Turismo”, donde los recursos presupuestales se centran en la nueva estrategia de inversión enfocada en el proyecto “Tren Maya”, el cual concentra 49.7 por ciento del presupuesto del Ramo en el Pp “R023 Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga”, relacionado a dicho proyecto.

La promoción del sector turístico cuenta con una nueva forma de promoción. La nueva estrategia que se plantea es fomentar el turismo a través del programa “Operación toca-puertas” principalmente.

Es innegable que ante el escenario de restricciones por la pandemia que se vive habrá una afectación en el sector turístico en 2020, afectando al empleo que se genera por esta actividad, así como el impacto nocivo a las pequeñas y grandes empresas turísticas. Es indudable que la recuperación dependerá mucho de la solución que se encuentre para la pandemia.

7. Prioridades de Gasto para la Reactivación Económica: Salud y Economía

Presentación

Con base en la experiencia y en los estudios recientes efectuados por organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se han emitido una serie de recomendaciones sobre cuál sería la ruta adecuada para promover la reactivación económica, haciendo uso de la política de gasto público.

A partir de este marco de referencia, el objetivo de la presente nota es analizar los sectores hacia los cuales los gobiernos de América Latina, incluido México, habrán de orientar el gasto en los próximos años, en aras de contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID-19 y reactivar sus economías.

Panorama general de la Región de América Latina

Según el diagnóstico de CEPAL y OPS¹ América Latina es una de las regiones del mundo más vulnerables a los efectos económicos y sociales de la pandemia por COVID-19, toda vez que enfrenta problemas estructurales de pobreza, profunda desigualdad en diferentes dimensiones y debilidad de los sistemas de protección social y de salud, de allí que se exacerbe su fragilidad en este momento.

Resulta evidente, en este contexto, que las políticas de gasto de los gobiernos de la región habrán de priorizar particularmente dos sectores: salud y economía.

De acuerdo con proyecciones de la CEPAL² el desempleo en América Latina aumentará de 8.1 por ciento en 2019 a 13.5 por ciento en 2020, de manera que, el número de desempleados de la región se elevará a más de 44 millones de personas, lo que significa un incremento de más de 18 millones de personas respecto a 2019.

Por otra parte, la misma fuente revela que, en la región de América Latina los trabajadores informales (en su mayoría mujeres) representan 54.0 por ciento del empleo total, lo que implica que se trata de población que carece tanto de prestaciones sociales como de servicios de salud, de ahí la necesidad de enfocar los recursos públicos hacia la salud y económicos, que permitan la reactivación económica del grueso de la población.

En materia de salud, lo que se observa son sistemas rezagados, subfinanciados y fragmentados, que presentan fuertes barreras para el acceso, acompañados por un bajo gasto público, muy por debajo de la meta de 6.0 por ciento del PIB recomendada por la OPS, pues en promedio la región alcanza apenas 3.7 por ciento del PIB. En consecuencia, la disponibilidad promedio de médicos y

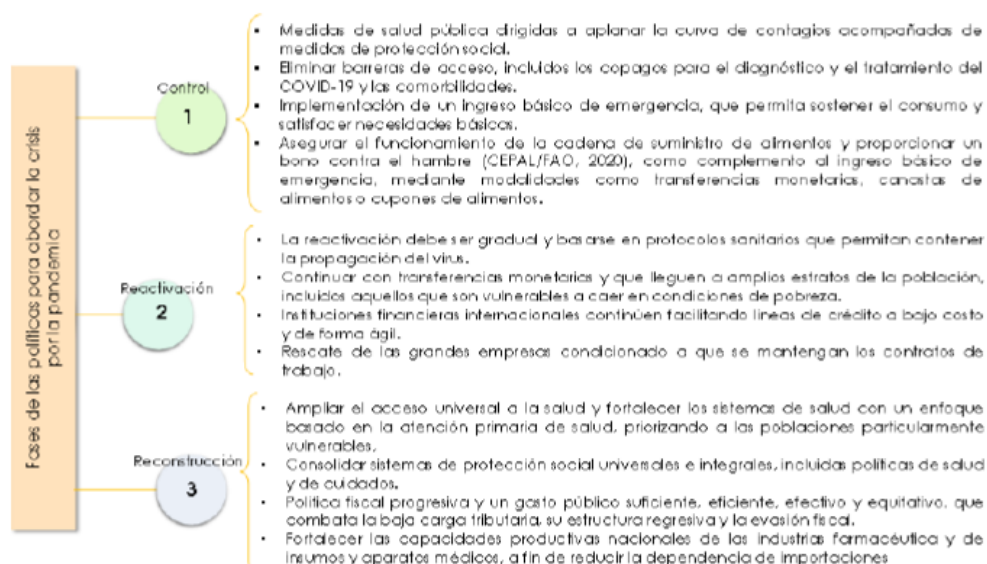
1 Cf. Sitio Lanzamiento Informe CEPAL-OPS: Salud y economía para enfrentar el COVID-19: <https://www.cepal.org/es/videos/lanzamiento-infome-cepal-ops-salud-economia-enfrentar-covid-19>

2 CEPAL, “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, julio 30 de 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf

de camas hospitalarias se ubica 50.0 por ciento por debajo de la que tienen países más desarrollados, como los miembros de la OCDE.

En este contexto la CEPAL propone una serie de políticas, que permitan afrontar la problemática sanitaria, económica y social que enfrenta la región, las cuales se deberán instrumentar en tres fases: control, reactivación y reconstrucción.

Políticas para enfrentar la Pandemia en América Latina

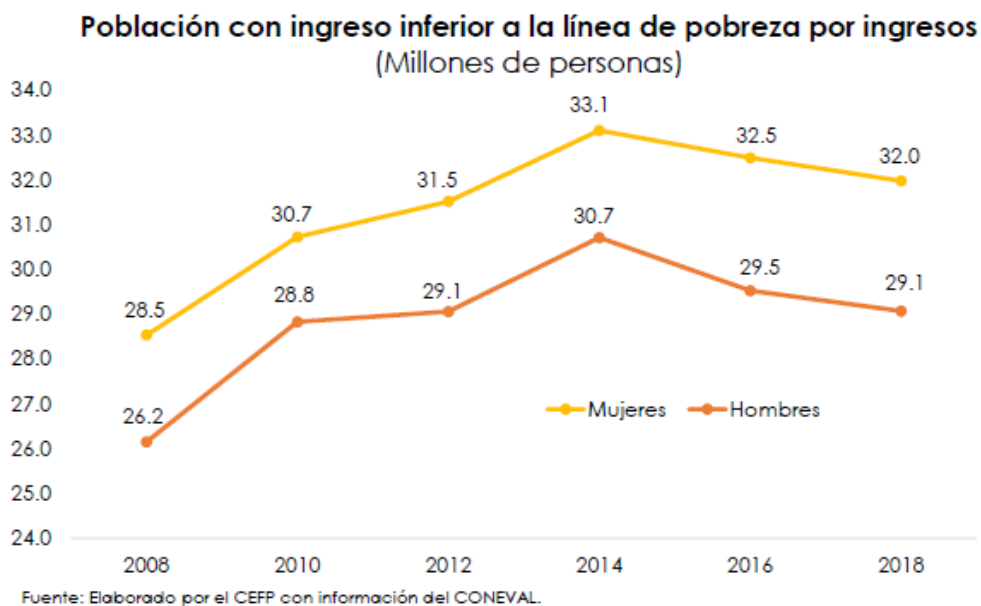


Fuente: Elaborado por el CIEP con información de la CEPAL.

Situación Nacional

En México, la situación económica y de prestación de servicios de salud pública prevaleciente, debido al descuido del sistema sanitario en las décadas pasadas, agudizan la crisis por la pandemia del COVID-19. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2018, de la población total, 41.9 por ciento se ubicaba en situación de pobreza, lo que en términos absolutos significaba 52.4 millones de personas.

La misma fuente reportó que en ese año, 61.1 millones de mexicanos tuvieron ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos, lo cual implica que, esta población no contaba con los medios económicos para la adquisición de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona mensual.



En materia de seguridad social y acceso a la salud, también las cifras resultan desfavorables, toda vez que, en 2018 según CONEVAL, 20.2 millones de mexicanos no tenían acceso a servicios de salud y 71.7 millones de personas carecía de acceso a la seguridad social, véase Anexo 1.

En general, el sistema de salud nacional está fragmentado y se caracteriza por su infraestructura deficiente e insuficiente, por lo cual no toda la población tiene acceso a servicios de salud. De acuerdo con cifras de CONEVAL³, en 2018 del total de las localidades del país, 30.9 por ciento se encontraba en condiciones de aislamiento, en las cuales vivían 3 millones 137 mil 271 personas con carencia de acceso a servicios de salud.

3 CONEVAL, Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018, México 2018, p.20

Asimismo, conviene mencionar que, en México en 2018 se disponía de 2.6 médicos por cada mil habitantes⁴, y en ese mismo año, en el país se contaba con una cama y 0.7 consultorios por cada mil habitantes⁵.

Cabe aquí destacar, que dichas cifras son nacionales, pues a nivel estatal en varios casos la disponibilidad de médicos y camas es aún menor, tal es el caso de Chiapas donde se disponía en 2018 de 1.7 médicos y apenas 0.6 camas hospitalarias, por cada mil habitantes.

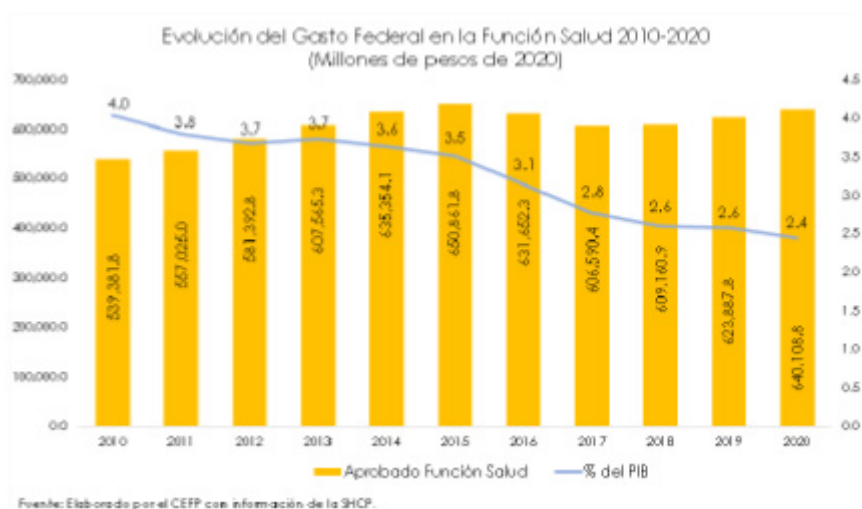
En consecuencia, se observa que, en México más de 50.0 por ciento de la población es altamente vulnerable por carencia de ingreso y por falta de acceso a servicios de salud y prestaciones sociales, problemática que se agudiza con la crisis de la pandemia por COVID-19, de manera que se incrementa la necesidad de atenderla mediante políticas de gasto encaminadas a fortalecer, tanto el sector salud como la economía.

El Gasto Federal en Salud y Economía en México

Durante la última década, el gasto público en salud en México ha venido disminuyendo como proporción del PIB, mientras en 2010 el gasto aprobado a la función salud representaba 4.0 por ciento, en 2020 este representa 2.4 por ciento del PIB, 1.3 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la región y 3.6 puntos porcentuales por debajo de la meta recomendada por la OPS. Esto a pesar de que en 2019 y 2020 se incrementó el presupuesto aprobado para la función salud (Gráfico inferior).

4 Mientras que en países como Brasil, Canadá o Cuba contaban con razones de 7.4, 9.8 y 8.0 personal médico por 1000 habitantes, Cf. WHO, World Health Statistics 2018.

5 Incluye instituciones del sector público (Secretaría de Salud y Servicios Estatales de Salud, IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, Estatales, Universitarios) y privado. Se refiere a médicos y enfermeras en contacto con el paciente, y camas hospitalarias (censables). Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, México 2018.



Además, derivado de la emergencia sanitaria que se está enfrentando, al cierre de la primera mitad de 2020, se observa un incremento importante en el gasto de este sector, al menos en lo que corresponde al Ramo 12 “Salud”, en el cual la Federación destina recursos para la atención a la población no derechohabiente de servicios de salud derivados del empleo formal.

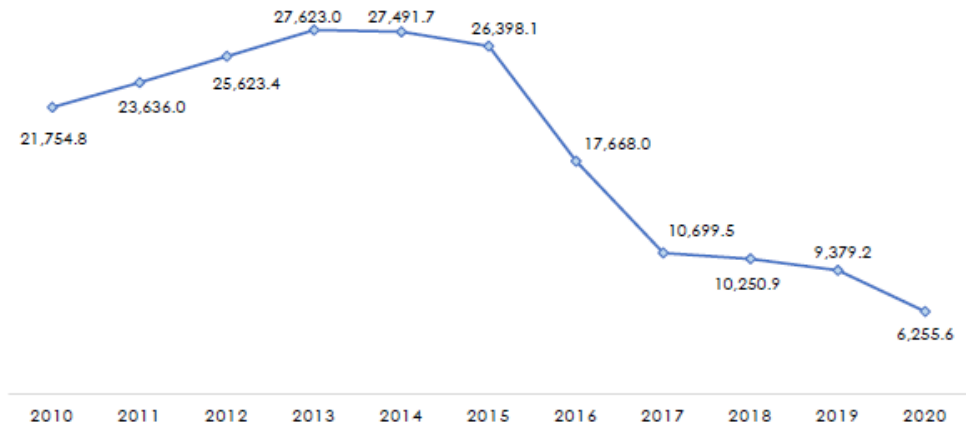
En el Ramo 12 “Salud”, al cierre de junio se reportó un sobreejercicio por 123.0 millones de pesos (mdp), que se explicó, principalmente, por el mayor gasto en el Programa G004 “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, en el que las erogaciones superaron en 560.9 mdp el presupuesto modificado al periodo.

Sin embargo, dicho incremento se compensó parcialmente por los subejercicios registrados en los programas U008 “Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes” y E023 “Atención a la Salud”, en el primero se dejaron de ejercer 171.6 mdp y en el segundo no se ejercieron 170.5 mdp.

Por su parte, el gasto en el Ramo 10 “Economía”, que es el sector en el que la Federación concentra los recursos encaminados a desarrollar e implementar políticas integrales de innovación, diversificación e inclusión productiva y comercial, así como de estímulo a la inversión nacional y extranjera,

propiciando el aprovechamiento de los recursos minerales e impulsando la productividad y competitividad de los sectores industriales, que permitan su integración a cadenas regionales y globales de valor, con el fin de contribuir a generar bienestar a la población mexicana⁶, ha disminuido en promedio anual 11.7 por ciento entre 2010 y 2020.

Recursos aprobados al Ramo 10 "Economía" 2010-2020
(Millones de pesos de 2020)



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

Dicha reducción de los recursos aprobados al Ramo 10 "Economía" se acentuó a partir de 2016, toda vez que, en 2015, la SHCP llevó a cabo un análisis de la estructura programática del Ramo, a fin de identificar duplicidades y áreas de oportunidad para elevar la eficiencia del gasto público en el sector, el cual concluyó con la fusión de diversos programas y la desaparición de otros, en aras de reducir el gasto.

Entre los cambios más relevantes que se registraron en la estructura programática se encuentran:

⁶ <https://www.gob.mx/se/que-hacemos#:~:text=Nuestra%20misi%C3%B3n%20es%20desarrollar%20e,y%20competitividad%20de%20los%20sectores>

- Fusión del Pp S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) con el Pp S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, formando un nuevo Pp S021 denominado Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural.

Esto pese a que, el propio CONEVAL calificaba al FOMMUR como un programa que contribuía al desarrollo y empoderamiento económico de las mujeres.

A partir de ese año, 2016, se continuaron llevando a cabo una serie de adecuaciones a la estructura programática y gasto del Ramo 10, que han derivado en la drástica reducción de los recursos aprobados al mismo.

No obstante, la actual Administración Federal con el propósito de hacer frente a la crisis sanitaria, ya comenzó a implementar políticas de gasto en materia económica, en aras de apoyar a la economía familiar y a la microempresa.

En la estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, se contemplan cambios importantes en el Ramo 10 “Economía”:

- La creación del Pp U007 “Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”, creado en el transcurso del ejercicio fiscal 2020 con el objetivo de contribuir a la permanencia de las unidades económicas de base, micro y pequeñas empresas, prestadores de servicios independientes y empresas con registro patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social, ante la crisis económica derivada de la contingencia sanitaria, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan a través de financiamientos.

Al cierre del primer semestre de 2020, en el Ramo 10 “Economía”, se erogaron 29 mil 702.0 mdp, esto es 27 mil 528.6 mdp por arriba del presupuesto programado para el semestre. Este mayor gasto se registró en los programas: Apoyo Financiero a Microempresas Familiares; y Microcréditos para el Bienestar.

Destaca que el programa Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, como ya se mencionó, se creó como respuesta a la crisis generada por el COVID-19, y este reporta un gasto ejercido de 27 mil 477.4 mdp al cierre de junio de 2020.

Consideraciones Finales

En América Latina, la crisis sanitaria derivada del COVID-19 vino a exacerbar las problemáticas estructurales de la región en materia económica y de salud, en consecuencia, la vulnerabilidad de la población es muy alta, por lo cual los gobiernos habrán de focalizar sus políticas fiscales, y particularmente la política de gasto, hacia dos sectores fundamentales: salud y economía, economía familiar y la microempresa, principalmente, en aras de mantener el empleo.

En el caso de México, si bien se observa ya la instrumentación de diversas medidas en materia de gasto, enfocadas a preservar el empleo de las microempresas, también sería adecuada la instrumentación de medidas adicionales de fomento para la recuperación de los niveles de ingreso.

Asimismo, al igual que en el resto de América Latina, en México se ha producido un efecto de desplazamiento de la atención de enfermedades distintas del COVID-19, posponiéndose o interrumpiéndose especialmente la atención de morbilidad y la actividad programática y de control de las enfermedades no transmisibles y crónicas, lo cual en el corto plazo se puede traducir en un aumento importante de la mortalidad general, de ahí la necesidad de reforzar el gasto en salud.

Por último y no menos importante, será el focalizar recursos hacia la promoción de la inclusión social, mediante el mayor acceso al sistema sanitario; fortalecer un sistema educativo de calidad, el acceso a servicios básicos y la expansión del acceso a las tecnologías de información y comunicación, particularmente a Internet. Sin embargo, esas serán medidas que se habrán de instrumentar en la última fase, la de la reconstrucción, según la ruta trazada por la CEPAL.

Апехо 1

[illegible]

Referencias

- Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, México 2018. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sesto-informe-de-gobierno>
- CEPAL, “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, julio 30 de 2020.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf
- CONEVAL, Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018, México 2018.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf
<https://www.oecd.org/about/secretary-general/covid-19-and-latin-america-priorities-for-dealing-with-pandemic-and-reconstruction-june-2020-sp.htm>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2021/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- WHO, World Health Statistics 2018, disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>

8. Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Presentación

El pasado 29 de septiembre, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El 9 de diciembre, el Congreso mexicano, aprobó la iniciativa para realizar modificaciones a la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en los siguientes apartados:

I. Disminución de las semanas de cotización de 1 mil 250 a 750 y luego aumenta a 1 mil semanas en forma gradual;

II. Incremento gradual de las Aportaciones Patronales;

III. Elevar la Pensión Garantizada;

IV. Tope máximo a las Comisiones que cobran las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

El presente documento expone una descripción general de la situación actual que guardan los principales apartados en comento; así como, los cambios planteados en la Iniciativa enviada por el Ejecutivo.

Sistema de Pensiones en México

El actual sistema de pensiones en México, está conformado por dos grandes tipos de pensiones: las pensiones no contributivas y las pensiones contributivas. El objetivo de las pensiones no contributivas es asegurar un nivel mínimo de subsistencia, se tratan de transferencias que se otorgan a una determinada población objetivo y se financian en su totalidad con gasto corriente del Presupuesto Federal; en cambio, las pensiones contributivas, son aquellas que se obtienen cuando el trabajador realizó aportaciones de su salario al sistema de seguridad social durante su etapa laboral.

El pilar no contributivo, está conformado por todos aquellos programas de pensiones sociales que se derivan de recursos públicos, pero la población objetivo no contribuye al sistema de seguridad social. En México, el esquema no contributivo nacional más importante es el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el cual es financiado con Presupuesto Federal.

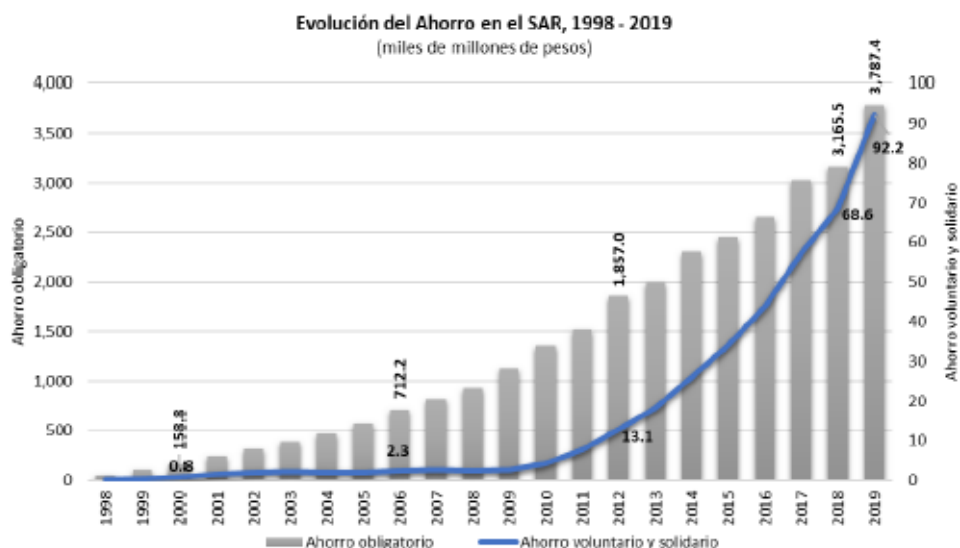
El objetivo de este programa es mejorar el bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión¹; por medio de una transferencia monetaria, que actualmente asciende a 1 mil 275 pesos mensuales.² Cabe mencionar que, este programa tiene cobertura nacional y es universal, es decir, cualquier persona que cumpla con los requisitos sobre la edad, puede solicitarlo.

Dentro de las pensiones contributivas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), cada trabajador que se encuentre afiliado y cotice a algún instituto de seguridad social (IMSS o ISSSTE) dispone de una cuenta individual³, en la cual se depositan las aportaciones obrero-patronales y del gobierno, así como los rendimientos (positivos o negativos) que se generen de la inversión de los recursos de los trabajadores

1 Dentro de los requisitos necesarios para obtener esta pensión, están los siguientes: una edad mínima de 65 años para personas que vivan en comunidades indígenas y de 68 años o más de edad en el resto del país.

2 Dicho monto se elevó sustancialmente, ya que anteriormente se otorgaban 580 pesos mensuales y el apoyo estaba restringido para adultos mayores que no tuvieran una pensión contributiva mayor de 1,092 pesos mensuales.

3 Actualmente los trabajadores independientes que no cotizan a algún instituto de Seguridad Social, pueden ahorrar para su retiro en la cuenta individual-AFORE de su elección.



Fuente: Elaborado por el CEFEP con base en datos de la CONSAR.

La evolución del ahorro en el SAR ha sido constante desde 1997. La gráfica anterior, muestra una tendencia creciente del ahorro obligatorio y voluntario durante el periodo de 1998 a 2019; el ahorro obligatorio⁴ del SAR ha crecido a una tasa media anual de 22.5%. Para finales de 2019, el ahorro obligatorio alcanzó un monto superior a 3.7 billones de pesos. Además, en el mismo periodo de tiempo (de 1998 a 2019) el ahorro voluntario total del SAR (ahorro voluntario más ahorro solidario), ha crecido de forma exponencial, a una tasa promedio anual de 43.5%. Al cierre del año 2019, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones alcanzó la cifra de 92 mil 185 millones de pesos. Es decir, el ahorro total del sistema de pensiones pasó de 54 mil 500 millones de pesos en 1998 a 3.9 billones de pesos a finales de 2019.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lleva 23 años funcionando y ha tenido logros importantes como el nivel de ahorro que ha alcanzado; sin embargo, ha quedado limitado en algunos aspectos que son precisos de enfrentar a fin de

⁴ El Ahorro obligatorio, comprende las aportaciones a la cuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) tanto de los trabajadores cotizantes al IMSS como del ISSSTE.

garantizar un nivel de ingreso a la población que esté próxima a retirarse del mercado de trabajo.

En este sentido, el Gobierno Federal, modificó algunas variables del actual sistema de pensiones, a fin de contribuir a mejorar la suficiencia de las mismas. Dentro de las modificaciones, destacan las siguientes:

I. Disminución de las semanas de cotización de 1 mil 250 a 750 y posteriormente a 1 mil semanas en forma gradual

La legislación que rige el principal sistema de pensiones en México (Ley del Seguro Social 1997), establece diferentes modalidades para el otorgamiento de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez. Para tener derecho a una pensión, el trabajador debía de cotizar un mínimo de 1 mil 250 semanas ante el IMSS.

Sin embargo, de acuerdo con la OCDE y la CONSAR, las densidades de cotización⁵ de los trabajadores mexicanos son bajas; en promedio, los trabajadores pasan poco menos de la mitad de su vida laboral en la formalidad (OCDE-CONSAR, 2016). En este sentido, solo un porcentaje muy bajo de la población podría cumplir con el requisito de las 1 mil 250 semanas cotizadas y el resto no estaría cubierto por una pensión contributiva al llegar a la vejez.

Por lo que se aprobaron modificaciones a los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social, a fin de reducir las semanas necesarias para tener derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez. La disminución será de 1 mil 250 a 750 semanas de cotización ante el IMSS y se irá incrementando gradualmente hasta alcanzar un total de mil semanas de cotización en el año 2031.

La ley establece que, al cumplir los requisitos señalados, el asegurado podrá elegir entre contratar con una compañía aseguradora una renta vitalicia o bien mantener los recursos de su cuenta individual y efectuar retiros programados.

⁵ La densidad de cotización, se refiere al tiempo que un trabajador cotiza al sistema de pensiones durante su vida laboral.

La renta vitalicia consiste en la contratación de un seguro con una compañía aseguradora. El trabajador entrega sus recursos a una aseguradora, ésta a cambio de una prima, absorbe el “riesgo de longevidad” del asegurado, es decir, independientemente de los años que viva la persona después de retirarse del mercado laboral, la compañía de seguros estará obligada a proporcionar una pensión vitalicia al asegurado. La pensión que paga la aseguradora es fija y estará indexada a la inflación. En la modalidad de renta vitalicia, el monto de la pensión dependerá del saldo de la cuenta individual.

En el retiro programado, el pensionado mantiene la propiedad de sus recursos, ya que el saldo de la cuenta individual lo sigue administrando la AFORE, así como los rendimientos correspondientes a las inversiones de los recursos. De esta forma, a la AFORE le corresponderá pagar la pensión al ahorrador, a través de retiros mensuales de la cuenta individual hasta que se agoten los recursos. El monto mensual de la pensión que pagará la AFORE será decreciente y dependerá entre otras cosas del saldo de la cuenta individual, de la esperanza de vida del pensionado, de los rendimientos ganados, así como de las comisiones cobradas por la administración de los ahorros.

II. Incremento gradual de las Aportaciones Patronales

En el sistema de cuentas individuales, la pensión resultante está determinada por el nivel de aportación tripartita (trabajador, patrón y Gobierno Federal); los Rendimientos generados y las Comisiones cobradas por las AFORE; sin embargo, el nivel de contribución al sistema es bajo.

Actualmente, para los trabajadores del sector privado que cotizan al IMSS, las contribuciones totales son de 6.5% del Salario Base de Cotización (SBC), distribuidas de la siguiente forma: el trabajador aporta el 1.125% del SBC; el patrón aporta el 5.150% y el Estado el 0.225%.

Según estimaciones de la OCDE, una tasa de contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo⁶ de apenas el 26% para el trabajador promedio (OCDE, 2016, pág. 4).

6 La Tasa de Reemplazo (TR), se define como la relación entre el monto de la pensión respecto del último salario del trabajador.

En 23 años que lleva operando el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR (1997-2020), presenta un reto importante, relacionado con las bajas tasas de reemplazo esperadas para los trabajadores.

Con la finalidad de elevar las tasas de reemplazo de las pensiones, sin afectar a los trabajadores, se propuso aumentar, a partir de 2023, las aportaciones por parte del patrón y del Estado. Así, la aportación patronal se eleva de 5.15 a 13.87%, y la aportación del Estado modifica su composición para beneficiar a los trabajadores de menores ingresos, sin incrementar su monto total. El incremento de la aportación patronal, se realizará gradualmente de 2023 a 2030.

De esta forma, la tasa de contribución total se elevaría gradualmente a 15% del SBC en un periodo de ocho años, del 2023 al 2030; quedando la misma aportación por parte del trabajador (1.125% del SBC), aumentando la contribución del patrón (desde 5.15 hasta 13.87% del SBC) y el Estado reorientará su aportación para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, por lo que no incrementaría su monto total.

III. Elevar la Pensión Garantizada

Adicionalmente, la Ley del Seguro Social de 1997, contempla una pensión mínima garantizada (PMG) por parte del Gobierno Federal, para todos aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos de tiempo de cotización que establecen las leyes de seguridad social, pero que al momento del retiro no tengan los saldos acumulados suficientes en sus cuentas individuales para financiar un nivel mínimo de pensión.

La reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), contempla elevar la pensión garantizada del promedio actual de 3 mil 289 pesos a un valor promedio de 4 mil 345 pesos. Para ello, se modificó el artículo 170 de la LSS, a fin de modificar la forma de determinar dicha pensión, para que en lo sucesivo se calcule considerando las semanas de cotización, el promedio del salario base de cotización y la edad del trabajador. Con estas acciones se proyecta que la tasa de reemplazo, se eleve en promedio 40% respecto de su nivel actual (SHCP, 2020).

IV. Tope máximo a las Comisiones que cobran las AFORE

Desde la creación del SAR en 1997, el esquema del cobro de comisiones de las AFORE ha ido evolucionando. En un principio, las administradoras cobraban tres tipos de comisiones: 1) sobre el saldo de la cuenta, 2) sobre el flujo de aportaciones y 3) sobre el rendimiento obtenido. A fin de lograr mayor transparencia y hacer más sencilla la comparación de costos entre las administradoras, en marzo de 2008 se modificó la ley y se estableció una comisión única sobre el saldo acumulado.

Por lo anterior, el cobro de comisiones ha tendido a reducirse desde 2008. En promedio, las comisiones que cobraban las AFORE sobre saldo pasaron de 1.93% (2008) a 0.92% en 2020. Esto significa que el cobro de comisiones descendió a una tasa anual promedio de 6.0% en los últimos 12 años. Además, la brecha entre comisiones que cobraron las administradoras se hizo más pequeña en este mismo periodo; en 2008, la diferencia entre la comisión más alta (3.3%) y más baja (1.0%) fue de 230 puntos base; para 2020 la brecha fue de apenas 19 puntos base.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

Para el año 2020, la comisión promedio que cobraron las AFORE sobre saldo fue de 0.92%; porcentaje 52% menor que el registrado en 2008. Sin embargo, las comisiones cobradas por las AFORE en México siguen siendo elevadas en comparación internacional (OCDE-CONSAR, 2016).

En este sentido, se adiciona un párrafo al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que a la letra señala: "Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando."

Conclusiones

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lleva 23 años funcionando y ha presentado avances como el nivel de ahorro que ha logrado alcanzar; sin embargo, también enfrenta retos importantes, algunos de ellos relacionados con el nivel de cobertura del sistema y las tasas de reemplazo que se esperan para la población próxima a retiro.

Los cambios a las Leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aprobadas por el Congreso, permiten avanzar en el tema de la suficiencia de las pensiones de los trabajadores formales, al permitir una mayor tasa de reemplazo esperada, lo que se traduce en mayores ingresos para la población en retiro. Sin embargo, todavía existen retos en el sistema de pensiones mexicano como son: el bajo nivel de cobertura del sistema (que está relacionado con la estructura del mercado de trabajo en México); la fragmentación de los diferentes sistemas de pensiones que existen en el país; la sostenibilidad fiscal en un entorno de envejecimiento de la población, entre otros.

Fuentes de Información

- López Obrador, Andrés Manuel, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro [en línea], Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5619-II, 29 de septiembre de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-II.pdf>>.

- OCDE-CONSAR (2016). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/consar/articulos/estudio-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-pensiones-mexico-22597>>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones (Comunicado No. 061), 22 de julio de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/564949/Comunicado_SHCP_061__1_.pdf>

- Ley del Seguro Social [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, México, Ciudad de México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_211020.pdf>.

- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996, México, Ciudad de México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>>.

**9. Determinación y Evolución de las Reservas
Internacionales en México
1995 - 2020 / Noviembre**

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista, en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados en materia de finanzas públicas, pone a su disposición el documento “Determinación y Evolución de las Reservas Internacionales en México, 1995 - 2020 / Noviembre”.

El presente documento se elabora bajo el contexto de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los Artículos 20 y 34, y se adicionan los Artículos 20 Bis y 20 Ter a la Ley del Banco de México en materia de captación de moneda extranjera en efectivo propuesta, dictaminada y aprobada en el Senado de la República, que tiene como objetivo que el Banco de México compre a las instituciones de crédito los billetes y monedas extranjeros que estas capten y no puedan colocar en México o con instituciones financieras del país correspondiente a dichas divisas y que se integren a la reserva de activos internacionales del Banco de México.

Este estudio tiene como objetivo presentar el marco conceptual y jurídico en el que se sustenta el manejo de las reservas internacionales, la determinación de la reserva desde el punto de vista internacional, sus fuentes y usos; así como se hace un breve resumen de su evolución a lo largo del periodo de análisis.

Con ello, este trabajo tiene la finalidad de coadyuvar a la tarea legislativa de las Comisiones y Diputados vinculados con este tema.

Introducción

El presente trabajo pretende ofrecer elementos de análisis a la discusión de la Ley de Banco de México (LBM), en este sentido se presenta de manera descriptiva el marco conceptual y jurídico en el que se sustenta el manejo de las reservas internacionales, los principales lineamientos para la determinación de la reserva desde el punto de vista internacional, cuáles son sus fuentes y principales usos; y se realiza una reseña sobre la evolución que han tenido entre 1995 a la fecha para observar la importancia en su administración.

La LBM, establece que el Banco Central deberá contar con una reserva de activos internacionales para ayudar a mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

De esta manera, las reservas internacionales funcionan como el resguardo de recursos para afrontar contingencias generadas principalmente por desequilibrios macroeconómicos y financieros, ya sean de origen interno o externo. Así, se define como Reservas Internacionales a los activos bajo el control de las autoridades monetarias que están denominados en divisa extranjera y que están disponibles de manera inmediata. Éstas permiten contar con la capacidad de intervenir en el mercado de tipo de cambio, de considerarse necesario y, finalmente, ayudan a limitar vulnerabilidades externas y a absorber choques en momentos de crisis, como la financiera global del 2008.

No obstante, para considerar una divisa como reserva internacional debe cumplir con requisitos muy específicos que se establecen en la LBM con base en los lineamientos que determina el Fondo Monetario Internacional (FMI), a nivel internacional sobre los activos de reserva.

En la última década, el crecimiento de las reservas internacionales de México ha sido importante, pasando de alrededor de 80 mil millones de dólares en 2008 a 194.3 mil millones de dólares en noviembre de 2020.

Sin embargo, de 2014 a la fecha, el monto de reservas ha mostrado disminuciones debido principalmente a las intervenciones en los mercados cambiarios que

llevó a cabo el Banco de México para asegurar un funcionamiento ordenado del tipo de cambio de 2014 a 2017.

Tener unas reservas internacionales bien administradas proporciona la seguridad que requiere el sistema financiero mexicano para enfrentar eventualidades como la actual crisis económica derivada de la sanitaria por Sars-Cov-2, así como garantizar la confianza y el respaldo de la moneda nacional.

1. Qué son las Reservas Internacionales

Las reservas internacionales son aquellos activos en moneda extranjera que tiene el Banco Central y que respaldan los billetes y monedas en circulación, es decir, las divisas de otros países, así como los metales preciosos monetarios (oro y plata) que compra el Banco Central y que conserva para ser utilizados cuando la economía lo requiera. Dichas reservas no pertenecen, ni representan un ahorro del Gobierno, ni tampoco son propiedad del Banco Central, por lo que ambos entes no pueden disponer libremente de ellas como para realizar inversiones, amortizar deuda u otros usos que se les quiera dar.

Las reservas internacionales tienen como objetivo principal, contribuir a la estabilidad de precios cuando se presenta una disminución de los flujos comerciales o de capital de la balanza de pagos, por desequilibrios macroeconómicos y/o financieros; tales como crisis causadas por una reducción considerable en la actividad económica o en el comercio internacional, quiebras bancarias, escasa liquidez en los mercados financieros, encarecimiento del crédito, entre otros.

De acuerdo con el Artículo 19 de la LBM, la reserva que conforma los activos internacionales para la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda del país se constituye con:

- I. Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna;
- II. La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y
- III. Las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, de las personas señaladas en la fracción VI del Artículo 3o. (organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera).

2. Marco legal del manejo de las Reservas

El marco jurídico para el manejo de la Reserva Internacional y el Régimen Cambiario se encuentra establecido en el Capítulo IV de la Ley del Banco de México (LBM).

De acuerdo con el Artículo 18 de la LBM, “El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país”.

Por su parte, el Artículo 20 de la LBM, establece que las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

I. Billetes y monedas metálicas extranjeros;

II. Depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderas fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;

III. Créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y

IV. Derechos especiales de giro ante el Fondo Monetario Internacional.

Conforme al Artículo 21 de la LBM, el Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios, integrada por miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central que el propio Gobernador designe y podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador.

Entre las facultades que tiene la Comisión de Cambios se encuentran las de fijar criterios y señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de sus facultades (Artículo 22 de la LBM, fracción III).

Por su parte, el Artículo 33 de la LBM establece que “el Banco de México podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios” (instituciones de crédito, intermediarios bursátiles y casas de cambio, principalmente).

Finalmente, cabe aclarar que, el Banco de México, al ser una Institución sin propósito de lucro, debe entregar al Gobierno Federal, una vez constituidas las reservas previstas en la LBM, el importe íntegro de su remanente de operación siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente (Artículo 55, LBM).

3. Postura Internacional de la Determinación de Reserva

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el concepto de reservas se fundamenta en los “activos de reserva”, los cuales deben cumplir con los siguientes requisitos: “Los activos de reserva representan créditos de las autoridades monetarias frente a no residentes”. También forma parte integral del concepto de reservas internacionales el hecho de poder “disponer de ellas de inmediato y estar bajo el control de las autoridades monetarias”.¹

Asimismo, de acuerdo con la definición del FMI, “los activos de reserva deben ser activos líquidos (o negociables); es decir, que puedan comprarse, venderse y liquidarse con un mínimo costo y tiempo, y para los cuales existen compradores y vendedores dispuestos a comprarlos y venderlos”.² Es decir, estos activos deben estar disponibles con pocas limitaciones.

1 Kester, Anne Y., Reservas Internacionales y Liquidez en Moneda Extranjera. Pautas para una planilla de datos, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C., 2001, párrafos 9,10 y 11.

2 Ídem, párrafo 65.

Otra condición que deben cumplir, además de ser líquidos, es que deben mantenerse en monedas extranjeras convertibles. Es decir, que puedan utilizarse libremente para el pago de transacciones internacionales. Por tanto, “los activos en monedas extranjeras no convertibles no pueden constituir activos de reserva”.

Además de los criterios mencionados, para que esos activos puedan contarse entre las reservas internacionales deben de utilizarse para satisfacer necesidades de la balanza de pagos.³

De acuerdo con los criterios internacionales y las consideraciones del FMI, existen tres razones por las que un país no debe invertir sus activos de reserva en su propio país:⁴

1. Los recursos podrían no ser líquidos, o bien, las autoridades podrían tener dificultades para disponer de ellos en épocas de crisis financiera.
2. En situaciones de crisis, las inquietudes con respecto al impacto de las operaciones cambiarias sobre la situación de liquidez de las instituciones nacionales podrían limitar la actuación de las autoridades.
3. Las autoridades podrían influir sobre la disposición de activos que se mantienen en instituciones con casa matriz dentro del país.

4. Fuentes y Usos de las Reservas Internacionales

Las reservas internacionales son un indicador importante de la capacidad de pago que tiene un país para hacer frente a sus compromisos en moneda extranjera y de la solidez del Banco Central, además de reforzar la confianza de los agentes económicos sobre la fortaleza financiera de la economía para cubrir los adeudos en moneda extranjera y facilitar el acceso de los emisores privados y públicos nacionales a los mercados internacionales de capital en mejores condiciones.

3 Ídem, párrafo 67 7 68.

4 Ídem, párrafo 103.

La principal fuente de captación de divisas proviene de las exportaciones petroleras netas, es decir, de las compras netas de divisas que realiza el Banco de México a PEMEX, seguidas de las del gobierno federal y de operaciones de mercado.

Las Reservas Internacionales se utilizan para que el Gobierno Federal y los particulares puedan cumplir con sus compromisos en moneda extranjera tales como la amortización y el pago de intereses de su deuda externa; para el pago de las importaciones de bienes y servicios; para los depósitos de las cuotas y/o pago de intereses que el país tiene asignadas en los organismos financieros internacionales y para el pago de las transferencias en moneda extranjera derivadas de las inversiones extranjeras (directas y de cartera) en nuestro país, así como para la venta de dólares a través de mecanismos de intervención para preservar el valor del peso, principalmente.

México: Fuentes y Usos de las Reservas Internacionales Brutas, 1996 - 2020 / Noviembre
(millones de dólares)

	1996	2000	2005	2008	2010	2015	2019	2020 / Nov
Fuentes:								
Compras Netas a PEMEX	9,047	11,172	20,378	22,754	16,037	2,777	3	5,149
Compras Netas al Gobierno Federal	0	0	0	0	274	4,731	542	7,611
Operaciones de Mercado ^{1/}	864	1,794	0	0	4,466	0	0	0
Otros Flujos ^{2/}	0	2,085	1,196	8,690	0	0	6,099	5,469
Total de Ingresos (A)	9,911	15,052	21,574	31,444	20,777	7,509	6,645	18,229
Usos:								
Ventas Netas al Gobierno Federal	2,707	6,802	7,290	4,772	0	0	0	0
Operaciones de Mercado ^{1/}	0	0	4,402	18,674	0	24,515	0	0
Otros Flujos ^{2/}	858	0	0	0	26	1,078	0	0
Total de Egresos (B)	3,564	6,802	11,692	23,446	26	25,593	0	0
Acumulación Neta = (A) - (B)	6,347	8,249	9,881	7,997	20,751	-18,085	6,645	18,229
Saldo acumulado al 31 de diciembre^{2/}	6,313	35,585	74,110	95,302	120,587	177,597	183,028	201,287

1/ Incluye las operaciones de compra-venta de dólares del Banco de México en el mercado de cambios a través de mecanismos automáticos y de intervenciones discrecionales.

2/ Incluye: los resultados netos por intereses devengados o pagados que genere la inversión de la reserva internacional bruta; el cambio en el valor de mercado (en términos de dólares de los EE.UU.A.) de las posiciones en divisas distintas a esta moneda que integran la reserva bruta; los resultados por operaciones de compra-venta de valores, divisas y oro obtenidos en la administración de la reserva internacional; y la variación de los saldos de los depósitos denominados en dólares que la banca comercial mexicana mantenga en este Instituto Central.

*/ Para 2020, se considera el Saldo acumulado de la Reserva Internacional Bruta hasta el 30 de noviembre.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Banco de México.

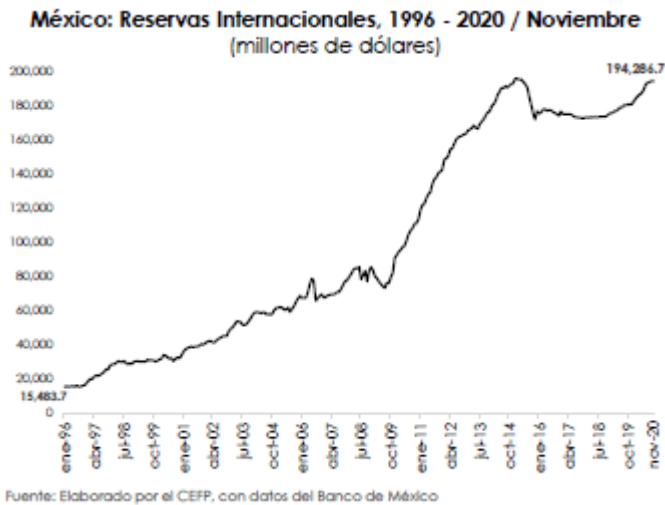
5. Evolución de las Reservas Internacionales, 1995 - 2020 / Noviembre

Las reservas internacionales representan la garantía de la base monetaria y son activos del Banco Central que respaldan sus pasivos, los billetes y monedas en poder del público, reflejan la posibilidad de que el Gobierno pueda cumplir sus compromisos financieros con el exterior, protegen al país de cualquier contingencia interna o externa y dan certidumbre a los inversionistas sobre la disponibilidad de divisas.

Uno de los ejemplos más singulares de cómo afectan los movimientos de las reservas internacionales de un país es la crisis económica de 1994, que surgió, precisamente, debido a la falta de reservas internacionales orillando a la devaluación del peso mexicano. Derivado de esta experiencia, la Comisión de Cambios acordó el régimen de libre flotación, el cual, desde entonces y actualmente, permite el ajuste rápido ante perturbaciones internas y externas.

En 1995, el Banco de México se quedó prácticamente sin reservas internacionales, por lo que tuvo que iniciar la reconstitución de éstas; así, a principios de 1996, el país contaba con 15 mil 483.7 millones de dólares de reservas internacionales netas, para finales de 2008, estas tenían un saldo de 85 mil 441.0 millones de dólares.

En ese año, se presentó la crisis financiera internacional que tuvo su origen en el problema de las hipotecas subprime de Estados Unidos y que se extendió, después, a la economía nacional, teniendo repercusiones financieras; lo que implicó que, para julio de 2009, las reservas internacionales bajaran a 73 mil 269.0 millones de dólares; no obstante, el haber acumulado reservas le permitió al Banco Central. el ejercicio de enfrentar la crisis mediante diversos mecanismos, sobresaliendo las subastas de dólares para hacer frente a la demanda de la divisa norteamericana y con ello proveer de liquidez al mercado. Sin embargo, la crisis de 2008-2009 dejó entrever la necesidad de ampliar el nivel de reservas.

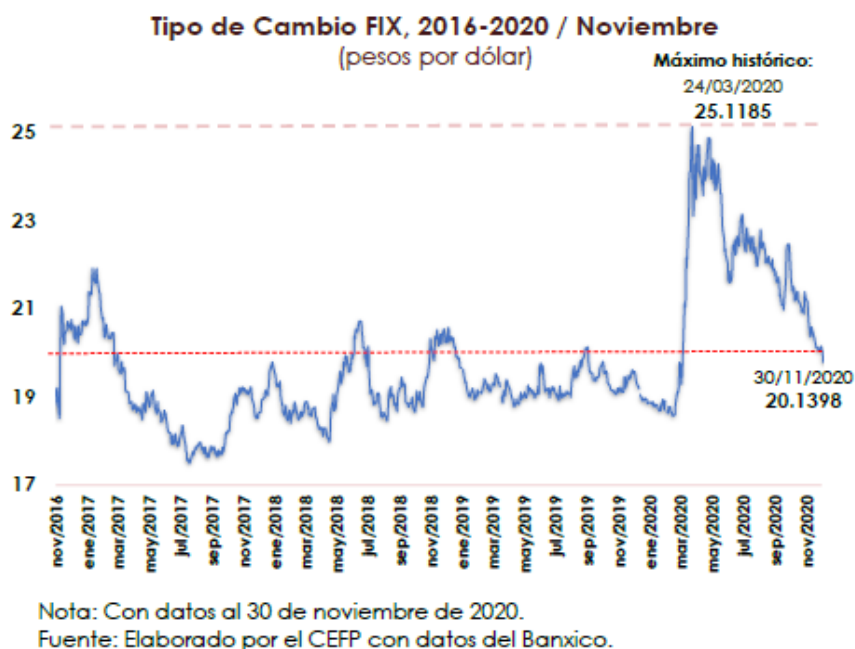


A partir de entonces, el Banco de México mantuvo un proceso acelerado de acumulación de reservas internacionales, con la finalidad de contar con las reservas suficientes para solventar cualquier eventualidad. Además, otros factores que permitieron la acumulación de reservas fueron, en buena medida, la entrada de dólares al país provenientes de las exportaciones petroleras ante los altos precios del crudo que prevalecieron. Esto implicó que, para principios de 2015, las reservas acumularan un monto de 196 mil 010.5 millones de dólares, el mayor nivel desde su registro.

Posteriormente, las reservas internacionales presentaron un paulatino proceso de desacumulación que se explicó, esencialmente, por la reducción del precio del petróleo y, por lo tanto, de las menores entradas de divisas por su venta; por la volatilidad en los mercados financieros debido al riesgo de posibles cambios en la relación comercial con Estados Unidos y del proceso de normalización de su política monetaria; así como por las medidas del Banco de México para contener la depreciación de la moneda y la inflación.

Lo anterior implicó que las reservas internacionales llegaran a 172 mil 482.6 millones de dólares en noviembre de 2017, a partir de entonces han recuperado su nivel y, después de tres años, se ubican en 194 mil 286.7 millones de dólares.

Cabe destacar que los movimientos cambiarios junto con el adecuado manejo de las reservas han permitido hacer frente a los episodios más recientes de volatilidad que tuvieron lugar en el primer trimestre de 2020. En el mes de marzo, el tipo de cambio mostró una subida abrupta, superando la barrera de los 20 pesos por dólar hasta llegar, el 24 de marzo a un nuevo máximo histórico, a 25.1185 pesos por dólar, en medio de los temores de una recesión global por los efectos de la pandemia del COVID-19.



Entre los principales factores, que afectaron la evolución del tipo de cambio, durante el primer trimestre de 2020, sobresalen los relacionados con los efectos adversos del Coronavirus en la economía global y la caída en los precios del petróleo, que originaron un clima de mayor aversión al riesgo en los mercados financieros; provocando una mayor demanda por activos seguros, como el dólar y el oro, en detrimento de divisas consideradas riesgosas como el peso mexicano y otras, de países emergentes.

Cabe mencionar que, con el objetivo de amortiguar la caída de la moneda nacional, la Comisión de Cambios, implementó un programa de coberturas cambiarias por un monto de 2 mil millones de dólares. Adicionalmente, el Banco de México estableció un mecanismo de intercambio de divisas (líneas swap) con la Reserva Federal de Estados Unidos, hasta por 60 mil millones de dólares, para apoyar la provisión de liquidez en esta divisa, medida que se ha extendido hasta el 31 de marzo de 2021, con el fin de brindar liquidez al mercado cambiario local y reducir la volatilidad.

México: Reservas Internacionales y Activos Internacionales, 1996 - 2020 / Noviembre
(Millones de dólares, saldos a fin de período)

Período	Reserva Internacional ¹	Reserva Internacional ²	Activos Internacionales ³
	Bruta	Neta	Netos
1996	n.d.	17,509	6,313
1997	28,857	28,003	19,824
1998	31,868	30,140	23,480
1999	31,831	30,733	27,380
2000	35,585	33,555	35,629
2001	44,814	40,880	44,857
2002	50,674	47,984	50,722
2003	59,028	57,435	59,059
2004	64,198	61,496	64,233
2005	74,110	68,669	74,115
2006	76,330	67,680	76,304
2007	87,211	77,991	87,235
2008	95,302	85,441	95,232
2009	99,893	90,838	99,870
2010	120,587	113,597	120,621
2011	149,209	142,476	149,242
2012	167,050	163,515	167,082
2013	180,200	176,522	180,232
2014	195,682	193,239	195,714
2015	177,597	176,735	177,629
2016	178,025	176,542	178,057
2017	175,450	172,802	175,479
2018	176,384	174,793	176,412
2019	183,028	180,877	183,057
2020 / Noviembre	201,287	194,287	201,286

1/ Según se define en la Ley del Banco de México.

2/ Se constituyen por la reserva Bruta menos los pasivos a menos de seis meses.

3/ Los activos internacionales netos se definen como la reserva bruta, más los créditos convenio con bancos centrales a más de seis meses, a lo que se restan los adeudos totales con el FMI y con bancos centrales derivados de convenios establecidos a menos de seis meses. Asimismo, se considera el resultado por el cambio de valor en términos de dólares de los EE.UU.A. de las operaciones de compra-venta de divisas y oro concertadas a la fecha.

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado por el CEF, con datos del Banco de México.

Consideraciones finales

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las reservas internacionales son los activos externos que están a disposición inmediata y bajo el control de las autoridades monetarias para el financiamiento directo de los desequilibrios en los pagos, para regular indirectamente la magnitud de estos mediante la intervención en los mercados de cambios a fin de influir en el tipo de cambio, entre otros fines.

Las reservas deben estar en moneda extranjera convertible, en este caso, en dólares, para que puedan ser utilizadas sin restricciones para liquidar transacciones internacionales.

Es de recordar que las reservas internacionales funcionan como un resguardo para afrontar contingencias generadas principalmente por desequilibrios macroeconómicos y financieros, ya sean de origen interno o externo; lo que permite disminuir la vulnerabilidad de la economía a eventos que ocasionan incertidumbre y volatilidad y a absorber choques en momentos de crisis, como la crisis financiera global del 2008.

Además, son un indicador importante de la capacidad de pago que tiene el país para hacer frente a sus compromisos en moneda extranjera y muestra la solidez del Banco Central, así como del sistema de pagos; además, refuerza la confianza de los agentes económicos sobre la fortaleza financiera de la economía para cubrir los adeudos en moneda extranjera y facilitar el acceso de los emisores privados y públicos nacionales a los mercados internacionales de capital en mejores condiciones.

Para que efectúen su función, las reservas internacionales deben de cumplir los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad, ya que sirven para proveer de moneda extranjera y, en general, apuntalar la confianza en el peso y en la economía nacional.

Anexo Estadístico

México: Reservas Internacionales Netas, 1996 - 2020 / Noviembre
(Millones de dólares)

Período	Total	Variación absoluta
	Saldos	Flujo
1996	17,509	1,768
1997	28,003	10,494
1998	30,140	2,137
1999	30,733	594
2000	33,555	2,822
2001	40,880	7,325
2002	47,984	7,104
2003	57,435	9,451
2004	61,496	4,061
2005	68,669	7,173
2006	67,680	-989
2007	77,991	10,311
2008	85,441	7,450
2009	90,838	5,397
2010	113,597	22,759
2011	142,476	28,879
2012	163,515	21,040
2013	176,522	13,006
2014	193,239	16,717
2015	176,735	-16,503
2016	176,542	-194
2017	172,802	-3,740
2018	174,793	1,991
2019	180,877	6,085
2020 / Noviembre	194,287	13,410*

* Variación con respecto al cierre de 2019.

Fuente: Elaborado por el CEF, con datos del Banco de México.

Fuentes de Información

- Banco de México, Boletín Semanal sobre el Estado de Cuenta del Banco de México. Disponible en Internet: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/estado-de-cuenta-semanal/estado-cuenta-semanal-reserva.html> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].
- Banco de México, Consideraciones sobre el proyecto de decreto de reformas a la Ley del Banco de México para que adquiriera moneda extranjera en efectivo, aprobado por el Senado de la República, Comunicado de Prensa, 9 de diciembre de 2020, 2p. Disponible en Internet: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B365915E9-3B20-E100-F794-5081BF93B426%7D.pdf> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].
- Banco de México, Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República sobre la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 20 y 34 y se adicionan los artículos 20 bis y 20 ter, todos de la Ley del Banco de México, en materia de captación de divisas, 7 de diciembre de 2020. Disponible en Internet: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/d/%7B6FFB1C14-B5DA-22FD-B27C-3D1B640342D1%7D.pdf> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].
- Banco de México, García López, Gerardo Israel, Las reservas internacionales: ¿Qué son y cómo las administra el Banco de México?. Disponible en Internet: http://educa.banxico.org.mx/banxico_educa_educacion_financiera/blog31-reservas-internacional.html [Consulta: 14 de diciembre de 2020].
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008, Fuentes y usos de las reservas internacionales de México, 2000-2008/Oct. 24, CEFP/071/2008, 23 pp. Disponible en Internet: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0712008.pdf> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009, Manejo de las reservas internacionales y su impacto en el tipo de cambio, CEFP/018/2009, 18 pp. Disponible en Internet: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0182009.pdf> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].

- Kester, Anne Y., Reservas Internacionales y Liquidez en Moneda Extranjera. Pautas para una planilla de datos, Fondo Monetario Internacional (FMI), 2001. Disponible en Internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/irfcl/esl/guides.pdf> [Consulta: 14 de diciembre de 2020].

10. Seguros de Desempleo: Comparativo Internacional

Presentación

Derivado de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) que, desde mediados de marzo de 2020, conllevó a la suspensión de actividades no esenciales en el país y el confinamiento de millones de personas, muchos trabajadores han perdido su empleo, tanto en el sector formal como informal, y, con ello, su fuente de ingresos, propiciando el uso de sus ahorros, el endeudamiento o el retiro de fondos destinados para su pensión de la vejez, entre otros.

Lo anterior ha dejado de relieve la importancia de contar con un seguro de desempleo, el cual es una prestación, utilizada en diversos países como una política pública que, consiste en una ayuda monetaria temporal que busca contrarrestar la caída abrupta de ingresos que genera la pérdida involuntaria del empleo. Si bien este tipo de protección se ha implementado desde hace décadas en varios países de América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea, la actual crisis sanitaria ha trastocado el terreno económico, obligando a replantear el uso del seguro de desempleo, con la finalidad de hacer frente a dicha eventualidad y evitar que la clase trabajadora decaiga en la pobreza.

En esta materia, México no cuenta con un esquema generalizado a nivel nacional; sin embargo, destaca la experiencia de la Ciudad de México en la implementación de esta política pública que permite brindar a los trabajadores un apoyo económico con el fin de evitar un deterioro mayor de las condiciones de vida de las personas que quedan sin empleo y que les permita sostenerse mientras realizan la búsqueda de un nuevo empleo.

Bajo este contexto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, como órgano de apoyo técnico al trabajo legislativo, elaboró el documento “Seguro de Desempleo, Comparativo Internacional”, con el fin de aportar elementos de análisis al desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en materia de seguridad social.

Introducción

El seguro de desempleo es una prestación utilizada en diversos países. Este tipo de protección se ha implementado desde hace décadas para las personas que pierden su trabajo; por lo general, es una ayuda monetaria temporal que busca contrarrestar la caída abrupta de ingresos que genera la pérdida involuntaria del empleo, situación que puede conducir a una vida precaria (pobreza).

México se encuentra inserto en una emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la enfermedad por COVID-19, lo que obligó a la suspensión de actividades no esenciales en el país e implicó el confinamiento de millones de personas, provocando la paralización de actividades productivas y de consumo, propiciando el despido laboral, tanto en el sector formal como en el informal, de muchos trabajadores y, con ello, la pérdida de la fuente de ingresos en muchos hogares.

En este contexto, el desempleo representa un grave problema social debido a que el trabajo es el medio por el que se percibe un ingreso que permite acceder al consumo de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la familia.

Con la finalidad de evitar el deterioro de los ingresos de los trabajadores y un mayor empobrecimiento de la mayoría de la población ante la imposibilidad de poder satisfacer sus necesidades básicas, en muchos países se han implementado programas de seguros de desempleo con los que se brinda seguridad a las personas, reduce el riesgo de desaliento y desocupación de largo plazo, y ayuda a la búsqueda y selección de un trabajo.

Este tipo de seguros brinda al trabajador que pierde su empleo, la posibilidad de contar con los recursos económicos que funcionan como un medio de sostén para proteger a la familia durante un determinado tiempo en lo que las personas afectadas consiguen un nuevo empleo.

En el mundo, muchos países otorgan esta prestación a sus ciudadanos; no obstante, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer que

sólo el 21.8 por ciento de las personas desempleadas percibe esta ayuda, en tanto que, el 78.2 por ciento restante queda sin este apoyo a sus ingresos. Sin embargo, existen amplias diferencias entre regiones y países. En Europa y Asia Central el 42.5 por ciento de las personas desempleadas percibe prestaciones de desempleo; en Asia y el Pacífico el porcentaje es de 22.5 por ciento; en América de 16.7 por ciento, y en África, de 5.6 por ciento (OIT, 2017).

Derivado de las repercusiones en los trabajadores por el Covid-19, la OIT ha presentado recomendaciones a los países con el objetivo de establecer y mantener mínimos de bienestar social a sus habitantes y garantías básicas de protección laboral como opción destinada a prevenir o reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión; de ahí que la búsqueda de mejores soluciones para la protección social sea una tarea relevante para el bienestar social de la población sin empleo.

Cabe señalar que, un sistema de seguro de desempleo tiene como finalidad garantizar un ingreso a las personas desempleadas y fomentar su regreso al mercado de trabajo. *“Las prestaciones de desempleo proporcionan a los trabajadores desempleados el respiro necesario para poder encontrar un trabajo adecuado en el que puedan utilizar plenamente sus capacidades y su potencial.” (OIT, 2001).*

Por lo anteriormente expuesto, el presente documento pretende apoyar el trabajo legislativo en esta materia, en el cual, en un primer apartado, se describen los aspectos generales de mayor relevancia que componen un seguro de desempleo; continúa con un comparativo internacional que contiene una descripción de los seguros de desempleo que se aplican en otros países como Estados Unidos y algunos de América Latina, incluyendo el que opera en la Ciudad de México; posteriormente, se realiza un análisis descriptivo de la reciente evolución del mercado laboral en México, y su impacto por el Covid-19 para concluir con algunas consideraciones finales.

1. Generalidades de los Seguros de Desempleo

El objetivo fundamental de los regímenes de protección en caso de pérdida del empleo es garantizar la seguridad de los ingresos a través de un seguro de desempleo o de asistencia. Además, estas medidas de protección procuran facilitar la reincorporación al mercado laboral y el acceso a puestos de trabajo con perfiles idóneos a cada trabajador mediante programas de promoción del empleo y de competencias laborales.

Este objetivo da cumplimiento al derecho a la seguridad social consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, en donde se reconoce que toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, primer párrafo). Al mismo tiempo, los regímenes de protección en caso de desempleo amortiguan la pérdida de ingresos, y son fundamentales para evitar la caída en la pobreza de quienes quedan sin empleo.

Cabe mencionar, que la eficacia de la protección en caso de desempleo va más allá de la protección de los ingresos y de la promoción del empleo. Los regímenes y las políticas de protección bien diseñados también deben promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Otras de las generalidades de los seguros de desempleo es que busca evitar el tránsito hacia la economía informal, al dar oportunidad de búsqueda de empleo a través de transferencias monetarias o de prestaciones de seguridad social.

1.1 Factores que influyen en la delimitación de los seguros de desempleo

La implementación en forma efectiva de estas políticas depende crucialmente de que, el país de que se trate disponga de ocupaciones formales e instituciones laborales de amplia cobertura, lo suficientemente fortalecidas para administrar la entrega de los apoyos.

Muchos de los programas de prestaciones de desempleo existentes son contributivos¹ y están destinados a cubrir a los trabajadores de la economía formal. Sólo el 38.6 por ciento de la fuerza de trabajo mundial se beneficia por ley de la cobertura de prestaciones de desempleo (OIT, Informe Anual 2017-2019), en gran medida debido al alto nivel de empleo informal y a la falta de regímenes de protección en caso de desempleo. En estas circunstancias, los programas sociales financiados con cargo al presupuesto del Estado suelen tener un papel importante.

Otra característica para considerar, son los diseños de los programas de seguro de desempleo, en particular sus reglas de operación y control, dado que normas muy estrictas de concesión y/o prestación podría excluir o discriminar a determinados grupos de personas y limitar el acceso efectivo a las prestaciones.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL; 2002) entre los principales aspectos a suponer en el planteamiento de un seguro de desempleo se encuentran los siguientes:

a) Población objetivo

Las cláusulas que delimitan a la población beneficiaria del seguro de desempleo varían entre países. En términos generales, estas cláusulas refieren a dos aspectos: a) definen la cobertura y b) determinan las condiciones de elegibilidad, esto es, los requisitos específicos que el trabajador cubierto debe cumplir para hacer la solicitud o continuar recibiendo las prestaciones.

1 Las prestaciones o programas de desempleo contributivos se refieren a que son financiados por los trabajadores en activo y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.

Una de las motivaciones de las condiciones de elegibilidad es evitar que se desvirtúen los objetivos del programa. Así, por ejemplo, puesto que el seguro debe servir de alivio transitorio, se busca que los requisitos ayuden a seleccionar personas que efectivamente tengan una alta probabilidad de encontrar un empleo. Por otra parte, las recomendaciones de la OIT hacen referencia a que la percepción de beneficios sea condicional a un período de contribuciones y/o tiempo de trabajo en un plazo previo a la solicitud o a la pérdida del empleo. Específicamente, proponen que el beneficiario haya trabajado 26 semanas en las últimas 52. Asimismo, la OTI propone a sus países miembros, que deben exceptuar del seguro de desempleo a los trabajadores por cuenta propia, del servicio doméstico, altos funcionarios sector gobierno (cuyos ingresos son considerados altos como para asegurarlos), aquellos cuyo empleo es menor a los seis meses por su carácter estacional, los menores o mayores de determinada edad y los eventuales.

b) Cobertura

La cobertura refiere al grupo de trabajadores que están amparados por el programa de desempleo. La misma varía entre países e incluso en un mismo país en distintos momentos. En términos de sectores de actividad, la industria y el comercio están sistemáticamente cubiertos mientras que el programa se aplica con menor frecuencia a trabajadores públicos y agropecuarios. Por otro lado, se dan tres situaciones frecuentemente excluidas que constituyen opciones con las que se busca un mejor funcionamiento de los programas. En primer lugar, en varios países, el seguro de desempleo no comprende a los trabajadores por cuenta propia; ya que uno de los problemas de la cobertura del trabajo independiente radica en la dificultad de probar la situación del desempleo.

En segundo lugar, en la mayoría de los países, los seguros excluyen a los trabajadores temporales (empleos estacionales). Una de las razones de esta exclusión es que su cobertura viola el principio de seguro, ya que, para estos trabajadores, el desempleo es un evento perfectamente previsto. Por lo tanto, su inclusión hace que el programa se convierta en un subsidio a este tipo de actividades.

Por último, con algunas exclusiones de determinados grupos sociodemográficos, se busca evitar coberturas que distorsionen los objetivos del seguro, intentando eliminar a quienes tienen baja probabilidad de tener una oferta de trabajo. En este contexto, por ejemplo, los seguros habitualmente excluyen a trabajadores mayores de determinada edad (que deben dirigirse a otro tipo de programas, como los de retiro anticipado) o se les brinda un estatus especial sin las exigencias de búsqueda de trabajo previstas para el resto. Algo similar ocurre con cláusulas que refieren a trabajadores con problemas de salud que les impide trabajar, quienes habitualmente pueden recurrir a otro tipo de programas.

c) Duración de la prestación

En sus recomendaciones sobre los programas de seguros de desempleo, la OIT indica que los beneficios deberían proveerse en forma de pagos periódicos y basarse en una proporción de las remuneraciones pasadas. La prestación no debería ser menor al 45% del salario previo o del salario mínimo, o a un nivel que provea un mínimo esencial para los gastos básicos. En cuanto a la duración del período de pago, recomienda que, en caso de pérdida total del ingreso por desempleo, debería limitarse a 26 semanas en cada período de desocupación o a 39 semanas en dos años. Aconseja además que, exista un período deducible de siete días, de tal forma que, permita reducir los gastos administrativos del desempleo de corta duración. En caso de que el programa cubra el trabajo estacional o temporal, recomienda una adaptación de este período deducible.

Una característica común en varios diseños de programas de desempleo es que la tasa de pagos disminuye durante el período de beneficios. Por ejemplo, en el caso de Argentina dentro de los primeros cuatro meses, la prestación equivale a la mitad de la mejor remuneración de los últimos seis meses. Entre el quinto y octavo mes, la prestación baja a 85% del primer pago y, entre el noveno y duodécimo mes, al 70% del primer pago.

d) Financiamiento

La mayoría de los programas prevén ser financiados con contribuciones a un fondo colectivo, las cuales provienen habitualmente de aportes proporcionales al salario de trabajadores y de aportaciones de los empleadores, aunque a veces, lo hace únicamente uno de estos agentes. Por otra parte, el Estado también suele contribuir al financiamiento, así como a la administración del sistema, esto es, toma a su cargo la realización de los pagos, del cobro de las contribuciones y el monitoreo de los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario.

Asimismo, las cuentas individuales de ahorro personal constituyen una forma de autoseguro obligatorio que parte de considerar que el trabajador ahorra una fracción de su ingreso salarial en una cuenta capitalizable, la que constituirá el modo de financiar el seguro; así, si pierde su empleo y es elegible para la obtención de un beneficio, éste se financia con el saldo de la cuenta. Si el monto ahorrado no es el suficiente para cubrir los gastos mínimos de supervivencia, el Estado prestaría lo necesario para brindar el beneficio en forma completa. Por ello se prevé que estos fondos se capitalicen colocándose a una tasa de interés de mercado. A la edad de retiro, estos fondos pasarían a integrar las cuentas de pensiones. Si el trabajador fallece antes, los saldos positivos serían heredables y para aquellos que tenían saldos negativos, se les cancela la deuda, ya sea por retiro o por fallecimiento.

Por otra parte, el seguro de desempleo es un mecanismo con un alto grado de complejidad que tiene tanto aspectos positivos como negativos (Tenjo, 2002); entre los positivos se pueden señalar, los siguientes:

- Funcionan como estabilizador automático de la economía en época de recesiones. En este periodo, los trabajadores que pierden su empleo y, por tanto, sus ingresos, disminuyen sus niveles de consumo, lo que agrava la recesión. Así, un seguro de desempleo atenúa la caída del consumo.
- Contribuye a disminuir la rotación de la fuerza laboral, facilitando que los empresarios inviertan en la capacitación de sus trabajadores, haciendo que la inversión de las empresas en capital humano sea más rentable.

- Permite que los trabajadores tomen el tiempo necesario para buscar un trabajo satisfactorio, que se adecúe a sus calificaciones y aspiraciones, elevando los niveles de satisfacción y de productividad en el trabajo, disminuyendo la rotación laboral.
- Es un complemento indispensable para que el mercado laboral sea más flexible; ya que ayuda a disminuir la volatilidad de los ingresos de los trabajadores en épocas de desempleo.

Por el contrario; el seguro de desempleo tiene los siguientes aspectos negativos:

- Podría promover el desempleo. Una parte del subempleo se convierte en desempleo abierto porque un número de trabajadores, que antes estaban dispuestos a aceptar trabajos con baja remuneración, podrían preferir recibir el seguro de desempleo.
- Es posible que sean muy difíciles de controlar y generar un alto costo administrativo; ya que requiere de complejos mecanismos contables, estadísticos, organizativos y de control.
- Puede convertirse en un medio para alcanzar otros fines para los que no fue creado; por ejemplo, puede considerarse como un mecanismo para financiar vacaciones (trabajan lo mínimo necesario para cualificar y se hacen despedir para tener tiempo de hacer otras cosas); o bien, puede utilizarse, por algunos empleadores poco escrupulosos, como parte del pago que hacen a los trabajadores (trabaje nueve meses y reciba salario por 12).

2. Seguros de Desempleo: Comparativo Internacional

A continuación, se exponen las principales características y criterios en el otorgamiento de los seguros de desempleo en países seleccionados. En primer lugar, se presenta Estados Unidos, siendo este un país pionero en la implementación de esta medida posterior a la Gran Depresión de 1929; seguido de algunos países de América Latina que cuentan con este tipo de apoyos de protección ante el desempleo.

Estados Unidos

La Ley de Seguridad Social, en Estados Unidos, es una ley federal aprobada por el Congreso en agosto de 1935; estableciendo la primera normativa estadounidense destinada a sostener un Estado de bienestar. La Ley estableció un sistema de protección social a escala federal: jubilación para mayores de 65 años, seguro contra el desempleo y ayudas diversas para discapacitados, entre otros.

A raíz de la pandemia por Covid-19, el Departamento del Trabajo anunció la Carta del Programa de Seguro de Desempleo (UIPL), lo cual representó un cambio a la Ley Federal. La disposición está contenida en la Sección 2102 de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica de Coronavirus (CARES) promulgada el 27 de marzo de 2020.

Considerando la nueva Ley Federal (marzo/2020), la elegibilidad para el Programa de Seguro de Desempleo (PUA), incluye a aquellas personas que no eran elegibles para la compensación regular por desempleo o los beneficios extendidos según la ley estatal o federal, o la compensación de emergencia por desempleo pandémico (PEUC), incluidos aquellos que han agotado todos los derechos a dichos beneficios.

Aunado a lo anterior, también incluye a las personas que trabajan por cuenta propia, las que buscan empleo a tiempo parcial y las personas que carecen de un historial laboral suficiente. Dependiendo de la ley estatal, también pueden ser incluidos clérigos y aquellos que trabajan para organizaciones religiosas que no están cubiertos por una compensación por desempleo regular.

No existen estándares federales para los beneficios en términos de requisitos de calificación monetaria, montos o duración. Por lo tanto, no existe un patrón común de disposiciones de beneficios comparable a la de cobertura y financiamiento.

En general, los beneficios se basan en un porcentaje de los ingresos de las personas durante un período reciente de 52 semanas, y cada estado establece un monto máximo de beneficios.

El seguro de desempleo (UI, por sus siglas en inglés) proporciona apoyos monetarios, generalmente, en forma de pagos semanales, a los trabajadores elegibles que quedan desempleados por causas ajenas a su voluntad y cumplen con algunos requisitos de elegibilidad.

Las prestaciones del seguro son financiadas con impuestos pagados por los empleadores mediante el pago de impuestos federales. Las contribuciones son depositadas en cuentas del Tesoro. Con las cuentas de los estados se financia el seguro de paro. Los recursos federales financian la administración del programa, los servicios de empleo estatales, los *“extended benefits”* y préstamos a los estados. El UI es administrado conjuntamente por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (EE.UU.) y los estados individuales. El Departamento de Trabajo tiene la responsabilidad de supervisar los programas de IU operados en los 50 estados, el Distrito de Columbia, Puerto Rico y las Islas Vírgenes.

Algunos Estados solicitan que los afectados hayan trabajado durante un período específico (12 a 18 meses pasados), sin embargo, pueden ser elegibles para beneficios bajo el programa de Asistencia de desempleo pandémico (PUA). Ocho estados en la Unión Americana especifican un período de calificación entre 15 y 20 semanas.

Para ser elegible en los distintos estados donde aplica el seguro, la persona debió haber perdido el trabajo sin justa causa (se excluye la renuncia, la mala conducta y la disputa laboral), estar disponible para trabajar, registrarse en el servicio de empleo dónde se debe reportar, periódicamente, información

concerniente a si continúan vigentes los requisitos de elegibilidad y, en particular, la búsqueda de empleo y rechazos de ofertas de trabajo, entre otros.

En marzo de 2020, la nueva Ley Federal amplió considerablemente el seguro de desempleo. Muchos trabajadores que no estaban cubiertos anteriormente ahora pueden ser elegibles si se cumple alguna de las siguientes condiciones:

- Su empleador lo despidió permanente o temporalmente debido a medidas de coronavirus.
- Su empleador redujo sus horas de trabajo debido a las medidas de coronavirus.
- Si trabaja por cuenta propia y ha perdido ingresos debido a medidas de coronavirus.
- Está en cuarentena y no puede funcionar debido al coronavirus.
- No puede trabajar debido al riesgo de exposición al coronavirus.
- No puede trabajar porque está cuidando a un miembro de la familia debido al coronavirus.

Además de ampliar la elegibilidad, con la nueva Ley Federal:

- Aumentó, al 31 de julio de 2020, la cantidad de beneficio semanal que los estados proporcionan actualmente en 600 dólares.
- Brinda 13 semanas adicionales de beneficios para las personas que aún están desempleadas después de que se agote el período de beneficios del estado.

Es importante destacar que cada Estado implementa las políticas anteriores dentro de su propio programa de seguro de desempleo. Dado que la ley ha cambiado recientemente, muchos estados todavía están en proceso de actualizar sus sistemas.

Argentina

En Argentina, el seguro por desempleo se otorga a los trabajadores asalariados despedidos “sin justa causa” o por “fuerza mayor”, entre sus beneficios están el pago mensual, asignaciones familiares (montos que se abonan de manera periódica o por única vez a aquel que tiene la obligación y la responsabilidad de asumir cargas vinculadas a la familia) y cobertura médica mientras estén temporalmente sin empleo.

Cabe mencionar, que el beneficio mensual que recibe el trabajador es igual a la mitad de su mejor salario durante los últimos 6 meses de empleo, pero este beneficio debe estar entre los límites mínimo y máximo establecidos por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario. Desde marzo de 2006, estos límites son de 250 y 400 pesos, respectivamente.

Lo anterior, se encuentra establecido por las Leyes N°24.013 de Empleo, Título IV, y la N°25.371 del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen de la Construcción y la N°25.191 de Trabajadores Rurales.

La duración de la prestación varía según el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo) de los últimos 2 o 3 años al cese o despido, de acuerdo con la siguiente tabla:

Periodos de Cotización y Duración de Prestaciones

Ley N°24.013 y 25.191		Ley N°25.371	
Periodo de Cotización	Duración de las prestaciones	Periodo de Cotización	Duración de las prestaciones
De 6 a 11 meses	2 meses	8 a 11 meses	3 meses
De 12 a 23 meses	4 meses	12 a 17 meses	4 meses
De 24 a 35 meses	8 meses	18 a 24 meses	8 meses
36 meses	12 meses	-	-

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

Para desalentar la desocupación voluntaria y estimular la búsqueda de un nuevo empleo existe una escala decreciente en la prestación que se modifica cada cuatro meses.

Durante el primer período se percibe el 100% de la prestación adjudicada, de la cuota quinta a la octava el 85% y el 70% durante los últimos cuatro meses, más las asignaciones familiares correspondientes.

De acuerdo con información de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo estatal encargado de manejar la entrega del seguro de desempleo, se estima que el 10% de los desempleados (aproximadamente 120 mil 250 personas) recibieron este apoyo en junio de 2019.

Brasil

Si bien en la Constitución de 1946 estaba previsto un seguro de desempleo, éste se estableció hasta 1986, mediante Decreto de Ley nº 2.284/86, del 10 de marzo de ese año y reglamentado por Decreto nº 92.608/86 del 30 de abril. El seguro de desempleo beneficia a los trabajadores despedidos sin justa causa, a los pescadores artesanales que efectúan su actividad de forma artesanal, individual o en régimen de economía familiar y que deben interrumpir la pesca debido al periodo de prohibición para la preservación de las especies, a los trabajadores con contrato de trabajo suspendido, a los empleados domésticos despedidos sin justa causa y a los trabajadores a quienes se les haya comprobado o rescatado del régimen de trabajo forzoso o de la condición análoga de esclavitud.

Este seguro es ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Emprendimiento y tiene como objetivo proveer asistencia financiera temporal a trabajadores despedidos sin justa causa y ayudarlos en su manutención y en la búsqueda de nuevo empleo, mediante acciones integradas de orientación, recolocación y de cualificación profesional.

Existen cinco modalidades: i) seguro de desempleo formal (1988); ii) seguro de desempleo de pescador artesanal (1992); iii) beca de calificación profesional (1999); iv) seguro de desempleo de empleados domésticos (2001); y, v) seguro de desempleo de trabajadores rescatados (2003).

Las principales características, requisitos y factores de delimitación del seguro de desempleo en Brasil se pueden resumir como sigue:

Cobertura

- Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales.

Requisitos para ser beneficiario:

- Haber percibido salario de forma continua durante los últimos seis meses.
- Haber trabajado, al menos, seis meses en los últimos 36 meses.
- No estar percibiendo ninguna prestación de carácter continuo de la Seguridad Social, excepto el auxilio por accidente y pensión por causa de muerte.
- No percibir rentas o ingresos suficientes para el sustento propio y de los familiares a cargo.

El plazo para solicitar la prestación del seguro de desempleo es de siete a ciento veinte días, a contar desde la fecha en que se produjo el despido.

La prestación económica se concede por un máximo de cinco pagos, de forma continua o alternada por cada período de dieciséis meses trabajados, como sigue:

- Tres pagos, si el trabajador estuvo empleado un mínimo de seis meses y un máximo de once, en los últimos treinta y seis meses.
- Cuatro pagos, si el trabajador estuvo empleado un mínimo de 12 meses y un máximo de 23, en los últimos 36 meses.
- Cinco pagos si el trabajador estuvo empleado un mínimo de 24 meses en los últimos treinta y seis meses.

El seguro de desempleo se financia con recursos procedentes del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), administrado por el Ministerio de Trabajo y con directorio tripartito. Los fondos provienen de los recursos generales del Estado.

Causas de la suspensión de la prestación:

- La admisión del trabajador a un nuevo empleo.
- El inicio de la percepción de una prestación de carácter continuo de Seguridad Social, excepto el auxilio por accidente o la pensión por causa de muerte.

Causas de extinción de la prestación:

- El rechazo, por parte del trabajador desempleado, de un empleo igual al de su cualificación y remuneración anterior.
- Por haberse comprobado falsedades en la acreditación de los requisitos.
- Por causa de fraude que tuvo como consecuencia la percepción indebida del seguro de desempleo.
- Por la muerte del beneficiario.

Para su financiamiento, el Estado cubre la totalidad del beneficio y es administrado por el Ministerio de Trabajo y Empleo.

Respecto de los principales cambios registrados, destaca la reforma en la década de los años noventa, a la Ley 8900/1994, mediante la cual se aumentó desde 4 a 5 el número máximo de pagos que un beneficiario puede recibir.

Desde 2002, se han verificado cambios paramétricos que abarcan aspectos como la definición de los beneficios en cuanto a sus montos en función de los

ingresos previos al desempleo y los límites de estos, establecidos en función de un número determinado de salarios mínimos.

En tanto que, en marzo de 2009, con el objetivo de generar un efecto anticíclico en un contexto de aumento del desempleo, el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para aquellos trabajadores que fueron despedidos a partir de noviembre de 2008 en sectores altamente afectados por la crisis, tales como minería y siderurgia.

Recientemente, el 31 de marzo de 2020, el Congreso aprobó un proyecto que prevé el pago de un subsidio de 600 reales (115 dólares) para trabajadores informales y autónomos, con el fin de mitigar los efectos económicos de la pandemia del coronavirus. Los subsidios serán pagados por un periodo de tres meses y quedan restringidos a un máximo de dos personas de una misma familia. En tanto que, las mujeres que sean trabajadoras informales y madres de familia tendrán derecho a 1 mil 200 reales al mes (232 dólares).

Chile

A partir de octubre de 2002, comenzó a operar el Seguro de Cesantía en Chile, de base contributiva, y con un diseño mixto compuesto por Cuentas Individuales de Cesantía (CIC), de propiedad de cada trabajador afiliado y, además, de un Fondo Solidario de Cesantía (FSC).

Las CIC se financian por contribuciones de los propios trabajadores asegurados y de sus empleadores. La tasa de contribución para estos fines es de 2.2% de la remuneración del trabajador (1.6% de cargo del empleador y 0.6% de cargo del trabajador), lo que le permite capitalizar aproximadamente el 30% del salario mensual por cada año de cotización. Por su parte, el FSC recibe aportes del Estado y de los empleadores.

Además, el Seguro de Cesantía cubre beneficios sociales, previsionales, de salud y asignación familiar. Lo anterior, aplica a todos los trabajadores con contrato, ya sea indefinido, a plazo fijo, por obra o servicio regidos por el Código del Trabajo y, firmados después del 2 de octubre de 2002.

Para acceder a los beneficios, se requiere de un período mínimo de doce cotizaciones, por las cuales el trabajador cesante tiene derecho a girar desde su cuenta individual. Para acceder al FCS, en cambio, el requisito es registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el período anterior al despido; haber sido despedido por causal no imputable al trabajador; que los recursos de la cuenta individual sean insuficientes para obtener un mínimo de beneficios establecidos en la ley; mantener la condición de cesante al momento de solicitar los beneficios monetarios, y estar realizando búsqueda activa de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo o participar de la capacitación laboral financiada por el Estado. Los trabajadores con contratos a plazo o por temporada, para acceder a las prestaciones económicas requieren de un período de sólo seis cotizaciones previas, lo que les permite retirar el total de su saldo acumulado en un único giro.

Este beneficio no incluye a Trabajadores del sector público, independientes, menores de 18 años, con contrato de aprendizaje, de casa particular (asesoras, choferes, jardineros y mayordomos), pensionados, excepto aquellos por invalidez parcial, trabajadores que participan como socios (mayoritario o igualitario) y que además administran o representan a la empresa que informan como empleador, así como funcionarios de las fuerzas armadas.

Ecuador

El Seguro de Desempleo en Ecuador, existe desde 2001; y es administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a través de Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP).

El Seguro de Desempleo en Ecuador, es la prestación económica que protege a los afiliados que pierden su trabajo bajo relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad.

Por cada evento, las personas afiliadas en relación de dependencia, que cesaron de manera involuntaria, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Acreditar al menos 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia (cese).

- Haber cumplido 60 días de estar desempleado.
- Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores, máximo 105 días luego del cese.
- No ser jubilado.

Una vez aprobada la solicitud, la persona recibirá a su cuenta bancaria, por cinco meses, el equivalente al 70% del salario básico unificado (USD 280). A esto se suma un monto variable de los recursos que el afiliado disponga en su cuenta individual de cesantía. Esta podrá aplicar siempre y cuando el dinero no esté como garantía de créditos quirografarios.

Los recursos del Seguro de Desempleo se acumulan en un Fondo Solidario que se recauda con el aporte patronal del 1% sobre la remuneración del trabajador y un 2% del aporte personal.

Según el IESS, el Seguro de Desempleo de Ecuador, tiene capacidad para cubrir 550 mil personas. De enero a marzo de 2020, el número de beneficiarios del Seguro de Desempleo ascendió a 20 mil 430 personas.

Cabe mencionar que, la prestación del Seguro de Desempleo termina cuando el afiliado encuentra un empleo, comete fraude o fallece.

México

El Seguro de Desempleo se estableció en la Ciudad de México (CDMX) en 2008; sin embargo, aún no existe la figura a nivel federal.

El Programa de Seguro de Desempleo de la CDMX, tiene por objeto apoyar el ingreso de las personas que han quedado desempleadas y fomentar la incorporación al mercado de trabajo en condiciones dignas y socialmente útiles.

Las Reglas de Operación del Programa para 2020, establecen como requisitos para obtener el beneficio, los siguientes:

- Personas mayores de 18 años, y hasta los 67 años con 11 meses;
- Que hayan perdido su empleo de forma involuntaria;
- Que residan y hayan laborado previamente a la pérdida del empleo al menos durante seis meses en la Ciudad de México.
- No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o recibir transferencia gubernamental igual o mayor a lo que el programa otorga;
- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser buscador activo de empleo; y
- Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo.

La selección de los beneficiarios se da en función del cumplimiento de los requisitos establecidos en las reglas de operación del Programa y de la disponibilidad presupuestal.

El presupuesto asignado para el Ejercicio Fiscal 2020, asciende a 500 millones de pesos, el cual podría sufrir modificaciones de acuerdo con lo autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la CDMX y al gasto autorizado por la Secretaría de Administración y Finanzas de la CDMX.

Los beneficios del Seguro de Desempleo comprenden lo siguiente:

- Estímulo monetario equivalente a 30.4 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).²
- Vinculación y capacitación con y para el trabajo.
- Mejorar las habilidades del trabajador

² En enero de 2020, el valor de la UMA se ubicó en \$84.49 pesos, por lo que, la cantidad mensual del beneficio ascendió a \$2,568.50 (Dos mil quinientos sesenta y ocho pesos 50/100 M.N.).

- Reducción del sector informal.

El apoyo será entregado mensualmente a la persona beneficiaria hasta por seis meses.

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), es la autoridad responsable de la aplicación del Seguro de Desempleo.

Para 2020, se pretende conseguir una cobertura cercana al 40% del total de la población desempleada formal de la Ciudad de México, es decir, alrededor de 44 mil personas.

Uruguay

Si bien los primeros antecedentes del seguro de desempleo pueden encontrarse en 1919 con la creación del programa de seguro para funcionarios públicos, la primera ley fue de 1934. Dicho seguro ha tenido importantes modificaciones, en 1981, con el Decreto-ley 15.180, se incorporó la suspensión dentro de las causales de uso del programa, en tanto que en 2008 registró cambios con la Ley 18.399.

La administración del Seguro de Desempleo (SD) está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), en tanto que el diseño del programa es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El Banco de Previsión Social (BPS) otorga este apoyo que consiste en un subsidio mensual en dinero a aquellos trabajadores que se encuentren en situación de desocupación forzosa no imputable a su voluntad o capacidad laboral.

Cubre a los asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social y trabajadores rurales y domésticos.

Los causales para otorgar el subsidio son: despido, suspensión del trabajo, reducción total de jornadas de trabajo en el mes o del total de las horas trabajadas al día en un porcentaje de 25% o más del legal o habitual en épocas normales.

Para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere:

- Para los empleados con remuneración mensual, haber computado 180 días, continuos o no, de trabajo.
- Para los remunerados por día o por hora, haber computado 150 jornales.
- Para los empleados con remuneración variable, haber percibido el equivalente a 6 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) mensuales.

Para tener derecho al seguro de desempleo, el trabajador debe cumplir con un tiempo mínimo de servicios:

- Trabajadores en industria y comercio:
 - Con remuneraciones mensuales: haber trabajado 180 días, continuos o no, en una o más empresas; en los últimos 12 meses.
 - Jornaleros: haber trabajado 150 jornales; en los últimos 12 meses.
- Trabajadores rurales:
 - Con remuneraciones mensuales: haber trabajado 360 días, en un plazo de 24 meses.
 - Jornaleros: 360 días en planilla y 250 jornales trabajados, en un plazo de 24 meses.

El monto del subsidio varía de acuerdo con la modalidad; los trabajadores que acceden al seguro de desempleo por despido reciben un pago mensual decreciente que va desde el 66% el primer mes, hasta 40% el sexto mes, del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses anteriores a ser despedidos. En el caso de los trabajadores jornaleros, la escala decreciente va desde 16 jornales, durante el primer mes, hasta 9

jornales en el sexto mes. Los trabajadores suspendidos cobran el 50% del promedio salarial mensual o 12 pagas al mes en caso de ser jornaleros. En el caso de reducción laboral, el pago de 50% se efectúa según el tiempo en que el trabajador no desempeñó sus tareas.

El monto de la prestación en el caso de suspensión total de trabajo equivale al 50% del promedio de los últimos seis meses para trabajadores con remuneraciones mensuales y destajistas y de 12 pagas para trabajadores jornaleros, que se abona por un plazo máximo de cuatro meses.

Para los trabajadores con suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido, el monto del apoyo consiste en la diferencia entre el monto del subsidio calculado para la hipótesis de suspensión total del trabajo y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se brinda el subsidio.

Tratándose de trabajadores con personas a cargo, el monto del subsidio a percibir se incrementa en un 20%. Este aumento aplica cuando el trabajador está casado, vive en unión concubinaria, tiene a su cargo menores de edad o personas mayores con discapacidad (la situación debe estar asentada antes del inicio del beneficio).

Por parte del empleador no existe un aporte específico. Existe una cotización general de 12.5% de la planilla para pensiones, salud y desempleo.

En el caso del trabajador, no existe un aporte específico. Existe una cotización de 15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo.

En tanto que el Estado financia los beneficios con rentas generales.

Están excluidos del derecho a cobrar subsidio, los siguientes casos:

- Quienes perciban jubilación o adelanto prejubilatorio del BPS o cualquier otra Caja estatal o paraestatal.

- Los que perciban ingresos por otra actividad (socios activos de SRL o sociedades de hecho, titulares de empresas unipersonales, Profesionales Universitarios en ejercicio libre de la profesión, bancarios, funcionarios públicos, etc.).
- Los despedidos o suspendidos por razones disciplinarias.
- Los directores de sociedades anónimas, salvo que figuren como dependientes y no participen en el paquete accionario.
- Los docentes o maestros suspendidos en época de vacaciones de verano.
- Quienes por el mismo período estén amparados al subsidio por enfermedad, seguro convencional, Banco de Seguros del Estado o licencia maternal.
- Quienes se encuentren fuera del país en el período del subsidio.

Es de destacar que en el caso de Uruguay no se contempla una tasa de cotización al seguro de desempleo, no obstante, su financiamiento se obtiene de las cotizaciones a la seguridad social.

Unión Europea

En respuesta al impacto económico y social, causado por el brote de COVID-19, la Unión Europea (UE), ha mantenido una respuesta dinámica³, a fin de amortiguar la caída de las economías de los Estados miembros.

En materia laboral, el 2 de abril, la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa denominada *Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia* (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE*), para contribuir a conservar puestos de trabajo y apoyar a las familias.

³ La UE, ha flexibilizado al máximo sus normas presupuestarias y ha establecido una Iniciativa de “Inversión en Respuesta al Coronavirus”, dotada con 37 mil millones de euros, para proporcionar liquidez a las pequeñas empresas y al sector de la asistencia sanitaria.

La iniciativa SURE proporcionará a los Estados miembros ayuda financiera por un importe máximo de 100 mil millones de euros en forma de préstamos⁴ concedidos en condiciones favorables.

Los préstamos ayudarán a los Estados miembros a cubrir los costos de los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo⁵, así como otras medidas similares que hayan aplicado en favor de los trabajadores por cuenta propia como respuesta a la actual pandemia de coronavirus. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo ayudan a mantener los ingresos de las familias, a preservar la capacidad productiva y el capital humano de las empresas, así como de la economía en su conjunto.

Los préstamos concedidos a los Estados miembros con cargo al instrumento SURE estarán respaldados por un sistema de garantías voluntarias de los Estados miembros. Con este fin, es necesario un importe mínimo de garantías concedidas, es decir, el 25% del importe máximo de préstamos de 100 mil millones de euros.

El acuerdo de la UE establece que el instrumento SURE, tendrá carácter temporal, para el tiempo que dure la pandemia.

3. Situación actual del Mercado Laboral en México

La expansión de la pandemia por COVID-19 en México hacia finales del primer trimestre de 2020, que llevó a la adopción de medidas de confinamiento y distanciamiento social y, por ende, a la suspensión de diversas actividades económicas consideradas como no esenciales para su contención, tuvo

4 Para financiar los préstamos a los Estados miembros, la Comisión tomará fondos prestados en los mercados financieros; de esta manera, los Estados miembros se beneficiarán de la sólida calificación crediticia de la UE y de bajos costos de endeudamiento.

5 Las empresas que atraviesan dificultades se ven obligadas a suspender temporalmente o a reducir sustancialmente sus actividades y el tiempo de trabajo de sus empleados. Al evitar despidos innecesarios, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo pueden evitar que un choque temporal tenga consecuencias negativas más graves y duraderas en la economía y el mercado laboral de los Estados miembros.

repercusiones inmediatas en el mercado laboral. Si bien las cifras de empleo al cierre del primer trimestre del año ya observaban una tendencia a la baja, ésta se profundizó en el segundo trimestre, para luego observar una recuperación moderada hacia el tercer periodo trimestral del año, ante la reapertura, aunque con algunas salvedades, de las actividades no esenciales que habían estado suspendidas.

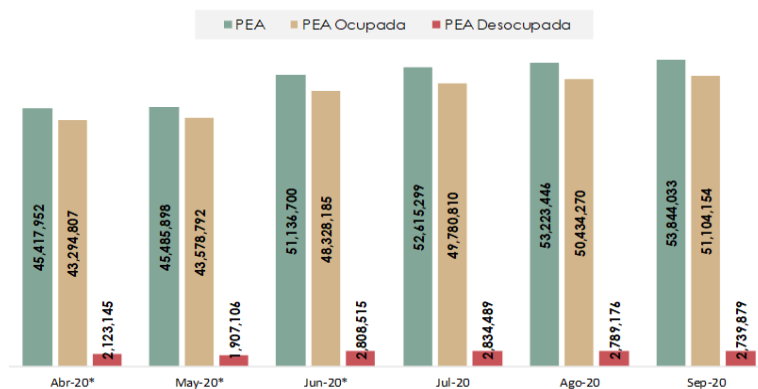
Con base en las cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), correspondiente al primer trimestre de 2020, la Población Económicamente Activa (PEA) se calculaba en 57.3 millones de personas; de las cuales, 55.4 fueron PEA Ocupada y los 2.0 millones restantes, PEA desocupada; en tanto que, la Tasa de Desocupación (TD) se ubicó en 3.45%, superior en 0.08 puntos porcentuales con respecto al trimestre inmediato anterior (3.37%).

Con base en la información de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE),⁶ se observa que en abril de 2020, la encuesta registró en promedio 45.41 millones de personas como PEA; de éstas, 43.29 millones fueron PEA Ocupada y 2.12 millones fueron PEA Desocupada.

6 A raíz de la pandemia por Covid-19, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dejó de publicar la información de forma trimestral; sin embargo, diseñó una estrategia de encuestas telefónicas, entre las que se encuentra la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), la cual tiene como objetivo ofrecer información relevante para monitorear la situación de la ocupación y empleo en el periodo de contingencia.

Gráfica 1

Población Económicamente Activa, Ocupada y Desocupada, 2020
(Encuesta Cara a Cara y Telefónica)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI. * ETOE (INEGI)

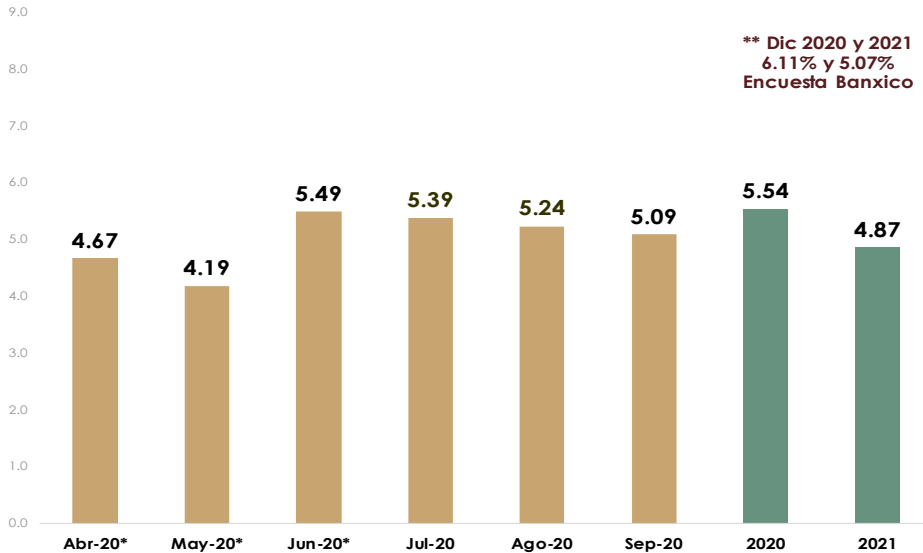
Posteriormente, los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Nueva Edición correspondientes al tercer trimestre de 2020,⁷ en México había 53.78 millones de personas consideradas como Población Económicamente Activa (PEA); de éstas, 51.01 eran PEA Ocupada y el restante 2.77 millones, PEA desocupada. En el comparativo anual, la Tasa de Desocupación (TD), en el tercer trimestre de 2020, fue de 5.15%, representando un aumento de 1.40 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre de 2019, cuyo valor fue de 3.74%. Mientras tanto, la Tasa de Subocupación nacional pasó de 7.85% a 17.04% en el mismo lapso, representando un aumento de 9.19 puntos porcentuales.

Derivado de la contingencia sanitaria por Covid-19 a nivel mundial y de su impacto en el mercado laboral, considerando la información resumida en la gráfica 1, es posible observar que, del periodo abril a junio (segundo trimestre) al tercer trimestre de 2020, se registró el regreso de 5.88 millones de personas promedio al mercado laboral como personas económicamente activas; de ellas, 5.37 millones como personas ocupadas y 0.51 millones en

⁷ Cabe mencionar que la información registrada en la ETOE de forma mensual es coincidente con la representada en la ENOE- Nueva Edición correspondientes al tercer trimestre de 2020.

condición de desocupación; población que fue afectada como consecuencia de la contingencia sanitaria desde marzo del mismo año, que obligó a miles de empresas a cerrar sus puertas y despedir personal.

Gráfica 2. Tasa de Desocupación Nacional, 2020
(Entrevista Cara a Cara y Telefónica)



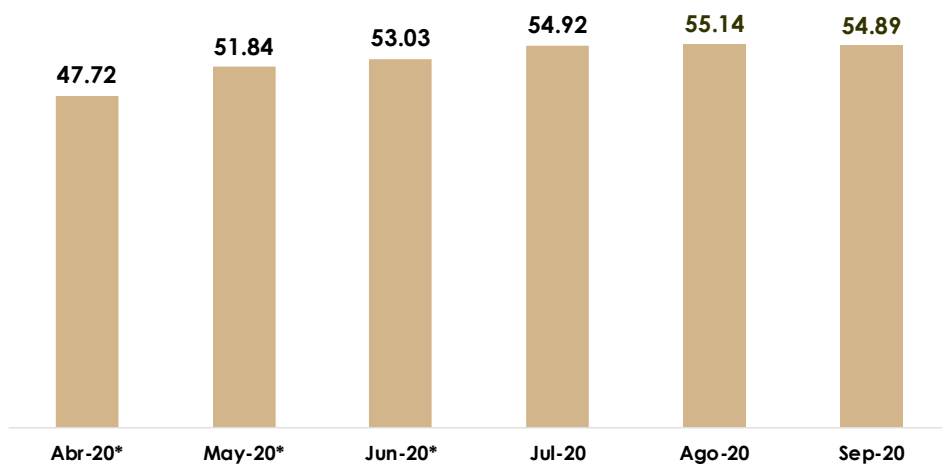
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI. * ETOE (INEGI) ** Banco de México (Septiembre/2020)

Aunado a la reactivación parcial de algunas actividades económicas en todo el país, también se observó una disminución en 4.11 millones de los ausentes temporales con vínculo laboral, el regreso a jornadas de tiempo completo con un incremento de 5.08 millones de ocupados, el aumento de 1.07 millones de ocupados con ingresos entre uno y dos salarios mínimos, un crecimiento de la informalidad laboral en 4.77 millones de ocupados, así como una disminución de 2.05 millones en la población subocupada.

Complementariamente a lo anterior, el desempeño del mercado laboral, al tercer trimestre de 2020 se tradujo en una Tasa de Desocupación (TD) equivalente, en promedio, a 5.24%, representando un aumento de 0.45 puntos porcentuales respecto al segundo trimestre del mismo año, cuyo valor

fue de 4.79%. En la gráfica 2 se observa cómo, a partir de la contingencia por Covid-19, en México, la TD ha registrado incrementos significativos al pasar de 4.67% en abril de 2020 a 5.09% al cierre de septiembre del mismo año.

Gráfica 3. Tasa de Informalidad Laboral (TIL1), 2020
(Entrevista Cara a Cara y Telefónica)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI. . * ETOE (INEGI)

En lo que respecta a la Tasa de Subocupación⁸ en México, disminuyó de 25.14% en el segundo trimestre de 2020 a 17.03%, promedio registrado en el tercer trimestre. Por otra parte, y derivado de que la actividad económica no se ha reactivado de manera efectiva en el sector formal, la tasa promedio de informalidad laboral aumentó 4.13 puntos porcentuales, ya que en el tercer trimestre de 2020 registró un valor de 54.99% de la población ocupada; mientras que en el segundo trimestre se había ubicado en 50.86% en promedio.

⁸ Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

4. Consideraciones Finales

La situación actual de crisis sanitaria, acaecida por la pandemia por Covid-19, ha desatado efectos colaterales negativos en el mercado laboral, más graves incluso a las anteriores crisis (2008-2009), incluso comparados con los estragos en materia de empleo, observados después de la segunda guerra mundial. Ello deja como reflexión la necesidad de si implementar o no, un seguro de desempleo como política pública que permitiría atenuar la eventualidad de la pérdida de empleo, con la finalidad de mitigar el resquebrajamiento de la economía familiar y aminorar el efecto multiplicador que se expande a otros indicadores nacionales como el consumo por la pérdida de ingresos de los trabajadores.

Si bien en tiempos de expansión, el establecimiento de un seguro de desempleo como política pública permitiría solventar las necesidades básicas de los trabajadores que pierden su empleo y apoyaría el ingreso de los hogares en situaciones de emergencia, como la actual crisis sanitaria, o desastres, en las que el país por su situación geográfica presenta continuos eventos climatológicos, dicha política podría paliar, de alguna forma, el efecto multiplicador del impacto negativo al consumo nacional y el desplome de la demanda.

Los seguros de desempleo funcionan como una medida anticíclica, es decir, cuando la economía entra en recesión y el desempleo acrecienta, el gasto para solventar esta situación aumenta por este concepto. Por el contrario, cuando la economía vuelve a crecer y se generan puestos de trabajo netos, el uso de este beneficio cae. Este proceso se da en forma automática y opera como estabilizador durante las recesiones al sostener el gasto en consumo de los desempleados. Su efectividad, en todo caso, dependerá de la cobertura efectiva de sus beneficiarios, de la magnitud de las prestaciones y de la capacidad para financiarlos.

En situaciones como las actuales, en la que existe una pérdida generalizada del empleo, la implementación de esta medida coadyuvaría a mitigar la caída del consumo, lo que adquiere gran importancia en un contexto de recuperación.

De este modo, los asegurados contarán con recursos para financiar la búsqueda de empleo, apoyando así la reactivación económica.

Por otra parte, la presente emergencia sanitaria deja entrever la necesidad de fortalecer los sistemas contributivos de seguridad social; ya que esta situación no sólo se ha intensificado en los hogares de bajos ingresos sino también en los hogares de niveles de ingreso medio que dependen de un trabajo subordinado. Asimismo, permite promover la inclusión de las personas al mercado de trabajo formal. Fomentar el uso de un seguro de desempleo como una medida sostenible de largo plazo, permite coadyuvar a la economía y, al mismo tiempo, fomenta una política social.

Fuentes de Información

- Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina. Disponible en internet: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-desempleo>.
- Auditores y Asesores de Negocios, Seguro por desempleo general y especial, 1 de julio de 2020. Disponible en Internet: <http://pkfuruguay.com.uy/noticias-y-publicaciones/noticias/seguro-por-desempleo-abril-2020/> [Consulta: 13 de julio de 2020].
- Bai, Hugo, Paula Carrasco, Andrés Dean, Ivone Perazzo, Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia, 20/04/2020. Disponible en Internet: <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html> [Consulta: 13 de julio de 2020].
- Comisión Europea. Coronavirus: la Comisión moviliza todos sus recursos para proteger las vidas y los medios de subsistencia, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_582
- Comisión Europea. Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO relativo a la creación de un Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19, 2 de abril de 2020, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=ES>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño, septiembre de 2002. Disponible en Internet: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28676/1/LCmvdR198_es.pdf [Consulta: 29 de julio de 2020].
- Congreso [https://www.camara.leg.br/noticias/649971-MAIA-DIZ-QUE-GOVERNO-PODE-EDITAR-MP-PARA-GARANTIR-PAGAMENTO-DE-R\\$-600](https://www.camara.leg.br/noticias/649971-MAIA-DIZ-QUE-GOVERNO-PODE-EDITAR-MP-PARA-GARANTIR-PAGAMENTO-DE-R$-600).
- Congreso Nacional de Chile. Disponible en internet: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=184979>.
- Congreso Nacional de Chile. Disponible en internet: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/seguro-de-cesantia>.
- Gobierno de Argentina. Disponible en internet: <https://www.argentina.gob>.

- ar/trabajo/seguropordesempleo.
- Gobierno Uruguay, Ley No. 18.399 modificaciones, Seguro de Desempleo Administrado por el Banco de Previsión Social. Disponible en Internet: https://www.bps.gub.uy/bps/file/3696/2/d0162-009__subsidio_por_desempleo__reglamenta_ley_18.399._modificaciones_al_decreto_ley_15.180.pdf [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Instituto de Seguridad Social, Subsidio por desempleo, Uruguay. Disponible en Internet: <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Seguro de Desempleo. <https://www.iesgob.ec/es/seguropordesempleo>.
 - KPMG Sociedad Civil, Coronavirus: desafíos en materia laboral. Disponible en Internet: <https://home.kpmg/uy/es/home/insights/2020/03/coronavirus-desaf%C3%ADos-en-materia-laboral-.html> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - McGeever, Jamie y Marcela Ayres, “Brasil aumentará ayuda para trabajadores informales, pedidos seguro desempleo formal suben 76,2%”, Infobae, 21 de mayo de 2020. Disponible en Internet: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/05/21/brasil-aumentara-ayuda-para-trabajadores-informales-pedidos-seguropordesempleo-formal-suben-762/> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Ministerio de Trabajo y Economía Social, La administración Laboral y Social, España. Disponible en Internet: <http://www.mitramiss.gob.es/es/mundo/consejerias/brasil/trabajar/contenidos/admonlab.htm> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Ministerio de Economía, Seguridad Social y Trabajo. Disponible en Internet: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/trabalhador/seguropodesemprego> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Disponible en Internet: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/> [Consulta: 13 de julio de 2020].
 - Organización Internacional del Trabajo (OIT), La mayoría del mundo carece de seguro de desempleo, Comunicado de prensa, 21 de junio de 2000. Disponible en Internet: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang--es/index.htm [Consulta: 13 de

julio de 2020].

- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STyFE). Reglas de Operación del Programa Social “Seguro de Desempleo”, para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en: http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/files/reglas_d_operacion_SDD_2020.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT, (2017), Informe mundial sobre la protección social 2017-2019, Oit. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf (consultado el 23 de julio de 2020).
- OIT (2001), Seguridad social: temas, retos y perspectivas Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf> (consultado el 23 de julio de 2020).
- Senado de la República, LXIII Legislatura, El seguro de desempleo, Mirada Legislativa, Instituto Belisario Domínguez Disponible en Internet: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2037/ML95.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 13 de julio de 2020].
- Tenjo, Jaime (2002), Lo bueno, lo malo y lo feo del seguro de desempleo, El Tiempo, 9 de septiembre 2002. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1361152> (consultado el 23 de julio de 2020).